Ludwig Dambitsch

Die Verfassung des Deutschen Reichs

Verlag von Franz Vahlen in Berlin

Die Verfassung des Deutschen Reichs

mit Erläuterungen

von

Dr. Ludwig Dambitsch,
Amtsrichter.

Berlin 1910.
Verlag von Franz Vahlen.
W. 9 Linkstraße 16.

Weimar. — Hof-Buchdruckerei.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Einführungsgesetz	1
Geschichtliche Einleitung	3
Eingang	7
I. Bundesgebiet.	
Artikel 1	29
II. Reichsgesetzgebung.	
2	36
3	66
4	94
5	169
III. Bundesrat.	
6	191
7	211
8	247
9	258
10	265
IV. Präsidium.	
11	266
12	308
13	313
14	314
15	314
16	326
17	329
18	379
19	389
V. Reichstag.	
20	393
21	412
22	418
23	424
24	441
25	447
26	447
27	448
28	452
29	455
30	457
31	465
32	473
VI. Zoll- und Handelswesen.	
33	480
34	487
35	489
36	504
37	508
38	509
39	515
40	516
VII. Eisenbahnwesen.	
41	524
42	528
43	533
44	535
45	536
46	542
47	543
VIII. Post- und Telegraphenwesen.	
48	544
49	549
50	549
51	553
52	554
IX. Marine und Schiffahrt.	
53	557
54	562
55	567
X. Konsulatwesen.	
56	568

Artikel Seite

XI. Reichskriegswesen.

57. 571
58. 574
59. 577
60. 581
61. 588
62. 594
63. 597
64. 609
65. 611
66. 612
67. 613
68. 615

XII. Reichsfinanzen.

69. 621
70. 638
71. 655
72. 657
73. 662

XIII. Schlichtung von Streitigkeiten und Strafbestimmungen.

74. 667
75. 668
76. 668
77. 677

XIV. Allgemeine Bestimmungen.

78. 678

Sachregister 686

Die Bestimmungen der Bündnisverträge der Süddeutschen Staaten sind bei den zugehörigen Artikeln der Verfassung angeführt.

Abkürzungen.

A. = Anmerkung.
Abs. = Absatz.
A.E. = Allerhöchster Erlaß.
Anl. = Anlagen zu den stenographischen Berichten des Reichstags.
Arch.f.öff.R. = Archiv für öffentliches Recht, herausgegeben von Laband, Stoerk und Otto Mayer, Freiburg i. B.
Arndt. = Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Berlin 1901.
Arndt Kommentar. = Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs, 3. Aufl., Berlin 1907.
Art. = Artikel.
B.G. = Bundesgesetz.
B.G.Bl. = Bundesgesetzblatt.
B.G.B. = Bürgerliches Gesetzbuch.
C.P.O. = Civilprozeßordnung.
Delbrück. = Delbrück, Der Artikel 40 der Reichsverfassung, Berlin 1881.
D.Jur.Zeit. = Deutsche Juristen-Zeitung, herausgegeben jetzt von Laband, Hamm, Heinitz, Berlin.
E.G. = Einführungsgesetz.
Entsch.Cs.Strfs.B.S. = Entscheidungen, Civilsenat, Strafsenat, Band, Seite.
Ges. = Gesetz.
Ges.S. = Preußische Gesetz-Sammlung.
G.V.G. = Gerichtsverfassungsgesetz.
G.O. = Geschäftsordnung.
Hänel Staatsrecht. = Hänel, Deutsches Staatsrecht, Leipzig 1892.
Hänel Studien. = Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht, Leipzig 1873 und 1888.
Hirth's Annalen. = Annalen des Deutschen Reichs, herausgegeben von Eheberg und Dyroff, München.
v. Jagemann. = v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung, Vorträge, Heidelberg 1904.
J.M.Bl. = Preußisches Justizministerialblatt.
Kom. = Kommission.
Kom.B. = Kommissionsbericht.
konst. = konstituierende.
Laband. = Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, 4. Aufl., Tübingen und Leipzig 1901.
Leg.-Per. = Legislaturperiode.
Meyer. = Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl., Leipzig 1905.
M.Bl.f.d.i.V. = Preußisches Ministerialblatt für die innere Verwaltung.
v. Poschinger Aktenstücke. = v. Poschinger, Aktenstücke zur Wirtschaftspolitik des Fürsten Bismarck, Berlin 1890.

R.C.Bl. = Centralblatt für das Deutsche Reich.
R.G.Bl. = Reichsgesetzblatt.
R.V. = Reichsverfassung.
Reincke. = Reincke, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Berlin 1906.
v. Rönne. = v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, 2. Aufl., Leipzig 1876/77.
Rosin Grundzüge. = Rosin, Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre nach den politischen Reden und Schriftstücken des Fürsten Bismarck, Freiburger Universitätsprogramm 1897.
Schwarz und Strutz = Schwarz und Strutz, Der Staatshaushalt und die Finanzen Preußens.
Sess. = Session.
v. Seydel. = Max von Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2. Aufl., Freiburg und Leipzig 1897.
St.B. = Stenographische Berichte Seite.
Str.G.B. = Reichsstrafgesetzbuch.
St.P.O. = Strafprozeßordnung.
Zorn. = Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, 2. Aufl., Berlin 1895/97.

Berichtigungen.

Auf S. 25 führt die Überschrift die Nummer III und auf S. 26 die Nummer IV.

Auf S. 92 Zeile 4 muß es heißen: im Absatz 3 des Art. 3.

Auf S. 454 führt die 2. Überschrift die Nummer IV.

Die Bemerkung S. 498 über die Anwendbarkeit des Art. 78 Abs. 2 R.V. auf das süddeutsche Branntweinsteuer-Reservat ist bei Art. 78 Abs. 2 S. 685 ergänzt bez. berichtigt.

I.

Gesetz,

betreffend

die Verfassung des Deutschen Reichs.

Vom 16. April 1871.

(B.G.B. Nr. 16 S. 63.)

Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser, König von Preußen ꝛc.

verordnen hiermit im Namen des Deutschen Reichs, nach erfolgter Zustimmung des Bundesrates und des Reichstages, was folgt:

§ 1. An die Stelle der zwischen dem Norddeutschen Bunde und den Großherzogtümern Baden und Hessen vereinbarten Verfassung des Deutschen Bundes (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1870. S. 627 ff.), sowie der mit den Königreichen Bayern und Württemberg über den Beitritt zu dieser Verfassung geschlossenen Verträge vom 23. und 25. November 1870 (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1871. S. 9 ff. und vom Jahre 1870. S. 654 ff.) tritt die beigefügte

Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich.

§ 2. Die Bestimmungen in Artikel 80 der in § 1 gedachten Verfassung des Deutschen Bundes (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1870. S. 647), unter III. § 8 des Vertrages mit Bayern vom 23. November 1870 (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1871. S. 21 ff.), in Artikel 2 Nr. 6 des Vertrages mit Württemberg vom 25. November 1870 (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1870. S. 656), über die Einführung der im Norddeutschen Bunde ergangenen Gesetze in diesen Staaten bleiben in Kraft.

Die dort bezeichneten Gesetze sind Reichsgesetze. Wo in denselben von dem Norddeutschen Bunde, dessen Verfassung, Gebiet, Mitgliedern oder Staaten, Indigenat, verfassungsmäßigen Organen, Angehörigen, Beamten, Flagge usw. die Rede ist, sind das Deutsche Reich und dessen entsprechende Beziehungen zu verstehen.

Dasselbe gilt von denjenigen im Norddeutschen Bunde ergangenen Gesetzen, welche in der Folge in einem der genannten Staaten eingeführt werden.

§ 3. Die Vereinbarungen in dem zu Versailles am 15. November 1870 aufgenommenen Protokolle (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1870. S. 650 ff.), in der Verhandlung zu Berlin vom 25. November 1870 (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1870. S. 657), dem Schlußprotokolle vom 23. November 1870 (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1871. S. 23 ff.), sowie unter IV. des Vertrages mit Bayern vom 23. November 1870 (a. a. O. S. 21 ff.) werden durch dieses Gesetz nicht berührt.

Urkundlich unter Unserer Höchsteigenhändigen Unterschrift und beigedrucktem Kaiserlichen Insiegel.

Gegeben Berlin, den 16. April 1871.

(L. S.) **Wilhelm.**

Fürst v. Bismarck.

Geschichtliche Einleitung.

Von den historischen Ereignissen, die zur Gründung des Deutschen Reichs führten, sollen nur diejenigen vorgetragen werden, die für die Auslegung des geltenden Rechts noch von Bedeutung sind.

Der Krieg des Jahres 1866 führte die Auflösung des alten Deutschen Bundes herbei und die alsdann in Deutschland entstandene staats- und völkerrechtliche Situation wird dadurch charakterisiert, daß Österreich von der neuen Gestaltung Deutschlands ausgeschlossen war (auf Grund des Prager Friedensvertrages Art. IV) und daß in Deutschland 25 selbständige Einzelstaaten übrigblieben, die durch kein staatsrechtliches und außer dem hier nicht in Betracht kommenden Zollverein auch durch kein völkerrechtliches Band vereinigt waren, so daß sie für jede andere Verbindung freie Hand hatten. Im Gebrauche dieser ihrer unbeschränkten Freiheit schlossen die nördlich des Mains gelegenen Einzelstaaten die Augustbündnisse des Jahres 1866. Die Bündnisse wurden eingeleitet (wenn man die bereits vorausgegangenen Vorschläge auf Reformierung des alten Bundes außer Betracht läßt) durch ein Rundschreiben der preußischen Regierung v. 10 Juni 1866, in welchem den anderen deutschen Regierungen Grundzüge einer neuen Bundesverfassung zur Erwägung mitgeteilt und gleichzeitig die Regierungen aufgefordert wurden, sich darüber schlüssig zu machen, „ob sie eventuell, wenn in der Zwischenzeit bei der drohenden Kriegsgefahr die bisherigen Bundesverhältnisse sich lösen sollten, einem auf der Basis dieser Modifikationen des alten Bundesvertrages neu zu errichtenden Bunde beizutreten geneigt sein würden" (Staatsarchiv Bd. XI Nr. 2310, 2317 S. 104 ff.). Diese Grundzüge enthielten ungefähr dasselbe wie die jetzt geltende Verfassungsurkunde des Deutschen Reichs, abgesehen davon daß nach dem Entwurf die militärischen Befugnisse des Königs von Bayern insofern etwas weiter gehen sollten, als seinem Oberbefehl im Frieden nicht nur die Truppen des eigenen Kontingents, sondern alle Truppen der sogenannten „Südarmee" unterstellt werden sollten. Auf der Grundlage dieses Angebots der preußischen Regierung kam am 18. Aug. 1866 zwischen Preußen, Sachsen-Weimar, Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Coburg-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Reuß j. L., Schaumburg-Lippe, Lippe, Lübeck, Bremen und Hamburg ein Vertrag folgenden Inhalts zustande (Ges.S. S. 626):

Die Regierungen der genannten Staaten schlossen ein Offensiv- und Defensivbündnis zur Erhaltung der Unabhängigkeit und Integrität sowie

der inneren und äußeren Sicherheit ihrer Staaten und stellten ihre Truppen unter den Oberbefehl des Königs von Preußen. Sie verpflichteten sich dem neu zu gründenden Bunde eine Verfassung zu geben. Für diese Bundesverfassung wurden die preußischen Grundzüge v. 10. Juni 1866 als Grundlage anerkannt. Es wurde beabsichtigt, die Verfassung unter Mitwirkung eines gemeinschaftlich zu berufenden Parlaments festzustellen. Zunächst sollten Bevollmächtigte nach Berlin gesandt werden, um nach Maßgabe der Grundzüge v. 10. Juni 1866 den Entwurf der Bundesverfassung aufzustellen, der dem Parlament zur Beratung und Vereinbarung vorgelegt werden sollte. Endlich kamen die Regierungen überein, gleichzeitig Wahlen der Abgeordneten zum Parlament auf Grund des Reichswahlgesetzes v. 12. April 1849 anzuordnen und das Parlament gemeinschaftlich einzuberufen. Die zeitliche Dauer dieses Abkommens erstreckte sich bis zum Abschluß des neuen Bundesverhältnisses, höchstens aber auf ein Jahr, wenn der neue Bund nicht vor Ablauf eines Jahres geschlossen sein sollte. Dem Vertrage v. 18. Aug. 1866 traten am 21. August 1866 beide Mecklenburg bei unter Vorbehalt der Zustimmung ihrer Stände, die am 14. Okt. 1866 erteilt wurde, durch den Frieden v. 4. Sept. 1866 folgte das Großherzogtum Hessen „für seine sämtlichen nördlich des Mains liegenden Gebietsteile", am 26. Sept. trat Reuß ä. L. bei, am 8. Okt. Sachsen-Meiningen und am 21. Okt. 1866 das Königreich Sachsen gemäß den Friedensverträgen gleichen Datums.

Auf Grund dieser völkerrechtlichen Vereinbarung der nördlich des Mains gelegenen deutschen Staaten sollte nunmehr für diese Staaten ein neues Bundesverhältnis geschaffen werden, das mit einer tiefgreifenden Veränderung der Verfassung der einzelnen Staaten verbunden war, und deshalb forderten die beteiligten Regierungen von ihren Parlamenten die gesetzliche Ermächtigung, Abgeordnete nach dem Reichswahlgesetz v. 12. April 1849 einzuberufen, welche die neu zu schaffende Bundesverfassung mit der Gesamtheit der Regierungen vereinbaren sollten. Das preußische Abgeordnetenhaus aber nahm diese Vorlage nur mit der Abänderung an, daß der neu zu wählende Reichstag nicht zur Vereinbarung, sondern nur zur Beratung der Bundesverfassung befugt sei, weil das Abgeordnetenhaus sich noch die endgültige Genehmigung der neuen Verfassung vorbehalten wollte. Die preußische Regierung bewilligte die Forderung, und die anderen Vertragsstaaten — außer Braunschweig — folgten im wesentlichen diesem Beispiele.

Am 15. Dez. 1866 traten in Berlin die Bevollmächtigten der Vertrags-Regierungen zusammen; sie einigten sich, nachdem ihnen die preußische Regierung ihren Entwurf vorgelegt hatte, über den „Entwurf der Verfassung des Norddeutschen Bundes", der dem Reichstag zur Beratung übergeben werden sollte, und der Krone Preußen wurde die Ermächtigung erteilt, den Reichstag einzuberufen, ihm den Verfassungsentwurf vorzulegen und Fürsorge zu treffen, daß der Entwurf dem Reichstag gegenüber vertreten werde.

Der demgemäß einberufene Reichstag nahm den Entwurf nach eingehender Beratung und nach erheblichen Veränderungen am 16. April 1867 an. Am 17. April erklärte im Auftrage des Königs von Preußen und auf Grund der dem König von den Verbündeten Regierungen übertragenen Machtvollkommenheit Fürst Bismarck als Präsident der Bundeskommissarien, daß die Verfassung so, wie sie aus der Schlußberatung des Reichstags hervorgegangen war, durch die zum Norddeutschen Bunde vereinigten Re-

gierungen angenommen sei (St.B. des Reichstags 731), und alsdann wurde der sogen. „konstituierende" Reichstag geschlossen. (Der Reichstag besaß tatsächlich nur die Vollmacht, die Verfassung zu beraten, und die Bezeichnung „konstituierender" Reichstag ist also staatsrechtlich ungenau; sie bringt eine Funktion zum Ausdruck, über die der Reichstag nicht verfügte, aber da die Bezeichnung üblich ist, soll sie auch hier und später angewendet werden.)

Die so vereinbarte Verfassung wurde darauf von den Regierungen ihren Landtagen vorgelegt und in Preußen und den anderen Staaten durch ein Landesgesetz besonders angenommen und eingeführt, das nach Maßgabe der für Verfassungsänderungen bestehenden Vorschriften erlassen wurde.

Das in Preußen am 24. Juni 1867 (Ges.S. S. 817) für die Einführung der Verfassung bestimmte Publikationspatent lautet:

„Wir, Wilhelm usw., tun kund und fügen hiermit zu wissen:

Nachdem die Verfassung des Norddeutschen Bundes von den verbündeten Fürsten und Freien Städten mit dem Reichstag vereinbart worden ist, und die Zustimmung beider Häuser des Landtags der Monarchie erhalten hat, verkünden Wir nachstehend die gedachte Verfassung und bestimmen zugleich, daß dieselbe im ganzen Umfange der Monarchie einschließlich des Jadegebiets und der durch die Gesetze v. 20. Sept. und 24. Dez. 1866 mit derselben vereinigten Landesteile am 1. Juli dieses Jahres in Kraft treten soll."

Es wurde also durch ein preußisches Landesgesetz bestimmt, daß vom 1. Juli 1867 ab die Verfassung des Norddeutschen Bundes in Preußen in Kraft treten sollte, und nachdem entsprechende Bestimmungen in den anderen Staaten des Norddeutschen Bundes erlassen waren, wurde am 26. Juli 1867 im Bundesgesetzblatt (Nr. 1 S. 1 ff.) unter Abdruck der Verfassungsurkunde bekannt gemacht, daß die Bundesverfassung von dem König von Preußen und den sämtlichen übrigen Fürsten der verbündeten Staaten, bez. von den Senaten der Freien Städte mit dem zu diesem Zwecke berufenen Reichstage vereinbart, unter dem 25. Juni 1867 verkündigt und am 1. Juli 1867 in Kraft getreten sei. Zugleich erklärte der König von Preußen am Schlusse des Publikandums v. 26. Juli 1867, daß er die ihm durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes übertragenen Rechte, Befugnisse und Pflichten für sich und seine Nachfolger in der Krone Preußen übernehme.

Der Krieg von 1870/71 verband auch die Süddeutschen Staaten mit dem Norddeutschen Bunde, vereinigte also ganz Deutschland und schuf das neue Deutsche Reich. Vorbereitet war diese Entwicklung bereits durch militärische Schutz- und Trutzbündnisse, die seit den Friedensverträgen von 1866 und 1867 zwischen Preußen und den Süddeutschen Staaten geschlossen worden waren. Dazu kam die wirtschaftliche Verbindung, die durch den Zollverein mit organischen Einrichtungen (Zoll-Bundesrat und Zoll-Parlament) für Nord- und Süddeutschland geschaffen wurde.

Ebenso wie die gegenseitige Verbindung der Norddeutschen Staaten ist die der Süddeutschen Staaten mit dem Norddeutschen Bund auf den freien Willensentschluß aller beteiligten Regierungen zurückzuführen. Besonders klar wird diese Tatsache durch das Referat beleuchtet, das der Präsident des Bundeskanzleramts Delbrück über die historischen Vorgänge bei der Einigung zwischen der Regierung des Norddeutschen Bundes und den Regierungen der

Süddeutschen Staaten in der Reichstagssitzung v. 5. Dez. 1870 St.B. 67 ff. vortrug, als die betreffenden Verträge dem Reichstage zur verfassungsmäßigen Beschlußnahme vorgelegt wurden. Danach ging formell die Initiative von Bayern aus, doch kamen, weil die Verhandlungen mit Bayern besondere Schwierigkeiten boten, zunächst die Verträge zwischen dem Norddeutschen Bunde einerseits und Baden und Hessen, bez. Württemberg andererseits, und zuletzt der Vertrag mit Bayern zustande. Entsprechend der Vorschrift des Art. 79 der Verfassung des Norddeutschen Bundes, wonach die Beziehungen des Bundes zu den Süddeutschen Staaten durch besondere Verträge geregelt werden und ihr Eintritt in den Norddeutschen Bund auf den Vorschlag des Bundespräsidiums im Wege der Bundesgesetzgebung zulässig sein sollte, wurden die Verträge dem Reichstag vorgelegt, von ihm genehmigt und im Bundesgesetzblatt verkündet; vgl. den Vertrag mit Baden und Hessen v. 15. Nov. 1870 im B.G.Bl. 1870 S. 650 ff., mit Württemberg v. 21/25. Nov. 1870 im B.G.Bl. 1870 S. 657 ff. und mit Bayern v. 23. Nov. 1870 im B.G.Bl. 1871 S. 9 ff., 23 ff. In den Süddeutschen Staaten selbst wurden die Verträge im Wege der Landesgesetzgebung eingeführt, und nachdem schließlich am 18. Jan. 1871 die Herstellung der Deutschen Kaiserwürde feierlich proklamiert worden war, wurde der Text der Verfassungsurkunde unter Mitwirkung des am 21. März 1871 in Berlin zusammengetretenen und eröffneten ersten deutschen Reichstages neu redigiert und mit einem Reichsgesetz betr. die Verfassung des Deutschen Reichs v. 16. April 1871 B.G.Bl. S. 63 neu eingeführt. (Eingehendere Darstellungen über die Entstehung des Deutschen Reichs finden sich bei Laband I S. 3 ff., Meyer S. 154 ff. §§ 58—68, wo die weitere Literatur angeführt ist, ferner Hänel Staatsrecht I § 1 ff., Zorn I S. 1 ff., Arndt S. 1 ff., v. Sybel Die Begründung des Deutschen Reichs durch Wilhelm I. 1889 ff., Fürst Bismarck Gedanken und Erinnerungen 1898.)

Eingang.

Verfassung des Deutschen Reichs.

Seine Majestät der König von Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes, Seine Majestät der König von Bayern, Seine Majestät der König von Württemberg, Seine Königliche Hoheit der Großherzog von Baden und Seine Königliche Hoheit der Großherzog von Hessen und bei Rhein für die südlich vom Main belegenen Teile des Großherzogtums Hessen, schließen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes. Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen und wird nachstehende

Verfassung

haben.

I. Zur Frage der vertrags- und gesetzmäßigen Grundlagen des Reichs.
II. Die in dem Eingang zum Ausdruck kommenden Rechtsgarantien für die Einzelstaaten gegenüber der Reichsgesetzgebung.
  1. Die Mitglieder des Bundes.
  2. Ihr Zusammenschluß zu einem Bunde.
  3. Die ewige Dauer des Bundes.
  4. Die allgemeine Zweckbestimmung des Bundes.
    a) Der Schutz des Bundesgebietes.
    b) Der Schutz des innerhalb des Bundesgebietes gültigen Rechts.
    c) Die Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes.
III. Der Bund führt den Namen „Deutsches Reich".
IV. Das Deutsche Reich wird „nachstehende Verfassung" haben.

I. Zur Frage der vertrags- und gesetzmäßigen Grundlagen des Reichs.

Das Deutsche Reich ist, wie allgemein anerkannt ist, der Rechtsnachfolger des Norddeutschen Bundes. Im Art. 79 der Verfassung des Norddeutschen Bundes war für den nachträglichen Eintritt der Süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund der Weg der Bundesgesetzgebung vorbehalten. Dieses Gesetz wurde u. d. 16. April 1871 B.G.Bl. S. 63 erlassen, nachdem das in dem Eingang der Reichsverfassung kundgegebene Vertragsverhältnis zwischen dem König von Preußen als Vertreter des Norddeutschen

Bundes und den Monarchen der Süddeutschen Staaten geschlossen war. Dagegen haben sich an die Entstehung des Norddeutschen Bundes in der staatsrechtlichen Literatur Streitfragen geknüpft, deren Lösung für die grundsätzliche Auffassung der staatsrechtlichen Beziehungen zwischen Reich und Einzelstaaten und damit für das Verständnis des in der Bestimmung des Eingangs der Verfassung zum Ausdruck kommenden Rechtsverhältnisses wesentlich ist; die Bestimmung des Eingangs der Reichsverfassung stimmt nämlich wörtlich überein mit dem Eingang der Verfassung des Norddeutschen Bundes, abgesehen davon, daß dort natürlich als die das Bündnis schließenden Bundesfürsten die Monarchen sämtlicher Einzelstaaten und die Senate der drei freien Städte des Norddeutschen Bundes genannt sind. Die meisten Schriftsteller, insbesondere Laband I S. 22 ff., 80 ff., Zorn I § 2, Hänel Studien S. 53 ff., 75 ff., Staatsrecht I S. 14 ff., v. Rönne II 1 S. 27 ff., Jellinek Lehre von den Staatenverbindungen S. 301 ff., Anschütz Enzyklopädie S. 505 ff., Arndt S. 31, 194 (weitere Literatur bei Meyer S. 176 ff.) sind darüber einig, daß das Reich ein Bundesstaat, d. h. ein von den Einzelstaaten selbständiges, ihnen übergeordnetes Staatswesen mit eigener Rechtspersönlichkeit ist, daß zwischen den deutschen Einzelstaaten eine vertragsmäßige Verbindung nicht mehr besteht und daß die Beziehungen zwischen Reich und Einzelstaaten sich in den Bestimmungen der Reichsverfassung, die den Charakter eines variablen Reichsgesetzes hat, erschöpfen. Über die Entstehung des in dem Norddeutschen Bund wie in dem Reich gegebenen Bundesstaates, der, wenn er auf der Verfassung beruht, sich die Verfassung nicht selbst gegeben haben kann, sind die Auffassungen der vorerwähnten Schriftsteller unter sich geteilt (vgl. über die verschiedenen Ansichten das Referat von Meyer-Anschütz S. 176 ff.). Die sich hierauf erstreckenden Streitpunkte können dahingestellt bleiben, weil das Reich, sei es mit oder ohne die Möglichkeit einer juristischen Konstruktion seiner Entstehung, sei es in oder außer Harmonie mit den überlieferten Begriffen der Rechtswissenschaft, seit vier Jahrzehnten tatsächlich besteht.

In eine zweite Kategorie der Ansichten über die staatsrechtliche Natur des Reichs gehört der von v. Seydel S. 15 ff. vertretene Standpunkt, wonach die Verfassung nichts als ein völkerrechtlicher Vertrag und in Konsequenz dieser Auffassung das Reich nicht ein Bundesstaat, sondern ein Staatenbund sein soll; dieser Standpunkt ist deshalb fast allseitig abgelehnt worden.

Einen zwischen beiden Auffassungen vermittelnden Standpunkt nimmt Meyer S. 175 f. ein, der davon ausgeht, daß die Verfassung des Reichs auf einem völkerrechtlichen Vertrage beruht, daß aber die Verfassung kraft ihrer durch sie selbst gegebenen Bestimmung des Art. 78, wonach die Abänderung auf dem Wege der Reichsgesetzgebung erfolgen solle, die Wirksamkeit eines Reichsgesetzes erhalten habe. Meyer S. 588 ff. erkennt an, daß im Verhältnis zwischen Reich und Einzelstaaten neben den durch die Verfassung vorgesehenen reichsgesetzlichen Bestimmungen noch vertragsmäßige Beziehungen erhalten sind. Mit diesem Standpunkt stimmen ungefähr überein: H. Schulze Deutsches Staatsrecht § 74 S. 165, Brie Theorie der Staatenverbindungen S. 130 f., Fleischmann Der Weg der Gesetzgebung in Preußen S. 75 A. 163, v. Stengel in Schmollers Jahrbüchern Bd. 22 S. 1162 ff., Löning Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reichs S. 22. Zu dem gleichen Ergebnis kommt ungefähr v. Jagemann S. 42 ff. Für

die Fortgeltung vertragsmäßiger Grundlagen des Reichs sind auch Bähr in den Preußischen Jahrbüchern Bd. 28 S. 72 ff. und die bei Meyer § 164 A. 9 S. 590 angeführten Schriftsteller — vgl. auch O. Mayer im Arch.f.öff.R. Bd. 18 S. 357 A. 363 ff.

Dieser dritten Kategorie der möglichen Ansichten steht die hier zu vertretende Auffassung am nächsten. Es ist prinzipiell anzuerkennen, daß das Reich ein Bundesstaat und kein Staatenbund ist. Im Anschluß an die in der Literatur vielfach, namentlich bei Laband I S. 83 ff. vertretene Begründung kann dieser Standpunkt damit gerechtfertigt werden, daß das Reich in dem Kaiser, Bundesrat und Reichstag seine eigenen Organe besitzt, daß es ferner seine eigene Kompetenz durch Reichsgesetz in grundsätzlich unbeschränktem Maße ausdehnen kann (Art. 78 R.V.) und daß ihm die Befugnis zur eigenen Gesetzgebung mit der Wirkung zusteht, daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen (Art. 2 R.V.). Diese Tatsachen geben dem Reich im Verhältnis zu den Einzelstaaten ein Maß von Selbständigkeit und eigener Staatsgewalt, das mit der Annahme einer bloß völkerrechtlichen Bindung der Einzelstaaten unvereinbar sein würde. Auch das Reichsgericht (4. Cs. Urt. v. 12. Mai 1899 Bd. 44 S. 206) hat gelegentlich ausgesprochen, daß nach den Bestimmungen der Reichsverfassung eine organische bundesstaatliche Verbindung zwischen sämtlichen deutschen Einzelstaaten hergestellt sei — vgl. ferner die Entsch. v. 10. Juni 1899 5. Cs. Bd. 44 S. 380. Daß das Reich in vermögensrechtlicher Beziehung eine eigene Persönlichkeit darstellt, daß es also einen Reichsfiskus gibt, der von dem Fiskus der Einzelstaaten verschieden und der selbständige Träger von Rechten und Pflichten ist, wird in der Praxis allgemein anerkannt. Daneben sind aber die vertragsmäßigen Grundlagen der Entstehung des Reichs noch in gewissem Grade wirksam. Darauf weist die Entstehungsgeschichte des Reichs hin.

Durch die Augustverträge von 1866 hatten sich die Regierungen der Einzelstaaten des Norddeutschen Bundes im Wege des Staatsvertrages verpflichtet, ein Bündnis von der Art, wie es im Norddeutschen Bunde zustande gekommen ist, zu errichten. Durch die tatsächliche Gründung dieses Bundes sind zwar die Augustverträge erledigt, aber der Bund konnte nur dadurch ins Leben treten, daß die Einzelstaaten ihre Regierungen ermächtigt haben, und zwar im Wege der bei ihnen zuerst landesgesetzlich eingeführten Verfassung des Norddeutschen Bundes, ein Bündnis zu schließen, wie es im Eingang der Verfassung dargestellt ist, und diesem Bund die im Art. 1—78 (bez. 1—80 der Verfassung des Nordd. Bundes, der 80 Artikel hatte) ausgeführte Verfassung zu geben. Durch die landesgesetzliche Einführung der Verfassung war der Tatsache Rechnung getragen, daß der von den Regierungen geschlossene Staatsvertrag mit einer tiefgehenden Veränderung des Verfassungsrechts der Einzelstaaten verbunden war. In der Verfassung des Norddeutschen Bundes, die von der Reichsverfassung nur in einem für die vorliegende Frage nicht wesentlichen Maße abweicht, wurde der durch den Staatsvertrag der Einzelstaaten geschaffenen Gemeinschaft ein so großartiges Feld der Kompetenz, so weitreichende organisatorische Befugnisse und ein nach Zahl und Gewicht so bedeutendes Maß gemeinsamer Einrichtungen verliehen, daß (im Sinne der durch die staatsrechtliche Theorie ausgebildeten Begriffsunterscheidung zwischen Bundesstaat und Staatenbund) dieser Gemeinschaft mit Recht die juristische Qualifikation des Bundesstaats und

damit die einer eigenen Rechtspersönlichkeit gegeben wird. Es lief also darauf hinaus, daß im Wege von Staatsverträgen der Einzelstaaten ein neuer Staat errichtet wurde, ein Fall, der wegen seiner Eigenart in der Rechtsgeschichte nicht seinesgleichen findet, aber weder durch positive Bestimmungen des Staatsrechts noch durch solche des Völkerrechts ausgeschlossen wird. Die Eigentümlichkeit der Konstruktion, daß ein Bundesstaat als durch einen Staatsvertrag der Einzelstaaten gegründet erscheint, wird gemildert, wenn man sich vorstellt, daß es nur eine Quantitätsfrage ist, ob die Voraussetzungen für einen Bundesstaat oder Staatenbund gegeben sind. Wenn das Reich von den drei für seine Qualifikation als Bundesstaat maßgebenden Faktoren zwei nicht besäße und nur den einen, auf den das Hauptgewicht gelegt wird, die Kompetenz-Kompetenz (Art. 78), aber davon tatsächlich keinen Gebrauch machte und im übrigen nur über ganz geringe Kompetenzen verfügte, so wäre es mindestens zweifelhaft, ob man dann das Reich noch als Bundesstaat bezeichnen könnte; die Bezeichnung wäre dann ein Titel ohne Inhalt. Noch zweifelhafter wäre es, wenn die Kompetenz-Kompetenz fehlte und nur einer der beiden anderen Faktoren bei einer sehr geringen materiellen Kompetenz vorhanden wäre. Mit Rücksicht auf die tatsächlich gegebene Quantität der Reichskompetenzen ist es allerdings zweifelsfrei, daß mit dem Reich ein selbständiger Staat geschaffen ist, und dadurch war die Möglichkeit gegeben, daß dieser neue Bund, nachdem er einmal errichtet war, der Rechtssphäre der Einzelstaaten entrückt wurde, und daß die Verfassung, mit welcher der neue Bund in seiner Eigenschaft als selbständiger Staat und in Ausführung der dem Vertrage der Einzelstaaten zugrunde liegenden Absichten ausgestattet wurde, den Charakter eines von dem Willen der Einzelstaaten nicht mehr abhängigen Reichsgesetzes erhielt. Die dauernde Voraussetzung für die Existenz dieses Bundes, der durch den Beitritt der Süddeutschen Staaten nur eine Erweiterung und keine Veränderung seiner rechtlichen Natur erfahren hat, bildet jedoch das in dem Eingang der Verfassung zum Ausdruck gebrachte vertragsmäßige Verhältnis. Die Bestimmung des Eingangs ist für die Einzelstaaten ein Staatsvertrag mit der völkerrechtlichen Wirkung eines solchen, daß, soweit der Rechtsinhalt des Eingangs reicht (nur der erste Satz kommt in Betracht), die Einzelstaaten wechselseitig gebunden und berechtigt sind. In formaler Hinsicht ist die Rechtsgültigkeit dieses Vertrages dadurch gewahrt, daß mit dem sonstigen Inhalt der Verfassung auch diese Bestimmung in den Einzelstaaten nach den für Landesgesetze wie für Staatsverträge bestehenden Vorschriften unter Mitwirkung der dazu erforderlichen Organe zustande gekommen ist. Andererseits haben dadurch, daß diese Bestimmung formell einen Bestandteil der Verfassungsurkunde bildet (und zwar mit der von den Einzelstaaten durch dieselben Gesetze erteilten Zustimmung) die Einzelstaaten sich dem Reich gegenüber verpflichtet, einseitig an dem Bündnis nichts mehr zu ändern, abgesehen davon, daß Veränderungen dieses Bündnisses, die mit der Änderung einer der im Art. 1—78 der Verfassung ausgedrückten Bestimmungen verbunden sein würden, schon nach der positiven Vorschrift des Art. 78 von den Einzelstaaten nicht mehr einseitig vollzogen werden könnten. Die Bestimmung ist also für die Einzelstaaten Vertragsrecht. Der Vertrag ist nicht zwischen dem Reich und den Einzelstaaten, sondern zwischen den Einzelstaaten untereinander geschlossen; jedoch können die Einzelstaaten über dieses

Vertragsrecht nicht mehr einseitig verfügen, soweit direkt oder indirekt eine der Verfassungsbestimmungen (Art. 1—78) in Mitleidenschaft gezogen wird; denn sie haben bei der Gründung des Reichs auf die ihnen bis dahin zustehenden, in der Verfassung ausgedrückten Hoheitsrechte endgültig verzichtet. Daraus ergibt sich, daß zur Abänderung der im ersten Satz des Eingangs enthaltenen Bestimmung die Zustimmung sämtlicher Einzelstaaten und eventuell ein verfassungänderndes Reichsgesetz (Art. 78 Abs. 1) erforderlich ist. Ob unter Umständen durch eine Abänderung nur die Rechtslage eines einzelnen Bundesstaats (neben der des Reichs) betroffen wird, wenn nur ein Einzelstaat weitere, an sich nicht zur Disposition des Reichs stehende Rechte aufgibt und deshalb außer dem verfassungändernden Reichsgesetz nur die Zustimmung dieses Einzelstaats notwendig ist, muß nach Lage des einzelnen Falls beurteilt werden. Als Reichsgesetz gilt also die Verfassung nur mit ihrem in den Art. 1—78 ausgedrückten Inhalt. Die Bestimmung des Eingangs hat für die Reichsverfassung nicht eigentlich dispositive Bedeutung — wie fast allgemein angenommen wird — aber sie hat die Bedeutung einer reichsgesetzlichen Anerkennung des Staatsvertrages der Einzelstaaten und damit den Wert der Anerkennung einer für Änderungen der Verfassung, die nach der grenzenlosen Bestimmung des Art. 78 an sich möglich wären, gezogenen Schranke; der dispositive Sinn der Bestimmung kommt durch ihre Aufnahme in die Landesgesetzblätter der Einzelstaaten zum formalen Ausdruck.

Die staatsrechtliche Praxis vertritt durchaus den Standpunkt, daß, soweit nicht die positiven Bestimmungen der Verfassung entgegenstehen, die vertragsmäßigen Beziehungen zwischen den Einzelstaaten noch wirksam sind. Dies ist von Vertretern des Bundesrats im Reichstage durch zahlreiche Erklärungen bezeugt worden, in denen die wechselseitige „Vertragstreue" der Einzelstaaten nicht als eine historische Reminiszenz, sondern als ein in der Gegenwart und für alle Zukunft wirksames Element verkündet ist; vgl. u. a. die von v. Seydel S. 23 angeführte Erklärung des Fürsten Bismarck v. 5. April 1884 (Hirth's Annalen 1886 S. 350 ff.) und den von v. Jagemann S. 45 aus der „Bundespraxis" (Praxis des Bundesrats) mitgeteilten Satz:

„Die Entstehung weist deutlich nach, daß die Verfassung auf dem Vertragsweg zustande gekommen ist. . . . . Der Vorlage an den Reichstag und dem Umstande, daß sie durch seine Genehmigung zugleich die Gesetzeskraft erlangte, ist nur die Wirkung beizulegen, daß die Verfassung nicht einseitig durch andre Einverständnisse der verbündeten Regierungen abgeändert werden kann, sondern daß dazu die Zustimmung des Reichstags erforderlich ist. Beide Eigenschaften, Bundesvertrag und Gesetz mit ihren Wirkungen, bestehen daher nebeneinander. In Gemäßheit dieser Auffassung aber unterliegen die Bestimmungen des in der Verfassung enthaltenen Vertrages der Bundesregierungen, welche sich auf das Recht der letzteren beziehen, den Grundgesetzen über die Auslegung der Verträge."

Der Eingang der Verfassung ist also insofern von größter rechtlicher Bedeutung, als in ihm die vertragsmäßigen Beziehungen der Einzelstaaten zum positiven Ausdruck gekommen sind. Unter diesem Gesichtspunkt ist er zu verstehen, daß bei der Vorlegung des bayrischen Vertrages v. 23. Nov. 1870 auf eine Anfrage des Abg. Lasker der Präsident Delbrück in der Reichstags-

sitzung v. 8. Dez. 1870 St.B. 140 die förmliche Erklärung abgab, daß in den Vertrag mit Bayern nicht bloß die einzelnen Artikel der Verfassung des Norddeutschen Bundes, sondern auch die Bestimmung des Eingangs dieser Verfassung übernommen sei. Unter demselben Gesichtspunkt ist es zu verstehen, daß Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 9. Juli 1879 St.B. 2197 erklärte:

„Die verfassungsmäßige Definition des Reichs befindet sich in dem einleitenden Satze zur Verfassung über den Bundesvertrag, den die Verbündeten Regierungen untereinander abgeschlossen haben, und der da lautet, daß der König von Preußen und die Übrigen einen ewigen Bund schließen."

Der Wortlaut des Eingangs bringt allerdings in erster Reihe nur einen historischen abgeschlossenen Vorgang zum Ausdruck, aber aus diesem Vorgang ergeben sich unmittelbar verpflichtende Rechtssätze für die Zukunft, sei es auch nur des Inhalts, daß in Zukunft erhalten bleiben soll, was schon bestand, als die Verfassung ins Leben trat. Auch in einem solchen Versprechen, wenn es genügend fixiert ist, liegt ein Rechtssatz, dessen positive Konsequenzen nunmehr geprüft werden sollen.

II. Die in dem Eingang zum Ausdruck kommenden Rechtsgarantien für die Einzelstaaten gegenüber der Reichsgesetzgebung.

Der Eingang spricht aus, daß die Monarchen der deutschen Einzelstaaten und die Senate der Freien Städte einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechts sowie zur Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes schließen. Wenn dieser Satz Wahrheit bleiben soll, so müssen die Elemente, auf denen sich das im Eingang geschilderte Bundesverhältnis aufbaut, der Disposition der Reichsgesetzgebung entzogen sein. Danach ist für die Einzelstaaten garantiert:

1. die Existenz der den Bund schließenden staatsrechtlichen Persönlichkeiten;
2. deren Zusammenschluß zu einem Bunde;
3. die Ewigkeit des Bundes;
4. die allgemeine Zweckbestimmung des Bundes.

1. Die Mitglieder des Bundes.

Als solche sind im Eingange genannt: der König von Preußen, die Könige von Bayern und Württemberg, sowie die Großherzöge von Baden und Hessen, letzterer für die südlich vom Main belegenen Teile des Großherzogtums Hessen.

Der König von Preußen tritt im Namen des Norddeutschen Bundes auf. Staatsrechtlich ist dies durchaus begründet. Denn für den Norddeutschen Bund galt nach Art. 11 seiner Verfassung dieselbe Bestimmung, wie jetzt nach Art. 11 R.V. für das Reich. Danach lag es dem König von Preußen verfassungsmäßig ob, den Norddeutschen Bund bei den Verträgen mit den Süddeutschen Staaten zu vertreten, die zur Gründung des Reiches geführt haben. Das Reich ist nichts anderes als eine Fortsetzung des Norddeutschen Bundes. Der durch diesen Bund geschaffene Zusammen-

schluß der nördlich des Mains gelegenen deutschen Einzelstaaten wurde bei der Gründung des Reichs nicht aufgelöst, sondern durch den Beitritt der Süddeutschen Staaten erweitert. Die Bezugnahme auf den Norddeutschen Bund im Eingang ist also ein vollkommener Ersatz für die wörtliche Anführung der als Mitglieder des Norddeutschen Bundes an dem Bündnis beteiligten Landesherren.

Nach dem Eingang der Verfassung des Norddeutschen Bundes umfaßte dieser Bund folgende Mitglieder: den König von Preußen, den König von Sachsen, den Großherzog von Mecklenburg-Schwerin, den Großherzog von Sachsen-Weimar-Eisenach, den Großherzog von Mecklenburg-Strelitz, den Großherzog von Oldenburg, den Herzog von Braunschweig und Lüneburg, den Herzog von Sachsen-Meiningen und Hildburghausen, den Herzog zu Sachsen-Altenburg, den Herzog zu Sachsen-Coburg und Gotha, den Herzog von Anhalt, den Fürsten zu Schwarzburg-Rudolstadt, den Fürsten zu Schwarzburg-Sondershausen, den Fürsten zu Waldeck und Pyrmont, die Fürstin Reuß ä. L., den Fürsten Reuß j. L., den Fürsten von Schaumburg-Lippe, den Fürsten zur Lippe, den Senat der freien und Hansestadt Lübeck, den Senat der freien Hansestadt Bremen, den Senat der freien und Hansestadt Hamburg, — und zwar wie es in dem Eingang der Verfassung heißt: „jeder für den gesamten Umfang ihres Staatsgebietes" — und endlich den Großherzog von Hessen und bei Rhein für die nördlich vom Main belegenen Teile des Großherzogtums Hessen.

Diese Staaten müssen dem Reich als Mitglieder erhalten bleiben, und der Eingang der Reichsverfassung enthält insofern eine Kollektivgarantie. Fürst Bismarck erklärte in der Sitzung des Abgeordnetenhauses v. 11. Dez. 1867 St.B. 337 ff. bei der Verhandlung über den zwischen Preußen und Waldeck geschlossenen Akzessionsvertrag (sogen. Administrativ-Konvention):

„Nach der Bundesverfassung haben wir (d. h. Preußen), ebenso wie alle Bundesgenossen die Souveränität der einzelnen Staaten garantiert. Es ist dies eine Kollektivgarantie, und man kann vielleicht nicht unrichtig sagen, daß wir dem Königreich Sachsen, dem Großherzogtum Oldenburg die Souveränität Waldecks ebenso garantiert haben, als wir sie dem Fürsten von Waldeck direkt garantiert haben, und daß daher die Zustimmung eines einzelnen Mitglieds nicht ausreicht, um eine der Souveränitäten des Bundes verschwinden zu lassen."

Zu der in dem letzten Satz berührten Frage, ob die Kollektivgarantie auch in dem Sinne wirksam sei, daß ein Einzelstaat selbst mit seiner Zustimmung nicht aus dem gemeinsamen Verband entlassen werden dürfe, weil seine Existenz auch den anderen Staaten garantiert sei, hat Fürst Bismarck in seinen folgenden Ausführungen erklärt, daß er diese Frage unentschieden lasse, weil es sich damals nicht um eine Realunion zwischen Preußen und Waldeck, sondern nur um eine sogen. Administrativ-Konvention handelte, d. h. um einen Vertrag, durch den nahezu die gesamte Verwaltung des Fürstentums auf Preußen übertragen wurde. Fürst Bismarck hat sich dann nur mit der Frage beschäftigt, ob die aus einer Realunion sich ergebende anderweitige Stimmenverteilung im Bundesrat einer Regelung durch ein die Verfassung änderndes Reichsgesetz bedürfe und hat diese Frage bejaht mit Rücksicht darauf, daß von dem Abg. Twesten St.B. 340 auch dies in Zweifel gezogen war; vgl. v. Rönne I S. 62 A. 1.

Die vom Fürsten Bismarck anerkannte verfassungsmäßige Garantie der Einzelstaaten als selbständiger Staatswesen kann nur in der Bestimmung des Eingangs gefunden werden; die Vorschriften des Art. 1 (Bundesgebiet) und Art. 6 (Verteilung der Stimmen im Bundesrat) würden bei dem Ausschluß eines Mitglieds zwar in Mitleidenschaft gezogen werden, könnten aber abgeändert werden, und deshalb wäre, wenn der Anspruch der Einzelstaaten auf Existenz lediglich auf diesen letzteren Verfassungsbestimmungen beruhte, die Majorisierung des betreffenden Einzelstaates durch ein die Verfassung änderndes Reichsgesetz nicht ausgeschlossen (vgl. Bismarck a. a. O. St.B. 341):

„Es steht mit dürren Worten in der Verfassung, daß der souveräne Fürst von Waldeck Mitglied des Bundes ist; er ist im Eingang aufgeführt, unter denen, die ihn schließen."

Diesem unzerstörbaren Anspruch der Einzelstaaten auf Zugehörigkeit zum Reiche entspricht die in gleicher Weise durch die Aufzählung der Mitglieder im Eingang festgestellte Pflicht, im Reiche zu bleiben. Kein Einzelstaat darf einseitig und eigenmächtig den Verband, dem er als Mitglied des Reichs angehört, verlassen, — ebenso Meyer S. 590 A. 10, wo die weitere Literatur für und gegen diese Ansicht angeführt ist.

In der durch den Eingang geschaffenen Garantie ist also neben der Bindung aller Mitglieder des Reichs ein Schutz der Einzelstaaten gegen Übermacht und Stimmenmehrheit zu finden. Gesondert hiervon sind diejenigen Fälle zu betrachten, in denen mit Zustimmung des betreffenden Einzelstaats Änderungen im Bestande der Dynastien, des Staatsgebiets und der staatlichen Selbständigkeit (außerhalb des verfassungsmäßigen Bereichs der Reichsgesetzgebung) eintreten. Es können hier in Betracht kommen: Grenzregulierungen, sonstige Gebietsveränderungen — in beiden Fällen wird zu unterscheiden sein, ob es sich um einen Gebietsaustausch mit einem deutschen oder mit einem ausländischen Staat handelt — ferner die Abtretung von Staatshoheitsrechten an andere deutsche Einzelstaaten oder an Staaten des Auslandes, Personal- und Realunionen mit anderen deutschen Staaten oder mit Staaten des Auslandes, Thronstreitigkeiten verschiedener Kronprätendenten, der Eintritt anderer Dynastien in die Herrschaft über zum Reiche gehörige Staaten und der freiwillige, mit Zustimmung der anderen Staaten erfolgende Austritt eines Einzelstaates aus dem Reich.

Überall ist nur an diejenigen Fälle gedacht, in denen der beteiligte deutsche Einzelstaat selbst eine solche Verbindung mit einem anderen deutschen Einzelstaate oder mit einem ausländischen Staate sucht. Ist dies nicht der Fall, so ist die Kompetenz des Reiches ohne weiteres begründet. Geht der Zwang von einem ausländischen Staat aus, so gilt, da einer der im Eingang aufgeführten Bundeszwecke der Schutz des Bundesgebiets ist, unbestritten der Grundsatz, daß gegenüber ausländischen Angriffen alle Mitglieder des Reiches einen gleichmäßigen Anspruch auf Schutz haben, den zu gewähren gemäß Art. 11 R.V. Sache des Kaisers ist. Handelt es sich aber um Streitigkeiten solcher Art zwischen mehreren deutschen Einzelstaaten, so ist die Zuständigkeit des Bundesrats nach Art. 76 R.V. begründet.

Für Fälle, in denen der betreffende Staat selbst eine derartige, neue Verbindungen mit anderen deutschen Einzelstaaten oder mit dem Ausland

schaffende Aktion unternehmen will, wird davon auszugehen sein, daß grundsätzlich, d. h. soweit die Reichsverfassung nichts Gegenteiliges für bestimmte Fälle vorschreibt, jeder Einzelstaat Herr im eigenen Hause geblieben ist, aber der Fall wird zur Reichsangelegenheit, wenn das dem Reich immanente Interesse an der Integrität des Reichsganzen, an der Aufrechterhaltung des äußeren und inneren Friedens berührt wird, und dieser Fall ist insbesondere dann gegeben, wenn von einem Einzelstaat eine Verbindung mit dem Ausland gesucht wird, sei es in der Form der Realunion, der Personalunion, des Gebietsaustausches, der Abtretung von Staatshoheitsrechten, der Begünstigung ausländischer Kronprätendenten usw. Hieraus wird ausnahmslos die Gefahr von Verwickelungen mit dem Ausland entstehen, und da das Reich verfassuugsmäßig verpflichtet ist, zum Schutze jedes Einzelstaates gegenüber dem Ausland einzutreten, so wird der Schluß nicht abzuweisen sein, daß sich hieraus für das Reich das Recht und die Pflicht ergibt, den betreffenden Einzelstaat gegebenenfalls an der Eingehung solcher Verbindungen zu verhindern. Dies fällt in den Bereich der Exekutivgewalt. Eine Frage der Gesetzgebung werden solche Verbindungen mit dem Auslande nur dann bilden, wenn spezielle Bestimmungen der Verfassung, z. B. Art. 1 (Umfang des Bundesgebiets) oder Art. 6 (Stimmenverteilung im Bundesrat) berührt werden. Dies ist z. B. bei der Personalunion sowie bei der Kronprätendentur einer in naher Verbindung mit einem ausländischen Herrscherhaus stehenden Persönlichkeit nicht der Fall; es ändert sich dann weder der Umfang des Reichsgebietes noch die Stimmenverteilung im Bundesrat, und es würde überhaupt Veranlassung zu einer Änderung der Art. 1 bis 78 R.V., die ein Reichsgesetz erfordert, nicht gegeben sein. Es besteht aber mindestens die Möglichkeit, daß wenn eine ausländische Dynastie, vielleicht die einer europäischen Großmacht, die Herrschaft über einen deutschen Bundesstaat übernimmt, sich daraus für das Reich politische Gefahren ergeben, und wenn man die Zuständigkeit des Reichs, in solchem Falle ordnend und nötigenfalls verhindernd einzuschreiten, nicht auf den im Eingang enthaltenen Rechtssatz stützen will, so würde zuzugeben sein, daß dem unleugbaren und unabweisbaren politischen Interesse des Reichs eine seine Kompetenz begründende Bestimmung nicht zur Seite steht.

Im konst. Reichstag — Sitzung v. 18. März 1867 St.B. 231 — ist allerdings folgendes von dem Abg. v. Carlowitz gestellte Amendement abgelehnt worden:

> „Sämtliche Bundesglieder verpflichten sich gegenseitig dahin, daß sie eine etwaige freiwillige Abtretung ihrer auf einem Bundesgebiet haftenden Souveränitätsrechte ohne Zustimmung der Gesamtheit nur zugunsten eines Mitverbündeten vornehmen wollen.“ (Anl. von 1867 Bd. II Nr. 13 zu I S. 37.)

Dieses Amendement entsprach einer Bestimmung der Wiener Schlußakte v. 15. Mai 1820. Die Debatte, an der sich nur die Abg. Frhr. von Hammerstein St.B. 222 und v. Henning St.B. 224 beteiligten, nahm alsbald eine Wendung, als ob es sich bei diesem Amendement lediglich um die Thronfolgeaussichten des Hauses Cumberland für das Herzogtum Braunschweig handelte. Dabei erklärte der Abg. Frhr. v. Hammerstein, er setze voraus, daß das Amendement aus der Wiener Schlußakte nur in demselben Sinne

übernommen würde, in welchem es zur Zeit des alten deutschen Bundes aufgefaßt worden sei. Nach der Auslegung, die von allen Staatsrechtslehrern dem Art. 6 der Wiener Schlußakte — der die Bestimmung des Amendements enthält — gegeben werde, sei durch die Bestimmung des Art. 6 keineswegs ausgeschlossen, daß deutsche Regenten zugunsten eines Sukzessionsberechtigten verzichten könnten, der nicht Regent eines Staates außerhalb des Bundesgebietes sei. Bei solcher Auslegung würde das Amendement der Thronfolge des Hauses Cumberland in keiner Weise entgegengestanden haben und seine Annahme den Ansprüchen dieses Hauses eher günstig gewesen sein. Mit Rücksicht auf diese Zweifelhaftigkeit der Folgen des Amendements mag dem Fürsten Bismarck jede Entscheidung in der aufgeworfenen Frage unerwünscht gewesen sein. Er hat schließlich das Wort ergriffen St.B. 229, aber keine bestimmte Stellung genommen. Aus seinen Äußerungen ist zu entnehmen, daß er das Bedürfnis für eine derartige Bestimmung vermißte und der Gefahr, „daß Souveräne, die außerhalb des Bundes ein größeres Gebiet besitzen, Mitglieder des Bundes werden", keine praktische Bedeutung beimaß. Darauf wurde das Amendement ohne weitere Erörterung abgelehnt. Aus der Ablehnung des Amendements v. Carlowitz kann also mindestens nichts gegen die hier vertretene Ansicht gefolgert werden. Übrigens ist die Thronfolgefrage des Hauses Cumberland in neuerer Zeit praktisch geworden und der Bundesrat hat, wie später (vgl. III 4b) noch in anderem Zusammenhange erörtert werden wird, die Angelegenheit als Reichssache behandelt.

Wenn es sich um derartige Verbindungen zwischen mehreren deutschen Einzelstaaten handelt — Personalunionen, Realunionen, Gebietsaustausch, Abtretung von Souveränitätsrechten, Thronfolgefragen — so wird in erster Reihe der Grundsatz gelten, daß hier, da positive Bestimmungen der Reichsverfassung nicht berührt werden, jeder Staat seine Selbständigkeit behalten hat. Wenn jedoch solche Verbindungen wesentliche Machtverschiebungen zwischen den Einzelstaaten zur Folge haben, so werden damit die Grundlagen verändert, auf denen das Reich errichtet ist. Unter der genannten Voraussetzung — für die sich eine Formel von geringerer Elastizität nicht wird feststellen lassen — werden deshalb auch solche Fälle zur Reichsangelegenheit und es darf ohne die Zustimmung des Bundesrats als des Organs, das die durch die Bestimmung des Eingangs geschaffene Gemeinschaftlichkeit der politischen Interessen wahrzunehmen hat, nichts geschehen. Natürlich kann eine einfache Grenzregulierung, bei der sich der Gebietsaustausch auf Flächen beschränkt, die im Verhältnis zu dem Gesamtumfang der beteiligten Staaten ganz unbedeutend sind, nicht als wesentliche Machtverschiebung im Sinne der vorstehenden Ausführungen angesehen werden (vgl. Art. 1 VI). Der Austritt eines Einzelstaats aus dem Reiche und die Aufnahme eines ausländischen Staats als andres Mitglied des Reichs würde die Bestimmungen der Art. 1 und 6 R.V. berühren und deshalb nur unter den Bedingungen zulässig sein, die nach Art. 78 R.V. für ein verfassungänderndes Reichsgesetz gegeben sind.

Das Endergebnis ist somit dahin festzustellen, daß als unmittelbare Folge aus der Aufzählung der Bundesglieder, die der Eingang der R.V. in Verbindung mit dem Eingang der Verfassung des Norddeutschen Bundes enthält, sich nur die Tatsache ergibt, daß die Existenz der Einzelstaaten für immer sichergestellt ist und in dieser Beziehung eine Majorisierung,

wie sie sonst durch ein verfassungänderndes Reichsgesetz nicht ausgeschlossen wäre, unmöglich ist. Was die anderen Einzelfragen betrifft: neue Verbindungen der Einzelstaaten mit dem Ausland und der Einzelstaaten untereinander, Thronfolgefragen usw., so läßt sich aus der Rolle, die den Landesherren durch die Aufzählung im Eingange als den Trägern des Reichsverbandes zugewiesen ist, sowie aus der Rückwirkung solcher Verbindungen auf unmittelbare, verfassungsmäßig begründete Reichsinteressen nur indirekt der Schluß ziehen, daß unter den entwickelten Voraussetzungen die Einzelstaaten sich die Mitwirkung des Reichs bei der Regelung der betreffenden Angelegenheit als Korrelat des Schutzes gefallen lassen müssen, den ihnen das Reich zur Aufrechterhaltung des äußeren und inneren Friedens gewährt. Daß diese Ergebnisse freien Spielraum für die Entscheidung der Einzelfälle in bedeutendem Maße lassen, entspricht dem Mangel an ausdrücklichen Bestimmungen der Reichsverfassung und ist eine Folge, die von den geistigen Urhebern der Verfassungsurkunde gewiß beabsichtigt war. Die in der staatsrechtlichen Literatur über diese Fragen vertretenen Ansichten weichen unter sich und von der hier gegebenen Darstellung nicht unwesentlich ab — Laband I S. 120f., Meyer S. 590ff., 599, Zorn I S. 93ff., Hänel Staatsrecht S. 347ff., v. Rönne II 1 S. 57ff., v. Seydel S. 28f., v. Jagemann S. 33ff., Arndt S. 71f., Riedel Reichsverfassungsurkunde Art. 1 zu II.

2. Die Garantie des Bundes.

Neben der Existenz der in dem Reich vereinigten Einzelstaaten ist durch den Eingang der Reichsverfassung der Zusammenschluß dieser Einzelstaaten zu einem Bunde garantiert. Das Wort „Bund" bringt zum Ausdruck, daß staatsrechtlich die Grundlage des Reichs nicht dahin aufgefaßt werden darf, daß der eine Staat — Preußen — die anderen unter einem neuen Staatsnamen in sich aufgenommen hat, sondern die Monarchen bez. die Senate der Freien Städte haben sich „verbündet" und verfassungsmäßig besitzt kein einziger eine größere Selbständigkeit im Reiche als der andere. Dies beruht auf der historischen Tatsache, daß vor der Gründung des Reichs und des Norddeutschen Bundes alle Staaten, die sich zu dem neuen Reich zusammengeschlossen haben, in ihrer Staatsgewalt unbeschränkt waren und daß ihre Vereinigung auf Verträgen beruhte, die lediglich aus dem freien Willensentschluß der Souveräne hervorgegangen sind, wenigstens lag das Verhältnis staatsrechtlich so; inwiefern politische Momente da oder dort möglicherweise die Freiheit des Willensentschlusses beeinträchtigt haben, ist hier nicht von Bedeutung. Die politische Situation der Einzelstaaten, die der Gründung des Reichs voranging, hat Fürst Bismarck kurz und treffend im Reichstag bei der Verhandlung über den Verfassungsentwurf am 11. März 1867 St.B. 136 wie folgt bezeichnet:

„Unsere Übermacht konnten wir am allerwenigsten gegen Bundesgenossen anwenden, die im Augenblicke der Gefahr treu zu uns gestanden haben, ebensowenig gegen die, mit denen wir soeben einen völkerrechtlichen Frieden auf ewig, wie wir hoffen — wie man das Wort auf dieser Erde zu gebrauchen pflegt — besiegelt haben. Die Basis dieses Verhältnisses soll nicht die Gewalt sein, weder dem Fürsten, noch dem Volke gegenüber. Die Basis soll das Vertrauen zu der Vertragstreue

Preußens sein, und dieses Vertrauen darf nicht erschüttert werden, solange man uns die Vertragstreue hält."

Dieser Gedanke hat in der einleitenden Bestimmung der Reichsverfassung durch die Worte: „schließen einen ewigen Bund" vollen Ausdruck gefunden. Ohne Rücksicht auf die große Verschiedenheit des Maßes von politischer Macht, über das die einzelnen deutschen Bundesstaaten auf Grund ihrer territorialen Größe und sonstigen Machtmittel verfügen würden, wenn sie in Europa isoliert ständen, sind sie nun, nachdem das Reich gegründet ist, auf Grund der Verträge und ihres historischen Rechts einer dem anderen grundsätzlich gleichberechtigt. Die Gleichberechtigung schließt keineswegs aus, daß bei der Verwaltung der gemeinsamen Angelegenheiten dem einen Staat weitergehende Befugnisse als dem anderen eingeräumt werden, wie es die Reichsverfassung tatsächlich bestimmt, indem sie Preußen in Gestalt seiner Präsidialbefugnisse und den anderen größeren Staaten durch die Erhöhung der Stimmenzahl im Bundesrat weitgehende Prärogativen bei der Verwaltung der Reichsangelegenheiten einräumt. In dieser Verschiedenheit liegt kein Moment, das der Gleichberechtigung widerspricht, da die größeren Bundesstaaten durch die höhere Zahl ihrer Einwohner mit einem entsprechend schwereren Interessengewicht an den Reichsangelegenheiten beteiligt sind. Jedoch die Gleichberechtigung der Einzelstaaten, der größten wie der kleinsten, kommt positiv zum Ausdruck einmal in der Tatsache, daß in der einleitenden Bestimmung der Reichsverfassung die staatsrechtliche Existenz und Integrität der Bundesstaaten garantiert ist, sodaß insofern alle für einen und einer für alle einstehen müssen, und ferner darin, daß die Lasten des Reichs sowie umgekehrt gewisse finanzielle Überschüsse des Reichs (Überweisung von Erträgen der indirekten Steuern) für alle gleich verteilt werden, d. h. natürlich nicht absolut gleich, aber nach gleichem Maßstabe, es sei denn, daß etwa ein Staat sich freiwillig bereit findet, größere Lasten zu übernehmen. Die Gleichheit der Lastenverteilung ist, wie von Laband I S. 105 mit Recht hervorgehoben wird, in der Reichsverfassung mit besonderer Deutlichkeit zum Ausdruck gekommen bei der Bestimmung über die Verteilung der Militärlasten (Art. 58) und Matrikularbeiträge (Art. 70), ist aber auch, abgesehen von diesen Sonderbestimmungen, ein allgemeines Prinzip der Reichsverfassung. Wenn der Verteilungsmaßstab der Matrikularbeiträge nicht gerecht wirkt, weil er nur nach der Einwohnerzahl, nicht nach der davon verschiedenen finanziellen Leistungsfähigkeit der Einzelstaaten abgestuft ist, so ist dies darauf zurückzuführen, daß ein wirklich gerecht und gleichmäßig wirkender Maßstab bisher noch nicht gefunden ist, und insbesondere von den Vertretern Preußens im Bundesrat ist schon oft, auch im Reichstage, die Erklärung abgegeben worden, daß sie gern bereit wären, für eine mehr gerecht wirkende Art der Verteilung einzutreten, sobald ein besserer Verteilungsmaßstab gezeigt und seine technische Ausführbarkeit nachgewiesen wäre. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Einzelstaaten, die als Maßstab für die Verteilung der Matrikularbeiträge in Betracht kommen könnte und bereits vorgeschlagen ist, nach einem einheitlichen, wechselseitige Vergleiche zulassenden System festzustellen, ist bisher nicht gelungen. Vielleicht werden die Erfahrungen, die auf dem Gebiete der Reichs-Erbschaftssteuer (Ges. v. 3. Juni 1906 — R.G.Bl. S. 654) gewonnen werden, mit der Zeit die Unterlagen für die Ermittlung eines solchen Maßstabes liefern.

3. Die Garantie für die Dauer des Bundes.

Die Reichsverfassung garantiert, daß der Bund, in welchem die deutschen Souveräne sich zusammengeschlossen haben, „ewig" ist. Das Reich unterscheidet sich dadurch von allen auf Grund von Staatsverträgen völkerrechtlicher Natur eingegangenen Verbindungen, die entweder ausdrücklich auf bestimmte Zeit geschlossen sind oder die Kündigung zulassen oder die völkerrechtliche Klausel „rebus sic stantibus" als einen Grund der einseitigen Lösung des Verhältnisses mit Notwendigkeit und Selbstverständlichkeit in sich tragen. Die einseitige Loslösung eines Bundesstaates oder auch nur der Versuch hierzu würde den berufenen Organen des Reichs (Kaiser und Bundesrat) die verfassungsmäßige Pflicht auferlegen, gegen das widerstrebende Glied mit den Machtmitteln der Bundesexekution einzuschreiten.

Es kann ferner nicht anerkannt werden, daß das Reich durch allseitige Zustimmungen der Verbündeten Regierungen auflösbar sei, eine Ansicht, die von v. Jagemann S. 30 vertreten ist. Auch wenn man davon ausgeht, daß das Reich nur eine vertragsmäßige Vereinigung darstellt, kann eine Verbindung, die nach dem klaren Wortlaut für „ewig" begründet ist, von der Rechtswissenschaft nicht als vergänglich behandelt werden. Der Veränderung im Wege der Reichsgesetzgebung unterliegen gemäß Art. 78 R.V. nur die einzelnen Verfassungsartikel. Die Frage ist glücklicher Weise, wie auch v. Jagemann hervorhebt, ohne praktische Bedeutung. Was die von v. Jagemann angedeuteten taktischen Gesichtspunkte anbetrifft, so ist zwar deren Gewicht nicht zu verkennen, gegebenenfalls würde aber die Auflösung des Reichs, zumal es an all und jeder verfassungsmäßigen Grundlage für die Durchführung der Liquidation, Verteilung des Reichsvermögens usw. fehlt, von der öffentlichen Meinung kaum anders als ein Staatsstreich empfunden werden, und die Frage wird deshalb praktische Bedeutung erst dann erlangen können, wenn für die Regierungen bei voller Wahrung ihrer moralischen und geschichtlichen Verantwortung ein Staatsstreich das einzige Mittel zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung ist.

4. Die Zweckbestimmung des Reichs.

a) Der Schutz des Bundesgebietes.

Es ist selbstverständlich, daß das Reich die ihm geltenden Angriffe abzuwehren hat. Aber auch jeder nur gegen einen Einzelstaat gerichtete Angriff des Auslandes stellt zugleich einen Angriff auf das Bundesgebiet dar und erfordert deshalb verfassungsgemäß das Einschreiten des Reichs. Selbst wenn es sich nur um eine diplomatische Aktion feindseligen Inhalts handeln sollte, die einem der Einzelstaaten vom Ausland droht, wird die Angelegenheit das Reich betreffen, da stets die Gefahr vorliegen dürfte, daß durch den weiteren Verlauf einer solchen Aktion ein Angriff auf das Bundesgebiet in den Bereich der praktischen Möglichkeit gerückt wird. Aus Art. 11 R.V ergibt sich die hier entwickelte — unbestrittene — Kompetenz des Reichs noch nicht. Art. 11 bestimmt nur, daß der Kaiser, sei es allein, sei es unter gewissen Voraussetzungen in Verbindung mit dem Bundesrat zuständig ist, das Reich bei den in dieses Gebiet fallenden Angelegenheiten zu vertreten. Daß aber der Schutz des Bundesgebiets, also auch der Schutz der Einzelstaaten überhaupt zur Zuständigkeit des Reichs gehört, ist eine

Bestimmung, die ausdrücklich nur in der Einleitung kundgegeben ist, wenngleich sie unter politischen Gesichtspunkten — wie manche anderen Vorschriften der Verfassung — selbstverständlich ist.

b) **Der Schutz des innerhalb des Bundesgebietes gültigen Rechts.**

Wie das Bundesgebiet steht das innerhalb des Bundesgebiets geltende Recht unter dem Schutze des Reichs. Natürlich ist es in erster Reihe Sache der Gerichte der Einzelstaaten, und soweit der ordentliche Rechtsweg nicht zugelassen ist, Sache der zuständigen Verwaltungsbehörden und besonderen Behörden, das in den Einzelstaaten geltende Recht durchzuführen, und für den Fall einer Justizverweigerung ist der in dem Eingang der Reichsverfassung liegende Rechtssatz durch Art. 77 R.V. näher ausgeführt. Handelt es sich um Fragen des Staats- und Verfassungsrechts, so ist nach Art. 76 R.V., wenn die dort bezeichneten Voraussetzungen gegeben sind, der Bundesrat zur Entscheidung berufen, natürlich nur in dem Sinne, daß er das geltende Recht zu finden und anzuwenden hat. Ist die Verfassung eines der Bundesstaaten durch die hochverräterische Handlung einzelner Personen verletzt oder bedroht, so ist es die Aufgabe der ordentlichen Gerichte und der anderen zur Strafverfolgung und Strafvollstreckung berufenen Behörden nach Maßgabe der Vorschriften des Strafgesetzbuchs und der Strafprozeßordnung einzuschreiten. Handelt es sich darum, die Verfassung eines Einzelstaats auf dem landesgesetzlich vorgeschriebenen Wege zu ändern, so ist dies eine innere Angelegenheit des betreffenden Einzelstaats, und das Reich ist zu irgend welcher Mit- oder Gegenwirkung nicht berufen. Anders liegt der Fall, wenn die Verfassung eines Einzelstaats durch umfassende Volksbewegungen oder durch ein einseitiges Vorgehen von Staatsorganen in Frage gestellt werden sollte, wenn also die Gefahr besteht, daß die Verfassung durch eine revolutionäre Aktion oder durch einen Staatsstreich geändert wird, ohne daß der für Verfassungsänderungen in der Verfassung vorgeschriebene Weg eingeschlagen wird. Derartigen Kräften und Volksbewegungen gegenüber ist die ordentliche Rechtspflege machtlos. Aber es ist dann die Aufgabe des Reichs, zum Schutze des innerhalb der Einzelstaaten geltenden Verfassungsrechts einzuschreiten, nicht bloß in dem Sinne, daß der Bundesrat auf Grund des Art. 76 R.V. einen Rechtsspruch fällt, sondern auch dadurch, daß das Reich gemäß der ihm durch den Eingang der Reichsverfassung gegebenen Legitimation mit allen erforderlichen Machtmitteln das bedrohte Verfassungsrecht aufrecht erhält oder wiederherstellt.

Eine ausdrückliche Anerkennung hat der Satz, daß durch den Eingang der Reichsverfassung das geltende Verfassungsrecht der Einzelstaaten gegen unrechtmäßige Änderung sichergestellt ist, durch den Bundesrat gefunden, als i. J. 1870 aus Mecklenburg eine Petition an den Bundesrat gerichtet wurde, daß in jedem Bundesstaate die Gesetzgebung und die Feststellung des Budgets unter Mitwirkung einer aus Wahlen hervorgegangenen Volksvertretung ausgeübt werden sollte. Der Bundesrat erteilte unter dem 5. Juli 1870 eine abschlägige Antwort, deren Gründe dahin gingen, daß „die infolge des schiedsgerichtlichen Urteils vom 11. Sept. 1850 wieder hergestellte landständige Verfassung zur Zeit der Einrichtung des Norddeutschen Bundes in anerkannter Wirksamkeit bestand und daß deshalb das auf diese Verfassung sich gründende Recht als das gültige Verfassungsrecht

im Sinne des Eingangs der Bundesverfassung angesehen werden muß." Diesen Standpunkt haben die Verbündeten Regierungen bei den bis in die neuere Zeit wiederholten Verhandlungen über die mecklenburgische Verfassungsfrage festgehalten. Die Kompetenz des Reichs bezieht sich danach nur auf den Schutz des geltenden Verfassungsrechts, nicht auf die Reformierung der Verfassung der Einzelstaaten. Damit steht im Einklang, daß vom Bundesrat die Zuständigkeit des Reichs stets abgelehnt worden ist, wenn das Reich für die Durchführung von Reformen auf dem Gebiete des inneren Verfassungsrechts der Einzelstaaten, insbesondere für die Veränderung der konstitutionellen Grundlagen des Staatslebens in Anspruch genommen wurde. Auch wenn derartige Reformen vom konstitutionellen Standpunkt aus als erwünscht von den Verbündeten Regierungen in Übereinstimmung mit dem Reichstag anerkannt werden, könnte höchstens eine außerhalb der Rechtssätze der Verfassung liegende diplomatische Vermittelung des Reichskanzlers Platz greifen. Eine den Einzelstaat verpflichtende Stellungnahme der Reichsorgane ist für die Durchführung von Reformen ausgeschlossen, weil sich die Reichskompetenz auf keine positive Bestimmung stützen läßt, weder auf Art. 4 R.V., noch handelt es sich dabei um den „Schutz des Bundesgebietes" oder um den Schutz „des innerhalb des Bundesgebiets gültigen Rechts." Aus der allgemeinen Klausel „Wohlfahrt des deutschen Volkes" aber kann irgend ein positiver Schluß für die Kompetenz des Reichs nicht gezogen werden (vgl. III 4c). Man ging in Sachen der Mecklenburgischen Verfassungsfrage von der richtigen staatsrechtlichen Erkenntnis aus, als in den Jahren 1871, 1873 und 1874, um die fehlende Reichskompetenz verfassungsmäßig zu begründen, im Reichstage der Antrag gestellt und angenommen wurde, dem Art. 3 einen Zusatz des Inhalts zu geben: „In jedem Bundesstaat muß eine aus Wahlen der Bevölkerung hervorgegangene Vertretung bestehen, deren Zustimmung zu jedem Landesgesetz und zur Feststellung des Staatshaushaltes erforderlich ist." Der Bundesrat hat dieser Resolution keine Folge gegeben, und infolgedessen fehlte und fehlt die Kompetenz des Reichs zu Eingriffen in die einzelstaatlichen Verfassungen überhaupt und insbesondere in dem Sinne, wie sie für die Mecklenburgische Frage in Anspruch genommen wurde — vgl. insbesondere die Reichstagsverhandlung v. 5. Febr. 1895 St.B. 681 ff., namentlich die Erklärung des mecklenburgischen Vertreters v. Oertzen sowie die Reichstagsverhandlung v. 24. Jan. 1905, insbesondere die Ausführungen des Abg. Büsing St.B. 3996 und des Staatssekretärs des Innern, Graf v. Posadowsky-Wehner St.B. 4000 f. Dem von dem letzteren vertretenen Standpunkt ist darin beizutreten, daß die Kompetenz des Reichs höchstens in dem Ausnahmefall anerkannt werden könnte, wenn die Verfassungszustände in einem Einzelstaat so ungeordnet wären, daß der Staat nicht mehr seinen Verpflichtungen gegenüber dem Reich nachzukommen imstande wäre. Natürlich ist die Kompetenz des Reichs auch begründet, wenn die Voraussetzungen des Art. 76 Abs. 2 R.V. gegeben sind, d. h. wenn ein Verfassungsstreit besteht. Dies kann aber nur dann der Fall sein, wenn Streit um die Auslegung des geltenden Rechts ist, nicht wenn es sich um legislatorische Reformen des geltenden Rechts handelt. Übrigens ist die mecklenburgische Verfassungsfrage auch ohne förmliche Beschlußfassung der Reichsorgane neuerdings dadurch in Fluß gekommen, daß die Regierung der Großherzogtümer selbst die

Initiative zu einer Reform ergriffen hat, die dazu bestimmt ist, zwischen den vorhandenen politischen Gegensätzen eine mittlere Linie einzuschlagen.

Eine weitere, der neueren Zeit angehörende Bestätigung für die hier vertretene Ansicht kann aus der Haltung des Bundesrats in Angelegenheiten der Ansprüche des Hauses Cumberland auf die Thronfolge für Braunschweig entnommen werden. Der braunschweigische Regentschaftsrat — im Einverständnis mit der Volksvertretung Braunschweigs — hatte auf Grund der Erwägung, daß das Herzogtum als Glied des Deutschen Reichs die aus dieser Zugehörigkeit zum Reich erwachsenen Pflichten dem Deutschen Reich selbst und den übrigen Bundesstaaten gegenüber zu erfüllen habe, in der Thronfolgefrage den Bundesrat angerufen, damit sein Beschluß „dem Staate Braunschweig in Gestaltung der Regierungsverhältnisse, soweit dabei die aus den Grundprinzipien der Bündnisverträge und der Reichsverfassung abzuleitenden Interessen des Reichs und des Bundesstaats Preußen in Betracht kommen, zur Richtschnur diene". Der Bundesrat, von dem schon unter dem 2. Juli 1885 Stellung zu der Thronfolgefrage genommen worden war, hat darauf am 28. Febr. 1907 beschlossen, die Überzeugung der Verbündeten Regierungen dahin auszusprechen: Solange der Herzog von Cumberland oder ein Mitglied seines Hauses Ansprüche auf Gebietsteile des Bundesstaats Preußen erhebe, sich also zu dem Bundesstaat Preußen in einem Verhältnis befinde, das mit dem für die Bundesmitglieder reichsverfassungsmäßig gewährleisteten Frieden im Widerspruch stehe, sei die Regierung irgend eines Mitgliedes des Herzoglichen Hauses Braunschweig-Lüneburg in Braunschweig mit den Grundprinzipien der Bündnisverträge und der Reichsverfassung nicht vereinbar, selbst wenn dieses Mitglied für sich und seine Deszendenz allen Ansprüchen auf das frühere Königreich Hannover entsage. Die Annahme der Zuständigkeit des Bundesrats in dieser Frage und seine Berufung auf die reichsverfassungsmäßige Gewährleistung der Besitzergreifung Hannovers durch Preußen kann nicht anders aufgefaßt werden, als daß der Bundesrat im Eingang der Reichsverfassung eine Garantie erblickt für die Rechtsgültigkeit des staats- und verfassungsrechtlichen Zustandes, mit dem Preußen in den Norddeutschen Bund, bez. in das Deutsche Reich eingetreten ist. Dieser staats- und verfassungsrechtliche Zustand begreift in der Tat die Einverleibung des i. J. 1866 von Preußen gewonnenen Landzuwachses in sich. Eine andere Bestimmung als der Eingang, auf die der Bundesrat seine materielle Kompetenz zur Regelung der Frage stützen könnte, kommt kaum in Betracht, insbesondere nicht Art. 76; denn daß der fragliche Thronfolgestreit kein Verfassungsstreit ist, wird keiner weiteren Ausführung bedürfen und ein Streit „zwischen zwei Bundesstaaten" könnte er nur unter besonderen Voraussetzungen sein — vgl. Art. 76 IV. Die Braunschweigische Regierung hatte von vornherein die Zuständigkeit des Bundesrats anerkannt. Ihr an den Bundesrat gerichteter Antrag enthielt die Frage, ob unter gewissen Voraussetzungen die Thronfolge des Kronprätendenten „mit den Grundprinzipien der Bündnisverträge und der Reichsverfassung vereinbar sein würde" — vgl. die Erklärung des Braunschweigischen Bundesratsbevollmächtigten Boden in der Reichstagssitzung v. 13. Mai 1907 St.B. 1627. Hieraus sowie aus dem mit dieser Fassung im Einklang stehenden Bundesratsbeschlusse v. 28. Febr. 1907 und noch bestimmter aus der Erklärung, die zu diesem Beschlusse

der Reichskanzler Fürst Bülow in der Reichstagssitzung v. 1. Mai 1907 St.B. 1269 S. abgab, geht hervor, daß es sich nicht darum handelte, in das innere Verfassungsleben eines Einzelstaats einzugreifen, sondern der Bundesrat wollte nur soweit die Entscheidung an sich ziehen, daß das Interesse des Reichs an der Aufrechterhaltung des Friedens unter den Bundesstaaten gewahrt werden konnte, und diese Tendenz kann ihre verfassungsmäßige Grundlage — mangels irgendeiner andern positiven Bestimmung der Reichsverfassung — nur in dem Eingang finden, aus dem sich eine Kollektivgarantie aller Bundesstaaten für ihre Integrität und für den Besitzstand, mit dem sie in das Reich eintraten, zu folgern ist. Deshalb hat der Bundesrat nicht eine bestimmte Persönlichkeit als Thronfolger designiert, sondern es ist nur mit Rücksicht auf die angegebenen staatsrechtlichen Erwägungen eine bestimmte Persönlichkeit als nicht annehmbar bezeichnet, sodaß dem Bundesstaat Braunschweig die Freiheit der Entschließung für die Neuwahl vollständig gewahrt blieb. Soweit in der Entscheidung des Bundesrats eine Verletzung des Prinzips der Legitimität liegt, hat diese Verletzung bereits i. J. 1866 als Konsequenz kriegerischer Ereignisse stattgefunden.

Der Satz, daß das Reich den Schutz des innerhalb des Bundesgebiets geltenden Rechts garantiere, bedarf noch nach zwei Seiten einer Erläuterung. Einmal darf daraus nicht mehr gefolgert werden, als daß es sich um eine Garantie handelt, die erst dann in Kraft tritt, wenn das in den Einzelstaaten geltende Recht mit Rücksicht auf außerordentliche — außerhalb der normalen Staatsordnung stehende — Verhältnisse nicht mehr verwirklicht werden kann. Es ist deshalb beispielsweise unrichtig, wenn, wie es im Reichstage geschah, von einzelnen Abgeordneten in der Sitzung v. 13. Dez. 1897 St.B. 177 — ähnlich auch in der Sitzung v. 30. Jan. 1903 St.B. 7558 — ausgeführt wurde, daß auf Grund der Bestimmung des Eingangs man zwar nicht die Verletzung eines einzelnen Rechts oder Gesetzes in einem Bundesstaate zu einer Reichssache stempeln dürfe, daß „aber eine Reichssache unzweifelhaft dann entstehe, wenn in einem Bundesstaate ein System einer differentiellen Behandlung gewisser Bevölkerungsklassen bestehe (gemeint sind die Preußen polnischer Abstammung und Sprache), da dann der Fall gegeben sei, daß das innerhalb des Reichsgebietes bestehende Recht einem Teil der Bevölkerung nicht mehr voll zuteil werde". Die Reichsverwaltung hat dagegen stets den Standpunkt eingenommen, daß nicht nur — wie selbstverständlich — die Polenfrage eine innere Angelegenheit Preußens sei (vgl. insbesondere die Erklärung des Staatssekretärs des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 30. Jan. 1903 St.B. 7567 A), sondern daß das Reich überhaupt zur Verwirklichung des in den Einzelstaaten geltenden Rechts erst dann in Anspruch genommen werden dürfe, wenn der in den Einzelstaaten für die betreffenden Angelegenheiten vorgesehene Instanzenzug erschöpft sei und gleichwohl eine endgültige Erledigung der Angelegenheit nicht habe herbeigeführt werden können.

Ferner ist zu bemerken, daß die Reichsgarantie für das innerhalb des Bundesgebiets geltende Recht nicht der auf verfassungsmäßigem Wege bewirkten Veränderung dieses Rechts entgegensteht. Dies ist eigentlich selbstverständlich, doch ist hervorzuheben, daß dieser Satz auch für das Landesverfassungsrecht gilt; d. h. das Reich schützt die Landesverfassungen gegen

unrechtmäßige Angriffe, aber nicht gegen Veränderungen, die von den dazu berufenen Organen der Gesetzgebung rechtmäßig beschlossen werden. Zu den berufenen Organen gehören nicht nur die gesetzgebenden Körperschaften der Einzelstaaten, sondern auch die des Reichs selbst. Es liegt zwar nicht im Rahmen der durch Art. 4 R.V. bestimmten Reichskompetenz, sich mit Fragen der inneren Landesverfassung der Einzelstaaten zu beschäftigen. Daraus folgt aber nicht, daß die Verfassungsbestimmungen der Einzelstaaten für die Reichsgesetzgebung formell unangreifbar sind. Eine derartige Schranke ist durch Art. 78 R.V., der die Voraussetzungen für die Erweiterung der bestehenden Reichskompetenz enthält, nicht gezogen, und es ist insbesondere nicht ausgeschlossen, daß ein Reichsgesetz mittelbar eine Modifikation von Verfassungsbestimmungen der Einzelstaaten zur Folge hat, wie es z. B. bei dem Reichsgesetz v. 21. Mai 1906 R.G.Bl. S. 468 betr. die Gewährung einer Entschädigung für die Mitglieder des Reichstags der Fall war, das mit dem Verbot des gleichzeitigen Bezuges von Diäten für die Teilnahme an den Parlamentssitzungen eines Einzelstaates die Diätenvorschriften der preußischen und anderer Verfassungsurkunden beeinflußte. Die Zulässigkeit einer solchen Einwirkung der Reichsgesetzgebung auf die Verfassung der Einzelstaaten ist aus Anlaß des genannten Gesetzes in der Sitzung des preußischen Abgeordnetenhauses v. 29. Mai 1906 eingehend erörtert und gegen den Widerspruch einiger Abgeordneter von den Vertretern der preußischen Staatsregierung anerkannt worden — vgl. insbesondere die Erklärung des damaligen Staatsministers des Innern v. Bethmann Hollweg St.B. 5457 und des Justizministers Beseler St.B. 5485 sowie in der Reichstagssitzung v. 26. April 1906 des Staatssekretärs des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner St.B. 2710 f., ferner derselbe in den Reichstagssitzungen v. 10. Mai 1906 StB. 3153 B, 3156 f. und v. 15. Mai 1906 St.B. 3198 B.

c) Die Pflege der Wohlfahrt.

Während aus den übrigen Bestandteilen des ersten Satzes des Eingangs der Reichsverfassung positive Rechtsbestimmungen zu entnehmen sind, gilt dasselbe nicht von dem Satz, daß der Bund geschlossen sei „zur Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes". Die Bedeutung dieser Worte erschöpft sich in ihrem Hinweis auf ein ideales Moment; vom juristischen Standpunkt ist die Bestimmung zu allgemein gehalten, um nach irgendeiner Richtung einen positiven Schluß auf das geltende Recht zu gestatten. Die Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes umfaßt alle denkbaren Staatsaufgaben und damit würde an sich die Kompetenz des Reichs schrankenlos ausgebildet sein. Durch diese Fassung sind jedoch nur diejenigen Ziele gekennzeichnet, deren Verfolgung mit der Zweckbestimmung des Reichs vereinbar ist, in deren Rahmen also das bestehende Recht und insbesondere die Reichsverfassung selbst zur Erweiterung der Zuständigkeit des Reichs fortgebildet werden kann. Der Erweiterung der Reichskompetenz sind danach keine Grenzen gezogen. Denn es wird in dem ganzen, großen Gebiet des öffentlichen und privaten Rechts, im ganzen geistigen, wirtschaftlichen und politischen Leben kaum einen Gegenstand geben, der, wenn seine Regelung durch die Gesetzgebung überhaupt möglich ist, nicht der Reichskompetenz als „der Wohlfahrt des Deutschen Volkes" dienend im Wege der Abänderung der Verfassung unterstellt werden könnte. Aber für die Auslegung des geltenden

Rechts, besonders für die Beurteilung der Frage, ob in einem einzelnen Falle die Zuständigkeit des Reichs begründet sei, kann man aus dieser Bestimmung keine Schlüsse ziehen, sondern die Frage der Reichskompetenz ist nur nach den einzelnen Bestimmungen der Verfassung, insbesondere nach Art. 4 R.V. zu beurteilen; vgl. die Reichstagsverhandlungen v. 28. April 1869; vgl. auch Art. 78 I.

IV. Der Bund führt den Namen „Deutsches Reich".

Nachdem der Norddeutsche Bund durch den Beitritt Süddeutschlands erweitert worden war, wurde es erforderlich, dieser Vereinigung einen andern Namen zu geben. Wenn man die alte Bezeichnung, nur soweit als notwendig war, hätte verändern wollen, so würde vielleicht die Bezeichnung „Deutscher Bund" nahe gelegen haben. Jedoch hätte dies die Erinnerung an die politische und staatsrechtliche Gestaltung Deutschlands in der Zeit von 1815 bis 1866 wachgerufen, eine Vorstellung, die schwerlich für die Befestigung des Bundes werbende Kraft entfaltet hätte. Die Gründe, die für die Bezeichnung „Deutsches Reich" sprachen, sind zweifellos dieselben, die Fürst Bismarck in seinen „Gedanken und Erinnerungen" (Kap. 23 IV) für die Annahme des Kaisertitels anführt, daß nämlich der Gedanke an das alte Deutsche Reich mit seinen großen geschichtlichen Erinnerungen, die sich an die erste Hälfte seiner tausendjährigen Existenz knüpfen, ein werbendes Element für die Befestigung der Reichsinstitutionen bilden werde. Außerdem sollte durch die Wiederaufnahme der Bezeichnungen „Kaiser" und „Reich", da sie umfassender sind und einen größeren Wirkungskreis bezeichnen als „König" und „Preußen", der föderative Charakter des neuen Bundes kundgegeben werden, wie aus dem vom Staatsminister Delbrück in der Reichstagssitzung v. 5. Dez. 1870 verlesenen, an den König von Preußen gerichteten Schreiben des Königs von Bayern hervorgeht. Der König von Bayern erklärte dort, er vertraue darauf,

„daß die dem Bundespräsidium nach der Verfassung zustehenden Rechte durch Wiederherstellung eines Deutschen Reichs und der Deutschen Kaiserwürde als Rechte bezeichnet werden, welche Euere Majestät im Namen des gesamten deutschen Vaterlandes auf Grund der Einigung seiner Fürsten ausüben".

In der Reichsverfassung selbst wird für Reichsinstitutionen sowohl das Wort „Reich" wie das Wort „Bund" gebraucht; z. B. Bundesgebiet (Art. 1), Bundesrat (Art. 6), aber Reichsgesetz (Art. 2), Reichstag (Art. 20), Reichsbeamter (Art. 18), Reichskasse (Art. 38). Mit Bezug hierauf hat Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 1. April 1871 St.B. 95 erklärt:

„Die Wahl zwischen den Worten „Reich" und „Bund" war weder willkürlich noch zufällig. Daß beide Ausdrücke nach wie vor zulässig sind, geht m. E. aus dem Eingang der Verfassung hervor, aus den Worten: „Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen" — es ist also eine Fortdauer des Bundesverhältnisses als Grundlage gedacht. Die Fragen haben m. E. eine wesentliche prinzipielle Bedeutung nicht, sondern nur eine sprachliche, und uns hat das Bestreben geleitet, für den rechtlichen Begriff den angemessenen sprachlichen Ausdruck zu finden. Wir sind davon ausgegangen, den Ausdruck „Reich" nur da zu gebrauchen,

wo von einem Inbegriff der staatlichen und hoheitlichen Attribute die Rede ist, welche auf die Gesamtheit übertragen worden sind, dem Ausdruck Bund dort seine Anwendung zu belassen, wo mehr die Rechte der einzelnen Staaten, der Bundesglieder in den Vordergrund treten."

V. Das Deutsche Reich wird „nachstehende Verfassung" haben.

Unter „Verfassung" im staatsrechtlichen Sinne des Wortes versteht man die gesetzliche Regelung der Herrschaft über den Staat; die Verfassung bezweckt in großen Zügen festzustellen, welchen Anteil die in einem modernen Staatswesen vorhandenen Machtfaktoren — der Monarch, das Volk, das regelmäßig durch ein Parlament vertreten wird, der Behördenorganismus — an der Leitung des Staatswesens haben und welche Befugnisse jedem einzelnen von ihnen zustehen sollen. Der Verfassung ist außerdem charakteristisch, daß sie eine der gewöhnlichen Gesetzgebung übergeordnete Rechtsquelle ist, da sie — vorbehaltlich einer Änderung auf dem durch sie selbst vorgeschriebenen Wege — für die Gesetzgebung eine Schranke bildet und in der Regel auch die Voraussetzungen und Formen der anderen Rechtsquellen (Gesetze, Verordnungen usw.) bestimmt.

Die Verfassung der europäischen Staaten hat sich größtenteils in der Weise entwickelt, daß die ursprünglich absoluten, d. h. in ihrer Machtvollkommenheit unbeschränkten Monarchen, sei es freiwillig, sei es im Hinblick auf mehr oder weniger starke Volksbewegungen in einem bestimmten Zeitpunkt oder in langer, allmählicher Entwicklung sich veranlaßt gesehen haben, dem Volke Zugeständnisse zu machen im Sinne einer Beteiligung des Volkes an der Herrschergewalt, insbesondere an der Gesetzgebung. Für die Reichsverfassung gilt dies nicht in gleicher Weise. Das neue Reich ist von Hause aus als konstitutioneller Staat aufgetreten. Zu einer Zeit entstanden, in der die konstitutionelle Idee in Deutschland bereits einen vollen Sieg errungen hatte, stand die Reichsverfassung zu einer Beteiligung der Volksvertretung nicht anders als zu einer selbstverständlichen Voraussetzung, und nur gewisse Modalitäten wie die Organisation des Parlaments, das Wahlrecht, Diäten für die Abgeordneten, die Stellung der Regierungsorgane dem Parlament gegenüber bildeten in Ansehung des konstitutionellen Charakters der Verfassung die noch zu lösenden Fragen. Die Entstehungsgeschichte des neuen Reichs ist nicht in dem Kampf um die Konstitution, sondern in dem Kampf um die Machtverteilung zwischen der Gesamtheit, dem Reich, einerseits und den Einzelstaaten andererseits und ferner in der Abgrenzung des Anteils der Einzelstaaten an der Herrschaft über das Reich enthalten; in dem Streit um diese Fragen lag das retardierende Element begründet, das lange Zeit die Einheitsidee nicht hatte zur Entwicklung kommen lassen, und in der Entscheidung über diese Fragen liegt die Lösung, die zu geben der vornehmste Zweck der Reichsverfassung war.

Die Reichsverfassung entspricht deshalb nach verschiedenen Richtungen nicht dem Typus einer Landesverfassung. Sie bietet teils mehr teils weniger. In letzter Hinsicht, d. h. insofern sie den Eindruck der Lückenhaftigkeit macht, ist ihr charakteristisch, daß sie sehr wenig von den sogen. Grundrechten der Staatsbürger enthält — nur Art. 3 (gemeinsames Indigenat) und Art. 77 (Schutz gegen Rechtsverweigerung) fallen in dieses

Gebiet — und ferner, daß sie einen großen Teil der Staatshoheitsrechte, die für die Staatsgewalt, die höchste Macht im Staate, wesentlich sind, insbesondere die sogen. kulturellen Aufgaben des Staates, als die Aufsicht über die Kirche und Schule, die Rechtspflege, die innere Verwaltung, nicht umfaßt. Der Grund hierfür ergibt sich aus der staatlichen Eigenart des Reichs. Das Reich ist aufgebaut auf der Existenz von 25 selbständigen Staaten, von denen jeder seine eigene, die Fragen der sogen. Grundrechte und die wichtigsten Staatsfunktionen regelnde Verfassung früher schon gehabt und auch nach der Gründung des Reichs behalten hat, und die Reichsgewalt beruht nur darauf, daß die Einzelstaaten, einzelne, freilich sehr wichtige Staatsfunktionen, namentlich militärischer und wirtschaftlicher Natur, auf das Reich übertragen haben. Die Gesetzgebung ist dem Reiche zwar in weiterem Umfange zugewiesen worden als die Verwaltung, aber auch nur in bestimmten Grenzen.

Für die Abgrenzung der Kompetenz zwischen Reich und Einzelstaaten ist ein aus der Entstehungsgeschichte des Reichs sich ergebendes Moment von besonderer Bedeutung. Es waren unabhängige Staaten, die sich in den Jahren 1867 und 1870 zur Errichtung des Norddeutschen Bundes und des Reichs verbunden haben, und der Zusammenschluß dieser Staaten zum Reich entsprang, mag auch in der damaligen politischen Situation ein noch so starker Druck gelegen haben, ihrem freien, d. h. durch keine staats- oder völkerrechtliche Verpflichtung gebundenen Willensentschluß. Aus diesem Faktor in Verbindung mit dem positiven Verfassungsinhalt ist der für die Abgrenzung der Kompetenz zwischen Reich und Einzelstaaten wichtige Schluß zu ziehen, daß die Einzelstaaten selbständige Staatswesen geblieben sind und dem Reiche nur diejenigen Machtbefugnisse übertragen haben, auf die von ihnen nach der Verfassung und der die letztere ergänzenden Reichsgesetzgebung ausdrücklich verzichtet worden ist; die Einzelstaaten haben das Reich gegründet, nicht umgekehrt, und aus dieser Priorität der Einzelstaaten muß in zweifelhaften Kompetenzfragen der entsprechende Schluß gezogen werden.

In der Thronrede v. 24. Febr. 1867 St.B. I ist der dem Reichstag vorgelegte Entwurf der Norddeutschen Bundesverfassung dahin charakterisiert:

„Daß die Verbündeten Regierungen im Anschlusse an gewohnte frühere Verhältnisse sich über eine Anzahl bestimmter und begrenzter, aber praktisch bedeutsamer Einrichtungen verständigt haben, die ebenso im Bereiche der unmittelbaren Möglichkeit wie des zweifellosen Bedürfnisses liegen.“

Die Thronrede lautet dann in ihrem nächsten Satz:

„Der Ihnen vorzulegende Verfassungsentwurf mutet der Selbständigkeit der Einzelstaaten zugunsten der Gesamtheit nur diejenigen Opfer zu, welche unentbehrlich sind, um den Frieden zu schützen, die Sicherheit des Bundesgebietes und die Entwicklung der Wohlfahrt seiner Bewohner zu gewährleisten.“

Mit anderem Ausdruck, aber mit demselben Gedankeninhalt ist die Tatsache, daß die Funktionen des Reichs begrenzt, die der Einzelstaaten unbegrenzt sind (immer unbeschadet der Klausel des Art. 78), ausgeführt in nachstehender, die Einbringung des Verfassungsentwurfs begründender Erklärung des Fürsten Bismarck v. 11. März 1867 St.B. 136:

„Es hat nicht unsere Absicht sein können, ein theoretisches Ideal einer Bundesverfassung herzustellen, in welcher die Einheit Deutschlands einerseits auf ewig verbürgt werde, auf der anderen Seite jeder partikularistischen Regung die freie Bewegung gesichert bliebe. Einen solchen Stein der Weisen, wenn er zu finden ist, zu entdecken, müssen wir der Zukunft überlassen, einer solchen Quadratur des Zirkels um einige Dezimalstellen näher zu rücken, ist nicht die Aufgabe der Gegenwart. Wir haben uns zur Aufgabe gestellt, in Erinnerung und in richtiger Schätzung, glaube ich, derjenigen Widerstandskräfte, an welchen die früheren Versuche in Frankfurt und Erfurt gescheitert sind, diese Widerstandskräfte so wenig, als es irgend mit dem Zweck verträglich war, herauszufordern. Wir haben es für unsere Aufgabe gehalten, ein Minimum derjenigen Konzessionen zu finden, welche die Sonderexistenzen auf deutschem Gebiet der Allgemeinheit machen müssen, wenn diese Allgemeinheit lebensfähig werden soll."

Daß auch in dem damaligen Reichstage selbst die Ansicht, die Reichsverfassung weise dem Reiche nur bestimmte und begrenzte Aufgaben zu und überlasse den ganzen Rest den Einzelstaaten, geteilt wurde, geht aus folgenden Äußerungen von Abgeordneten hervor, die damals im Reichstage anerkanntermaßen eine führende Rolle spielten:

Abg. Frh. v. Vincke (Hagen) in der Sitzung v. 21. März 1867 St.B. 297:

„Der Entwurf hat sich beschränken wollen auf zwei notwendige Richtungen, einmal die politische Existenz des Norddeutschen Bundes nach außen hin durch eine kräftige Kriegsmacht, durch die Fürsorge für die Finanzen des Bundes — nach innen hin darin, daß er die wirtschaftliche Freiheit, die wir solange in Deutschland vermißt haben, in den wichtigsten Beziehungen wiederhergestellt hat."

Abg. v. Gerber in der Sitzung v. 26. März 1867 St.B. 362:

„Unser Entwurf hat nicht die Absicht, dem Bunde eine begrifflich einheitliche, wenn auch immerhin beschränkte Staatsgewalt zuzuweisen, sondern das Wirkungsgebiet, das demselben vergönnt wird, ist nichts anderes als eine Aggregierung von Fragmenten. Allerdings sind diese Fragmente sehr große und wichtige; sie sind die erheblichsten Dinge, welche bei der Frage der Einigung, namentlich in bezug auf das Wehrsystem und die Verkehrsinteressen in Frage kommen; aber trotz dieser Wichtigkeit und Bedeutung sind sie doch nur vereinzelte Teile einer Staatswirksamkeit oder Fragmente, wie ich mich auszudrücken erlaubte; wenigstens würde die Wissenschaft sie so auffassen. Indem nun der Entwurf nicht weiter geht, als gerade das praktische Bedürfnis der Einigung will, stellt er sich durchaus auf einen realistischen Boden und vermeidet jede abstrakte Allgemeinheit."

Wie hier zum Ausdruck gebracht ist, kann die Reichsverfassung vom wissenschaftlichen Standpunkt aus nur als eine Zusammenstellung von einzelnen Fragmenten einer Verfassungsurkunde angesehen werden. Aber dieser Umstand wird verständlich durch die politischen Kämpfe, aus denen die Reichsverfassung hervorgegangen ist. Es konnte nicht der Weg eingeschlagen werden, der am Platze ist, wenn ein bisher unumschränkter Monarch seinem Lande eine Verfassung gibt — die Einzelstaaten, aus denen das Reich

zusammengesetzt ist, hatten damals bereits durchweg eine Verfassung — sondern es handelte sich darum, in den damals für die Gründung des Reichs maßgebenden Kräften eine Mittellinie zu finden, welche geeignet war, die Grenze für die Machtverteilung zwischen dem Reich und den Einzelstaaten und zwischen der Regierung des Reichs und der Volksvertretung zu bilden. Diese Kräfte waren: der Großstaat Preußen, der darauf gefaßt sein mußte, seine neue Großmachtstellung gegen feindliche Angriffe des Auslands zu verteidigen und deshalb vor allem einer Erweiterung seiner militärischen Basis bedurfte, die ihm dadurch zuteil geworden ist, daß ihm die militärischen Kräfte des ganzen Deutschlands zur Verfügung gestellt und daß namentlich die Möglichkeit einer Gegnerschaft im eigenen deutschen Lager ausgeschlossen wurde — ferner die deutschen Mittel- und Kleinstaaten, die, gestützt auf ihre Jahrhunderte alten historischen Rechte und auf lebhafte Sympathien namentlich der breiten Volksschichten, einen erheblichen Anteil an der Verwaltung der gemeinsamen deutschen Angelegenheiten begehrten, besonders auch zur Verhütung zu weit gehender unitarischer Tendenzen — und endlich die aus den gebildeten und besitzenden, damals allein politisch interessierten Kreisen bestehenden großen politischen Parteien, die ebenfalls einen weitgehenden Anteil an der Gesetzgebung und — wenigstens in der Form der Geldbewilligung — auch an der Verwaltung des neuen Reichs forderten. Auf die Erfüllung dieser Ansprüche ist die Ausgestaltung der Reichsverfassung berechnet. Die Art und Weise, wie die Aufgabe gelöst wurde, stellt der realpolitischen Befähigung der damaligen leitenden Staatsmänner ein ebenso glänzendes Zeugnis aus, als sie dem Schema der überlieferten staatsrechtlichen Begriffe widerspricht und deshalb dem Bedürfnis der Wissenschaft, aus den Rechtssätzen der Reichsverfassung, wie aus allen andern Erscheinungen des realen Lebens ein System zu bereiten, Schwierigkeiten entgegenstellt.

Die Reichsverfassung befriedigte die Ansprüche der damals wirksamen politischen Kräfte in der Weise, daß der Großstaat Preußen mit dem Bundespräsidium die Führung des Reichs und namentlich in militärischer Beziehung umfassende Rechte erhielt. Die Ansprüche der Mittel- und Kleinstaaten wurden durch deren verhältnismäßig starke Vertretung im Bundesrat und des letzteren sehr weitreichende Befugnisse gewahrt, und den politischen Parteien des Bürgertums wurde durch die Schaffung des auf dem allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlrecht beruhenden Reichstages ein enormes Zugeständnis gemacht (vgl. die Ausführungen des Abg. v. Sybel in der Reichstagssitzung vom 23. März 1867 St.B. 325, dessen Gedankengang in den letzten Ausführungen enthalten ist).

I. Bundesgebiet.

Artikel 1.

Das Bundesgebiet besteht aus den Staaten Preußen mit Lauenburg, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Weimar, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Koburg-Gotha, Anhalt, Schwarz-

burg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Reuß älterer Linie, Reuß jüngerer Linie, Schaumburg-Lippe, Lippe, Lübeck, Bremen und Hamburg.

I. Die Gebietshoheit des Reichs und der Einzelstaaten.
II. Elsaß-Lothringen.
III. Helgoland.
IV. Die Schutzgebiete.
V. Die Änderung der Grenzen des Reichs.
VI. Die Änderung der Grenzen der Einzelstaaten ohne Änderung der Grenzen des Reichs.

I. Die Gebietshoheit des Reichs und der Einzelstaaten.

Zu einem Staat gehören Land und Leute. Das Deutsche Reich ist ein Staat, wenn auch kein Einheitsstaat, so doch ein Bundesstaat, und Art. 1 R.V. bestimmt deshalb den Umfang des zu diesem Bundesstaat gehörigen Staatsgebietes.

Das Staatsgebiet des Reichs ist als „Bundesgebiet" im Art. 1 bezeichnet. Über die Wahl dieses Wortes im Gegensatz zu der Bezeichnung „Reichsgebiet", die im Reichstag in der Sitzung vom 1. April 1871 beantragt worden war, hat sich Fürst Bismarck in dieser Sitzung (St.B. 95) im Anschluß an seine oben (Eingang IV) mitgeteilten Ausführungen, wonach der Ausdruck „Reich" mehr auf die Rechte der Gesamtheit der Bundesglieder, der Ausdruck „Bund" mehr auf die Rechte der einzelnen Staaten hinweist — wie folgt geäußert:

„Bei den Worten „Reichsgebiet" und „Bundesgebiet" gebe ich gern zu, daß der Unterschied (zwischen den Bezeichnungen Reich und Bund) sich nicht notwendig und scharf fühlbar macht. Es kommt aber auf den sprachlichen Begriff an, den man mit „Reich" und „Gebiet" verbindet. Wir haben geglaubt, daß auch da, weil die Souveränität, die Landeshoheit, die Territorialhoheit bei den einzelnen Staaten verblieben ist, bei Bezeichnung des Gesamtgebietes der Begriff des Bundesverhältnisses in den Vordergrund zu stellen sei."

Unter dem hier auch vom Fürsten Bismarck gebrauchten Ausdruck „Territorial- oder Gebietshoheit" ist das Recht zu verstehen, innerhalb eines bestimmten Gebiets die Staatsgewalt auszuüben. Die Äußerung des Fürsten Bismarck, daß die Territorialhoheit bei den Einzelstaaten geblieben sei, kann deshalb nur cum grano salis verstanden werden. Die Territorialhoheit ist nach Maßgabe der für das Reich und die Einzelstaaten geltenden Kompetenzvorschriften zwischen dem Reich und den Einzelstaaten verteilt. Was Fürst Bismarck zum Ausdruck bringen wollte, kann nur der — unzweifelhaft richtige — Standpunkt gewesen sein, daß entsprechend der Kompetenzverteilung zwischen Reich und Einzelstaaten die Gebietshoheit der Einzelstaaten den Ausgangspunkt bildet und daß dem Reich die Gebietshoheit in den Einzelstaaten nur soweit zusteht, als seine Kompetenz durch positive Vorschriften der Reichsverfassung begründet ist. Danach steht den Einzelstaaten Ausländern — aber nicht Reichsangehörigen — gegenüber die Entscheidung zu, wem sie ihre Grenzen öffnen wollen, welche Ausländer sie in ihrem Gebiet dulden wollen und welche nicht. Hierbei ist natürlich nur

an die Fremdenpolizei gedacht und nicht an die in das Ressort der Strafverfolgung fallende und auf das ganze Bundesgebiet sich erstreckende Ausweisung, die durch §§ 39 Ziff. 2, 284, 362 Abs. 3 des Reichs-Strafgesetzbuchs geregelt ist. Dagegen können die Einzelstaaten gegenüber den Angehörigen anderer Bundesstaaten ihre Grenzen nicht schließen (Art. 3 R.V.) und die Freiheit des Güterverkehrs für ihr Gebiet nicht einschränken (Art. 33 R.V.). Die Territorialhoheit steht also den Einzelstaaten in Ansehung derjenigen Staatsfunktionen zu, bezüglich deren die Einzelstaaten unbeschränkt geblieben sind. Soweit dies nicht der Fall ist, soweit es sich insbesondere um Staatsfunktionen handelt, bezüglich deren nicht nur die Gesetzgebung, sondern auch die Verwaltung dem Reich zusteht, ist die Gebietshoheit der Einzelstaaten gegenstandslos geworden oder, richtiger ausgedrückt, auf das Reich übergegangen. Für die dem Reich zustehenden Verwaltungszweige sind zum Teil die Staatsgebiete der Einzelstaaten nicht einmal als Verwaltungsbezirke übernommen worden; z. B. sind die Verwaltungsbezirke der Post, die Gerichtsbezirke der Disziplinarkammern und auch die Bezirke der einzelnen Armeekorps ohne Rücksicht auf die Grenzen der Einzelstaaten festgestellt; vgl. Laband I S. 172 ff. § 21, Zorn I S. 99 ff., G. Meyer S. 211 ff., v. Rönne I S. 48 ff., Arndt S. 68 f., v. Seydel S. 35, v. Jagemann S. 59.

II. Elsaß-Lothringen.

Nach Art. 1 ist das gesamte Gebiet eines jeden Einzelstaats ein Bestandteil des Bundesgebiets. Der umgekehrte Satz, daß jeder Teil des Bundesgebiets auch dem Staatsgebiet irgendeines Einzelstaats angehöre, ist zwar zur Zeit der Gründung des Reichs noch richtig gewesen und liegt durchaus im Sinne des Art. 1. Seit der Erwerbung von Elsaß-Lothringen aber hat die Regel eine Ausnahme erhalten, da Elsaß-Lothringen ein Bestandteil des Bundesgebiets geworden ist, ohne dem Gebiet eines der Einzelstaaten einverleibt worden zu sein.

Die Verfügung über das Staatsgebiet von Elsaß-Lothringen ist in folgenden Rechtsquellen enthalten:

Die zwischen dem Deutschen Reich und Frankreich zu Versailles am 26. Febr. 1871 abgeschlossenen Friedenspräliminarien R.G.Bl. S. 215 — an denen in den hier in Betracht kommenden Punkten durch den endgültigen Frankfurter Friedensvertrag v. 10. Mai 1871 R.G.Bl. S. 223 nichts mehr geändert wurde — bestimmten im Art. I:

„Frankreich verzichtet zugunsten des Deutschen Reichs auf alle seine Rechte und Ansprüche auf diejenigen Gebiete, welche östlich von der nachstehend verzeichneten Grenze belegen sind."

Darauf folgt die Beschreibung der Grenze; sodann lautet der Text des Vertrages:

„Das Deutsche Reich wird diese Gebiete für immer mit vollem Souveränitäts- und Eigentumsrechte besitzen."

Mittels dieses Staatsvertrages war also im Verhältnis zwischen dem Deutschen Reich und Frankreich festgestellt, daß Elsaß-Lothringen von Frankreich auf das Deutsche Reich übergehen sollte. Im Verhältnis zwischen dem Reich und den Einzelstaaten bestimmte das Reichsgesetz v. 9. Juni 1871, betr. die Vereinigung von Elsaß und Lothringen mit dem Deutschen Reiche

R.G.Bl. S. 212, daß Elsaß-Lothringen mit dem Deutschen Reiche für immer vereinigt werde, daß in dem neuen Gebiet die Reichsverfassung zu einem bestimmten — späteren — Zeitpunkt in Kraft treten und daß die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen der Kaiser ausübe. Dieser Rechtszustand ist nach einem Übergangsstadium und nachdem auf Grund des Reichsgesetzes v. 25. Juni 1873 R.G.Bl. S. 161 die Reichsverfassung für Elsaß-Lothringen v. 1. Jan. 1874 ab in Wirksamkeit getreten war, durch die Reichsgesetze v. 2. Mai 1877 betr. die Landesgesetzgebung von Elsaß-Lothringen R.G.Bl. S. 491 und v. 4. Juli 1879 betr. die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens R.G.Bl. S. 165 dahin ergänzt worden, daß die Landesgesetze für Elsaß-Lothringen vom Kaiser mit Zustimmung des Bundesrats und des Landesausschusses (der Volksvertretung von Elsaß-Lothringen) erlassen werden, daß aber auch der Erlaß von Landesgesetzen im Wege der Reichsgesetzgebung — also durch übereinstimmenden Mehrheitsbeschluß des Bundesrats und Reichstags — vorbehalten wird und daß die auf letzterem Wege erlassenen Landesgesetze nur im Wege der Reichsgesetzgebung aufgehoben und geändert werden dürfen; ferner ist bestimmt (§ 1 des Ges. v. 1879), daß der Kaiser landesherrliche Befugnisse, die ihm kraft Ausübung der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen zustehen, einem Statthalter übertragen darf, der vom Kaiser ernannt und abberufen wird, also ein vom Kaiser abhängiger Staatsbeamter ist.

Hieraus ergibt sich: Elsaß-Lothringen ist ein Teil des Bundesgebiets, ohne einen selbständigen Einzelstaat oder einen Teil eines anderen Einzelstaats zu bilden; in dem Gesetz v. 25. Juni 1873 ist es als „Reichsland" bezeichnet. Elsaß-Lothringen nimmt also in Ansehung seiner staatlichen Selbständigkeit keine den Einzelstaaten koordinierte Stellung ein. Seine staatsrechtliche Lage wird dadurch charakterisiert, daß nach dem insoweit noch in Kraft gebliebenen Reichsgesetz v. 9. Juni 1871 der Kaiser als solcher die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen ausübt. In den Motiven zu diesem Gesetz St.B. v. 1871 Bd. 3 S. 156ff. Nr. 61 ist ausdrücklich bemerkt:

„Das von Frankreich abgetretene Gebiet ist nicht bestimmt, einen mit eigener Staatshoheit bekleideten Bundesstaat zu bilden, die Landeshoheit über dasselbe ruht im Reiche."

Der Staatsminister Delbrück hat in der Reichstagssitzung vom 20. Mai 1871 St.B. 826 hierzu erklärt:

„Die formellen Schwierigkeiten, die in der Stellung eines Landes liegen, welches nicht Teil eines Bundesstaats und welches auch selbst kein Bundesstaat ist — diese formellen Schwierigkeiten, die ich nicht verkenne, können an sich unmöglich davon abhalten, dem Lande eine solche Stellung zu geben, wenn man der Überzeugung ist: Diese Stellung ist an sich richtig."

Dieser Überzeugung lag die politische Erwägung zugrunde, daß die Verschmelzung der Bevölkerung von Elsaß-Lothringen mit dem Deutschen Reich, die für die Sicherung des europäischen Friedens notwendig war, mehr gefördert werden würde, wenn dem neu eroberten Gebiet nicht die Stellung eines selbständigen Bundesstaats eingeräumt, andererseits aber auch von den Elsaß-Lothringern nicht verlangt würde Preußen zu werden. Für die Vereinigung des Landes mit einem der deutschen Einzelstaaten wäre nur Preußen in Betracht gekommen, während zu berücksichtigen war,

daß die Wiedergewinnung des Landes die Frucht von Siegen bildete, die von dem ganzen Deutschland errungen waren.

Bei dieser staatsrechtlichen Ordnung des Gebietszuwachses blieb also, da Elsaß-Lothringen kein selbständiger Bundesstaat wurde, der Eingang der Reichsverfassung unberührt, und es war nur die Ergänzung des Art. 1 notwendig, um die Erweiterung des Bundesgebiets zum Ausdruck zu bringen. Diese Ergänzung ist durch das Gesetz v. 25. Juni 1873 bewirkt worden, dessen § 2 bestimmt:

„Dem im Art. 1 der Verfassung bezeichneten Bundesgebiete tritt das Gebiet des Reichslandes Elsaß-Lothringen hinzu."

— vgl. Leoni und Mandel Das öffentliche Recht Elsaß-Lothringens, Freiburg 1892 und 1895, W. Rosenberg Die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen, Metz 1896 und derselbe in Hirth's Annalen 1903 S. 481ff., Laband II S. 197ff., Meyer S. 472ff. und 204, v. Rönne I S. 74ff., Zorn I S. 517ff., v. Seydel S. 39 und 128f., Arndt S. 70 und 744ff. — Von Rosenberg und v. Seydel und in gewissem Grade auch von Leoni wird im Gegensatz zu der herrschenden Ansicht der Standpunkt vertreten, daß Elsaß-Lothringen ein selbständiger Staat sei. Gegenüber den positiven Bestimmungen der Reichsgesetzgebung ist dieser Streit nur von geringer praktischer Bedeutung.

III. Helgoland.

Laut Staatsvertrag v. 1. Juli 1890 ist die Insel Helgoland dem Deutschen Reich von England abgetreten worden. Da Art. 1 R.V. die Staatsgebiete der Einzelstaaten in dem Umfange begreift, den sie zur Zeit der Gründung des Reichs hatten, so war ein den Art. 1 abänderndes Reichsgesetz erforderlich, um die Einverleibung Helgolands in das Staatsgebiet von Preußen im Verhältnis zu den anderen Bundesgliedern festzustellen, und diese Verfassungsänderung ist durch das Reichsgesetz v. 15. Dez. 1890 § 1 R.G.Bl. S. 207 bestimmt. Die erforderliche Änderung der preußischen Verfassungsurkunde ist durch das preußische Gesetz v. 18. Febr. 1891 Ges.S. S. 11 herbeigeführt worden. Aus der Tatsache, daß Helgoland ein Teil des Bundesgebiets wurde, ergab sich im Zweifel ohne weiteres, daß auch der übrige Inhalt der Reichsverfassung für das neue Gebiet in Kraft trat. Das Ges. v. 15. Dez. 1890 hat aber die Geltung des Abschnitts VI R.V. betr. das Zoll- und Handelswesen ausgeschlossen; vgl. Art. 33.

Zur Klarstellung der staatsrechtlichen Lage sei auf das — mit Recht — gegensätzliche Verfahren bei der Einverleibung Lauenburgs in das preußische Staatsgebiet hingewiesen. Im Art. 1 R.V. ist „Preußen mit Lauenburg" aufgeführt. Dies beruht darauf, daß zur Zeit der Gründung des Reichs Lauenburg mit Preußen nur durch Personalunion vereinigt war und zwar auf Grund der Gasteiner Konvention v. 14. August 1865. Durch das preußische Gesetz v. 23. Juni 1876 Ges.S. S. 169 ist zwischen Preußen und Lauenburg eine Realunion geschaffen worden. Ein für die anderen Bundesglieder das Recht der Zustimmung wahrendes Reichsgesetz ist in diesem Falle nicht erlassen worden. Es bedurfte dieses Gesetzes nicht, weil Lauenburg im Art. 1 schon genannt ist, also zur Zeit der Gründung

des Reichs bereits einen Bestandteil des Bundesgebiets bildete, während dies bezüglich Helgolands nicht der Fall war und deshalb durch § 1 des Reichsgesetzes v. 15. Dez. 1890 ausdrücklich erklärt wurde:

„Das Reich erteilt seine Zustimmung dazu, daß die Insel dem preußischen Staate einverleibt wird."

Bei Lauenburg dagegen handelte es sich im Jahre 1876 nur um den Übergang von der Personal- zur Realunion, und dies ist als eine innere Angelegenheit Preußens aufgefaßt worden.

IV. Schutzgebiete.

Die deutschen Schutzgebiete sind kein Bestandteil des Bundesgebiets im Sinne des Art. 1. Sie sind vielmehr Kolonien des Reichs, die unter der Souveränität des Reichs stehen. Die sogen. Schutzgewalt ist nichts anderes als die dem Reich zustehende Staatsgewalt, auf Grund deren die Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung in den Schutzgebieten unter Ausschluß jeder ausländischen Einwirkung Reichssache ist. Grundsätzlich sind demnach die Schutzgebiete kein Ausland, und viele Reichsgesetze finden in den Schutzgebieten Anwendung. Nach allgemeinen Regeln ist die Ausdehnung des Wirkungskreises der einzelnen Reichsgesetze auf die Schutzgebiete nicht zu bestimmen, vielmehr ist diese Frage für jedes Reichsgesetz besonders zu beantworten; vgl. F. Sabersky Der koloniale Inlands- und Auslandsbegriff, Berlin 1907.

Die Rechtsverhältnisse der Schutzgebiete sind durch das Schutzgebietsgesetz geregelt, dessen neuer Text u. d. 10. Sept. 1900 im R.G.Bl. S. 813 bekannt gemacht ist. Danach übt der Kaiser im Namen des Reichs die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten aus. Einer Mitwirkung des Bundesrats und des Reichstags bedarf es nur, wenn der Weg der Reichsgesetzgebung beschritten werden soll. Erforderlich ist letzteres nur, wenn bestehende Reichsgesetze abgeändert oder aufgehoben werden oder wenn das Reich finanzielle Lasten übernehmen soll, da dann mit Rücksicht auf die durch Art. 69 R.V. begründete Notwendigkeit, diese Lasten in das Etatsgesetz aufzunehmen, die Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags in jedem Fall eingeholt werden muß; natürlich genügt auch die Regelung durch das Etatsgesetz allein. Im übrigen sind die aus der Schutzgewalt sich ergebenden Machtbefugnisse des Kaisers unbeschränkt. Ein Teil der Reichsgesetzgebung — bürgerliches Recht, Strafrecht und Zivil- und Strafprozeßordnung — ist durch § 3 des Schutzgebietsgesetzes eingeführt; vgl. Laband II S. 259ff., Zorn I S. 563ff., Meyer S. 214 und 486ff., Arndt S. 757ff.

V. Die Änderung der Grenzen des Reichs.

Nach Art. 1 ist der Umfang des Reichs durch die Reichsverfassung bestimmt, und daraus ergibt sich ohne weiteres, daß eine Vergrößerung oder Verminderung des Reichsgebiets und überhaupt eine Änderung seiner bei der Gründung des Reichs vorhanden gewesenen Grenzen nur durch ein die Verfassung änderndes Reichsgesetz oder durch einen — dem Reichsgesetz in seiner Bedeutung gleichstehenden — Staatsvertrag des Reichs erfolgen kann — vgl. Art. 1 der Vereinbarung zwischen dem Deutschen Reich

und der Schweiz v. 24. Juni 1879; R.G.Bl. S. 307, ferner Ges. v. 22. Jan. 1902 R.G.Bl. S. 31, 32; v. 20. Juni 1903 R.G.Bl. 1904 S. 296, v. 31. Juli 1908 R.G.Bl. S. 493, 497.

Wird die Vergrößerung oder Verminderung des Bundesgebiets und die Änderung der Reichsgrenzen dadurch bewirkt, daß ein nicht den Einzelstaaten zugehöriges Gebiet, also das Gebiet des Reichslandes Elsaß-Lothringen erweitert oder verringert wird und nur die Grenzen dieses Landes gegenüber dem Ausland geändert werden, oder wird durch Gebietserwerbungen vom Ausland ein neues Reichsland geschaffen, so ist nur ein die Reichsverfassung änderndes Reichsgesetz erforderlich, da Rechte der Einzelstaaten in diesem Falle nicht berührt werden. Anders ist der Fall zu beurteilen, wenn die Vergrößerung oder Verminderung des Bundesgebiets oder die Änderung seiner Grenzen darauf beruht, daß das Gebiet eines Einzelstaats erweitert oder vermindert wird und die gegen das Ausland gerichteten Grenzen eines Einzelstaats geändert werden. Dann ist neben dem die Reichsverfassung ändernden Reichsgesetz die Zustimmung des Einzelstaats erforderlich, die in der durch die Verfassung dieses Staats bestimmten Form erklärt sein muß, und zwar gilt dies ebensowohl von der Vergrößerung wie von der Verminderung des Gebiets eines Einzelstaats, da in jedem Falle Rechte des Einzelstaats betroffen werden; vgl. Laband I 180.

VI. Veränderung der Grenzen der Einzelstaaten ohne Änderung der Grenzen des Reichs.

Art. 1 zählt zwar die einzelnen Bestandteile des Bundesgebiets auf, aber offenbar nur zu dem Zweck, den Gesamtumfang des Bundesgebiets, nicht auch die Grenzen der Einzelstaaten festzustellen. Daraus ergibt sich, daß Grenzregulierungen unter den deutschen Einzelstaaten, welche die Grenzen des Reichs unverändert lassen, als eine innere Angelegenheit dieser Einzelstaaten aufzufassen sind und einer Mitwirkung des Reichs nicht bedürfen. Dies gilt jedoch nur von einfachen Grenzregulierungen. Handelt es sich um die Abtretung größerer Landgebiete, die eine wesentliche Verschiebung der Machtverhältnisse unter den Einzelstaaten zur Folge hat, so ist das Reich schon deshalb beteiligt, weil dann die Voraussetzungen, auf denen die Verteilung der Bundesratsstimmen, die Zahl der zu wählenden Reichstagsabgeordneten, die Einräumung von Reservatrechten und dergl. beruhen, nicht mehr zutreffen. Die Mitwirkung des Reichs ist daher in diesem Fall erforderlich. Eines Reichsgesetzes bedarf es aber nur, wenn Art. 1 oder Art. 6 oder eine sonstige Bestimmung der Reichsverfassung oder Reichsgesetzgebung mit der neuen Ordnung der Dinge nicht mehr verträglich ist und abgeändert werden muß. Trifft diese Voraussetzung nicht zu, so wird es lediglich Sache des Bundesrats sein, die Interessen des Reichs wahrzunehmen; vgl. Eingang II, 1.

II. Reichsgesetzgebung.

Artikel 2.

Innerhalb dieses Bundesgebietes übt das Reich das Recht der Gesetzgebung nach Maßgabe des Inhalts dieser Verfassung und mit der Wirkung aus, daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen. Die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichs wegen, welche vermittelst eines Reichsgesetzblattes geschieht. Sofern nicht in dem publizierten Gesetze ein anderer Anfangstermin seiner verbindlichen Kraft bestimmt ist, beginnt die letztere mit dem vierzehnten Tage nach dem Ablauf desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben worden ist.

I. Die Befugnis des Reichs zur Gesetzgebung.
   1. Zum Begriff der Reichsgesetzgebung.
   2. Der Träger der Reichsgesetzgebung.
   3. Das „Recht" zur Gesetzgebung.
   4. Das räumliche Gebiet der Reichsgesetzgebung.

II. Die Wirkung der Reichsgesetzgebung.
   1. Vorrang der Reichsgesetze vor den Landesgesetzen.
   2. Der für die Landesgesetze bestehen gebliebene Wirkungskreis.
   3. Die Wirkung der Reichsverordnungen auf das Landesrecht.
   4. Authentische Interpretation der Reichsgesetze.
   5. Einführung der Reichsgesetze. — Übergangsbestimmungen. — Ausführungsbestimmungen.

III. Die Verkündigung der Reichsgesetze.
   1. Recht und Pflicht zur Verkündigung der Reichsgesetze.
   2. Die Formel der Verkündigung.
   3. Das Reichsgesetzblatt.
      a) Titel und Inhalt des Blatts. — Die Form des Abdrucks.
      b) Die Verantwortung für dessen Richtigkeit.
      c) Die Berichtigung von Redaktions- und Druckfehlern.
   4. Die Verkündung der Reichsverordnungen.

IV. Der Zeitpunkt der Wirksamkeit der Reichsgesetze.
   1. Innerhalb des Bundesgebiets.
   2. Außerhalb des Bundesgebiets.
   3. Die Frist für die Wirksamkeit der Verordnungen.

V. Die Prüfung der Rechtsgültigkeit der Reichsgesetze und Reichsverordnungen.
   1. Das Recht zur Prüfung.
   2. Der Gegenstand der Prüfung.
      a) Die Zuständigkeit des Reichs zur Regelung der Materie.
      b) Die ordnungsmäßige Entstehung der Reichsgesetze.
      c) Die Zulässigkeit von Verordnungen.
      d) Die Geltung von Vorschriften des Landesrechts gegenüber dem Reichsrecht.
   3. Das Ergebnis.

I. Die Befugnis des Reichs zur Gesetzgebung.

1. Zum Begriff der Reichsgesetzgebung.

Das Reich ist ein Bundesstaat und hat als Staat das Recht, den Staatsangehörigen und anderen Personen, die sich im Staatsgebiet aufhalten, unter Umständen auch einem noch weiteren Personenkreis (vgl. z. B. § 4 des Strafgesetzbuchs, Konsularrecht und Konsulargerichtsbarkeit, Schutzgebietsrecht) zu befehlen und zu verbieten und durch Gebote und Verbote die Beziehungen dieser Personen zueinander und zu dem Staatsganzen zu regeln, um die Interessen sowohl der Untertanen wie des Staats und der neben dem Staat rechtlich zugelassenen Personengemeinschaften (öffentlichen Verbände) zu schützen. Die Gebote und Verbote, die das Reich zur Wahrung der Reichsinteressen und der Interessen der einzelnen Reichsangehörigen sowie der durch das geltende Recht anerkannten Personengemeinschaften in der die Untertanen des Reichs verpflichtenden Form erläßt, bilden, soweit sie allgemeiner und abstrakter Natur sind, zusammen das Reichsrecht.

Dieser Begriff deckt sich mit dem, der in der Wissenschaft (vgl. insbesondere Laband II S. 1 ff. und die bei Meyer § 155 A. 3 S. 550 angeführte Literatur) als Gesetz im materiellen Sinne bezeichnet wird, während unter Gesetz im formellen Sinne man jede Anordnung versteht, die in den durch die Verfassung für Gesetze vorgeschriebenen Formen ergeht. Der Begriff des materiellen Gesetzes umfaßt also auch die Verordnungen, der Begriff des formellen Gesetzes schließt die Verordnungen aus, umfaßt aber Anordnungen, die wie das Etatsgesetz nicht oder nicht notwendig Rechtssätze enthalten. Die Stellung der Reichsverfassung zu dieser Unterscheidung ist nicht klar. Im Hinblick darauf, daß Art. 5 die einzige Vorschrift der Reichsverfassung ist, die nach der Wortfassung als eine Bestimmung des Begriffs angesehen werden kann, den die Reichsverfassung mit dem Wort „Gesetz" verbindet, wird in zweifelhaften Fällen davon auszugehen sein, daß unter Gesetz die Verfassung eine gemäß Art. 5 zustande gekommene Vorschrift versteht. Es läßt sich wohl der Standpunkt rechtfertigen, daß nur dort, wo die Reichsverfassung die Verteilung der Kompetenz zwischen dem Reich und den Einzelstaaten zum Gegenstande hat, sie das Wort „Gesetz" im materiellen Sinne anwendet.

2. Der Träger der Reichsgesetzgebung.

Nach Art. 2 ist es das Reich, dem das Recht der Gesetzgebung in den durch die Reichsverfassung gezogenen Grenzen zugesprochen ist. Soweit hierin eine Kompetenzabgrenzung zwischen Reich und Einzelstaaten liegt, ist das Wort „Gesetz" im materiellen Sinne zu verstehen. v. Seydel, der die Ansicht vertritt, daß das Reich ein Staatenbund sei, bestreitet in Konsequenz dieser Auffassung, daß dem Reich durch die Verfassung die gesetzgebende Gewalt übertragen sei (S. 41). Er hat daraus, daß im Art. 2 von einer „Ausübung" des Rechts der Gesetzgebung gesprochen wird, den Schluß gezogen, daß das Reich nicht im Besitze der Gesetzgebungshoheit sei, sondern nur innerhalb jedes Staates das Landesgesetzgebungsrecht ausübe. Diese Ansicht ist sonst fast überall abgelehnt worden, und mit Recht.

Das Wort „übt aus“ soll keineswegs dartun, daß dem Reiche das Recht der Gesetzgebung nicht zusteht und von ihm nur in Stellvertretung ausgeübt wird, sondern „ausüben“ hat hier die Bedeutung „Gebrauch machen“, wie einmal durch die sprachliche Bedeutung des Wortes „ausüben“ nicht ausgeschlossen wird und sich positiv aus der Überschrift des III. Abschnittes der Reichsverfassung, der „Reichsgesetzgebung“, d. h. Gesetzgebung des Reichs überschrieben ist, in Verbindung mit der Tatsache ergibt, daß die Gesetzgebung des Reichs nach Art. 5 durch die eigenen Organe des Reichs, den Bundesrat und Reichstag, ausgeübt wird, so daß die Einzelstaaten an den Akten der Reichsgesetzgebung nur durch ihre Vertretung im Bundesrat beteiligt sind. Auch die Worte des Art. 5 „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und Reichstag“ bedeuten soviel als: die Reichsgesetzgebung wird geschaffen, ins Werk gesetzt durch den Bundesrat und Reichstag. In beiden Fällen bezeichnet das Wort „ausüben“ nichts anderes, als daß der abstrakte, im Reiche der Ideen liegende Begriff des Rechts zur Gesetzgebung durch die „Ausübung“ in die Welt der Tatsachen übergeführt wird, und mit Recht kann deshalb gerade daraus, daß das Reich das Recht der Gesetzgebung selbst ausübt, und zwar durch seine eigenen Organe, und daß die Reichsgesetze ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichs wegen erhalten, der Schluß gezogen werden, daß das Reich ein selbständiges Staatswesen, kein Staatenbund ist. Die föderative Grundlage dieses Staatswesens ist dadurch genügend gewahrt, daß die Verbündeten Regierungen neben dem Reichstag der maßgebende Faktor der Reichsgesetzgebung sind.

3. Das „Recht“ zur Gesetzgebung.

Aus Art. 2 ergibt sich für das Reich nur das Recht und nicht die Pflicht zur Gesetzgebung. Dabei ist in Betracht zu ziehen, daß abgesehen von wenigen Gebieten, auf denen die Gesetzgebungsbefugnis des Reichs ausschließlicher Natur ist und abgesehen davon, daß der Reichsetat nur durch ein Reichsgesetz festgestellt werden kann, der größte Teil des dem Reich überwiesenen Gebietes der Gesetzgebung, insbesondere die im Art. 4 aufgeführten Materien solche sind, die vor der Gründung des Reichs eine landesgesetzliche Regelung erhalten haben und für die zum großen Teil nicht bestimmt ist, daß das Reich die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis für das betreffende Gebiet hat. Namentlich für die im Art. 4 aufgezählten Materien findet der nach dem Wortlaut des Art. 2 zweifelsfreie, aber im Reichstage von einzelnen Abgeordneten — aus politischen Gesichtspunkten — oft bestrittene Satz Anwendung, daß die Gesetzgebung, soweit sie dem Reich überhaupt eingeräumt ist, nur ein Recht des Reichs darstellt, und es besteht für das Reich keine in der Verfassung begründete Pflicht, von diesem Recht zur Gesetzgebung Gebrauch zu machen. In dieser Beziehung ist vielmehr der Reichspolitik freier Spielraum gelassen.

Der Satz, daß es sich bei der Gesetzgebung nur um ein Recht und nicht um eine Pflicht des Reichs handelt, gilt allgemein für jede in der Reichsverfassung vorgesehene Materie der Gesetzgebung. Aber natürlich ist die tatsächliche Bedeutung dieses Satzes für das Gebiet aufgehoben, auf dem das Reich das Recht zur ausschließlichen Gesetzgebung hat, und für das Etatsrecht. Denn in Ansehung der Materien, für welche die Einzelstaaten

Gesetze nicht mehr erlassen können, während eine gesetzliche Regelung erforderlich ist, besteht für das Reich die politische Notwendigkeit, seinerseits Gesetze zu erlassen. Jedoch sind dies Ausnahmefälle, die an der allgemeinen Geltung der Regel nichts ändern.

Aus der Tatsache, daß alle Staatsfunktionen und insbesondere alle Gesetzgebungsbefugnisse, die dem Reich nicht ausdrücklich übertragen sind, bei den Einzelstaaten geblieben sind, und ferner aus der Tatsache, daß soweit dem Reich die Gesetzgebung ohne die Klausel der Ausschließlichkeit übertragen ist, das Reich nur berechtigt, nicht verpflichtet ist, von seiner Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch zu machen, ergibt sich, daß für die nicht ausschließlich der Gesetzgebung des Reichs zugewiesenen Materien eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis der Einzelstaaten noch fortbesteht — natürlich mit der Einschränkung, daß soweit Reichsgesetze erlassen werden, sie den Landesgesetzen vorgehen. Ausschließlich ist das Reich zur Gesetzgebung über folgende Materien zuständig:

a) das Zollwesen und die dem Reich überwiesenen indirekten Steuern, mit der Einschränkung, daß die Regelung der Biersteuer nicht für Bayern, Württemberg, Baden und Elsaß-Lothringen gilt — Art. 35 — die entsprechende Einschränkung für die Branntweinsteuer, die Art. 35 noch vorsieht, ist durch die spätere Reichsgesetzgebung aufgehoben.
b) die Kriegsmarine nach Art. 53 und Art. 4 Ziff. 14,
c) die Handelsmarine nach Art. 54,
d) das Konsulatwesen nach Art. 56,
e) das Militärwesen nach Art. 61 und 4 Ziff. 14 mit den praktisch nicht mehr bedeutungsvollen Einschränkungen für Bayern und Württemberg nach der Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt der Reichsverfassung,
f) das Post- und Telegraphenwesen nach Art. 48 und 4 Ziff. 10 mit einer Einschränkung für Bayern und Württemberg.

Von diesen Materien ist allerdings nur für die erstgenannte, die Zoll- und Steuergesetzgebung klar ausgesprochen, daß die Gesetzgebung des Reichs ausschließlicher Natur ist. Bezüglich der anderen Materien ergibt sich die Ausschließlichkeit der Reichsgesetzgebung indirekt aus der Reichsverfassung, da es sich um Einrichtungen handelt, die vom Reich verwaltet werden und die deshalb der Natur der Sache nach der landesgesetzlichen Regelung entzogen sein müssen, während umgekehrt weite Gebiete der Staatsfunktionen, die der Verwaltung der Einzelstaaten unterliegen, vom Reiche gesetzlich geregelt werden können, z. B. Rechtspflege, Gewerbe-, Medizinalpolizei. Aus demselben Grunde fallen diejenigen Einrichtungen, die nur das Reich angehen und die Selbständigkeit des Reichs gegenüber den Einzelstaaten begründen, in die ausschließliche Gesetzgebung des Reichs, z. B. die Regelung der Verhältnisse der Reichsbehörden und Reichsbeamten, das Wahlrecht für den Reichstag, die Finanz- und Etatsverhältnisse des Reichs und die Angelegenheiten der Schutzgebiete. Hier ist die Ausschließlichkeit der Reichsgesetzgebung selbstverständlich und bedarf keiner besonderen Verfassungs-Grundlage, die in der Tat fehlt; vgl. Laband II, S. 110 f., v. Seydel S. 111, Hänel Studien I, S. 259 ff., anderer Ansicht Zorn I, S. 422.

4. Das räumliche Gebiet der Reichsgesetzgebung.

„Innerhalb dieses Bundesgebiets" übt das Reich das Recht der Gesetzgebung aus. Dadurch soll mehr zum Ausdruck gebracht werden, daß das ganze Bundesgebiet der Gesetzgebung des Reichs unterworfen ist, als daß eine bestimmte räumliche Begrenzung für die Wirksamkeit der Gesetzgebung des Reichs vorgeschrieben ist. Denn eine räumliche Begrenzung ist überhaupt nicht denkbar, weil eine große Zahl von Reichsgesetzen eine unmittelbare oder mittelbare Wirkung auch auf die im Ausland wohnenden oder sich aufhaltenden Inländer, selbst auf die im Ausland wohnenden Ausländer, auf im Ausland befindliche Vermögenswerte und auf im Ausland entstandene Rechte ausübt. Andererseits ist durch die Worte „innerhalb dieses Bundesgebiets" nicht bestimmt, daß jedes Reichsgesetz sich auf das ganze Bundesgebiet erstrecken muß; vgl. Arndt S. 172 A. 1.

Unter den Worten „dieses Bundesgebiet" war ursprünglich nur das im Art. 1 näher bezeichnete Gebiet zu verstehen. Nachdem aber das Gebiet des Deutschen Reichs durch den Zutritt des Reichslandes Elsaß-Lothringen und durch die Einverleibung von Helgoland in Preußen erweitert worden und in beiden Territorien die Reichsverfassung in Kraft getreten ist, gelten Reichsgesetze, die ohne Gebietsbeschränkung erlassen sind, ohne weiteres für Elsaß-Lothringen und Helgoland. Durch den Zuwachs von Elsaß-Lothringen hat die Reichsgesetzgebung übrigens auch materiell ein neues Feld erhalten, da dort nach dem Reichsgesetz v. 2. Mai 1877 R.G.Bl. S. 491 die Landesgesetzgebung auch durch das Reich — wenigstens ausnahmsweise — geregelt werden kann. Ferner sind die Schutzgebiete nach § 3 des Schutzgebietsgesetzes R.G.Bl. 1900 S. 813 der Reichsgesetzgebung insofern unterworfen, als die im § 19 des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes v. 7. April 1900 R.G.Bl. S. 213 genannten Gesetze in den Schutzgebieten gelten und nur durch neue Reichsgesetze in ihrer Wirkung für die Schutzgebiete abgeändert werden können.

Sieht man von den Schutzgebieten ab, die nicht ein Teil des Bundesgebiets sind und in denen die Reichsverfassung nicht gilt, sondern nur einige Reichsgesetze besonders eingeführt sind, so hat das Bundesgebiet seit der Gründung des Reichs eine Erweiterung lediglich durch den Erwerb von Elsaß-Lothringen und Helgoland — neben einigen hier nicht in Betracht kommenden Grenzregulierungen — erfahren. Für beide Gebiete ist das zur Zeit des Erwerbes geltende Reichsrecht durch besondere reichsgesetzliche Bestimmungen eingeführt worden — vgl. Ges. v. 25. Juni 1873 R.G.Bl. S. 161 und Ges. v. 15. Dez. 1890 R.G.Bl. S. 207 § 6 — und zwar mit Recht. Denn während es für Polizeiverordnungen streitig ist, ob sie bei einer Veränderung des Gebiets, für das sie ursprünglich erlassen sind, sich ohne weiteres auf den Gebietszuwachs erstrecken (dafür das Ober-Verwaltungsgericht Urt. v. 18. Juni 1900 Bd. 37 S. 412 und Urt. v. 3. April 1906 Bd. 48 S. 21 — dagegen das Kammergericht Urt. v. 10. Mai 1900 Bd. 20 C 57) ist für Staats- und Reichsgesetze das Gegenteil anerkannt — vgl. Entsch. des Reichsgerichts v. 5. Okt. 1891 I Cs. Bd. 28 S. 306. Es ist nämlich davon auszugehen, daß bei dem Erlaß der Reichsgesetze ein anderes Gebiet ihres Wirkungskreises als das zur Zeit ihres Erlasses vorhandene nicht in Aussicht genommen werden kann und,

wie anzunehmen ist, auch tatsächlich nicht in Aussicht genommen worden ist und daß es deshalb im Sinne der gesetzgebenden Faktoren liegt, daß die Gesetze bei einer Erweiterung des Staatsgebietes nicht ohne weiteres auf den Gebietszuwachs Anwendung finden sollen.

Die Worte „innerhalb des Bundesgebiets" weisen endlich auch auf die Legitimation des Reichs hin, für das Bundesgebiet Gesetze in solchen Materien zu erlassen, die unter der Verwaltung der Einzelstaaten geblieben sind, z. B. Rechtspflege, Polizei. Innerhalb des Bundesgebiets sind eben der Reichsgesetzgebung keine anderen Schranken gezogen, als in der Reichsverfassung und in den die Reichsverfassung nach dieser Richtung ergänzenden Gesetzen enthalten sind.

II. Die Wirkung der Reichsgesetzgebung.

1. Der Vorrang der Reichsgesetze vor den Landesgesetzen.

Das Reich ist nicht nur zur selbständigen Gesetzgebung befugt, sondern seine Gesetze gehen auch den Landesgesetzen ohne weiteres vor. Darin liegt eine Konsequenz des Umstandes, daß das Reich, soweit seine Kompetenz reicht, ein den Einzelstaaten übergeordnetes Staatswesen ist — vgl. die Entsch. des Reichsgerichts, Cf. Bd. 44 S. 380. — Gegenüber der prävalierenden Wirkung des Reichsgesetzes ist es gleichgültig, ob das Landesgesetz vor oder nach dem Reichsgesetz erlassen ist und ob es sich nach seiner äußeren Form als Spezialgesetz darstellt; vgl. Meyer S. 612.

Mit den Reichsgesetzen sind nicht die Fälle zu verwechseln, in denen auf Grund einer gegenseitigen Einigung und Verständigung der Verbündeten Regierungen übereinstimmende Landesgesetze in allen Einzelstaaten erlassen worden sind. Dies kommt vor, einmal wenn der Weg der Reichsgesetzgebung nach der Verfassung nicht gegeben ist und eine die Kompetenz der Einzelstaaten einschränkende Verfassungsänderung vermieden werden soll und ferner auf dem der Reichsgesetzgebung an sich zugewiesenen Gebiet, wenn aus politischen oder irgendwelchen anderen praktischen Gründen der Weg der Reichsgesetzgebung zurzeit nicht opportun erscheint, z. B. wenn vor der endgültigen reichsgesetzlichen Regelung noch weitere Erfahrungen gesammelt werden sollen, aber eine einheitliche Regelung sofort notwendig ist. Für derartige auf freier Vereinbarung beruhende übereinstimmende Landesgesetze gilt natürlich das Vorrecht der Reichsgesetze nicht. Sie können durch jedes spätere Landesgesetz außer Kraft gesetzt werden; vgl. v. Jagemann S. 36 und Art. 4 A I. 5.

2. Der für die Landesgesetze bestehen gebliebene Wirkungskreis.

Nur die in der Reichsverfassung einzeln und bestimmt bezeichneten Gebiete unterliegen der Gesetzgebung des Reichs, während alle anderen Materien nach wie vor der Gründung des Reichs landesgesetzlich zu regeln sind. Der Grund hierfür liegt darin, daß nicht die Einzelstaaten vom Reich, sondern das Reich von den Einzelstaaten errichtet worden ist und das Reich seine Staatsgewalt nur der Tatsache verdankt, daß die Einzelstaaten auf bestimmte einzelne — allerdings sehr bedeutungsvolle — Funktionen zugunsten des Reichs verzichtet haben.

Für die dem Reich zugewiesenen Gebiete der Gesetzgebung ist zu unterscheiden, ob die Gesetzgebungsbefugnis des Reichs ausschließlicher Natur ist oder nicht. Die erstere Alternative ist nach dem vorstehenden allgemeinen Gesichtspunkt nicht zu vermuten, sondern sie ist nur gegeben, wenn es in der Reichsverfassung oder einem die Reichsverfassung abändernden Reichsgesetz ausdrücklich bestimmt ist. Bei ausschließlicher Gesetzgebungsbefugnis ist die Gesetzgebung der Einzelstaaten für das betreffende Gebiet völlig ausgeschaltet (ebenso: Laband II S. 110 f. und Meyer S. 611). Sind dagegen die Voraussetzungen der Ausschließlichkeit nicht gegeben (vgl. oben I 3), wie es bei den meisten der in Art. 4 R.V. aufgezählten Materien der Fall ist, so ist die Gesetzgebung des Reichs nur fakultativ und der Erlaß neuer Landesgesetze auch für die Zeit nach der Gründung des Reichs keineswegs ausgeschlossen. Wenn aber das Reich von seiner Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch macht, gehen seine Gesetze den Landesgesetzen vor. Dies ist ausdrücklich anerkannt im Schlußprotokoll zum Vertrage mit Bayern Ziffer VI R.G.Bl. 187 S. 24:

„Als unbestritten wurde von dem Königl. preußischen Bevollmächtigten zugegeben, daß selbst bezüglich der der Bundes-Legislative zugewiesenen Gegenstände die in den einzelnen Staaten geltenden Gesetze und Verordnungen in so lange in Kraft bleiben und auf dem bisherigen Wege der Einzelgesetzgebung abgeändert werden können, bis eine bindende Norm vom Bunde ausgegangen ist."

Wird das Reichsgesetz erlassen, so tritt das Landesgesetz ipso iure außer Kraft. Es bedarf also hierzu weder einer besonderen Bestimmung des neuen Reichsgesetzes noch einer ausdrücklichen landesgesetzlichen Anordnung. Diese das Landesrecht aufhebende Kraft wohnt aber nur positiven reichsgesetzlichen Bestimmungen inne. Es ist eine der Reichsverfassung nicht entsprechende Überspannung des dem Art. 2 zugrunde liegenden Rechtsgedankens, wenn — wie es in der Reichstagssitzung vom 11. Juni 1900 St.B. 5970 ff. geschah — für die der Reichsgesetzgebung an sich unterliegenden Materien ein Verbot einer neuen landesgesetzlichen Regelung schon dann angenommen wurde, wenn die gesetzgebenden Faktoren sich nur mit Projekten einer reichsgesetzlichen Regelung beschäftigt haben, ohne daß diese Projekte zur vollendeten Tat geworden sind. Denn ein Gesetzentwurf, der nicht Gesetz wird, ist rechtlich bedeutungslos und deshalb in keiner Weise geeignet, die Kompetenz der Landesgesetzgebung einzuschränken, ohne Rücksicht darauf, welche Erklärungen bei der Beratung des Entwurfs von Mitgliedern des einen oder anderen gesetzgebenden Faktors, des Bundesrats oder Reichstags abgegeben worden sind und ohne Rücksicht darauf, wie die Ablehnung des Entwurfs seitens der einen Körperschaft von dem anderen Faktor der Gesetzgebung aufgenommen worden ist. Erklärungen, die aus dieser Veranlassung abgegeben worden sind, mögen sie von noch so autoritativer Stelle herrühren und deshalb von unzweifelhafter politischer Bedeutung sein, haben nie die Kraft, die nach der klaren Vorschrift des Art. 2 R.V. nur dem vollendeten und gehörig verkündeten Reichsgesetz zugeschrieben ist. Es handelte sich damals um die Gültigkeit einer vom Senat von Lübeck zum Schutze Arbeitswilliger für Fälle eines Streiks erlassenen Verordnung. Ihre Gültigkeit wurde unter Hinweis darauf bestritten, daß sie derselben Tendenz diene wie der vom Reichstag kurze Zeit vorher abgelehnte Entwurf eines

Gesetzes zum Schutze des gewerblichen Arbeitsverhältnisses. Das Reichsgericht (III. Strff. Urt. v. 4. Febr. 1901 Bd. 34 S. 121) hatte später Veranlassung, die Frage der Gültigkeit der Verordnung des Lübecker Senats zu prüfen und hat die Gültigkeit allerdings verneint, aber nicht aus dem im Reichstag erörterten Grunde, sondern weil angenommen wurde, daß die Verordnung mit der Gewerbeordnung im Widerspruch stand. Im übrigen aber hat das Reichsgericht den im Reichstag eingenommenen Standpunkt ebenfalls abgelehnt und ausgesprochen, daß aus der Tatsache, daß ein beabsichtigtes Reichsgesetz nicht zustande komme, sich keine Folgerung auf den bestehenden Rechtszustand ziehen lasse.

Während also dem nicht zur Tat gewordenen Willen der gesetzgebenden Faktoren keine Bedeutung für die Einschränkung der landesgesetzlichen Kompetenz zukommt, verhindert umgekehrt die Reichsverfassung nicht, daß ein Reichsgesetz, das auf dem der Reichsgesetzgebung zugewiesenen Gebiete ergeht, weitgehende Vorbehalte zugunsten der Landesgesetzgebung auf demselben Gebiet macht. So ist durch das zur Abänderung des Art. 4 Ziff. 13 R.V. erlassene Reichsgesetz v. 20. Dez. 1873 R.G.Bl. S. 379 dem Reich die gemeinsame Gesetzgebung über das gesamte bürgerliche Recht zugewiesen. Aber das Bürgerliche Gesetzbuch hat durch Art. 55 ff. des E.G. umfangreiche Materien des bürgerlichen Rechts der Landesgesetzgebung überlassen und im Art. 3 des E.G. neue landesgesetzliche Vorschriften für diese Gebiete ausdrücklich gestattet. Ebenso wäre es nicht unzulässig, daß ein Reichsgesetz der Landesgesetzgebung die Befugnis einräumt, für einzelne Fälle oder für territorial bestimmte Gebiete Dispensationen vom Reichsrecht eintreten zu lassen. Ohne eine reichsgesetzliche Unterlage aber kann natürlich das Landesrecht vom Reichsrecht nicht dispensieren — vgl. Zorn I S. 425 — und überhaupt in keiner Weise das Reichsrecht abändern, so daß insofern der Satz „lex posterior derogat priori“ nicht gilt.

Auf die von den Einzelstaaten geschlossenen Staatsverträge, soweit sie das reichsgesetzlich geregelte Gebiet berühren, üben die Reichsgesetze dieselbe Wirkung aus wie auf die Landesgesetze, d. h. diese Staatsverträge müssen, soweit sie mit einem Reichsgesetz im Widerspruch stehen, ipso iure außer Kraft treten. Für das bürgerliche Recht ist eine Ausnahme durch Art. 56 des E.G. z. B.G.B. zugelassen. Abgesehen von den in dieses Gebiet fallenden Verträgen können deshalb die Einzelstaaten für diejenigen Materien, auf welche die Reichsgesetzgebung unmittelbar einwirken darf, bindende Verpflichtungen nur unter dem Vorbehalt des Eingriffes eines den Staatsvertrag abändernden Reichsgesetzes eingehen. Daraus ergibt sich allerdings die Folge, daß z. B. Vorschriften des ausländischen Rechts, deren Anwendung durch einen Staatsvertrag garantiert ist, mittels eines Reichsgesetzes für das Inland außer Kraft gesetzt werden können; vgl. Art. 11 C II.

Der für die Landesgesetzgebung bestehen gebliebene Wirkungskreis hat ferner durch die staatsrechtliche Praxis eine besondere Einschränkung für das Steuerwesen erfahren. Abgesehen von den der Reichsgesetzgebung zugewiesenen, im Art. 35 benannten indirekten Steuern steht die Steuergesetzgebung den Einzelstaaten zu (soweit letztere ihre Befugnis nicht etwa Kommunalbezirken, Kreisen und Gemeinden übertragen haben). Es ist aber durch die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts, Entsch. v. 26. Jan. 1892 und v. 8. Juni 1901, Bd. 22 S. 117 und Bd. 39 S. 91, anerkannt und ent-

spricht dem von den obersten Reichsbehörden von jeher eingenommenen Standpunkt, daß das Reich der Steuergesetzgebung der Einzelstaaten mindestens insofern nicht unterliegt, als der Besteuerung die Voraussetzung zugrunde liegt, daß der zu Besteuernde dem die Steuergewalt ausübenden Machtfaktor unterworfen ist, wie dies z. B. für die Einkommen- und Vermögenssteuer der Fall ist. Anders könnte die Frage bei Gebühren — denen eine Gegenleistung zugrunde liegt — und vielleicht auch bei indirekten Abgaben (Verbrauchssteuern, Oktrois) beurteilt werden, und natürlich besteht keine Steuerfreiheit für das Reich in Ansehung derjenigen Steuern, denen sich das Reich freiwillig unterwirft, z. B. der in Preußen erhobenen, den Kommunen zur Einziehung überwiesenen Grund- und Gebäudesteuer; vgl. Arndt S. 434 f. (Meyer § 226 A. 11 S. 827, Laband IV S. 434 f. und v. Seydel S. 384 erkennen für den Reichsfiskus Steuerfreiheit nur so weit an, als sie dem Landesfiskus zusteht.) Feststeht in der Praxis ferner, daß der Reichsfiskus von den Kommunen nicht zu irgendeiner direkten Steuer — Einkommen- oder Gewerbesteuer — aus seinen mit einem Einkommen oder einer gewerbeähnlichen Wirtschaftsführung verbundenen Betriebseinrichtungen (Post, Eisenbahnen, Kanäle) herangezogen werden kann; vgl. die Erklärungen des Fürsten Bismarck im Jahre 1874 nach Rosin Grundzüge S. 93. In einigen Fällen hat das Reich aus Billigkeitsrücksichten an Kommunen freiwillig als Ersatz für die Einkommen- oder Gewerbesteuer Beihilfen geleistet, wenn die Kommunallasten durch die Ansiedlung von Arbeitern der Betriebsanlagen des Reichsfiskus wesentlich erhöht wurden. Nach einer Äußerung des Staatssekretärs des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner (Reichstagssitzung v. 1. Mai 1907 St.B. 1283 C) wird beabsichtigt, diese Frage im Wege der Reichsgesetzgebung zu regeln; eine ähnliche Erklärung gab der Unterstaatssekretär im Reichsschatzamt Twele in der Reichstagssitzung v. 7. Mai 1907 St.B. 1479 A ab; vgl. auch das Reichsgesetz über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände v. 25. Mai 1873 R.G.Bl. S. 113 § 1 Abs. 2.

3. Die Wirkung der Reichsverordnungen auf das Landesrecht.

Das Reichsrecht anerkennt ebenso wie das Staatsrecht der Einzelstaaten die Zulässigkeit von Verordnungen, die von den Gesetzen sich dadurch unterscheiden, daß sie nicht aus übereinstimmenden Mehrheitsbeschlüssen des Bundesrats und Reichstags hervorgehen und daß eine Mitwirkung des Reichstags überhaupt nur in seltenen Ausnahmefällen und dann nur in der Form stattfindet, daß der Reichstag die Verordnung im ganzen genehmigen oder ablehnen kann.

Auch auf Reichsverordnungen bezieht sich der 1. Satz des Art. 2, denn es handelt sich hier um die Abgrenzung der Kompetenz zwischen Reich und Einzelstaaten (vgl. I 1). Diese Auslegung ist eine politische Notwendigkeit. Die Reichsverordnungen würden ihren Zweck verlieren, wenn sie von einzelnen Bundesstaaten durch landesgesetzliche Vorschriften einseitig aufgehoben werden könnten, und die Einheitlichkeit des Reichsrechts würde zerstört werden. Soll das Reichsrecht überhaupt Bedeutung haben, so muß es in allen seinen Formen, mag es als Gesetz oder als Verordnung erscheinen, dem Landesrecht vorgehen. Dies ist in der Literatur wie vom Reichsgericht anerkannt — vgl. Laband II S. 105, Meyer S. 612,

v. Rönne II 1 S. 56, Arndt Verordnungsrecht S. 184, v. Seydel S. 42 — Reichsgericht 4. Cs. Urt. v. 25. Nov. 1897 Bd. 40 S. 76 und 3. Cs. Urt. vom 26. März 1901 Bd. 48 S. 88f.

4. Authentische Interpretation der Reichsgesetze.

Eine authentische Interpretation durch Landesgesetz wird nicht zuzulassen sein, weil gerade wenn der Sinn des Reichsgesetzes zweifelhaft ist und wenn — wie es nicht anders sein kann — die landesgesetzliche Interpretation sich nur der einen von mehreren verschiedenen Auslegungen anschließt, stets die Tatsache bestehen bleibt, daß von der gegenteiligen Auffassung aus die Interpretation eine Änderung des Reichsgesetzes darstellt, und die Änderung eines Reichsgesetzes ist für die Landesgesetzgebung durch Art. 2 ausgeschlossen — ebenso u. a. Laband II S. 105, Zorn I S. 425, Arndt S. 173.

Wenn es den Verbündeten Regierungen genügt, ihre Auffassung des Reichsgesetzes bei den Verwaltungsbehörden des Reichs durchzusetzen, die dem Reichskanzler zum Gehorsam verpflichtet sind, so reicht ein Beschluß des Bundesrats oder auch eine Verfügung des Reichskanzlers aus; ebenso genügt eine Einigung der Verbündeten Regierungen, um bei allen Verwaltungsbehörden der Einzelstaaten eine übereinstimmende Auffassung über die betreffende reichsgesetzliche Vorschrift zu sichern. Aber für die Gerichte sind derartige Anweisungen natürlich nicht bindend; ihnen gegenüber könnte nur die Interpretation durch ein neues Reichsgesetz wirksam sein.

5. Einführung der Reichsgesetze — Übergangsbestimmungen — Ausführungsvorschriften.

Einführungsgesetze der Reichsgesetze haben in der Regel zum Gegenstand, das Verhältnis des neuen Reichsgesetzes zu dem bestehenden Reichsrecht sowie zum Landesrecht zu regeln, Übergangsbestimmungen zu erlassen und eventuell nähere Bestimmungen über das Anwendungsgebiet des Gesetzes nach der territorialen und personellen Seite zu treffen.

Da es sich also in der Regel hierbei um Bestimmungen handelt, die in das bestehende Reichsrecht eingreifen und nicht nur für die Ausführung, sondern auch für die Auslegung des neuen Reichsgesetzes von Bedeutung sind, so entspricht es der Praxis, daß Reichsgesetze durch Reichsgesetze eingeführt werden, falls überhaupt ein besonderes Einführungsgesetz erlassen wird. Enthält aber das Einführungsgesetz nichts, was dem geltenden Reichsrecht widerspricht und greift es in die von dem neuen Reichsgesetz geregelte Materie selbst nicht ein, so steht nichts entgegen, daß die Einführung durch Landesgesetz erfolgt. So sind das Allgemeine deutsche Handelsgesetzbuch und die Allgemeine deutsche Wechselordnung, die durch § 2 des Gesetzes betr. die Verfassung des Deutschen Reichs v. 16. April 1871 B.G.Bl. S. 63 zu Reichsgesetzen erklärt wurden, in Elsaß-Lothringen durch das elsaß-lothringensche Landesgesetz v. 19. Juni 1872 § 1 Abs. 1 eingeführt worden, und das Reichsgericht (3. Cs. Urt. v. 7. Juli 1903 Bd. 55 S. 252) hat diese Form der Einführung für gültig erklärt.

Übergangsbestimmungen im eigentlichen Sinne des Wortes, d. h. Vorschriften, die sich auf die Zeit nach Einführung des Reichsgesetzes erstrecken, darf in der Regel nur das Reich geben, die Einzelstaaten können Bestim-

mungen treffen, die sich auf die Zeit zwischen dem Erlaß und dem Inkrafttreten des neuen Reichsgesetzes beziehen — ebenso Laband II S. 110 A. 2. Alles dies gilt natürlich nur unter dem Vorbehalt einer abweichenden ausdrücklichen Bestimmung des Reichsgesetzes.

Ausführungsbestimmungen.

Die für ein Reichsgesetz erforderlichen Ausführungsbestimmungen müssen, soweit es sich um Materien handelt, die vom Reich erschöpfend und deshalb ausschließlich geregelt sind, grundsätzlich im Wege der Verordnung von den Organen des Reichs, dem Bundesrat, dem Kaiser oder Reichskanzler oder anderen im Wege der Delegation bestimmten Stellen von Reichs wegen erlassen werden. Landesgesetzliche Ausführungsbestimmungen sind für solche Gebiete nur auf Grund besonderer reichsgesetzlicher Ermächtigung zulässig — ebenso Zorn S. 425 — dagegen sind auch ohne eine solche Ermächtigung für die vom Reichsgesetz nicht berührten Grenzgebiete des Landesrechts Ausführungsgesetze der Einzelstaaten zulässig, die den Zweck haben, das Landesrecht dem Reichsrecht anzupassen; vgl. v. Seydel S. 43.

Die auf Grund besonderer reichsgesetzlicher Ermächtigung zur Ausführung von Reichsgesetzen erlassenen Landesgesetze sind, was ihre materielle Wirkung anbetrifft, als ein Teil der Reichsgesetzgebung anzusehen, so daß sie den früher erlassenen Reichsgesetzen und solchen später erlassenen Landesgesetzen vorgehen, die nicht auf Grund einer reichsgesetzlichen Anordnung, sondern im Rahmen der eigenen Gesetzgebungsbefugnis der Einzelstaaten ergangen sind. Das Reichsgesetz kann natürlich, wenn es überhaupt den Einzelstaaten die Ausführung besonders übertragen will, auch vorschreiben, daß die Ausführungsbestimmungen von den Einzelstaaten nicht im Wege des Gesetzes, sondern der Verordnung, sei es des Staatsoberhauptes oder der obersten Regierungsbehörden erlassen werden — ebenso Laband II S. 94.

III. Die Verkündigung der Reichsgesetze.

1. Recht und Pflicht zur Verkündigung der Reichsgesetze.

„Die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichs wegen.“ Die Verkündigung steht gemäß Art. 17 R.V. dem Kaiser zu. Ob sich daraus — nämlich wenn der Kaiser es ablehnt, von seiner Befugnis zur Verkündigung Gebrauch zu machen — ein Recht des Vetos gegen die vom Bundesrat und Reichstag angenommenen Gesetze für den Kaiser ergibt, kann zunächst zweifelhaft sein. Die Verhältnisse in Preußen, dessen Verfassung in Art. 106 und 45 bezüglich der Verkündigung der Gesetze eine ähnliche Bestimmung enthält, dürfen zum Vergleiche nicht herangezogen werden, weil in Preußen ein Gesetz nur mit Zustimmung des Monarchen zustande kommt. Daß diese Zustimmung erteilt, gleichwohl aber die Verkündigung abgelehnt wird, wäre ein Widerspruch, mit dem nicht gerechnet zu werden braucht.

Für das Reich läßt sich die Frage aus dem Wortlaut der Reichsverfassung nicht lösen. Die Bestimmung der Art. 2 und 17, wonach die Reichsgesetze ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichs wegen erhalten und diese Verkündigung dem Kaiser zusteht, und die Bestimmung des Art. 5, wonach die Reichsgesetzgebung durch den Bundesrat und Reichs-

tag ausgeübt wird und die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend sind, stehen sich, was ihren Wortlaut anbetrifft, diametral gegenüber. Es ist auch nicht anzunehmen, daß die Absicht vorgelegen hat, einen Unterschied festzustellen zwischen der tatsächlichen Existenz eines Reichsgesetzes, die schon durch die Erfüllung der im Art. 5 bezeichneten Bedingungen gegeben ist, und seiner Gültigkeit nach außen, die erst durch die Verkündigung geschaffen wird. Dem Wortlaut der Reichsverfassung würde eine solche Unterscheidung nicht zuwiderlaufen, aber für die Frage des kaiserlichen Vetos ergibt sich keine Lösung daraus. Denn wenn der Kaiser die Gesetze zu verkündigen verpflichtet ist, wenn also dem nach Art. 5 zustande gekommenen Reichsgesetz die Verkündigung auf dem Fuße folgen muß, so ist die Unterscheidung zwischen der Existenz des Reichsgesetzes und seiner Geltung gegenüber den Untertanen ohne praktische Bedeutung; wenn aber der Kaiser das Gesetz zu verkünden nicht verpflichtet ist, so ist es ohne Wert, daß das Gesetz im Verhältnis zwischen Bundesrat und Reichstag gemäß Art. 5 als zustande gekommen gilt. Die Lösung dürfte entsprechend der in der Literatur vielfach vertretenen Ansicht darin zu finden sein, daß ein Veto des Kaisers zwar gegenüber einem nach Art. 5 R.V. zustande gekommenen Reichsgesetz als durch den Wortlaut des Art. 5 ausgeschlossen angesehen werden muß (wie bei Art. 5 A 2 näher ausgeführt ist), daß aber nach Art. 2, 17 das Gesetz nach außen nicht eher gilt, als es verkündet ist und daß die staatsrechtliche Pflicht des Kaisers zur Verkündigung sich nur auf solche Gesetze erstreckt, die nach der Reichsverfassung, insbesondere nach Art. 5 rechtmäßig zustande gekommen sind, so daß der Pflicht zur Verkündigung der nach Art. 5 zustande gekommenen Reichsgesetze das Recht des Kaisers entspricht — dessen Ausübung natürlich keine mera facultas ist —, zu prüfen, ob die Gesetze auf dem vorgeschriebenen Wege zustande gekommen sind. Daß der Kaiser kein Vetorecht hat, wird u. a. von Laband II S. 38, v. Rönne II, 1 S. 49 und I S. 230, v. Seydel S. 44, Zorn I S. 415, Arndt S. 183, Meyer S. 585 angenommen. Lehnt der Kaiser gleichwohl die Verkündigung ab, so ist ein Konfliktsfall geschaffen, mit dem die Verfassungsurkunde nicht gerechnet hat und für den sie keinen Ausweg enthält. Denn ohne die Verkündigung gilt das Reichsgesetz nicht, mag sie mit Recht oder Unrecht abgelehnt sein, und kein Reichsorgan kann den Kaiser bei der Verkündigung ersetzen. Es besteht also für den Kaiser nach der Verfassung die Möglichkeit, das Inkrafttreten eines Reichsgesetzes durch Ablehnung der Verkündigung tatsächlich zu hindern; vgl. Art. 16 II.

Sieht man von diesem rein tatsächlichen Verhältnis ab, so bleibt als Inhalt des kaiserlichen Verkündigungsrechts nur die Befugnis übrig, zu prüfen, ob das zu verkündende Reichsgesetz verfassungsgemäß zustande gekommen ist — ebenso Laband II S. 38, Arndt S. 184. Aus dem Wortlaut der Reichsverfassung wird sich diese Befugnis des Kaisers allerdings nicht anders herleiten lassen, als daß man den Satz: „Die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft" usw. dahin auslegt, daß es dem Kaiser obliegt, ehe er ein Reichsgesetz als solches verkündet, zu prüfen, ob die fragliche Urkunde überhaupt ein Reichsgesetz im Sinne der Verfassung enthält, d. h. ob die für das Zustandekommen eines Reichsgesetzes durch die Verfassung erforderten Bedingungen im einzelnen Falle sämtlich gegeben

sind. Bezüglich dieser Bedingungen ist wiederum zu unterscheiden zwischen den Vorschriften, die nur den inneren Geschäftsgang des Bundesrats und Reichstags betreffen und deshalb in den Geschäftsordnungen der beiden gesetzgebenden Faktoren niedergelegt sind, und denjenigen Vorschriften, welche die Reichsverfassung selbst enthält; die Beobachtung dieser letzteren Kategorie auch gegenüber dem Bundesrat und Reichstag zu vertreten ist das Recht des Kaisers, das er ausübt, ehe er an das Werk der Verkündigung geht.

Für beide gesetzgebenden Faktoren, Bundesrat und Reichstag, stellt also die Beobachtung ihrer Geschäftsordnung eine innere Angelegenheit dar — ebenso z. B. Laband, D.Jur.Zeit. 1903 S. 10 und Arndt S. 184. Diese Ansicht hat eine Bestätigung durch die Reichsverwaltung gefunden bei den Reichstagsverhandlungen über den Antrag v. Kardorff v. 27. Nov. 1902, der bezweckte, daß der von den Verbündeten Regierungen vorgelegte Zolltarif in 2. Lesung nicht mehr nach seinen einzelnen Positionen durchberaten, sondern daß die Beschlüsse der 16. Kommission des Reichstags mit einigen Abänderungen in Bausch und Bogen angenommen werden sollten. Der Antrag wurde angenommen, während eine Minderheit des Reichstags ihn für geschäftsordnungswidrig erklärte, und ein Abgeordneter (Sitzung v. 28. Nov. 1902 St.B. 6685 CD) die Erwartung aussprach, „daß der Reichskanzler den Entschluß nicht fassen werde, nachdem solche Bedenken im Reichstage vorgetragen seien, dem Kaiser zu empfehlen, das Gesetz zu vollziehen". Als Vertreter des Reichskanzlers erklärte darauf der Staatssekretär des Innern, Graf v. Posadowsky-Wehner in der Sitzung v. 3. Dez. 1902 St.B. 6831 D, daß „die Regierung es entschieden ablehne, sich in die inneren Angelegenheiten der Ordnung der Geschäfte des hohen Hauses einzumischen" — und der Reichskanzler Fürst Bülow bestätigte diese Auffassung in der Sitzung v. 13. Dez. 1902 St.B. 7164 dahin, daß er durch eine Berücksichtigung der von der Minderheit des Reichstags mit Bezug auf die Geschäftsordnung erhobenen Bedenken sich in einen Widerspruch mit der Reichsverfassung gesetzt haben würde.

Dagegen gilt dasselbe nicht bezüglich der Beobachtung der Vorschriften der Reichsverfassung. Deshalb übernimmt der Reichskanzler durch die Gegenzeichnung der Ausfertigung der Gesetzesurkunde und des Verkündigungsbefehls gemäß Art. 17 R.V. die Verantwortung dafür, daß das Gesetz auf dem durch die Reichsverfassung vorgeschriebenen Wege — abgesehen von den Vorschriften der Geschäftsordnung des Bundesrats und Reichstags — zustande gekommen ist, daß also z. B. zwischen den Beschlüssen der beiden gesetzgebenden Körperschaften volle Übereinstimmung herrscht, daß ferner die in diesen Beschlüssen zum Ausdruck gekommene Erklärung dem kundgegebenen Willen der beiden Körperschaften entspricht, daß sich nicht Redaktionsfehler eingeschlichen haben, die den Sinn des Gesetzes verändern und daß die verfassungsmäßigen Widerspruchsrechte von Minderheiten des Bundesrats gemäß Art. 5 Abs. 2, Art. 37 und 78 R.V. gewahrt sind.

Der anscheinende Widerspruch zwischen Art. 5 einerseits und Art. 2, 17 andererseits löst sich also dahin: Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und Reichstags ist an sich zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend. Ob aber diese Voraussetzungen für das Zustandekommen des Reichsgesetzes gegeben sind und bei der Entstehung des Gesetzes überhaupt der durch die Verfassung vorgeschriebene Weg innegehalten

ist, dies zu prüfen gehört zur Kompetenz des Kaisers unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, und die Prüfung muß vor der Ausfertigung und Verkündigung des Gesetzes stattfinden. Nach außen erlangt das Gesetz erst durch die Verkündigung Geltung. Seine Wirksamkeit ist also von dem Ergebnis der dem Kaiser zustehenden formellen Prüfung abhängig.

2. Die Formel der Verkündigung.

Die Formel der Verkündigung lautet:

„Wir, ... von Gottes Gnaden, Deutscher Kaiser, König von Preußen usw. verordnen hiermit im Namen des Deutschen Reichs, nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und Reichstags, was folgt."

Der Wortlaut dieser Formel ist durch ein allgemeines Gesetz nicht vorgeschrieben. Vielmehr wird die Formel für jedes Gesetz vom Bundesrat und Reichstag besonders beschlossen, und es entspricht der ständigen Praxis, daß insbesondere der Reichstag stets wie über die Überschrift eines jeden Gesetzes, so auch über dessen Eingang, d. h. die Verkündigungsformel, einen formellen Beschluß faßt; vgl. v. Rönne II 1 S. 15 IV 3. Nichtsdestoweniger hat die Verkündigungsformel, abgesehen von unbedeutenden stilistischen Abweichungen, stets denselben Wortlaut.

Die Reichsverfassung enthält über den Inhalt dieser Formel nur die sich aus Art. 2 und 17 ergebende Vorschrift, daß der Kaiser es ist, der die Gesetze verkündigt und daß die Verkündigung „von Reichs wegen" zu geschehen hat, d. h. es muß in der Formel zum Ausdruck gebracht werden, daß es sich bei der Verkündigung um eine Angelegenheit handelt, bei welcher der Kaiser in seiner Eigenschaft als Organ des Reichs, nicht in seiner Eigenschaft als König von Preußen sein Recht zur Verkündigung ausübt. Diesem Erfordernis ist durch die Worte der Formel „im Namen des Reichs" genügt.

Der dem Namen des Kaisers zugefügte Titel entspricht demjenigen, den der Kaiser in seiner Eigenschaft als König von Preußen zu führen berechtigt ist. Dieser Titel ist, natürlich ohne die erst durch Art. 11 R.V. eingeführte Bezeichnung „Deutscher Kaiser", schon im Eingang zur preußischen Verfassungsurkunde enthalten und damit durch die preußische Verfassung — zwar nicht geschaffen, denn er bestand schon früher — aber aufs neue anerkannt, also in allen seinen Teilen verfassungsrechtlich, teils durch die preußische Verfassung, teils durch die Reichsverfassung begründet.

In der Verkündigungsformel ist das Wort „verordnen", nicht „verkündigen" gewählt. Dies ist staatsrechtlich sachgemäß, weil nach der Reichsverfassung das Gesetz erst durch die Verkündigung verbindliche Kraft erhält. Deshalb ist den Untertanen gegenüber nur der Kaiser berechtigt zu verordnen, wenngleich er bezüglich des Inhalts der „Verordnung" nicht frei, sondern an die übereinstimmenden Beschlüsse des Bundesrats und Reichstags gebunden ist — dies ist allerdings streitig; die in der Literatur herrschende Ansicht ist dagegen — vgl. Laband II S. 26 ff. und die dort S. 29 A. 3 angeführten Schriftsteller.

Gegen die Worte der Formel „nach erfolgter Zustimmung von Bundesrat und Reichstag" ist von Meyer-Anschütz S. 585 A. 17 und den dort Genannten das Bedenken erhoben worden, daß sie nicht korrekt seien, weil der Bundesrat und Reichstag einem Reichsgesetz nicht bloß zuzustimmen,

sondern das Gesetz festzustellen hätten. Dieser Einwand ist kaum begründet. Das Wort „Zustimmung" ist sprachlich die richtige Bezeichnung für das Rechtsverhältnis, das entsteht, wenn eine Willenseinigung zwischen mehreren Personen oder Organen zustande gekommen ist, nachdem der von einer Seite gemachte Vorschlag von der anderen Seite angenommen ist. Dabei ist es sehr wohl möglich, daß der erste Vorschlag von der Gegenpartei nicht in allen Teilen gebilligt und der in den Modifikationen liegende Gegenvorschlag der zweiten Partei schließlich wieder von der ersten Partei angenommen wird. Die Worte „nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und Reichstags" lassen den einer Feststellung nicht bedürfenden Umstand unbestimmt, ob die Initiative zu dem Reichsgesetz vom Bundesrat oder vom Reichstag ausgegangen ist und bringen nur in abgekürzter Form zum Ausdruck, was nach Art. 5 zur Feststellung des Inhalts eines Reichsgesetzes allein erforderlich ist, nämlich daß Bundesrat und Reichstag übereinstimmende, d. h. gegenseitig „zustimmende" Beschlüsse gefaßt haben.

Dagegen fehlt es an irgendeiner Vorschrift, die bestimmt, daß das Vorhandensein der Übereinstimmung zwischen Bundesrat und Reichstag im Eingang jedes Reichsgesetzes festgestellt sein muß. Weder die Reichsverfassung noch irgendein Spezialgesetz schreiben dies vor, und deshalb steht nichts entgegen, daß ein Reichsgesetz auch ohne diese Formel verkündigt wird, wenn nur sonst klar ist, daß die Verkündigung vom Kaiser ausgeht und „von Reichs wegen" stattfindet; mehr verlangt die Reichsverfassung nicht; ebenso Arndt S. 184 A. 2; anders das Kammergericht, Urt. v. 27. Dez. 1900, abgedruckt in der D.Jur.Zeit. 1901 S. 238 Nr. 20. Ausgehend von dem richtigen Satze, daß die Verkündigung einer Vorschrift, sei sie Gesetz oder Verordnung, derjenige Akt sei, der die Wirksamkeit der Verordnung nach außen gegenüber den durch sie zu verpflichtenden Untertanen herbeiführt, zieht das Kammergericht daraus den Schluß, daß die Publikation außer von den Rechtssätzen selbst auch von den Umständen Kenntnis geben müsse, welche die Rechtsgültigkeit der Vorschrift bedingen; von der Erfüllung dieser Form sei die Rechtsgültigkeit der Vorschrift abhängig; deshalb sei die Erklärung in den Reichsgesetzen, daß sie nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und Reichstags, in den Landesgesetzen, daß sie mit Zustimmung der beiden Häuser des Landtags der Monarchie erlassen werden, erforderlich; der Monarch bezeuge in der Publikationsformel in einer für die Behörden und Untertanen maßgebenden Weise, daß die verfassungsmäßige Mitwirkung der Stände stattgefunden habe. — Hiergegen ist einzuwenden: es ist zwar richtig, daß ohne Verkündigung kein Reichsgesetz in Kraft treten kann, und ebenso zutreffend ist es, daß — nach richtiger Auslegung der Art. 2, 17 R.V. — der Kaiser durch die Verkündigung das verfassungsmäßige Zustandekommen des Reichsgesetzes bezeugt, aber der Schluß, daß deshalb die einzelnen Phasen des Weges der Reichsgesetzgebung, insbesondere die Tatsache der „Zustimmung des Bundesrats und Reichstags" in der Verkündigungsformel ausdrücklich hervorgehoben sein muß, ist weder logisch gerechtfertigt, noch durch irgendeine gesetzliche Vorschrift positiv bestimmt. Auch entspricht diese Ansicht nicht der Praxis des Reichs. Die verfassungändernden Reichsgesetze enthalten meistens keine Mitteilung darüber, daß die nach Art. 78 Abs. 1 R.V. erforderliche Mehrheit des Bundesrats tatsächlich vorhanden gewesen ist. Die Verordnungen, die auf einer ausdrücklichen gesetzlichen

Ermächtigung beruhen, nehmen nur zum Teil auf diese Ermächtigung ausdrücklich Bezug. Das Reichsgericht (3. Strfs. Urt. v. 26. Mai 1902 Bd. 35 S. 262) hat den Standpunkt eingenommen, der auch hier vertreten wird, daß die Beobachtung der formalen Vorschriften, die für das gültige Zustandekommen der Verordnungen bestehen, mangels einer dies ausdrücklich fordernden Gesetzesbestimmung in der Verkündigungsformel nicht zum Ausdruck gebracht werden muß; in der genannten Entscheidung ist allerdings vorausgesetzt, daß das der Verordnung zugrunde liegende Gesetz in der Publikationsformel angeführt ist.

3. Das Reichsgesetzblatt.

a) Titel und Inhalt des Blatts. Die Form des Abdrucks.

Das für die Verkündigungen der Reichsgesetze bestimmte Reichsgesetzblatt ist eine Fortsetzung des durch Präsidialverordnung v. 26. Juli 1867 begründeten Bundesgesetzblattes des Norddeutschen Bundes, das von Nr. 4 des Jahrgangs 1871 an „Bundesgesetzblatt des Deutschen Bundes", von Nr. 19 an „Reichsgesetzblatt" hieß.

Mit Bezug auf den Inhalt des Reichsgesetzblatts bestimmt die noch maßgebende Verordnung v. 26. Juli 1867 B.G.Bl. S. 24, daß das Blatt in Berlin erscheinen soll, daß in dem Blatt sämtliche Reichsgesetze (Art. 2 R.V.) und Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums (Art. 17 R.V.) zu verkündigen sind, daß auf jedem Blatte der Tag anzugeben ist, an dem es in Berlin ausgegeben wird und daß im Büreau des Bundeskanzlers das Blatt ausgegeben werden soll.

Die Reichsgesetze müssen bezüglich ihres materiellen Teils in vollem Umfange abgedruckt sein. Wird ein älteres Gesetz durch eine Novelle ergänzt, so erhält in vielen Fällen der Reichskanzler die gesetzliche Ermächtigung, den unter Berücksichtigung der Novelle sich ergebenden Gesetzestext bekannt zu machen, — natürlich nur zu dem Zweck, dem Leser einen leichteren Überblick über den Gesetzestext zu gewähren, als ihn der sonst erforderliche Vergleich des ursprünglichen Textes mit der Novelle bietet. In solchen Fällen muß und wird stets neben der Bekanntmachung der Text der Novelle in der durch Art. 2 vorgeschriebenen Weise verkündigt, und nur in dieser Verkündigung liegt das dem Art. 2 entsprechende, die Untertanen verpflichtende Moment. Der Reichskanzler ist dafür verantwortlich, daß auch der in vollständiger Form „bekanntgemachte" neue Text mit dem ursprünglichen Text, soweit er erhalten geblieben ist, und der Novelle übereinstimmt; ebenso Laband II S. 51.

b) Die Verantwortung für die Richtigkeit des Reichsgesetzblatts.

Nach Art. 17 R.V. steht es dem Kaiser zu, die Verkündigung der Reichsgesetze anzuordnen. Diesen kaiserlichen Befehl hat nach Art. 17 der Reichskanzler gegenzuzeichnen, und dadurch wird die Verantwortung von ihm übernommen. Die Verantwortung erstreckt sich darauf, daß die Ausfertigung der Gesetzesurkunde, die nach Art. 17 der Verkündigung zugrunde liegt, genau dasjenige wiedergibt, was aus den Verhandlungen des Bundesrats und Reichstages als der übereinstimmende Wille der beiden Körperschaften hervorgegangen ist, und ebenso ist der Reichskanzler für die Übereinstimmung zwischen dem Text der Ausfertigung und dem Text des

Reichsgesetzblatts verantwortlich. Die Verantwortlichkeit ist das Korrelat der Tatsache, daß für alle Untertanen, d. h. die Gerichts- und Verwaltungsbehörden wie Privatpersonen lediglich der gedruckte Text des Reichsgesetzblatts maßgebend ist. Es hat also niemand außer dem Reichskanzler danach zu forschen, was der Bundesrat und Reichstag beschlossen hat und ob diese Beschlüsse in dem verkündeten Text ihren richtigen Ausdruck erhalten haben; ebenso in der Hauptsache Laband II S. 51, Meyer S. 568.

Die Ausfertigung der Gesetzesurkunde wird gemäß Art. 17 R.V. vom Kaiser unterschrieben und vom Reichskanzler gegengezeichnet. Es ist üblich, die Unterschriften im Reichsgesetzblatt ebenfalls abzudrucken, doch ist es nicht in allen Fällen geschehen, z. B. vereinzelt nicht bei der nachträglichen Berichtigung von Gesetzestexten. Laband II S. 54 hat das Fehlen der Unterschrift für verfassungswidrig erklärt. Der Staatssekretär des Reichsjustizamts Nieberding hat in der Reichstagssitzung v. 29. März 1898 St.B. 1868 D das Verfahren durch den Hinweis darauf gerechtfertigt, daß der Reichskanzler für die Richtigkeit des Reichsgesetzblattes überhaupt verantwortlich sei, und das Reichsgericht (1. Cs. Urt. v. 16. Febr. 1898 Bd. 41 S. 32) hat die Gültigkeit des Verfahrens nicht beanstandet. Mit Recht! Für die Erreichung des Zwecks der Verkündigung genügt es, den bestimmenden Teil des Gesetzes abzudrucken. Dadurch erfahren die Behörden und Privatpersonen alles, was sie zur Anwendung und Befolgung des Gesetzes wissen müssen. Die Unterschrift des Originals des Gesetzestextes gehört in das Gebiet der Formalien, bezüglich deren der oben entwickelte Satz gilt, daß der Kaiser, indem er unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers den Gesetzestext verkündet, bezeugt, daß die zum Zustandekommen des Reichsgesetzes erforderlichen Formvorschriften gewahrt sind. Eine gedruckte Unterschrift ist juristisch überdies bedeutungslos. Sie hat jedenfalls nicht mehr Wert, als das Zeugnis des Reichskanzlers, daß die erforderlichen Unterschriften im Original geleistet sind, und dieses Zeugnis liegt implicite darin, daß Anordnungen, die an die Untertanen — Behörden wie Privatpersonen — gerichtet sind, im Reichsgesetzblatt als Gesetze verkündet werden.

c) Die Berichtigung von Druck- und Redaktionsfehlern.

aa) Druckfehler.

Wenn der verkündete Gesetzestext infolge eines Druckfehlers nicht dem Original, das dem Druck zugrunde liegt, d. h. der Ausfertigung entspricht, so ist es — wie überall — Sache des für den gedruckten Text verantwortlichen Redakteurs, also hier des Reichskanzlers, durch eine Berichtigung die Unstimmigkeit zwischen Urschrift und Druck aus der Welt zu schaffen. Dies ist unbestritten. Mehr zweifelhaft liegt der Fall bei einem

bb) Redaktionsfehler.

Ein solcher liegt vor, wenn der Irrtum schon in der Ausfertigung des Gesetzestextes enthalten ist, und dies ist in der Regel dann der Fall, wenn der Fehler sich bereits in den Beschlüssen des Bundesrats und Reichstages findet und deshalb in dem Text, der aus den Verhandlungen des Bundesrats und Reichstags als übereinstimmender Beschluß der beiden Körperschaften hervorgeht, nicht das erklärt ist, was diese Körperschaften gewollt haben, so daß ein Widerspruch zwischen Wille und Erklärung vor-

liegt. Namentlich aus den Beratungen des Reichstags ergeben sich derartige Irrtümer — vgl. Laband D.Jur.Zeit. 1903 S. 302. Durch die geschäftsordnungsmäßige Behandlung der Gesetzesvorlagen wird im Reichstag in der Regel die Herstellung mehrerer Drucksachen erforderlich. Auf die Regierungsvorlage folgt der Kommissionsbericht, dann eventuell eine Zusammenstellung der von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen und eine Zusammenstellung der in zweiter und dritter Lesung beschlossenen Änderungen. In jede dieser Drucksachen kann sich ein Fehler einschleichen und zur Folge haben, daß der Schlußabstimmung des Reichstags ein fehlerhafter Text zugrunde liegt. Wenn der Irrtum nicht rechtzeitig entdeckt wird, ein Fall, der, namentlich wenn der Fehler unbedeutend und nicht sinnstörend ist, häufig eintritt, so geht der Fehler in den endgültigen Beschluß des Bundesrats, in die Ausfertigung der Gesetzesurkunde und in den verkündigten Text über. Früher wurden Fehler dieser Art vom Reichskanzler ohne weiteres auch nach der Verkündigung durch Einrückung eines berichtigenden Vermerks in das Reichsgesetzblatt beseitigt. Ein Beispiel bietet die Berichtigung des Reichsgesetzes v. 5. Juli 1896 betreffend die Pflichten der Kaufleute bei der Aufbewahrung fremder Wertpapiere in Nr. 20 des R.G.Bl. von 1896. In einem anderen Falle, nämlich für die Berichtigung des § 52 der Seemannsordnung v. 2. Juni 1902, ist ein besonderes Reichsgesetz v. 23. März 1903 R.G.Bl. S. 57 erlassen worden. Über die neuere Praxis hat sich der Staatssekretär des Reichsschatzamtes Freih. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 14. Mai 1907 St.B. 1673 D dahin geäußert:

„Sobald von seiten eines der obersten Reichsämter die Wahrnehmung gemacht ist, daß in einer Vorlage sich ein Versehen eingeschlichen hat, so tritt man sofort in Verbindung mit dem Bureau des Reichstags, um zu verhindern, daß der Fehler sich weiter schleppt und in die Gesetz-Sammlung übergeht. Das Bureau des Reichstags pflegt in solchen Fällen sich sodann mit dem Herrn Präsidenten ins Benehmen zu setzen, und wenn offenbar ist, daß es sich in der Tat nur um ein Versehen handelt, dann verfügt in solchen Fällen der Präsident des Reichstags kurzer Hand die Berichtigung, und es findet alsdann auch die Bekanntgabe des betreffenden Gesetzes in der berichtigten Form statt."

Natürlich ist bei diesem Verfahren vorausgesetzt, daß der Fehler entdeckt wird, noch ehe die Schlußabstimmung über die Vorlage im Reichstage stattfindet. Ist dies nicht der Fall, so ordnet auch nach der derzeitigen Praxis der Reichskanzler die Berichtigung aus eigener Machtvollkommenheit an, teilt aber dem Reichstag mit, daß die Berichtigung stattgefunden hat oder noch stattfinden wird — vgl. Anlagen der 11. Leg.-Per. Sess. 2 Bd. 7 S. 5426f. Nr. 503 und Staatssekretär des Reichsschatzamts Freih. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 14. Mai 1907 St.B. 1673 B sowie der Staatssekretär des Reichsjustizamts Nieberding in der Reichstagssitzung v. 29. März 1898 St.B. 1863 ff.

Dieser Standpunkt ist von Laband II S. 52 ff. und D.Jur.Zeit. 1903 S. 301 ff. bestritten und es ist dort ausgeführt worden, daß die richtige Erklärung der Regel nach nur von demjenigen ausgehen könne, der die unrichtige abgegeben habe, daß man also, wenn das fehlerhafte Resultat berichtigt werden solle, die Fehlerquelle aufsuchen und die Berichtigung dort

beginnen müsse, wo der Irrtum entstanden sei; demgemäß sei für die Berichtigung bei einem Fehler der Verkündigung der Reichskanzler, bei einem Fehler der Ausfertigung der Kaiser, bei einem Fehler im Beschlusse des Bundesrats der letztere und bei einem Fehler im Beschlusse des Reichstags der Reichstag zuständig. Auch Laband verlangt aber in dem letzteren, praktisch häufigsten Falle nicht ein Reichsgesetz, sondern nur eine Resolution des Reichstags, für die das Verfahren im einzelnen noch durch die Geschäftsordnung des Reichstags zu regeln wäre.

Die Praxis hat sich, wie oben dargelegt, dieser Auffassung nicht angeschlossen, sondern dem Reichstag gegenüber das Recht in Anspruch genommen, zweifellose Redaktionsfehler ohne Rücksicht darauf, in welchem Stadium der Entstehung des Gesetzes der Fehler entstanden ist, durch eine einfache, im Reichsgesetzblatt zu veröffentlichende Erklärung des Reichskanzlers berichtigen zu dürfen. Das Reichsgericht (1. Cs. Urt. v. 16. Febr. 1898 Bd. 41 S. 34) hat den Standpunkt der Reichsverwaltung geteilt.

Der Ansicht Labands, der sich von dem Grundsatz leiten läßt, daß eine Erklärung von rechtlicher Bedeutung zur Beseitigung eines Irrtums nur von demjenigen berichtigt werden darf, der sie selbst abgegeben hat, stehen alle Gründe der Rechtslogik zur Seite, aber einer Berichtigung in dem Sinne, daß das Gesetz infolge der Berichtigung einen anderen Wortlaut erhält, wird es in der Regel überhaupt nicht bedürfen, sondern es wird in den meisten Fällen für den praktischen Gebrauch sowohl der Gerichte wie der Verwaltungsbehörden als auch der dem Gesetz unterworfenen Privatpersonen eine einfache Erklärung von autoritativer Stelle genügen, daß die durch einen Redaktionsfehler sinnwidrige Stelle ohne diesen Fehler so und so gelautet haben würde. Ist der irrtümlich beschlossene Gesetzestext freilich derart, daß dadurch das Gesetz nicht sinnwidrig wird, aber eine ganz andere Bedeutung erhält, als gewollt war, daß dadurch andere Rechte und Pflichten begründet werden, als in der Absicht der Gesetzgeber lag, so wird allerdings eine einfache Berichtigungserklärung des Reichskanzlers nicht ausreichen, schon deshalb nicht, weil dadurch die in der Zwischenzeit auf Grund des falschen Textes gutgläubig begründeten Rechte und Pflichten in Zweifel gestellt werden könnten. Dann nützt aber auch eine Resolution des Reichstags nichts, für deren Wirksamkeit zur Beseitigung von Irrtümern dieser Art es überhaupt an einer verfassungsmäßigen Grundlage fehlt, sondern dann bleibt nur übrig, daß der Weg der Gesetzgebung von neuem beschritten wird. Nur selten werden Irrtümer dieser Art vorliegen, vielmehr dürfte es sich in den meisten Fällen um einzelne Worte handeln, die durch Schreib- oder Druckfehler abgeändert sind und die in ihrer abgeänderten Form für sich allein dem Gesetz gar keinen anderen Sinn geben können. Wenn es zur größeren Sicherheit überhaupt für notwendig gehalten wird, eine Berichtigung zu geben, so dürfte die bisher übliche Erklärung des Reichskanzlers, also eine Äußerung des Chefs der Reichsverwaltung über das, was die gesetzgebenden Faktoren bezüglich der nach ihrem Wortlaut sinnwidrigen Stelle des Gesetzes beabsichtigt haben, für die Gerichts- und Verwaltungsbehörden genügend Autorität besitzen, um falsche Auslegungen auszuschließen, und es ist nur eine Verstärkung dieser Sicherheitsmaßregel, wenn, wie es in den letzten, vom Staatssekretär Freih. v. Stengel erörterten Fällen geschehen ist, dem Reichstag überdies eine — allerdings nachträgliche

— Mitteilung von der Berichtigungserklärung gemacht und damit diese Erklärung förmlich seiner Kritik überliefert wird. Die Ansicht Labands, daß zur Berichtigung stets die Mitwirkung des Reichstags erforderlich sei, wenn — wie es die Regel bildet — der Fehler aus den Verhandlungen des Reichstags hervorgegangen ist, wird auch praktisch kaum durchführbar sein. Denn einmal kann die Berichtigung dringlich sein, während der Reichstag nicht versammelt ist, und ferner dürfte es nicht zur Geschäftserleichterung der in Betracht kommenden Faktoren dienen, wenn z. B. bei einem Gesetz, das im Reichstag schwere parlamentarische Kämpfe hervorgerufen hat, eine geringfügige Berichtigung der dem Gesetz widerstrebenden Minderheit des Parlaments einen formellen Anlaß gibt, die Erörterungen von neuem zu beginnen. Natürlich sind es aber nicht diese Zweckmäßigkeitserwägungen, aus denen der gegenteilige Standpunkt abgelehnt wird. Die Reichsverfassung hat keinen Weg für die Berichtigung bestimmt. Um Vorschriften für Behörden und Privatpersonen zu erlassen, kennt die Reichsverfassung nur den Weg des Gesetzes und der Verordnung. Die Berichtigung ist keins von beiden. Sie kann deshalb, abgesehen von den Ausnahmefällen, in denen ein neues, berichtigendes Gesetz erlassen wird, nur als eine tatsächliche Äußerung des Reichskanzlers aufgefaßt werden, die allerdings das volle Gewicht seiner Autorität und seiner politischen Verantwortlichkeit hat. In Fällen aber, wo der Wortlaut des verkündeten Gesetzes infolge des Redaktionsfehlers zwar einen bestimmten Sinn hat, jedoch nicht den von der gesetzgebenden Körperschaft gewollten, während andererseits die Frage, ob ein Redaktionsfehler vorliegt, nicht ganz zweifelsfrei ist, besteht die Möglichkeit, daß die Gerichte sich doch mehr an den verkündeten Wortlaut halten, als an das Zeugnis des Reichskanzlers über den wahren Wortlaut des Gesetzes, und es wird dann allerdings nichts anderes übrigbleiben, als den Weg der Gesetzgebung von neuem zu beschreiten; vgl. auch Meyer-Anschütz S. 568 A. 14, der den Standpunkt Labands teilt, ferner v. Jagemann S. 109, Arndt S. 185.

4. Die Verkündigung der Reichsverordnungen.

Es ist streitig, ob Reichsverordnungen wie Gesetze im Reichsgesetzblatt verkündigt werden müssen. Die Frage wird bejaht u. a. von Laband II S. 100 und im Arch.f.öff.R. Bd. 18 S. 305 ff., Meyer S. 574, Binding Strafrecht I S. 207, Hänel Studien II S. 66, 91 ff., Jellinek Gesetz und Verordnung, — verneint u. a. von v. Seydel S. 45, Arndt S. 205 und Verordnungsrecht S. 182 ff., Kommentar S. 83, Löning Verwaltungsrecht S. 239 (weitere Literaturangaben bei Meyer § 159 A. 9 S. 574). Auch das Reichsgericht (4. Cf. Urt. v. 25. Nov. 1897 Bd. 40 S. 76 und 3. Cf. Urt. v. 26. März 1901 Bd. 48 S. 88) hat die Notwendigkeit der Verkündigung im R.G.Bl. verneint. Die Gegner dieser Anschauung gehen davon aus, daß dem Art. 2 der Begriff des Gesetzes im materiellen Sinne zugrunde liege, so daß die Bestimmung des 2. Satzes des Art. 2 ohne weiteres die Verordnungen umfasse. Da dies hier als richtig nicht anerkannt, sondern angenommen wird, daß die Reichsverfassung den materiellen Gesetzesbegriff nur anwendet, wo es sich um die Abgrenzung der Kompetenz zwischen Reich und Einzelstaaten handelt (vgl. oben I 1 S. 37), ist der Ansicht des Reichsgerichts beizutreten. Denn dann fehlt es an einer positiven generellen

Vorschrift über die Verkündigung der Verordnungen, und deshalb hat der Bundesrat für die Verkündigung freie Hand. Für kaiserliche Verordnungen ist durch Verordnung v. 26. Juli 1867 B.G.Bl. S. 24 die Verkündigung im R.G.Bl. vorgeschrieben.

Tatsächlich entspricht es der langjährigen, durch das Reichsgericht wiederholt als richtig anerkannten staatsrechtlichen Praxis, daß Verordnungen des Bundesrats in großem Umfang auch im Centralblatt für das Deutsche Reich verkündigt werden. Das Centralblatt ist nach der im Reichsanzeiger Jahrgang 1872 Nr. 304 erfolgten Bekanntmachung des Reichskanzleramts v. 22. Dez. 1872 „eine Zeitschrift, welche in Ausführung eines vom Bundesrat gefaßten Beschlusses herausgegeben worden und zur Aufnahme solcher für das Publikum bestimmter Veröffentlichungen der Organe des Reichs dienen soll, die der Verkündigung durch das Reichsgesetzblatt nach Art. 2 R.V. und nach der Verordnung v. 26. Juli 1867 nicht bedürfen". Aus dieser Zweckbestimmung des Centralblattes geht hervor, daß das Centralblatt nicht eine beliebige periodische Zeitschrift, sondern ein amtliches Verordnungsblatt ist, das unter der Redaktion einer obersten Reichsbehörde steht und das deshalb geeignet ist, wie das Reichsgericht Bd. 40 S. 76 ausgesprochen hat, „dem Zweck der amtlichen Verkündigung, d. h. der Ermöglichung allgemeiner und zuverlässiger Kenntnisnahme zu genügen". Von Laband II S. 101 ist eingewendet worden, es bestehe keine staatsrechtliche Verantwortlichkeit für den Inhalt des Centralblattes, und niemand sei rechtlich verpflichtet, von dem Inhalt des Centralblattes Kenntnis zu nehmen; es genüge nicht, daß die Behörden von Rechtsverordnungen Kenntnis erlangten; dem Publikum gegenüber würden die Verordnungen durch den Abdruck im Centralblatt mehr verheimlicht als verkündigt. Hierauf ist zu bemerken, daß es sich bei der Einrichtung und Redaktion des Centralblatts um die dem Reichskanzler obliegende Ausführung eines Bundesratsbeschlusses handelt und daß deshalb der Reichskanzler für die Redaktion des Centralblattes dieselbe Verantwortung trägt wie für seine anderen Amtsgeschäfte. Ferner ist zwar niemand rechtlich verpflichtet, das Centralblatt zu lesen — abgesehen von den Behörden, zu deren Amtspflichten dies etwa gehört —, dasselbe gilt aber auch von den anderen amtlichen Verordnungsblättern, und es genügt zur Wahrung des sogen. Publikationsprinzips, wonach Gesetze und Verordnungen den Untertanen gegenüber nur wirksam sind, soweit sie öffentlich bekannt gemacht (verkündigt) sind, daß durch die Veröffentlichung der Verordnung im Centralblatt jedermann die Möglichkeit geboten ist, sie kennen zu lernen; in welchem Umfange davon tatsächlich Gebrauch gemacht wird, ist unerheblich. Seit der Einrichtung des Centralblattes sind dort Verordnungen des Bundesrats und des Reichskanzlers in großer Zahl abgedruckt worden, darunter sogar solche, die Strafbestimmungen enthalten, z. B. die Regulative und Ausführungsbestimmungen zu den Reichs-Zoll-, Steuer- und Stempelgesetzen. An der Rechtsgültigkeit dieser Vorschriften ist aus der Praxis kein Zweifel bekannt geworden, und wenn man davon ausgeht, daß sie gehörig verkündet sind, so ist auch die Annahme hinfällig, daß sie mangels der für jede Rechtsvorschrift nach allgemeinen Grundsätzen erforderlichen Verkündigung nur Vorschriften seien, die lediglich an die Behörden gerichtet sind, um deren inneren Geschäftsgang zu regeln, und nur die Behörden, nicht auch das Publikum verpflichten. Diesen Schluß

haben die Vertreter der gegenteiligen Ansicht gezogen und von ihrem Standpunkt aus die Gültigkeit der im Centralblatt veröffentlichten Verordnungen so weit bestritten, daß aus ihnen für die Untertanen weder Rechte noch Pflichten begründet sein sollen. Der Schluß fällt mit der Voraussetzung, auf der er aufgebaut ist, daß die Verkündigung im Centralblatt unzulänglich sei. Was die praktische Seite der Frage angeht, so sei nur darauf hingewiesen, daß wer sich für die Verordnung interessiert, sie im Centralblatt so gut einsehen kann wie im Gesetzblatt und daß die Ausführung des von Laband vertretenen Standpunkts zu einer Überlastung des Reichsgesetzblatts führen würde.

Anordnungen, die der Kaiser in Ausübung seines militärischen Oberbefehls über Heer und Marine erläßt, werden im Armee- bez. Marine-Verordnungsblatt verkündet.

Besondere Vorschriften sind reichsgesetzlich noch erlassen für die Verkündigung der Polizeiverordnungen in den Schutzgebieten, in den Konsular-Jurisdiktionsbezirken und in den Kriegssachenbezirken, vgl. die Gesetze v. 10. Sept. 1900 R.G.Bl. S. 813 § 11 Abs. 3; v. 7. April 1900 R.G.Bl. S. 213 § 29 und v. 19. Juni 1883 R.G.Bl. S. 106 § 2 Abs. 2.

Für die Ausführungsverordnungen zu Reichsgesetzen, deren Erlaß den Einzelstaaten übertragen ist, richten sich die Formen der Verkündigung nach den Vorschriften des Landesstaatsrechts; ebenso Laband II S. 102.

IV. Der Zeitpunkt der Wirksamkeit der Reichsgesetze.

1. Innerhalb des Bundesgebiets.

Die Bestimmung des Art. 2 über den Anfangstermin der Wirksamkeit des verkündeten Reichsgesetzes bedeutet, daß die Gültigkeit der Reichsgesetze keineswegs davon abhängt, ob das Gesetz bekannt geworden ist oder auch nur bekannt werden konnte. Denn die Frist von 14 Tagen kann unter Umständen zu kurz sein, um die vollständige Verbreitung des Reichsgesetzblatts möglich zu machen. Auch kann in dem Gesetz selbst, da die Fristbestimmung des Art. 2 nur fakultativ ist, der Anfangstermin der verbindlichen Kraft des Gesetzes dem Tage der Ausgabe des Reichsgesetzblattes so nahe gerückt sein, daß selbst unter normalen Verhältnissen nicht die Möglichkeit gegeben ist, von dem Inhalt des Gesetzes Kenntnis zu erhalten, ehe es in Kraft tritt. Der Schutz, der durch die Bestimmung des § 2 des Reichsstrafgesetzbuchs gegeben werden soll — daß eine Handlung nur mit Strafe belegt werden kann, wenn die Strafe gesetzlich bestimmt war, bevor die Handlung begangen wurde —, kann hierdurch illusorisch gemacht werden, da es von geringer praktischer Bedeutung ist, wenn die Strafbestimmung zwar erlassen, aber nicht bekannt geworden sein muß, bevor eine Handlung strafbar werden kann.

Da es nicht notwendig ist, daß das Gesetz vor seinem Inkrafttreten bekannt geworden ist, andererseits nach Art. 2 die anderweitige Bestimmung der Frist ohne Einschränkung zugelassen ist, so steht nichts im Wege, daß der Beginn der Wirksamkeit des Gesetzes auf denselben Tag verlegt wird, an dem das betreffende Stück des Reichsgesetzblatts in Berlin ausgegeben worden ist; ebenso Laband II S. 75, Arndt, Kommentar S. 89.

Noch weiter wird man allerdings nicht gehen dürfen; da es ein allgemeiner, auch durch Art. 2 zum Ausdruck gebrachter Grundsatz ist, daß Gesetze nur durch ihre Verkündigung verbindliche Kraft erhalten, kann das Gesetz nicht vor der Verkündigung in Kraft gesetzt werden. Dies ergibt sich auch daraus, daß in dem letzten Satz des Art. 2 in dem Zusammenhang, in welchem die Zulässigkeit einer abweichenden Bestimmung des Anfangstermins der Geltung ausgesprochen wird, gleichzeitig bemerkt ist, daß dies nur in einem „publizierten" Gesetze geschehen kann, daß also das Gesetz publiziert sein muß, ehe es in Kraft tritt. Doch schließt dieser Umstand nicht aus, daß wenn es dann verkündigt und in Kraft gesetzt ist, ihm in einzelnen Beziehungen aus besonderen Gründen rückwirkende Kraft verliehen werden kann; ebenso Arndt S. 176 — vgl. z. B. aus neuerer Zeit das Militärhinterbliebenengesetz v. 17. Mai 1907 § 55 R.G.Bl. S. 232, das Gesetz betr. Änderungen des Reichsbeamtengesetzes vom gleichen Tage Art. 2 R.G.Bl. S. 206 und das Besoldungsges. v. 15. Juli 1909 § 47 R.G.Bl. S. 584.

Im allgemeinen treten die Reichsgesetze im ganzen Bundesgebiet gleichzeitig in Kraft. Eine Ungleichmäßigkeit kann vorkommen, wenn, wie es bisweilen geschehen ist, den Einzelstaaten überlassen wird, sei es durch Landesgesetz oder Verordnung, das Reichsgesetz in ihrem Gebiet noch vor oder auch erst nach dem reichsgesetzlichen Termin in Kraft treten zu lassen.

Natürlich kann durch das Reichsgesetz auch dem Kaiser oder dem Bundesrat Vollmacht erteilt werden, den Zeitpunkt des Inkrafttretens zu bestimmen. Die Bestimmung darf, wenn dies im Gesetz vorbehalten ist, dahin lauten, daß einzelne Teile des Gesetzes zu verschiedenen Zeiten in Kraft treten — vgl. Arndt S. 176. Es entspricht z. B. oft dem praktischen Bedürfnis, daß organisatorische Veränderungen in der Einrichtung der Behörden, die das Gesetz mit sich bringt, bald wirksam werden, während der Anfangstermin der Geltung der in demselben Gesetz enthaltenen materiellen Vorschriften einem späteren Zeitpunkt vorbehalten wird.

Die Bestimmung des dritten Satzes des Art. 2 über die Berechnung der vierzehntägigen Frist ist dadurch zur Ausführung gebracht, daß nach § 2 der Verordnung v. 26. Juli 1867 B.G.Bl. S. 24 der Tag, an dem das Bundesgesetzblatt in Berlin ausgegeben wird, auf dem Blatt zu vermerken ist, und es ist ferner notwendig, auch ohne daß es in dieser Verordnung oder anderwärts bestimmt ist, daß jedes Reichsgesetz, für welches der Anfangstermin seiner verbindlichen Kraft nicht anderweit bestimmt ist, mag es noch so umfangreich sein, in einem Stück des Reichsgesetzblattes abgedruckt sein muß, da andernfalls die vierzehntägige Frist nicht zu berechnen wäre — vgl. Laband II S. 73.

2. Der Zeitpunkt der Wirksamkeit der Reichsgesetze außerhalb des Bundesgebietes.

Über den Zeitpunkt, in welchem die für das Ausland erlassenen Reichsgesetze dort in Kraft treten, enthält das Reichsrecht zwei Spezialbestimmungen. Für die Konsulargerichtsbezirke bestimmt § 30 des Ges. v. 7. April 1900 R.G.Bl. S. 219, daß neue Gesetze in den Konsulargerichtsbezirken, die in Europa, in Ägypten oder an der asiatischen Küste des Schwarzen oder des Mittelländischen Meeres liegen, mit dem Ablaufe von

zwei Monaten, in den übrigen Konsulargerichtsbezirken mit dem Ablaufe von vier Monaten nach dem Tage, an dem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes oder der preußischen Gesetz-Sammlung in Berlin ausgegeben worden ist, verbindliche Kraft erhalten, soweit nicht für das Inkrafttreten ein späterer Zeitpunkt festgesetzt oder für die Konsulargerichtsbezirke reichsgesetzlich ein anderes vorgeschrieben wird. Dasselbe gilt entsprechend für die Schutzgebiete nach § 3 des Schutzgebietsgesetzes v. 10. Sept. 1900 R.G.Bl. S. 813.

Diese beiden Gesetze sind also in ihrem Wirkungskreise territorial auf die Konsularjurisdiktionsbezirke und auf die Schutzgebiete beschränkt, und im übrigen fehlt es an einer allgemeinen Bestimmung darüber, wann Gesetze im Ausland in Kraft treten; namentlich kommen noch Reichsgesetze in Betracht, die gegenüber den im Auslande lebenden deutschen Reichsangehörigen, Reichsbeamten oder den zur Bemannung deutscher Seeschiffe gehörenden Personen gelten. Laband II S. 76 vertritt die Ansicht, daß die an die Spitze des Art. 2 gestellten Worte „innerhalb dieses Bundesgebietes" auch auf den Schlußsatz desselben Artikels zu beziehen und dort zu ergänzen seien. Er schließt hieraus, daß die vierzehntägige Frist für das Ausland nicht gelte und daß, wenn in einem derartigen Gesetz der Anfangstermin seiner Wirksamkeit nicht ausdrücklich bestimmt sei, „nach den Umständen ermessen werden müsse, welche Zeit etwa erforderlich sei, damit das Stück des Gesetzblattes nach dem in Frage stehenden ausländischen Gebiet gelangen könne", und daß diese Zeit der für das Bundesgebiet geltenden vierzehntägigen Frist hinzuzurechnen sei. Gegen diese Anschauung haben sich mit Recht u. a. v. Seydel S. 45 V, Binding Handbuch des Strafrechts I S. 229 ff., Arndt S. 177 erklärt. Es fehlt an einer positiven Bestimmung für die von Laband vertretene Ansicht, und die Zeit, die für die Versendung des Reichsgesetzblattes erforderlich ist, wird sich kaum so genau feststellen lassen, daß sich daraus ein für den praktischen Gebrauch ausreichend bestimmter Rechtssatz ergeben würde. Allerdings wird die vierzehntägige Frist oft nicht genügen, um das Gesetz in entlegenen Gebieten des Auslandes hinreichend bekannt werden zu lassen. Aber es ist ein allgemeiner Grundsatz, daß die Anwendbarkeit der Gesetze nicht davon abhängig ist, ob sie vor ihrem Inkrafttreten tatsächlich bekannt geworden sind und ob dies auch nur möglich gewesen ist. Zwar liegt der Bestimmung der vierzehntägigen Frist im Art. 2 die Anschauung zugrunde, daß die Gesetze vor ihrem Inkrafttreten bekannt werden sollen, aber einen positiven Ausdruck hat dieses gesetzgeberische Motiv in der Reichsverfassung nicht gefunden, und es ist deshalb nicht zulässig, lediglich auf Grund der Tatsache, daß im Ausland die Bedingungen für das Bekanntwerden der Reichsgesetze erschwert sind, die Frist als verlängert anzunehmen. Daraus ergibt sich allerdings der Schluß, daß für Konsulargerichtsbezirke und Schutzgebiete die Frist weit länger bemessen ist als für die anderen Gebiete des Auslandes, die zum Teil noch schlechtere Verbindung mit dem Reich haben. Dies ist eine Inkongruenz, die de lege ferenda gelegentlich beseitigt werden könnte oder am besten dadurch unschädlich gemacht wird, daß in jedem einzelnen Falle die für das Ausland bestimmten Reichsgesetze selbst den Anfangstermin ihrer Wirksamkeit so weit hinausschieben, daß sie vorher im Ausland genügend bekannt werden können. Im übrigen muß de lege lata an dem Stand-

punkt festgehalten werden, daß die Worte „innerhalb dieses Bundesgebietes", mit denen Art. 2 beginnt, sich nicht auf den letzten Satz dieses Artikels beziehen, so daß die Bestimmung der vierzehntägigen Frist ohne Einschränkung auch für die Wirksamkeit solcher Reichsgesetze gilt, die für das Ausland erlassen sind. Würde die gegenteilige Ansicht zutreffen, so müßten die Worte „innerhalb dieses Bundesgebietes" auch für den zweiten Satz des Art. 2 ergänzt werden und dies würde zu einem falschen Ergebnis führen, denn die Regel, daß Reichsgesetze ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichs wegen erhalten und daß die Verkündigung mittels des Reichsgesetzblattes geschieht, gilt für diejenigen Gesetze, die sich auf das Ausland beziehen, nicht weniger als für alle anderen Reichsgesetze.

3. Die Frist für die Wirksamkeit der Verordnungen.

Da, wie hier angenommen wird, nach der Reichsverfassung das Wort „Gesetz" die Verordnungen nur umfaßt, wenn es sich um die Abgrenzung der Kompetenz zwischen Reich und Einzelstaaten handelt, geht es ebensowenig für den 3. Satz wie für den 2. Satz des Art. 2 an, ihn ohne weiteres auf Verordnungen zu beziehen, und ist dieser Standpunkt bezüglich des 2. Satzes richtig, so ergibt sich, daß für Verordnungen die Verkündigung im Reichsgesetzblatt überhaupt nicht notwendig ist, abgesehen von den Kaiserlichen Verordnungen, für die sie durch die Verordnung v. 24. Juli 1867 vorgeschrieben ist. Werden die Verordnungen aber nicht oder nicht durchweg im Reichsgesetzblatt verkündigt, so entfällt damit die Voraussetzung, auf der die Fristbestimmung des 3. Satzes beruht. Für Verordnungen fehlt es also an einer entsprechenden allgemeinen Bestimmung über den Anfangstermin ihrer Wirksamkeit. Die Frist muß deshalb entweder ausdrücklich in der Verordnung festgesetzt sein oder die Verordnung tritt sofort mit ihrer Verkündigung in Kraft.

V. Die Prüfung der Rechtsgültigkeit der Reichsgesetze und Reichsverordnungen.

1. Das Recht zur Prüfung.

Unter III 1 S. 47 ist ausgeführt, daß auf Grund des 2. Satzes des Art. 2 es dem Kaiser zusteht, vor der Verkündigung das reichsverfassungsmäßige Zustandekommen der Reichsgesetze zu prüfen. Es entsteht die Frage, ob und inwieweit daneben die Behörden — Gerichts- und Verwaltungsbehörden — berechtigt sind, in eine Prüfung der Gültigkeit von Rechtsnormen des Reichs einzutreten. Vorauszubemerken ist, daß hier ein grundsätzlicher Unterschied zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden und zwischen Reichs- und Landesbehörden nicht aufzustellen ist. Alle Behörden, mögen sie mit der Rechtspflege oder mit der Verwaltung befaßt sein, mögen sie Reichs- oder Landesbehörden sein, sind verpflichtet, das geltende Recht anzuwenden, das geltende Recht in seinem vollen Umfange, andererseits nichts als das geltende Recht, und daraus ergibt sich ohne weiteres der Schluß, daß sie bei jeder sich bietenden Gelegenheit die Frage prüfen müssen, ob Rechtsvorschriften des Reichsrechts, die sich nach ihrer äußeren Form als solche darstellen, es auch wirklich sind, d. h. ob sie rechtsgültig

zustande gekommen sind und ob sie mit den gegebenenfalls in Betracht zu ziehenden höheren Rechtsgrundsätzen vereinbar sind.

Ein praktischer Unterschied zwischen Gerichts- und Verwaltungsbehörden ergibt sich hierbei allerdings dadurch, daß die Gerichte gemäß § 1 des G.V.G. unabhängig sind und ihre Entscheidungen nur im gesetzlichen Instanzenzuge abgeändert, daß ihnen aber nicht — außer durch Gesetz — allgemeine Vorschriften darüber gegeben werden können, ob sie bei der Feststellung des geltenden Rechts irgendeine Prüfung vornehmen oder unterlassen sollen, während die Verwaltungsbehörden, sofern sie nicht etwa Geschäfte der Rechtspflege wahrnehmen, den Anweisungen ihrer vorgesetzten Behörden unterworfen sind; die höchsten Verwaltungsstellen des Reichs und der Einzelstaaten — der Bundesrat, der Reichskanzler und die Regierungen der Einzelstaaten — würden einschreiten müssen, wenn die ihnen untergebenen Verwaltungsbehörden bezüglich der Rechtsgültigkeit von Normen des Reichs eine andere Ansicht vertreten wollten, als im Bundesrat maßgebend war, der doch die betreffende Rechtsvorschrift — Reichsgesetz oder Reichsverordnung — für gültig angesehen haben muß, da er ihr andernfalls nicht zugestimmt haben würde.

Grundsätzlich besteht aber für alle mit der Anwendung des geltenden Rechts beauftragten Behörden das Prüfungsrecht, soweit es nicht durch positive Rechtsvorschriften ausgeschlossen ist. Ob für das Reich solche Vorschriften vorhanden sind, ist streitig. Für Preußen bestimmt Art. 106 der preußischen Verfassungsurkunde:

„Gesetze und Verordnungen sind verbindlich, wenn sie in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekanntgemacht worden sind.

Die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter Königlicher Verordnungen steht nicht den Behörden, sondern nur den Kammern zu."

Eine dem Absatz 2 dieser Bestimmung entsprechende Vorschrift enthält die Reichsverfassung nicht, und es ist auch anzunehmen, daß Art. 106 den preußischen Behörden weder die Prüfung von Rechtsvorschriften des Reichs noch die Prüfung der Frage untersagt, inwiefern an sich gültige Landesgesetze und Landesverordnungen neben dem Reichsrecht bestehen können. Denn bei dem Erlaß der preußischen Verfassungsurkunde war an das Reichsrecht und an das Verhältnis des Reichsrechts zum Landesrecht noch nicht zu denken, und wenn die preußische Verfassungsurkunde nachträglich dahin ausgelegt werden sollte, daß sie das Recht der Behörden, zu prüfen, ob und inwieweit das Landesrecht neben dem Reichsrecht bestehen kann, einschränkt, so würde darin ein nicht zulässiger Eingriff der Gesetzgebung eines Einzelstaates gegenüber dem Reichsrecht zu finden sein. Eine andere Frage aber ist es, ob die Reichsverfassung selbst eine Einschränkung des Prüfungsrechts der Behörden enthält; dies ist auf Grund des 2. Satzes des Art. 2 zu bejahen. Wie oben (S. 47) ausgeführt, ist es nach Art. 2, 17 Recht und Pflicht des Kaisers zu prüfen, ob die Reichsgesetze, die als solche verkündigt werden sollen, als Reichsgesetze gültig zustande gekommen sind. Fällt diese Prüfung zugunsten der Gültigkeit aus und wird das Reichsgesetz darauf als solches verkündet, so erhält es durch die Verkündigung seine verbindliche Kraft. Es fehlt an jedem Anhalt dafür, daß die verbindliche Kraft sich nur auf Privatpersonen und nicht auf Behörden bezieht. Wird eine Rechtsvorschrift als Reichsgesetz verkündet, so wird durch die

Verkündigung garantiert, daß die Vorschrift ein gültiges Gesetz ist, d. h. als solches gültig zustande gekommen ist, und diese Feststellung verbindet die Untertanen, die dem Gesetz unterworfen sind, ebenso wie die Behörden, die das Gesetz anzuwenden haben. Denn dem gehörig verkündeten Reichsgesetz ist verbindliche Kraft schlechthin und ohne Einschränkung auf irgendwelche Machtfaktoren, die doch alle der Reichsgewalt unterworfen sind, zugesprochen. Die verbindliche Kraft des Gesetzes und das richterliche Prüfungsrecht sind unvereinbare Dinge. Mit Unrecht wird dies von Kahn in Hirth's Annalen 1907 S. 481ff. und 597ff. bes. S. 489 bestritten, wo übrigens die umfangreiche Literatur über diese Frage angeführt und besprochen ist. Denn wenn der Richter das Prüfungsrecht hat, kann er nach seinem Ermessen die Gültigkeit auch verneinen, und tut er dies, so würde das Gesetz trotz der Verkündigung für ihn unverbindlich sein, und es wäre eine Ausnahme von der absoluten — Ausnahmen schlechthin verbietenden — Vorschrift des Art. 2 statuiert, daß Reichsgesetze ihre verbindliche Kraft durch die Verkündigung erhalten. Kahn, der das Prüfungsrecht auch in Ansehung der Gesetze bejaht, leitet diese Ansicht aus der Lehre von der Trennung der Gewalten ab (vgl. a. a. O. S. 601ff.). Dagegen ist einzuwenden, daß die Lehre von der Trennung der Gewalten zwar wie allen modernen Staatsverfassungen, so auch der Konstruktion der Reichsverfassung zugrunde liegt, daß aber diese Lehre nicht schon dadurch als verletzt angesehen werden kann, daß die Gerichte bei ihren Entscheidungen in dem oder jenen Punkte an gewisse Voraussetzungen gebunden werden, da sich dies vollständig doch nicht vermeiden läßt.

Andererseits ist die Bedeutung der Vorschrift des 2. Satzes des Art. 2 im Sinne der Einschränkung des Prüfungsrechts der Behörden nicht weiter auszudehnen, als dem Wortlaut der Bestimmung entspricht. Die Bestimmung bezieht sich nicht auf die Verordnungen und nicht auf die Frage, wie weit Landesgesetze neben dem Reichsrecht gültig sind. Betrachtet man danach die einzelnen Fälle gesondert, in denen die Frage des Prüfungsrechtes praktisch werden kann, so ergibt sich folgendes:

2. Der Gegenstand der Prüfung.

a) Die Zuständigkeit des Reichs zur Regelung der Materie.

Die Frage, ob bei dem Erlaß eines Reichsgesetzes die Bestimmungen der Reichsverfassung über die Kompetenz des Reichs gegenüber den Einzelstaaten innegehalten sind, ist durch den Wortlaut des 2. Satzes des Art. 2 gedeckt. Dem Kaiser liegt es ob, vor der Verkündigung neben den anderen verfassungsmäßigen Voraussetzungen für das Zustandekommen des betreffenden Reichsgesetzes auch die Frage zu prüfen, ob das Reich zuständig ist, die Materie reichsgesetzlich zu regeln, und mit Recht ist Laband II S. 45 der Ansicht, daß „wenn die Reichsverfassung den Kaiser mit dieser Funktion betraut, es nicht jedem Richter und Verwaltungsbeamten zustehen kann, in dem einzelnen von ihnen zu entscheidenden Falle den kaiserlichen Ausspruch einer Überprüfung zu unterwerfen". Darin würde in der Tat ein destruktives Element liegen. Das Reichsgericht (1. Cs. Urt. v. 17. Febr. 1883 Bd. 9 S. 235f.) hat ebenfalls ausgesprochen, daß die Frage, ob ein Gesetz ohne Abänderung der Verfassung und ohne Anwendung der für diesen Fall vorgeschriebenen Formen hätte erlassen werden dürfen, der Nachprüfung

durch den Richter entzogen ist. Diese Entscheidung bezieht sich auf das Verfassungsrecht der freien Stadt Bremen, ist aber mutatis mutandis auf die vorliegende Frage anwendbar. Denn da das Reich durch ein verfassungsänderndes Reichsgesetz in den durch Art. 78 R.V. gezogenen Grenzen seine Befugnis zur Gesetzgebung stets erweitern kann, so läuft die Frage, ob ein Reichsgesetz mit den Kompetenzschranken der Reichsverfassung vereinbar ist, in der Regel darauf hinaus, ob die für die Verfassungsänderung vorgeschriebene Form in den Fällen, in denen es notwendig ist, tatsächlich beobachtet worden ist. Es ist anzunehmen, daß es dem praktischen Bedürfnis genügt, wenn neben dem Bundesrat, der das größte Interesse an der Wahrung der entsprechenden Vorschriften der Reichsverfassung hat, noch der Kaiser die Beobachtung dieser Vorschriften prüft. Man kann also den vom Reichsgericht in der genannten Entscheidung gezogenen Schluß, daß der Richter dieses Prüfungsrecht nicht hat, auch unter praktischen Gesichtspunkten verteidigen. Dazu kommt, daß die Behörden tatsächlich nicht in der Lage sind, eine derartige Prüfung wirksam auszuführen. Denn das verfassungändernde Reichsgesetz braucht als solches nicht bezeichnet zu sein und noch weniger brauchen die beteiligten Bestimmungen der Reichsverfassung ausdrücklich abgeändert oder ergänzt zu werden; vgl. Art. 78 III. Es genügt, daß die für Verfassungsänderungen durch Art. 78 gestellte Bedingung erfüllt ist, daß also im Bundesrat nicht vierzehn Stimmen oder mehr den Gesetzentwurf abgelehnt haben. Da aber das Stimmenverhältnis, das sich bei der Abstimmung im Bundesrat ergibt, geheim bleibt und in der Regel nicht in dem verkündeten Gesetzestext erwähnt wird, so entzieht es sich der Kenntnis der Behörden, ob die Formen der Verfassungsänderung gewahrt sind, und natürlich können die Behörden nicht anders als vermuten, daß dies der Fall sei. Hiermit stimmt folgende Bemerkung des Reichsgerichts überein (3. Cf. Urt. v. 26. März 1901 Bd. 48 S. 88):

„Wenn hierin (nämlich in dem Reichsgesetz v. 27. Juni 1871 betr. Anstellung von Militäranwärtern) auch eine Kompetenzerweiterung des Reichs zu finden sein sollte, so fehlt es doch, da das Gesetz vom Bundesrate und dem Reichstage beschlossen und ordnungsmäßig publiziert ist, an jedem Anlaß, an dem verfassungsmäßigen Zustandekommen auch gemäß Art. 78 R.V. zu zweifeln."

Bezüglich der Verwaltungsbehörden der Einzelstaaten ist noch zu berücksichtigen, daß sie den Anweisungen ihrer vorgesetzten Behörden, in höchster Instanz der Regierung des Bundesstaates, dem sie angehören, Folge zu leisten haben. Die Regierungen der Einzelstaaten müssen allerdings über das Abstimmungsverhältnis, das sich bei der Beschlußfassung über den Gesetzentwurf im Bundesrat ergab, und darüber, ob die Vorschriften über verfassungändernde Reichsgesetze gewahrt sind oder nicht, unterrichtet sein. Sind diese Vorschriften aber nicht gewahrt worden, so ist es nicht geschehen, weil der Bundesrat es in seiner Mehrheit, welche die Minderheit bindet, nicht für erforderlich erachtet hat, und es dürfte praktisch ausgeschlossen sein, daß dann bezüglich der Gültigkeit eines solchen Gesetzes die Regierung eines Einzelstaates ihren Behörden gegenüber einen anderen Standpunkt vertritt, als sie im Bundesrat eingenommen hat oder als im Bundesrat durch Mehrheitsbeschluß als der richtige festgestellt worden ist; Entsprechendes gilt für die Verwaltungsbehörden des Reichs; vgl. auch Meyer S. 632 ff., wo die umfangreiche Literatur zu dieser Frage angeführt ist.

b) **Die ordnungsmäßige Entstehung der Rechtsvorschriften.**

Die Beobachtung der Bestimmungen der Geschäftsordnung des Bundesrats und Reichstags bei der Beratung und Beschlußfassung über die Gesetzentwürfe ist eine innere Angelegenheit dieser Körperschaften. Wie zu III, S. 48 hervorgehoben ist, hat sogar die Reichsverwaltung aus diesem Grunde es abgelehnt, Fehler, die sich auf die Wahrung der Geschäftsordnung beziehen, bei der Frage der Verkündigung der Reichsgesetze zu beachten, noch viel weniger ist dies Sache der Gerichte oder anderen Behörden. Dagegen sind die Vorschriften der Reichsverfassung über das Verfahren bei der Abstimmung im Bundesrat (Art. 7), das Widerspruchsrecht Preußens in Militär-, Marine-, Zoll- und Steuerangelegenheiten (Art. 5 Abs. 2, Art. 37), über das Widerspruchsrecht der Einzelstaaten in Ansehung ihrer Sonderrechte (Art. 78 Abs. 2), über die Öffentlichkeit der Reichstagsverhandlungen (Art. 22) und über die Beschlußfähigkeit des Reichstages (Art. 28) eben deshalb, weil sie in der Reichsverfassung stehen, nicht innere Angelegenheiten des Bundesrates oder Reichstags. Jedoch ist es lediglich Sache des Kaisers, unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers (Art. 17) die Beobachtung dieser Verfassungsvorschriften vor der Verkündigung zu prüfen — ebenso u. a. Laband II S. 42 f. und D.Jur.Zeit. 1903 S. 10. — Im übrigen gelten hier die Ausführungen zu V 2 a. Das praktische Bedürfnis nach Kontrolle der Beobachtung dieser Formvorschriften wird durch die dem Kaiser obliegende Prüfung befriedigt. Wird mit Rücksicht auf das Ergebnis der Prüfung das betreffende Reichsgesetz als solches verkündet, so liegt darin zugleich das Zeugnis, daß das Reichsgesetz nach den Vorschriften der Reichsverfassung zustande gekommen ist. Dasselbe gilt für die Frage, ob dem Gesetz übereinstimmende Beschlüsse des Bundesrats und Reichstages zugrunde liegen. Die Behörden haben gar nicht die Mittel an der Hand, dies auch nur mit einiger Sicherheit festzustellen. Dieselbe Ansicht ist vertreten in einem Erkenntnis des vormaligen Oberappellationsgerichtes zu Lübeck v. 6. April 1869 (Seufferts Archiv Bd. 26 S. 162); wegen des gegenteiligen Standpunkts vgl. Meyer S. 635. Gründe der Zweckmäßigkeit sprechen für die hier vertretene Auffassung. Das öffentliche Interesse ist allerdings stark dabei beteiligt, daß die formellen Vorschriften für das Zustandekommen der Reichsgesetze nicht absichtlich verletzt werden oder gewohnheitsmäßig ein laxes Verfahren Platz greift. Aber das öffentliche Interesse wird durch den Kaiser unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers am besten gewahrt, da die dem Kaiser obliegende Prüfung in jedem einzelnen Falle und zwar sofort — noch vor der Verkündigung — vorzunehmen ist und die Zentralstelle der Reichsverwaltung natürlich am meisten geeignet ist, auf die strenge Beobachtung auch der formellen Vorschriften der Reichsverfassung hinzuwirken. Wenn aber das Reichsgericht oder ein anderes Gericht bei einem langen Jahre hindurch in unbezweifelter Geltung gewesenen Reichsgesetz plötzlich aus den gedruckten Parlamentsverhandlungen oder anderen Quellen entnehmen sollte, daß bei der Beratung oder Beschlußfassung irgendein der Reichsverfassung widersprechendes Versehen vorgekommen sei, so müßte nach der hier bekämpften Ansicht das Gericht die Rechtsgültigkeit des Reichsgesetzes für den ihm vorliegenden Fall verneinen. Man braucht sich nur vorzustellen, welche Verwirrung daraus für alle anderen

seit Jahren aus diesem Gesetz begründeten Rechte und Pflichten entstehen würde, um die politische Unzweckmäßigkeit der gegenteiligen Auffassung zu erkennen.

c) Die Zulässigkeit von Verordnungen.

Geht man davon aus, daß Satz 2 des Art. 2 die Verbindlichkeit der gehörig verkündeten Reichsgesetze auch gegenüber den Behörden feststellt, so gilt doch dasselbe nicht für Verordnungen des Reichs, weil es für Verordnungen an einer entsprechenden Bestimmung der Reichsverfassung fehlt — vgl. Meyer S. 633 und die dort angeführte Literatur — und zwar ist zu prüfen, ob der Gegenstand, um den es sich handelt, überhaupt im Wege der Verordnung geregelt werden durfte, ob dasjenige Reichsorgan, das die Verordnung erlassen hat, hierzu berechtigt war und ob die Verordnung gehörig verkündet ist. Diesen Standpunkt hat das Reichsgericht mit Recht vertreten. In den Entscheidungen Cs. Bd. 40 S. 76 und Bd. 58 S. 88 ist eingehend geprüft, ob Verordnungen des Bundesrats gehörig verkündet seien, in der Entscheidung v. 28. März 1889 (4. Cs. Bd. 24 S. 3) ist unter grundsätzlicher Anerkennung des Prüfungsrechtes untersucht worden, ob für die Bundespräsidialverordnung v. 22. Dez. 1868 B.G.Bl. S. 571 betr. Kommunalabgaben der Militärpersonen die verfassungsmäßige Grundlage im Art. 4 R.V. enthalten sei. Die Zweckmäßigkeitsgründe, die gegen die richterliche Nachprüfung des verfassungsmäßigen Zustandekommens der Reichsgesetze sprechen, stehen zwar zum Teil auch der Nachprüfung der Verordnungen entgegen, jedoch nicht in demselben Umfange; vgl. auch Art. 7 A III am Ende.

d) Die Geltung der Vorschriften des Landesrechts gegenüber dem Reichsrecht.

Auch auf diesen Fall bezieht sich Art. 2 Satz 2 nicht, da dort nur die Verbindlichkeit der Reichsgesetze, nicht die von Normen des Landesrechts festgestellt wird, und die Vorschriften der Landesverfassungen, z. B. Art. 106 der preußischen Verfassungsurkunde, die das richterliche Prüfungsrecht für Landesgesetze und Verordnungen einschränken, beziehen sich nicht auf Fälle, in denen es fraglich ist, ob Landesrecht neben Reichsrecht noch bestehen kann. Diese Prüfung ist geradezu eine Notwendigkeit, weil nicht in allen Fällen, in denen eine bisher dem Landesrecht überlassen gewesene Materie durch das Reichsrecht geregelt wird, die erledigten landesrechtlichen Vorschriften ausdrücklich zurückgenommen und aufgehoben werden. Die Behörden sind also zur Durchführung des Art. 2 darauf angewiesen, in allen zweifelhaften Fällen zu prüfen, ob das Landesrecht durch das Reichsrecht aufgehoben ist — ebenso Laband II S. 113, Meyer S. 636, v. Rönne II S. 8, v. Seydel S. 43; das Reichsgericht hat in zahlreichen Entscheidungen, ohne die Frage des Prüfungsrechts noch zu erörtern, geprüft, ob Vorschriften des Landesrechts mit Rücksicht auf Art. 2 R.V. als rechtsgültig behandelt werden könnten; vgl. von den Entscheidungen der letzten Jahre z. B. Cs. Bd. 51 S. 63, Bd. 55 S. 252, Bd. 61 S. 13 — Strfs. Bd. 34 S. 121. — Denselben Standpunkt vertritt das Kammergericht z. B. Bd. 15 S. 306 und das Oberverwaltungsgericht z. B. Bd. 35 S. 422, Bd. 37 S. 433; Staatssteuersachen Bd. 10 S. 168.

3. Das Ergebnis.

Das Ergebnis in der Frage des richterlichen Prüfungsrechts ist dahin festzustellen, daß soweit die Tragweite des Art. 2 Satz 2 reicht, das Prüfungsrecht für Gerichts- wie Verwaltungsbehörden ausgeschlossen ist. In der Verkündigung eines Reichsgesetzes liegt nach Art. 2, 17 die unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers abgegebene Garantie des Kaisers, daß das Reichsgesetz im Rahmen der Kompetenz des Reichs — eventuell im Wege der Kompetenzerweiterung — erlassen ist und daß bei der Beratung und Beschlußfassung die vorgeschriebenen Formen gewahrt sind, soweit diese Formen durch die Reichsverfassung geregelt sind; dagegen ist die Beobachtung der Vorschriften der Geschäftsordnung des Bundesrats und Reichstags eine innere Angelegenheit der beiden Körperschaften. Dies gilt für die Reichsgesetze. Was die Reichsverordnungen anbetrifft, so sind mangels einer entgegenstehenden Vorschrift der Reichsverfassung die Behörden berechtigt wie verpflichtet, die Rechtsgültigkeit der Verordnungen zu prüfen, und zwar die Frage, ob die betreffende Materie überhaupt im Verordnungswege und nicht im Wege der Gesetzgebung zu regeln ist, ferner die Frage, ob das die Verordnung erlassende Reichsorgan hierzu die Machtvollkommenheit besitzt und schließlich ob die Verordnung gehörig verkündet ist. Endlich ist von den Behörden in allen zweifelhaften Fällen zu prüfen, ob das an und für sich gültige Landesrecht, mag es sich um ein Gesetz oder um eine Verordnung oder um einen Staatsvertrag handeln, durch das Reichsrecht aufgehoben ist. Da es an einer Vorschrift der Reichsverfassung oder der Landesverfassungen fehlt, welche bestimmt, daß die durch Art. 2 R.V. erledigten landesrechtlichen Bestimmungen ausdrücklich aufgehoben werden, ergibt sich die Notwendigkeit einer dahingehenden Prüfung aus Art. 2 unmittelbar. Dieses Ergebnis stimmt mit der Praxis des Reichsgerichts überein, soweit das Reichsgericht überhaupt Stellung zu der Frage genommen hat.

Artikel 3.

Für ganz Deutschland besteht ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, daß der Angehörige (Untertan, Staatsbürger) eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate als Inländer zu behandeln und demgemäß zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Ämtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechtes und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen, auch in betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist.

Kein Deutscher darf in der Ausübung dieser Befugnis durch die Obrigkeit seiner Heimat oder durch die Obrigkeit eines anderen Bundesstaates beschränkt werden.

Diejenigen Bestimmungen, welche die Armenversorgung und die Aufnahme in den lokalen Gemeindeverband betreffen, werden durch den im ersten Absatz ausgesprochenen Grundsatz nicht berührt.

Ebenso bleiben bis auf weiteres die Verträge in Kraft, welche zwischen den einzelnen Bundesstaaten in Beziehung auf die Übernahme von Auszuweisenden, die Verpflegung erkrankter und die Beerdigung verstorbener Staatsangehörigen bestehen.

Hinsichtlich der Erfüllung der Militärpflicht im Verhältnis zu dem Heimatslande wird im Wege der Reichsgesetzgebung das Nötige geordnet werden.

Dem Auslande gegenüber haben alle Deutschen gleichmäßig Anspruch auf den Schutz des Reichs.

I. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit aller Deutschen.
II. Das Indigenat.
  1. Der Begriff des Indigenats.
  2. Staats- und Reichsindigenat.
  3. Ein gemeinsames Indigenat für ganz Deutschland.
  4. Der Personenkreis, auf den sich das Indigenat bezieht:
    a) Der Begriff der Untertanen und Staatsbürger.
    b) Die Rechtslage für die juristischen Personen.
  5. Der Erwerb und Verlust der das Indigenat begründenden Staatsangehörigkeit.
III. Die Rechtsfolgen des gemeinsamen Indigenats.
  1. Der Angehörige eines jeden Bundesstaats ist in jedem anderen Bundesstaate als Inländer zu behandeln.
  2. Fester Wohnsitz.
  3. Gewerbebetrieb.
  4. Öffentliche Ämter.
  5. Erwerbung von Grundstücken.
  6. Die Erlangung des Staatsbürgerrechts.
  7. Der Genuß aller sonstigen bürgerlichen Rechte.
  8. Die Zulassung unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische.
  9. Rechtsverfolgung und Rechtsschutz.
  10. Die Bedeutung der Worte „und demgemäß".
IV. Beschränkung durch die Obrigkeit der Heimat oder eines anderen Bundesstaates.
V. Die Armenversorgung.
  Das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz und der Gothaer und Eisenacher Vertrag.
VI. Die Aufnahme in den lokalen Gemeindeverband.
VII. Die Erfüllung der Militärpflicht.
VIII. Der gleichmäßige Schutz der Deutschen gegenüber dem Auslande.

I. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit aller Deutschen.

Im Art. 3 kommt die innere Zusammengehörigkeit der Bundesstaaten im Hinblick auf die Rechtslage der Untertanen zum Ausdruck, und Art. 3 bildet insofern eine Ergänzung zu Art. 11, der den Zusammenschluß der Einzelstaaten nach außen proklamiert und die Machtstellung des Reichs gegenüber fremden Nationen sichern soll.

Der Grundsatz des Art. 3 ist: kein Deutscher darf in einem Bundesstaate, dem er nicht angehört, rechtlich ungünstiger behandelt werden, als die eigenen Angehörigen dieses Bundesstaats. Das Recht hierauf ist grund-

sätzlich an den Besitz der Staatsangehörigkeit eines der fünfundzwanzig Einzelstaaten geknüpft, und damit hat die Reichsverfassung das System übernommen, das in der Schweiz gilt, deren Bundesverfassung das kantonale Bürgerrecht die Grundlage für das Schweizer Bürgerrecht bilden läßt, während in den Vereinigten Staaten von Nordamerika — dem einzigen Staatswesen, das als Bundesstaat neben der Schweiz noch zum Vergleich herangezogen werden kann — die Staatsangehörigkeit des Bundes selbständig und unabhängig von dem Verhältnis erworben wird, in welchem die Staatsangehörigen zu den einzelnen Staaten stehen; vgl. die Ausführungen des Bundesratsbevollmächtigten für Hessen, Hofmann, in der Reichstagssitzung v. 25. Febr. 1870 St.B. 81.

Im übrigen ist für die allgemeine Charakterisierung des Art. 3 folgende Ausführung desselben Vertreters der Verbündeten Regierungen in der Sitzung des konst. Reichstages v. 19. März 1867 St.B. 244 von Bedeutung:

„Wenn man auch einerseits in dem Prinzip, in dem Grundgedanken des Entwurfs einverstanden war, daß nämlich Beschränkungen, welche bisher die Landesgrenzen in bezug auf den Verkehr der Personen dargeboten hatten, in demselben Maße beseitigt und beschränkt werden mußten, wie man die Landesgrenzen für den Verkehr der Güter, für kommerziellen und industriellen Verkehr allmählich beseitigt hat, so mußte man sich doch andererseits bekennen, daß, wenn man dieses Prinzip unbedingt und ohne nähere Präzisierung seiner praktischen Folgen in den Verfassungsentwurf aufnehmen wollte, dadurch sehr tief in die Gesetzgebung und in die Verwaltungsgrundsätze der einzelnen Staaten eingegriffen werden würde, daß man namentlich die kommunalen Verhältnisse in einer Weise dadurch alterieren würde, die zu den größten Mißständen Veranlassung geben könnte, daß ferner die bestehenden Einrichtungen für die Armenpflege sowie die Art und Weise, wie die Militärpflicht dem Heimatlande gegenüber zu erfüllen ist, vollständig in Frage gestellt werden würden und eine wahre Verwirrung hinsichtlich der Behandlung dieser Gegenstände in der Verwaltung der einzelnen Staaten eintreten müßte. Man kam deshalb zu der Überzeugung, daß man zwar das Prinzip vollständig klar und fest hinstellen, auf der anderen Seite zugleich aber die praktischen Wirkungen dieses Prinzips in einer Weise näher bestimmen müsse, daß die von mir angedeuteten Nachteile nicht zu befürchten sind. Aus diesem Bestreben ist die jetzige Fassung des Ihnen vorliegenden Art. 3 hervorgegangen. Man hat den Grundsatz ausgesprochen, daß es im Norddeutschen Bund keinen deutschen Ausländer gibt, man hat aber zugleich die Wirkung dieses Grundsatzes in Beziehung auf die einzelnen Zweige der Verwaltung uud der Gesetzgebung näher formuliert."

Mit anderen Worten: der Art. 3 bietet, um dem Charakter des Reichs als einer Staatengemeinschaft gerecht zu werden, ein Kompromiß zwischen der Idee des Einheitsstaates und der Tatsache der fortdauernden Existenz der Einzelstaaten. Man hat zwar den Grundsatz aufgestellt, daß das für die Inländer der einzelnen Bundesstaaten geltende Recht innerhalb desselben Bundesstaats auf alle Untertanen des Deutschen Reichs in gleicher Weise angewendet werden soll, aber man hat auf der andern Seite der staatlichen Selbständigkeit

der Einzelstaaten Rechnung getragen. Dies ist nicht nur dadurch geschehen, daß — abgesehen von zwei aus der Natur der Sache sich ergebenden, Elsaß-Lothringen und die Schutzgebiete betreffenden Ausnahmen — die Zugehörigkeit zu einem Einzelstaate als Grundlage für die Rechte und Pflichten der Reichsangehörigen aufrecht erhalten ist und nur durch die Zugehörigkeit zu einem Einzelstaate die Reichsangehörigkeit erworben wird, sondern auch dadurch, daß der im Art. 3 zum Ausdruck gekommene Grundsatz der Gleichberechtigung der Deutschen in seinen praktischen Folgen so bestimmt formuliert ist, daß er wohl im großen Ganzen als durchgeführt gelten kann, daß andererseits aber einer extensiven Interpretation — insbesondere nach der Richtung der das innere Verfassungsleben der Einzelstaaten berührenden politischen Rechte — vorgebeugt ist. Hierzu ist noch zu bemerken, daß wenn vorstehend die Rechtsgleichheit aller Deutschen als Inhalt des Art. 3 bezeichnet ist, dabei natürlich nicht an die Aufhebung der etwa noch bestehenden Rechtsunterschiede der einzelnen Stände und Klassen sowie der Geschlechter, sondern nur an die Aufhebung der auf Grund der Verschiedenheit der Staatsangehörigkeit in den einzelnen Bundesstaaten bestehenden Rechtsunterschiede zu denken ist; die Rechtsgleichheit bedeutet also nur die Gleichstellung der Angehörigen anderer Bundesstaaten mit den eigenen Staatsangehörigen.

Die Bedeutung des Art. 3 als einer Bestimmung von unmittelbaren praktischen Folgen ist jetzt wesentlich abgeschwächt durch die Reichsgesetze, die unter Übernahme der im Art. 3 enthaltenen Grundsätze diese Verfassungsbestimmung näher ausgeführt und sie damit in ihrer Rolle als unmittelbare Rechtsquelle zum großen Teil ersetzt haben, namentlich die Reichsgesetze über Freizügigkeit, Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit, Unterstützungswohnsitz, Gewerbewesen und die Reichsjustizgesetze. Doch gilt dies nicht für alle Fälle. Der im Art. 3 enthaltene Grundsatz der Rechtsgleichheit aller Deutschen — in dem oben ausgeführten Sinne verstanden — ist auch jetzt noch eine positive Bestimmung von unmittelbarer praktischer Bedeutung. Diese Bestimmung steht der Gültigkeit derjenigen landesrechtlichen Vorschriften entgegen, die den Grundsatz der Rechtsgleichheit verletzen, und selbst soweit an die Stelle des Art. 3 spezielle Reichsgesetze getreten sind, ist Art. 3 nach der formellen Seite bedeutungsvoll geblieben, da die den Art. 3 ausführenden Reichsgesetze zwar durch andere Reichsgesetze ohne weiteres verändert und aufgehoben werden können, aber es würde ein verfassungsänderndes Reichsgesetz erforderlich sein, wenn von dem Grundsatz der Rechtsgleichheit der Deutschen — wie er durch Art. 3 formuliert ist — abgewichen werden sollte; vgl. Laband I S. 172. Art. 3 ist also noch jetzt eine Schranke für die Landesgesetzgebung; für die Reichsgesetzgebung kommt er in dieser Beziehung kaum in Betracht. Denn es ist praktisch nicht damit zu rechnen, daß durch ein Reichsgesetz für die Einzelstaaten überhaupt verschiedene Normen aufgestellt werden, und zwar von einer Verschiedenheit, die dem im Art. 3 aufgestellten Grundsatz widerspricht.

Diesen Grundsatz der Rechtsgleichheit hat die Reichsverfassung durch die im Art. 3 enthaltene Bestimmung eingeführt, daß für ganz Deutschland „ein gemeinsames Indigenat" bestehen soll.

II. Das Indigenat.

1. Der Begriff des Indigenats.

Das „Indigenat" bedeutet den Komplex der Rechte und Pflichten, die sich aus der Staatszugehörigkeit ergeben. Zwar ist jedermann, der im Staate wohnt, auch der Gewalt dieses Staates unterworfen; habiter le territoire: c'est se soumettre à la souveraineté. (Rousseau.) Dieser Grundsatz gilt also auch für Ausländer, mögen sie sich dauernd oder zufällig und vorübergehend im Inlande aufhalten. Jedoch mit seinen eigenen Staatsangehörigen verbindet den Staat ein besonderes Treueverhältnis; vgl. Zorn I S. 342. Die Staatsangehörigen haben Rechte und Pflichten, die der Ausländer nicht hat. Die besonderen Pflichten sind insbesondere im Militärdienst und in der Verpflichtung zur Übernahme von Ehrenämtern, also in einer unentgeltlichen, der Erfüllung von Staatsaufgaben gewidmeten Arbeitsleistung begründet. Die besonderen Rechte sind in Art. 3 als Konsequenzen des Indigenats einzeln aufgezählt.

2. Staats- und Reichsindigenat.

Da in Deutschland stets eine doppelte Staatsgewalt besteht, die des Reichs und die des Einzelstaates, dem der betreffende Untertan angehört, so kommen für jeden Deutschen zwei verschiedene Indigenate, das seines Heimatsstaates und das des Reichs, in Betracht. Für ihre beiderseitige Abgrenzung ergibt sich der richtige Gesichtspunkt nur aus der Abgrenzung der Kompetenz zwischen Reich und Einzelstaaten; vgl. Laband I S. 128 ff. Daß auf irgend einem Gebiet das Reich und der Einzelstaat gleichzeitig und in demselben Sinne die Staatsgewalt ausüben, ist begrifflich ausgeschlossen; es würde dem Begriff der Staatsgewalt widersprechen, die für eine und dieselbe Materie des staatlichen Lebens nur einem Staatswesen zustehen kann, und es würde praktisch zu Kollisionen zwischen dem Reich und den Einzelstaaten führen. Natürlich muß die Kompetenz des Einzelstaates weichen, sobald das Reich im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Machtbefugnisse seine Staatsgewalt auf das fragliche Gebiet ausdehnt; Art. 2 R.V. vgl. Laband I S. 123 wo — nach Waitz Politik S. 171 — folgende Äußerung angeführt ist, die der Abg. v. Radowitz mit Beziehung auf die i. J. 1849 geplante Verfassung getan hat:

> „Daher steht in gewissen Beziehungen jeder Deutsche unter der Centralgewalt (des Reichs), in anderen Beziehungen unter der einzelnen Staatsgewalt, in keiner Beziehung aber unter beiden zugleich."

Der aus dem Wesen des Bundesstaats sich ergebenden doppelten Staatsgewalt entspricht ein doppeltes Indigenat, ein Verhältnis, das bei Schulze Preußisches Staatsrecht II S. 358 treffend durch folgenden Satz dargestellt wird: „während in einem Einheitsstaate ein doppeltes Indigenat in diesem und zugleich in einem fremden Staate sich als Irregularität darstellt, hat in einem Bundesstaate jeder Bürger mit Notwendigkeit ein doppeltes Indigenat, wie sich sein ganzes politisches Leben in einer zweifachen Sphäre, der des Centralstaates und der des Einzelstaates bewegt." Jeder Deutsche ist in Angelegenheiten, welche die Verwaltung der Gerichtsbarkeit, der Polizei, des Militär- und direkten Steuerwesens betreffen,

Staatsbürger dagegen, in Angelegenheiten des Post- und Konsulatswesens sowie der Marine, Reichsbürger; vgl. Laband I S. 145, Arndt S. 49f. — anderer Ansicht: v. Seydel S. 49 f., der ein unmittelbares Untertanenverhältnis nur gegenüber dem Einzelstaat anerkennt, während umgekehrt Zorn I S. 344 annimmt, daß nur gegenüber dem Reiche ein unmittelbares Untertanenverhältnis besteht.

3. Ein gemeinsames Indigenat für ganz Deutschland.

Auf das nach den Ausführungen unter 2 begründete Reichsbürgerrecht bezieht sich Art. 3 nicht; denn falls es sich um Materien handelt, die der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs unterworfen sind, kann die Gefahr einer ungleichmäßigen Behandlung der Angehörigen verschiedener Bundesstaaten nicht entstehen; daß in der Machtsphäre des Reichs der Grundsatz „gleiches Recht für alle Deutschen" in jeder Richtung gilt, ist selbstverständlich und bedarf keines besonderen gesetzlichen Ausdrucks, wie er sich im Art. 3 für diejenigen Staatsfunktionen findet, für welche die Gesetzgebung und Verwaltung oder eines von beiden den Einzelstaaten obliegen und bezüglich deren für die Angehörigen dieser Staaten ohne weiteres das Staatsbürgerrecht begründet ist. Hier greift Art. 3 vorbeugend ein, verhindert die Möglichkeit einer ungleichmäßigen Behandlung und bestimmt, daß die Angehörigen der anderen Bundesstaaten so angesehen werden sollten, wie wenn sie dasselbe Staatsbürgerrecht besäßen, im Gegensatz zu den Personen, die dem Deutschen Reich überhaupt nicht angehören und deshalb allein im Sinne des Art. 3 als Ausländer zu behandeln sind; vgl. Entsch. des Reichsgerichts v. 31. Mai 1899 I Strfs. Bd. 32 S. 204.

4. Der Personenkreis, auf den sich das Indigenat bezieht.

a) Der Begriff der Untertanen und Staatsbürger.

Die Reichsverfassung gibt das Recht auf das gemeinsame Indigenat den Angehörigen aller Einzelstaaten. Durch die den Worten „Angehörige" in Klammer zugefügten Worte „Untertan, Staatsbürger" sollte offenbar der zur Zeit des Erlasses der Verfassung des Norddeutschen Bundes noch nicht überall geläufige und feststehende Begriff des „Angehörigen" eines Bundesstaates näher erläutert werden, und die Zusammenstellung von „Untertan" und Staatsbürger" deutet auf die übrigens selbstverständliche Tatsache hin, daß die Staatsangehörigkeit ebensowohl die staatsbürgerlichen Rechte wie die Gehorsamspflichten der Untertanen umfaßt. Im modernen Rechtsstaate sind alle Angehörigen des Staates sowohl Staatsbürger wie Untertanen: Staatsbürger mitbezug auf ihre durch die Verfassung begründeten politischen Rechte, Untertanen mitbezug auf ihre Gehorsamspflicht gegenüber dem Staatssouverän; vgl. Fürst Bismarcks Rede in der 2. Kammer des preußischen Landtages v. 21. April 1849 (Horst Kohl: Politische Reden des Fürsten Bismarck Bd. 1 S. 85, Rosin: Grundzüge S. 41, v. Treitschke: Politik S. 139.

Es ergibt sich ohne weiteres, daß die Landesherren keine Untertanen sind, wohl aber die Mitglieder der Familien der regierenden deutschen Fürsten und die Häupter der vormals unmittelbaren deutschen fürstlichen und gräflichen Häuser und ihrer Familien, deren Besitzungen medialisiert und den deutschen Bundesstaaten einverleibt sind; denn auch sie sind den regierenden Fürsten untertan; vgl. v. Rönne I S. 95 A. 1.

b) **Die Rechtslage für die juristischen Personen.**

Das Reichsgericht (II. Cs. Urt. v. 14. April 1882 Bd. 6 S. 142) hat den Standpunkt vertreten, daß der im Art. 3 ausgesprochene Grundsatz, wonach kein Einzelstaat die Angehörigen anderer Bundesstaaten ungünstiger behandeln darf, als seine eigenen Angehörigen, auch für juristische Personen gelten müsse. Diese Ansicht ist eingehend und mit Recht widerlegt worden vom Kammergericht (Beschl. v. 27. April 1896 Bd. 16 S. 72). Das Kammergericht hat entschieden, daß Aktiengesellschaften, die ihren Sitz außerhalb Preußens haben, zum Erwerbe preußischer Grundstücke einer besonderen Genehmigung der preußischen Staatsbehörden bedürfen, eine Entscheidung, die natürlich nur unter dem Gesichtspunkt möglich ist, daß Art. 3 auf Aktiengesellschaften nicht anwendbar ist.

Abgesehen von Rückschlüssen, die das Kammergericht zum Teil im Anschluß an v. Seydel S. 56 aus positiven Bestimmungen des geltenden Rechts zieht, ist davon auszugehen, daß die juristische Person als eine zur Erleichterung des Vermögensverkehrs durch das Civilrecht geschaffene juristische Form, auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts den physischen Personen grundsätzlich überhaupt nicht gleichzustellen ist, sondern nur soweit es ausdrücklich vorgeschrieben ist. Die Rechte und Pflichten des öffentlichen Rechts haben ihre Grundlage in der Untertanenpflicht und dem Staatsbürgerrecht; sie beruhen auf Gehorsam und Treue, die der einzelne dem Staate schuldig ist, und andererseits dem besonderen Schutz und dem Anteil an der Verwaltung des Staates, den er als Gegenleistung erhält. Diese auf ethischem — immateriellen — Gebiete liegenden Pflichten und Rechte sind losgelöst von der physischen Person nicht denkbar, nur der einzelne kann sie persönlich leisten und empfangen, Stellvertretung ist ausgeschlossen und deshalb ist die Stellung der juristischen Personen im öffentlichen Recht grundsätzlich anders zu beurteilen als im Civilrecht, wo sie allerdings in vermögensrechtlicher, aber auch nur in dieser Hinsicht im Zweifel dieselben Rechte und Pflichten haben wie die physischen Personen. — Die richtige Ansicht ist zuerst vertreten worden von v. Seydel, S. 55 f.; ihm haben sich angeschlossen u. a. Laband I S. 169 A. 2, Meyer S. 793, Zorn I S. 349, Arndt S. 52. — Das Kammergericht hat diesen Standpunkt außer in der vorgenannten auch in einer späteren Entscheidung v. 14. März 1898 Bd. 18 S. 76 angenommen, und derselben Ansicht folgt Menzen (Johow Bd. 18 S. 403). Der entgegengesetzte Standpunkt wird außer vom Reichsgericht von Hänel Staatsrecht Bd. 1 S. 589 vertreten, vgl. auch die bei Meyer S. 793 A. 3 angeführte Literatur.

Für das Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch war in der Reichstagskommission der Antrag gestellt worden, dem Art. 86 — der die Aufrechterhaltung landesgesetzlicher Vorschriften über die Beschränkung des Erwerbs von Rechten durch juristische Personen betrifft — die Bestimmung hinzuzufügen:

„Daß die einem anderen Bundesstaat angehörenden juristischen Personen, deren Rechtsfähigkeit auf einem neben dem Bürgerlichen Gesetzbuch geltenden Reichsgesetze beruhe, nicht weitergehende Beschränkungen im Erwerbe von Rechten unterworfen werden können, als die dem Bundesstaat selbst angehörenden juristischen Personen derselben Art.“

Wäre dieser Antrag angenommen worden, so hätte die Streitfrage im Sinne der Entscheidung des Reichsgerichts ihre gesetzliche Regelung gefunden. Aber der Antrag gelangte nicht zur Beschlußfassung, weil bei der ersten Lesung in der Kommission der Art. 86 ganz gestrichen wurde. Bei der zweiten Lesung erhielt Art. 86, ohne daß noch zu dem früheren Antrage Stellung genommen wurde, seine jetzige Fassung. Diese Fassung läßt die Frage offen, ob durch landesgesetzliche Vorschriften einer juristischen Person, die einem andern Bundesstaate angehört, weitergehende Beschränkungen im Erwerbe von Rechten auferlegt werden können als den juristischen Personen gleicher Art des eigenen Bundesstaates; ebenso Planck, Bürgerliches Gesetzbuch A. 2 zu Art. 86 des Einf.Ges.

Wie v. Jagemann S. 61 mit Recht bemerkt, sprechen auch politische Erwägungen dagegen, die juristischen Personen ohne weiteres an dem Vorteile des gemeinsamen Indigenats teilnehmen zu lassen, weil stets die Gefahr besteht, daß das Ausland sie durch Anteilsrechte beherrscht.

5. Der Erwerb und Verlust der das Indigenat begründenden Staatsangehörigkeit.

Nach Art. 3 ist das gemeinsame Indigenat nur für die Angehörigen der Bundesstaaten gegeben. Wer Angehöriger eines Bundesstaats ist, bestimmt das Bundesgesetz über die Erwerbung und den Verlust der Staatsangehörigkeit v. 1. Juni 1870 BGB. S. 355. Das Gesetz gilt für das ganze Reich.

Danach wird die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate nur begründet (§ 2):

1. Durch Abstammung, und zwar erwerben eheliche Kinder eines Deutschen durch die Geburt, auch wenn sie im Auslande erfolgt, die Staatsangehörigkeit des Vaters, uneheliche Kinder die Staatsangehörigkeit der Mutter (§ 3);

2. Durch Legitimation, jedoch nur dann, wenn es sich um ein uneheliches Kind handelt, dessen Vater ein Deutscher ist, während dessen Mutter die Staatsangehörigkeit des Vaters nicht besitzt; legitimiert der Vater das Kind gemäß §§ 1719 ff. B.G.B. so erwirbt das Kind durch die Legitimation die Staatsangehörigkeit des Vaters (§ 4); Annahme an Kindesstatt verschafft die Staatsangehörigkeit mangels einer ausdrücklichen Vorschrift des Gesetzes nicht;

3. Durch Verheiratung, und zwar dann, wenn ein Deutscher sich mit einer Ausländerin (einer Nichtdeutschen) verheiratet (§ 5); nur die nach den Vorschriften des B.G.B. gültige Ehe hat diese Wirkung, andererseits bewirkt die Scheidung nicht den Verlust der Staatsangehörigkeit für die Frau.

4. Durch „Aufnahme" (§§ 6, 7); es werden Angehörige anderer Bundesstaaten auf ihren Antrag, wenn sie nachweisen, daß sie in dem Bundesstaate, für den sie die Aufnahme nachsuchen, sich niedergelassen, d. h. sich ein Unterkommen nicht nur zu vorübergehendem Zwecke verschafft haben, auf Grund einer von der höheren Verwaltungsbehörde ausgefertigten Urkunde aufgenommen, sofern kein Grund vorliegt, der nach §§ 2 bis 5 des Gesetzes über die Freizügigkeit v. 1. Nov. 1867 B.G.Bl. S. 55 die Abweisung eines Neuanziehenden oder die Versagung der Fortsetzung des Aufenthalts rechtfertigt; diese Gründe sind:

a) Unterlassung des erforderlichen Nachweises, daß der Neuanziehende die Staatsangehörigkeit irgendeines anderen Bundesstaates oder die Landesangehörigkeit in Elsaß-Lothringen oder die den Schutzgebiets-Angehörigen zu verleihende Reichsangehörigkeit besitzt — vgl. Gesetz betr. die Vereinigung von Elsaß-Lothringen mit dem Reich v. 9. Juni 1871 (R.G.Bl. S. 212) und Schutzgebietsgesetz (R.G.Bl. 1900 S. 813) § 9 — oder daß ihm, falls er in der Geschäftsfähigkeit beschränkt ist, die erforderliche Genehmigung seines gesetzlichen Vertreters zu der Aufnahme erteilt ist.

b) Stellung unter Polizeiaufsicht (§ 39 Str.G.B.), Bestrafung wegen wiederholten Landstreichens und Bettelns innerhalb der letzten zwölf Monate (§ 361 Ziff. 3, 4 Str.G.B.).

c) Der von der Gemeinde zu erbringende Nachweis, daß der neu Anziehende nicht hinreichende Kräfte besitzt, um sich und seinen nicht arbeitsfähigen Angehörigen den notdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen und daß er den notdürftigen Lebensunterhalt weder aus eigenem Vermögen bestreiten kann noch von einem dazu verpflichteten Verwandten erhält; die Besorgnis vor künftiger Verarmung des Anziehenden berechtigt den Gemeindevorstand nicht zur Zurückweisung (§ 4).

d) Die Fortsetzung des Aufenthalts kann verboten werden, wenn sich nach dem Anzuge die Notwendigkeit einer öffentlichen Unterstützung offenbart, bevor der neu Anziehende an dem Aufenthaltsorte einen Unterstützungswohnsitz (Heimatsrecht) erworben hat, und wenn die Gemeinde nachweist, daß die Unterstützung aus anderen Gründen, als wegen einer nur vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit notwendig geworden ist (§ 5).

Liegt keiner der zu a—d genannten Umstände vor, so darf die Aufnahme den Angehörigen anderer Bundesstaaten nicht versagt werden, und als Bundesstaat in diesem Sinne ist auch Elsaß-Lothringen anzusehen, ebensowenig den Personen, die durch Niederlassung in den Schutzgebieten die Reichsangehörigkeit erworben haben; vgl. § 7 des Staatsangehörigkeitsges. und § 9 des Schutzgebietsges. Hierin liegt der Unterschied zu der Behandlung der Ausländer, denen gegenüber kein Bundesstaat zur Aufnahme verpflichtet ist. Wie in den Motiven zu dem Staatsangehörigkeitsgesetze ausgeführt ist (Anl. von 1870 Nr. 11 S. 155) widerspricht es im allgemeinen dem Begriffe der staatlichen Selbständigkeit, das freie Ermessen des Staates darüber einzuschränken, wenn er die Aufnahme unter seine Angehörigen gewähren oder versagen will; von diesem Grundsatz sei jedoch den Angehörigen der anderen Bundesstaaten gegenüber eine Ausnahme zu machen; es könne dahin gestellt bleiben, ob nicht schon der Art. 3 R.V. für die Reichsangehörigen ein unmittelbares Recht auf die Naturalisation begründet habe; jedenfalls müsse anerkannt werden, daß es der ganzen Tendenz der Verfassung zuwider sein würde, die Angehörigen der anderen Bundesstaaten inbezug auf die Erwerbung der Staatsangehörigkeit noch ferner auf dem Fuße der Ausländer zu behandeln. Auf dieser Erwägung beruhe es, wenn im § 7 des Gesetzes vorgeschrieben sei, daß die Aufnahme den Angehörigen eines anderen Bundesstaates bei Erfüllung der aufgestellten Bedingungen nicht versagt werden dürfe.

5. Der letzte Grund für den Erwerb der Staatsangehörigkeit ist die Naturalisation, die nur für Ausländer in Betracht kommt, diesen nur ge-

währt werden kann, aber niemals gewährt werden muß und nur erteilt werden darf, wenn der betreffende Ausländer:

a) nach den Gesetzen seiner bisherigen Heimat geschäftsfähig ist, es sei denn daß der Mangel der Geschäftsfähigkeit durch die Zustimmung des Vaters, Vormundes oder Pflegers des Aufzunehmenden ergänzt wird;
b) einen unbescholtenen Lebenswandel geführt hat;
c) an dem Ort, wo er sich niederlassen will, eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen findet;
d) an diesem Orte nach den daselbst bestehenden Verhältnissen sich und seine Angehörigen zu ernähren imstande ist (§ 8).

Die Naturalisation erfolgt durch eine von der höheren Verwaltungsbehörde ausgefertigte Urkunde (§ 8). Vorher ist die Gemeinde oder der Armenverband desjenigen Ortes, an welchem der die Naturalisation Begehrende sich niederlassen will, darüber zu hören, ob die Erfordernisse zu b, c, d gegeben sind.

Ferner vertritt eine von der Regierung oder von einer Zentral- oder höheren Verwaltungsbehörde eines Bundesstaats vollzogene oder bestätigte Bestallung für einen in den unmittelbaren oder mittelbaren Staatsdienst oder in den Kirchen-, Schul- oder Kommunaldienst aufgenommenen Ausländer oder Angehörigen eines anderen Bundesstaats die Stelle der Naturalisations- bez. Aufnahmeurkunde, sofern nicht ein entgegenstehender Vorbehalt in der Bestallung ausgedrückt wird. Ist die Anstellung eines Ausländers im Bundesdienst erfolgt, so erwirbt der Angestellte die Staatsangehörigkeit in demjenigen Bundesstaate, in welchem er seinen dienstlichen Wohnsitz hat (§ 9).

Im Zweifel erstreckt sich die Verleihung der Staatsangehörigkeit auf die Ehefrau und die minderjährigen Kinder. Ausgenommen sind Töchter, die verheiratet sind oder verheiratet gewesen sind; Art. 41 des E.G. z. B.G.B.

Verloren geht die Staatsangehörigkeit (§ 13)

1. durch Entlassung auf Antrag; die Entlassung wird aber mit Rücksicht auf die Erfüllung der Militärdienstpflicht unter Umständen nicht erteilt, und zwar namentlich solchen Personen nicht, die nicht die Staatsangehörigkeit in einem anderen Bundesstaat erworben haben (§ 15); die Entlassung erstreckt sich im Zweifel auf die Ehefrau und die minderjährigen Kinder.

2. durch Ausspruch der Behörde, d. h. zur Strafe für diejenigen, die im Falle eines Krieges oder einer Kriegsgefahr trotz einer durch Kaiserliche Anordnung zu erlassenden Aufforderung in die Heimat nicht zurückkehren oder die trotz Aufforderung der Zentralbehörden ihres Heimatsstaates den ausländischen Staatsdienst nicht verlassen, in den sie ohne Erlaubnis ihrer Regierung eingetreten sind (§§ 20, 22); in letzterem Falle ist Krieg oder Kriegsgefahr nicht vorausgesetzt.

3. durch zehnjährigen Aufenthalt im Auslande, es sei denn, daß die Frist durch Eintragung in die Matrikel eines Deutschen Konsulats unterbrochen wird; der hiernach eingetretene Verlust der Staatsangehörigkeit erstreckt sich zugleich auf die Ehefrau und die minderjährigen Kinder, soweit sie sich bei dem Vater bez. Ehemann befinden; ausgenommen sind Töchter, die verheiratet sind oder gewesen sind; vgl. Art. 41 E.G. z. B.G.B. Dieser Verlustgrund (zu 3) soll übrigens durch die zu erwartende Novelle zum

Gesetz über den Erwerb und Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit beseitigt werden.

4. bei unehelichen Kindern durch eine gemäß §§ 1719 ff. B.G.B. erfolgte Legitimation, wenn der Vater einem anderen Staate angehört als die Mutter.

5. bei einer Deutschen durch Verheiratung mit dem Angehörigen eines anderen Bundesstaates oder mit einem Ausländer.

Dies sind die Wege, durch welche die Zugehörigkeit zu einem deutschen Bundesstaat erworben und verloren wird, und die Zugehörigkeit zu einem Bundesstaat ist die Voraussetzung für den Erwerb des im Art. 3 bezeichneten gemeinschaftlichen Indigenats. Andererseits zieht der Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit auch den Erwerb und Verlust der Reichsangehörigkeit nach sich (§ 1); nur in den Schutzgebieten kann nach § 9 des Schutzgebietsgesetzes in der Fassung v. 10. Sept. 1900 RGBl. S. 815 die Reichsangehörigkeit ohne Staatsangehörigkeit erworben werden.

III. Die Rechtsfolgen des gemeinsamen Indigenats.

1. Der Angehörige eines jeden Bundesstaats ist in jedem anderen Bundesstaat als Inländer zu behandeln.

Diesen Satz hat der Abg. v. Wächter in der Sitzung des konst. Reichstags v. 19. März 1867 St.B. 251 dahin umschrieben:

„Art. 3 geht dahin, daß jeder Bürger des einzelnen Bundesstaates in dem anderen Bundesstaate ganz dieselben Rechte hat, wie der Angehörige jenes anderen Bundesstaates."

In demselben Sinne hat sich der Staatssekretär des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 1. Dez. 1899 St.B. 3196 geäußert:

„Nach Art. 3 kann jeder Bundesangehörige verlangen, daß er in jedem Bundesstaate so behandelt wird, wie die Inländer behandelt werden."

Art. 3 gibt nicht etwa den Deutschen gegenüber den Ausländern Vorzugsrechte, sondern schreibt nur die gleiche Behandlung für alle Deutschen vor, und daraus folgt, daß das geltende Recht, soweit es diesem Grundsatz entgegensteht, als aufgehoben gilt und daß neue Rechtssätze solcher Art nicht mehr eingeführt werden dürfen; vgl. Laband I S. 169. Der Grundsatz hat seine praktische Bedeutung für alle reichsgesetzlich noch nicht geregelten Gebiete behalten. Daß umgekehrt alle Deutschen die gleichen Pflichten haben müssen, schreibt Art. 3 nicht vor; seinem Wortlaut nach bezieht er sich nur auf Rechte. Im allgemeinen korrespondieren die Pflichten den Rechten. Soweit dies nicht der Fall ist und soweit es gewisse staatsbürgerliche Pflichten gibt, die nur dem eigenen Bundesstaat gegenüber zu erfüllen sind, hat es gewiß nicht in der Absicht gelegen, durch Art. 3 hieran etwas zu ändern. Daß, abgesehen von solchen besonderen staatsbürgerlichen Pflichten, ein Bundesstaat die Tendenz haben könnte, die Angehörigen anderer Bundesstaaten von Pflichten zu befreien, die er seinen eigenen Angehörigen auferlegt, liegt außerhalb des Bereichs der praktischen Möglichkeiten. Sollten andererseits die Angehörigen des eigenen Bundesstaats von Pflichten befreit werden, die den Angehörigen anderer Bundesstaaten auferlegt werden, so

würde hierin, da ein solches Verfahren die Gewährung von Vorrechten an die eigenen Staatsangehörigen involviert, eine Bevorzugung der letzteren und damit ein Verstoß gegen Art. 3 liegen.

2. Fester Wohnsitz.

Eine Konsequenz des gemeinsamen Indigenats ist es, daß der Angehörige eines Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate zum festen Wohnsitz zuzulassen ist. Mit Bezug hierauf hat der Bundeskommissar v. Savigny in der Sitzung des konst. Reichstags v. 19. März 1867 (St.B. 251) erklärt:

„Der Art. 3 enthält in bezug auf das Indigenat eine Reihe von großen Fortschritten auf dem Gebiete der Zusammengehörigkeit in Norddeutschland; er hat die Schlagbäume für die Menschen hinweggeräumt, so wie schon früher die Zollschranken für Waren hinweggeräumt wurden; er hat gewissermaßen teilhaftig gemacht sämtliche Einwohner des Norddeutschen Gebiets aller der großen und ausschließlichen Privilegien, deren sich bisher nur die standesherrlichen Familien auf Grund der alten Bundesverfassung erfreuten; d. h. jedermann ist von nun an an jedem Orte heimatsberechtigt, und dies im vollsten Sinne des Wortes; seiner Wahl steht es frei, wo er leben und wirken will."

Der Schwerpunkt dieser Ausführung liegt in dem ersten Satze; Art. 3 hat die „Schlagbäume" für den Verkehr der Menschen von einem Bundesstaat zum anderen hinweggeräumt. Der zweite Satz, daß jeder Mensch an jedem Orte heimatsberechtigt sei, ist natürlich — wie der erste Satz — nur dahin zu verstehen, daß jeder Deutsche alle Bundesstaaten für die Freiheit der Niederlassung in demselben Sinne als seine Heimat ansehen kann, wie es die eigenen Angehörigen des betreffenden Bundesstaats tun können, also ebenfalls nur mit denselben Beschränkungen, denen auch die eigenen Angehörigen des Bundesstaats unterliegen; vgl. die Ausführungen des Abg. Braun in der Sitzung des konst. Reichstages v. 11. März 1867 St.B. 132, der ausdrücklich zugab, daß Art. 3 noch keineswegs die Anerkennung der Gewerbefreiheit oder der Freiheit der Niederlassung, sondern nur die Anerkennung des Prinzips der Gleichberechtigung mit den Angehörigen des eigenen Bundesstaats enthalte.

Einen Fortschritt im Sinne der Aufhebung der innerhalb der einzelnen Bundesstaaten bestehenden Niederlassungsbeschränkungen brachte erst das Gesetz über die Freizügigkeit v. 1. Nov. 1867 B.G.Bl. S. 55, dessen § 1 bestimmt:

„Jeder Bundesangehörige hat das Recht, innerhalb des Bundesgebiets:

1. an jedem Orte sich aufzuhalten oder niederzulassen, wo er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen imstande ist;
2. an jedem Orte Grundeigentum aller Art zu erwerben;
3. umherziehend oder an dem Orte des Aufenthalts, bez. der Niederlassung, Gewerbe aller Art zu betreiben unter den für Einheimische geltenden gesetzlichen Bestimmungen.

In der Ausübung dieser Befugnisse darf der Bundesangehörige, soweit nicht das gegenwärtige Gesetz Ausnahmen zuläßt, weder durch die Obrigkeit seiner Heimat noch durch die Obrigkeit des Ortes, in welchem er sich aufhalten oder niederlassen will, gehindert oder durch lästige Bedingungen beschränkt werden.

Keinem Bundesangehörigen darf um des Glaubensbekenntnisses willen oder wegen fehlender Landes- oder Gemeindeangehörigkeit der Aufenthalt, die Niederlassung, der Gewerbebetrieb oder der Erwerb von Grundeigentum verweigert werden."

Nach § 12 des Gesetzes ist die polizeiliche Ausweisung von Bundesangehörigen aus dem Orte ihres dauernden oder vorübergehenden Aufenthaltes in anderen, als in den durch dieses Gesetz vorgesehenen Fällen unzulässig. Solche Fälle sind: Betteln, Landstreichen und drohende Verarmung. Diese Fälle stehen aber zugleich der Aufnahme eines fremden Staatsangehörigen zum Zwecke der Erwerbung der Staatsangehörigkeit entgegen. § 3 Abs. 1 und 2 des Gesetzes bestimmt nämlich:

„Insoweit bestrafte Personen nach den Landesgesetzen Aufenthaltsbeschränkungen durch die Polizeibehörde unterworfen werden können, behält es dabei sein Bewenden.

Solchen Personen, welche derartigen Aufenthaltsbeschränkungen in einem Bundesstaate unterliegen, oder welche in einem Bundesstaate innerhalb der letzten zwölf Monate wegen wiederholten Betteln oder wegen wiederholter Landstreicherei bestraft worden sind, kann der Aufenthalt in jedem anderen Bundesstaate von der Landespolizeibehörde verweigert werden."

Durch einen bei Laband I S. 145 A. 2 angeführten Plenarbeschluß des Bundesrats v. 9. Juni 1894 haben sich zur Auslegung dieser Bestimmung die Verbündeten Regierungen dahin geeinigt, daß der Aufenthalt in einem Bundesstaate denjenigen Personen nicht verweigert werden darf, die in diesem Staate die Staatsangehörigkeit oder einen Unterstützungswohnsitz (Heimatsrecht) besitzen und daß bei dem Vorhandensein dieser Voraussetzungen die Übernahme eines Ausgewiesenen von den Behörden eines Bundesstaates nicht verweigert werden darf. Hierin liegt allerdings eine differentielle Behandlung der Bettler und Landstreicher fremder Bundesstaaten mit den eigenen Staatsangehörigen gleicher Kategorie, da nur erstere ausgewiesen werden können. Aber daraus ergibt sich noch kein Verstoß gegen den im Art. 3 aufgestellten Grundsatz, weil mit der allgemeinen Geltung dieses Grundsatzes und mit der Durchführung des im Art. 3 aufgestellten Programms dessen ausnahmsweise Modifizierung gegenüber denjenigen Personen vereinbar ist, deren Zurückdrängung im Interesse der für alle Bundesstaaten geltenden Staatsraison liegt.

3. Gewerbebetrieb.

Der Grundsatz, daß der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate zum Gewerbebetriebe unter denselben Voraussetzungen zuzulassen ist, wie der Einheimische, hat seine Ausführung durch die Reichsgewerbeordnung gefunden, die im § 1 Abs. 1 bestimmt:

„Der Betrieb eines Gewerbes ist jedermann gestattet, soweit nicht durch dieses Gesetz Ausnahmen oder Beschränkungen vorgeschrieben oder zugelassen sind."

Die Beschränkungen, die sowohl die Gewerbeordnung wie andere Reichsgesetze von dem Grundsatz der Gewerbefreiheit enthalten, beziehen sich nicht und dürfen sich nicht beziehen auf die gleichartige Behandlung der Angehörigen verschiedener Bundesstaaten. Selbstverständlich muß sich aber in

jedem Bundesstaate der Angehörige eines anderen Bundesstaates diejenigen Beschränkungen gefallen lassen, denen auch die eigenen Angehörigen des betreffenden Bundesstaates unterliegen, und zwar gilt dies für die Zulassung wie für die Ausübung des Gewerbebetriebes. Hier kommen insbesondere polizeiliche Beschränkungen und steuerfiskalische Lasten in Betracht. Wie das Reichsgericht (7. Cs. Urt. v. 1. Mai 1906 Bd. 63 S. 264) entschieden hat, braucht kein Angehöriger eines Bundesstaates beim Betriebe von Handel und Gewerbe in einem anderen Bundesstaate eine Abgabe zu entrichten, „der nicht gleichmäßig die in demselben Gewerbeverhältnisse stehenden eigenen Angehörigen unterworfen sind". Andererseits muß sich der Angehörige eines anderen Bundesstaates allen gewerblichen Abgaben unterwerfen, die in dem Bundesstaate, in welchem er sein Gewerbe ausübt, für Betriebe dieser Art eingeführt sind, auch wenn er für sein Gewerbe in seinem Heimatsstaat, wo der Hauptsitz seines Gewerbes ist, schon eine gleichartige Steuer entrichtet. Diese durch Entsch. des Reichsgerichts v. 18. Dez. 1884 (1. Strfs. Bd. 11 S. 309) und des Oberverwaltungsgerichts (Staatssteuersachen Bd. 11 S. 48 und Bd. 12 S. 481) bestätigte Konsequenz des Art. 3 ist durch § 3 Abs. 3 des Doppelsteuergesetzes v. 22. März 1909 R.G.Bl. S. 332 dahin modifiziert worden, daß für Betriebsstätten desselben gewerblichen Unternehmens, die sich in mehreren Bundesstaaten befinden, die Heranziehung zu den direkten Staatssteuern in jedem Bundesstaate nur anteilig erfolgen kann.

Die Reichsverfassung gebraucht im Art. 3 den Begriff des „Gewerbebetriebes" wie eine bekannte Größe, doch ist dieser Begriff für alle Reichsgesetze nicht derselbe. Der Gewerbeordnung liegt ein im Vergleich zum allgemeinen Sprachgebrauch eingeschränkter Begriff des Gewerbes zugrunde insofern als zum „Gewerbe" im Sinne der Gew.-O. nicht Ackerbau, Gartenbau und freie Künste gehören. Dies geht aus den Motiven der Gew.-O. sowie daraus hervor, daß diese Erwerbszweige im § 6 der Gew.-O. nicht besonders genannt sind, obwohl unzweifelhaft die Gew.-O. auf sie keine Anwendung finden sollte; ebenso das Reichsgericht Cs. Bd. 55 S. 170. Die Gew.-O. enthält viele Spezialbestimmungen, namentlich über das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, aus denen ohne weiteres hervorgeht, daß diese ganze Regelung auf die Verhältnisse der Landwirtschaft nicht paßt. Dagegen läßt der einfache Grundsatz, daß die Angehörigen aller Bundesstaaten gleich zu behandeln sind, eine Unterscheidung zwischen Handel, Industrie und Landwirtschaft nicht zu. Vielmehr ist mit Rücksicht auf den Zweck des Gesetzes anzunehmen, daß Art. 3 R.V. den Begriff des Gewerbes soweit als möglich erfaßt, und zwar ebenso wie § 1 Nr. 3 des Freizügigkeitsgesetzes, wonach jeder Bundesangehörige das Recht hat, innerhalb des Bundesgebietes, umherziehend oder an dem Orte des Aufenthaltes, bezw. der Niederlassung Gewerbe aller Art zu betreiben unter den für Einheimische geltenden gesetzlichen Bestimmungen. Gewerbe im Sinne dieser Vorschrift und der Bestimmung des Art. 3 sind daher alle Erwerbszweige, die auf Erzielung eines nicht mit der Rechtsordnung im Widerspruch stehenden Gewinns gerichtet sind, ohne Unterschied insbesondere, ob sie zur Landwirtschaft, Industrie oder zum Handel gehören. Es ist natürlich eine andere Frage, ob besondere politische Rechte, die an den Besitz gewisser landwirtschaftlich verwalteter Grundstücke geknüpft sind, auch Angehörigen anderer Bundesstaaten zugestanden werden, aber der Betrieb der Landwirtschaft als solcher

und die Abgaben, die sich an diesen Betrieb knüpfen, dürfen für die Angehörigen anderer Bundesstaaten nicht nach lästigeren Bedingungen geregelt sein als für die eigenen Angehörigen des Bundesstaates.

4. Öffentliche Ämter.

Die Angehörigen eines jeden Bundesstaates sind in jedem anderen Bundesstaate zu öffentlichen Ämtern unter denselben Voraussetzungen zuzulassen wie die Einheimischen. Zu dieser Bestimmung hat in der Sitzung des konst. Reichstages v. 19. März 1867 St. B. 244 der Bundeskommissar Hofmann folgendes geäußert:

„Es ist hier davon die Rede, daß jeder Norddeutsche zu öffentlichen Ämtern in jedem Staate unter denselben Voraussetzungen und Bedingungen wie der Einheimische zuzulassen ist. Und da in keinem Norddeutschen Staate der Inländer, auch wenn er die Bedingungen zu einem Staatsamt erfüllt und seine Fähigkeit dazu dargelegt hat, im einzelnen Falle ein Recht darauf hat, angestellt zu werden, so versteht es sich von selbst, daß durch diese Bestimmung im konkreten Falle ein Recht auf ein Amt nicht verliehen werden soll. Die Bestimmung hat nur den Sinn, daß die Regierungen sich gegenseitig verpflichten, keinen Unterschied zu machen, also keinen, der die Fähigkeit zu einem Staatsamt nachgewiesen, um deswillen nicht anzustellen, weil er einem anderen Norddeutschen Staate angehört."

Es ist demgemäß nur notwendig, daß der Erwerb des Amts für die Angehörigen anderer Bundesstaaten an dieselben Bedingungen geknüpft ist, wie für die eigenen Angehörigen des Bundesstaates. Danach kann von den Angehörigen anderer Bundesstaaten die Ablegung derselben Prüfungen verlangt werden, wie von den eigenen Angehörigen des Bundesstaates, und daraus dürften sich allerdings für die Angehörigen anderer Bundesstaaten, die nicht schon ihre Ausbildung in dem Bundesstaat erhalten haben, in welchem sie angestellt zu werden wünschen, praktische Schwierigkeiten für die Erlangung öffentlicher Ämter bieten. Es können also auch für die Befähigung zu gleichartigen Ämtern in allen Bundesstaaten verschiedene Bestimmungen erlassen werden, nur müssen die Bestimmungen, die ein Bundesstaat trifft, sich in gleicher Weise auf die Angehörigen aller Bundesstaaten erstrecken; ebenso Zorn I S. 350, v. Jagemann S. 63, Arndt S. 53; derselbe, Kommentar S. 94.

Aus den gleichen Gründen befinden sich die Vorschriften der Rechtsanwaltsordnung v. 1. Juli 1878 R.G.Bl. S. 177 §§ 2, 4 im Einklang mit Art. 3. Danach kann, wer die Fähigkeit zum Richteramt in einem Bundesstaat erlangt hat, in jedem Bundesstaate zur Rechtsanwaltschaft zugelassen werden, einen Anspruch auf Zulassung hat er aber nur dem Bundesstaate gegenüber, in welchem er die zum Richteramt befähigende Prüfung bestanden hat. Eine differentielle Behandlung der Angehörigen verschiedener Bundesstaaten ist durch diese Bestimmung nicht hervorgerufen. Denn ebenso wie für die Besetzung öffentlicher Ämter kann jeder Bundesstaat für die Ausübung des Berufs eines Rechtsanwalts, also eine quasiamtliche Tätigkeit, verlangen, daß diejenigen, welche die Zulassung begehren, sich den in seinem Staatsgebiet geltenden Bedingungen unterwerfen und dieselbe Prüfung ablegen, wie die eigenen Staatsangehörigen.

5. Die Erwerbung von Grundstücken.

Die Bestimmung, daß der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate zur Erwerbung von Grundstücken unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen ist, hat eine weitere Ausführung durch § 1 Ziff. 2 des Freizügigkeitsgesetzes gefunden. Danach hat jeder Reichsangehörige das Recht, „innerhalb des Bundesgebietes an jedem Orte Grundeigentum aller Art zu erwerben". In der Ausübung dieser Befugnis darf der Reichsangehörige, soweit nicht das Gesetz Ausnahmen zuläßt, weder durch die Obrigkeit seiner Heimat noch durch die Obrigkeit des Ortes, in welchem er sich aufhalten oder niederlassen will, gehindert oder durch lästige Bedingungen beschränkt werden, noch darf ihm um des Glaubensbekenntnisses willen oder wegen fehlender Landes- oder Gemeindeangehörigkeit der Aufenthalt, die Niederlassung usw. und der Erwerb von Grundeigentum verweigert werden. Das Freizügigkeitsgesetz geht also noch weiter als Art. 3, da es jede Beschränkung der eigenen Staatsangehörigen im Erwerb von Grundstücken ausschließt, während Art. 3 nur vorschreibt, daß die Angehörigen anderer Bundesstaaten unter denselben Voraussetzungen wie die Einheimischen zum Grunderwerb zuzulassen sind. Die Beschränkungen, die für den Grundstückserwerb juristischer Personen eines anderen Bundesstaats noch bestehen, z. B. in Preußen, stehen nicht im Widerspruch mit Art. 3, da Art. 3, wie oben S. 72 ausgeführt, für juristische Personen überhaupt nicht gilt.

6. Die Erlangung des Staatsbürgerrechts.

Der Angehörige eines jeden Bundesstaates ist in jedem anderen Bundesstaate zur Erlangung des Staatsbürgerrechts unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen. Im Sinne des Art. 3 ist unter „Staatsbürgerrecht" der Inbegriff der aus der Staatsangehörigkeit hervorgehenden politischen Rechte zu verstehen. Der Begriff des Staatsbürgerrechts ist aber durch kein Reichsgesetz fest umschrieben, und deshalb wird es Schwierigkeiten bereiten, auf diese Bestimmung der Reichsverfassung positive Rechte zu stützen. Zweifellos ist das Staatsbürgerrecht von der Staatsangehörigkeit abhängig; Staatsbürger ist nur, wer Staatsangehöriger ist. Aber nicht jeder Staatsangehörige besitzt alle staatsbürgerlichen Rechte. Z. B. ist eins der wichtigsten staatsbürgerlichen Rechte, das aktive und passive Wahlrecht für die Volksvertretung, an männliches Geschlecht und ein bestimmtes Mindestalter geknüpft. Auch ist der Inhalt des Staatsbürgerrechts in den einzelnen Bundesstaaten verschieden, in Preußen z. B. wesentlich anders als in Mecklenburg, und es kann bezüglich mancher Rechte, z. B. des auf gewisse Personengruppen beschränkten Wahlrechts für die erste Kammer eines Bundesstaats überhaupt zweifelhaft sein, ob es sich dabei um einen Ausfluß des Staatsbürgerrechts handelt, dessen Ausübung nur von gewissen persönlichen Voraussetzungen abhängig ist, oder um ein auf besonderem Rechtstitel beruhendes Reservatrecht gewisser Klassen und Stände. Auch kann die Bestimmung, daß der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate zur Erlangung des Staatsbürgerrechts unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen ist, natürlich nicht wörtlich verstanden werden. Denn der Einheimische besitzt bereits die erste Voraussetzung für die Erlangung

des Staatsbürgerrechts, die Staatsangehörigkeit, während der Nichteinheimische sie erst erwerben muß. Die praktische Bedeutung dieser Bestimmung wird vielmehr dahin aufzufassen sein, daß jedem Angehörigen eines anderen Bundesstaats die Möglichkeit offen gelassen sein muß, ohne Übernahme besonderer lästiger Verpflichtungen die Staatsangehörigkeit in jedem anderen Bundesstaate zu erwerben — dieses Ziel ist durch das Gesetz über den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit erreicht — und daß er dann auf Grund der erworbenen Staatsangehörigkeit zu allen politischen Rechten unter denselben Voraussetzungen zugelassen werden muß wie die als solche geborenen Einheimischen. Man hat die durch diese Bestimmung geschaffene Rechtslage mit dem Schlagwort „politische Freizügigkeit" bezeichnet; vgl. Meyer S. 315 A. 21 und die dort angeführte Literatur sowie Bundeskommissar Hofmann in der Sitzung des konst. Reichstags v. 19. März 1867 St.B. 244.

7. Der Genuß aller sonstigen bürgerlichen Rechte.

Nach der Fassung des Art. 3 ist anzunehmen, daß der Begriff der „bürgerlichen Rechte" im Sinne des Art. 3 weiter ist als der des „Staatsbürgerrechts", und wenn dies der Fall ist, so würden die „bürgerlichen Rechte" sich auch auf die Privat-(Zivil-)Rechte erstrecken im Gegensatz zu den unter der Bezeichnung „Staatsbürgerrecht" zusammengefaßten politischen Befugnissen öffentlich-rechtlicher Art; das Wort „bürgerlich" würde dann etwa dasselbe bedeuten wie in der Bezeichnung „Bürgerliches Gesetzbuch" oder wenigstens diesen Begriff mitumfassen. So verstanden, liegt in dieser Bestimmung die verfassungsmäßige Grundlage für die Kompetenz des Reichs zu dem Erlaß des Gesetzes betr. die Gleichberechtigung der Konfessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung v. 3. Juli 1869 B.G.Bl. S. 292, dessen einziger Artikel lautet:

„Alle noch bestehenden, aus der Verschiedenheit des religiösen Bekenntnisses hergeleiteten Beschränkungen der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte werden hierdurch aufgehoben. Insbesondere soll die Befähigung zur Teilnahme an der Gemeinde- und Landesvertretung und zur Bekleidung öffentlicher Ämter vom religiösen Bekenntnis unabhängig sein."

(Dieses Gesetz ist auch gültig für Baden und Südhessen gemäß Art. 80 I 20 der mit diesen Staaten vereinbarten Verfassung B.G.Bl. 1870 S. 647, für Württemberg gemäß Art. 2 Nr. 6 des Vertrages v. 25. Nov. 1870 B.G.Bl. S. 656 und für Bayern gemäß Reichsgesetz v. 22. April 1871 § 2 I 10 B.G.Bl. S. 87; in Elsaß-Lothringen ist es nicht eingeführt.)

Auch hier kehrt der Gegensatz zwischen bürgerlichen uud staatsbürgerlichen Rechten wieder. Aber die Regelung der religiösen Verhältnisse gehört an sich nicht zur Kompetenz des Reichs und insbesondere enthält Art. 4 R.V. keine Bestimmung, auf Grund deren das Reich zuständig wäre, irgendwelche Vorschriften nach dieser Richtung zu erlassen. Der Bundeskommissar v. Savigny erklärte in der Sitzung des konst. Reichstags v. 19. März 1867 St.B. 251:

„Die preußische Regierung hat, als sie den Verfassungsentwurf unseren mitverbündeten Regierungen vorlegte, das religiös-sittliche Gebiet der Autonomie der einzelnen Staaten entschieden nicht entzogen wissen wollen. Wir haben im allgemeinen nur auf den Gebieten die Gesamtkräfte der

Nation zusammenzufassen gestrebt, wo sie bei ihrer Entfaltung nach innen wie nach außen in einer Hand das Tüchtigste zu leisten vermögen. Auf allen anderen Gebieten dagegen haben wir die Autonomie der einzelnen Staaten möglichst wenig beschränken wollen. Die Errungenschaften aber, deren wir uns in Preußen erfreuen in Beziehung auf religiöse Toleranz und auf die Gleichstellung der Bekenntnisse bei Ausübung von Rechten auf allen bürgerlichen Gebieten, diese Errungenschaften vor allem sind dabei nicht in Frage gestellt worden und die wollen wir auch nicht in Frage gestellt wissen. Wir wollen sie bewahren und wir haben ein solches Vertrauen auf die werbende Kraft, die in diesen Prinzipien selbst liegt, daß wir nicht daran zweifeln, sie baldmöglichst überall adoptiert zu sehen."

Wenn gegenüber dieser bestimmten, von verantwortlicher Stelle aus gegebenen Erklärung, daß der Reichskompetenz das religiöse Gebiet nicht übertragen werden sollte, schon in den nächsten Jahren ein Reichsgesetz erging, das über die rechtlichen Folgen des religiösen Bekenntnisses Vorschriften enthält, so ist dies nur so zu erklären, daß es sich bei dem Gesetz darum handelte, die Wirksamkeit des gemeinsamen Indigenats sicherzustellen; es sollte insbesondere ausgeschlossen werden, daß einzelne Bundesstaaten, indem sie an das religiöse Bekenntnis Beschränkungen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung knüpften, dadurch die Freizügigkeit von einem Bundesstaat in den andern für einzelne Kreise der Bevölkerung, nämlich für die Angehörigen der von der Beschränkung betroffenen Religionsgemeinschaft einengten.

Unter den Begriff der „bürgerlichen Rechte" fallen nicht die Sonderrechte einzelner Personenkreise, sondern der Begriff des „bürgerlichen Rechts" setzt voraus, daß es sich um Rechte handelt, die — von Ausnahmen abgesehen — allen Staatsangehörigen zustehen. Mit diesem Standpunkt steht die Entscheidung des Kammergerichts (Bd. 23 S. A 192 ff.) im Einklange, wonach auf Grund des Art. 3 nicht beansprucht werden kann, daß das in einem Bundesstaate verliehene Adelsprädikat in allen anderen Bundesstaaten zugelassen werde; — ebenso Kekule von Stradouitz im Arch.f.öff.R. Bd. 18 S. 210 ff.; die Befugnis zur Führung des — wenn auch rite erworbenen — Adelsprädikates ist kein allgemeines „bürgerliches" oder „staatsbürgerliches" Recht im Sinne des Art. 3.

Ebensowenig fallen die Steuerprivilegien, welche einzelne Bundesstaaten den Beamten und Offizieren geben, unter diesen Begriff, so daß die Beamten und Offiziere anderer Bundesstaaten, die in Preußen ihr Gehalt oder ihre Pension verzehren, sich nicht auf Art. 3 berufen können, um das den preußischen Offizieren und Beamten gewährte Kommunalsteuerprivileg für sich in Anspruch zu nehmen. Das Oberverwaltungsgericht hat deshalb mit Recht in einer Entsch. v. 20. März 1903 B. 44 S. 39 ausgesprochen, daß aus Art. 3 sich nicht folgern läßt, daß ein verabschiedeter bayrischer Offizier, der sich in Preußen aufhält, hinsichtlich der Kommunalbesteuerung seiner Pension so behandelt werden müßte wie ein preußischer Offizier.

8. „Unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische."

Art. 3 bedeutet nicht, daß alle dort genannten Rechte den Angehörigen eines jeden Einzelstaates in jedem anderen Einzelstaate unbeschränkt zustehen, sondern sie sind nur zum Erwerb und zur Ausübung der Rechte unter

denselben Voraussetzungen zuzulassen wie die Einheimischen; sie müssen sich deshalb alle Beschränkungen gefallen lassen, denen die Einheimischen unterliegen. Daher liegt ein Rechtsirrtum zugrunde, wenn — wie es im Reichstage von einzelnen Abgeordneten getan wurde — gegen die Rechtsgültigkeit der preußischen Ansiedelungs-Gesetzgebung auf Grund des Art. 3 Einspruch erhoben worden ist. Das Gesetz betreffend die Beförderung deutscher Ansiedlungen in den Provinzen Westpreußen und Posen v. 26. April 1886 (Ges.S. S. 131) § 1 in der Fassung, die es durch die Gesetze v. 20. April 1898 (Ges.S. S. 63), v. 1. Juli 1902 (Ges.S. S. 234) und v. 20. März 1908 (Ges.S. S. 29) erhalten hat, bestimmt, daß der Staatsregierung ein Fonds von 200 Millionen Mark zur Verfügung gestellt wird, um zur Stärkung des deutschen Elements in den Provinzen Westpreußen und Posen gegen polonisierende Bestrebungen durch Ansiedlungen deutscher Bauern und Arbeiter Grundstücke zu erwerben und soweit erforderlich die Kosten der ersten Einrichtung zu bestreiten. Zur Ergänzung dieses Gesetzes ist durch das Gesetz betreffend die Gründung neuer Ansiedlungen in den Provinzen Ostpreußen usw. v. 10. August 1904 (Ges.S. S. 227) § 13b bestimmt, daß die Ansiedlungsgenehmigung im Geltungsgebiete des Gesetzes v. 26. April 1886 zu versagen ist, solange nicht eine Bescheinigung des Regierungspräsidenten vorliegt, daß die Ansiedlnng mit den Zielen des bezeichneten Gesetzes nicht im Widerspruche steht. In dieser Gesetzgebung liegt kein Verstoß gegen Art. 3, einmal aus dem von dem Vertreter der Reichsverwaltung, dem Staatssekretär des Innern, Grafen von Posadowsky-Wehner wiederholt, in den Reichstagssitzungen v. 15. April 1904 St.B. 2098, 15. März 1905 St.B. 5287 A und 17. März 1905 St.B. 5340 hervorgehobenen Gesichtspunkte, daß es sich hier nicht um die durch Art. 3 geschützte Begründung eines festen Wohnsitzes und die Erwerbung von Grundstücken handelt, sondern um die Begründung neuer Ansiedlungen, auf die sich Art. 3 überhaupt nicht bezieht und daß soweit jemand das ihm gehörige Grundstück zur Begründung einer neuen Ansiedlung benutzen will, er der Bestimmung des Art. 111 des E.G. zum B.G.B. unterworfen ist, wonach die landesgesetzlichen Vorschriften unberührt bleiben, die im öffentlichen Interesse das Eigentum in Ansehung tatsächlicher Verfügungen beschränken. Abgesehen davon trifft Art. 3 diesen Fall schon deshalb nicht, weil hier keine Beschränkung gegeben ist, die gegen die Angehörigen anderer Bundesstaaten gerichtet ist und der die in Preußen Einheimischen nicht unterliegen. Die Ansiedelungsgesetzgebung ist vielmehr ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit gegen alle Personen gerichtet, die sich der national-polnischen Bewegung anschließen. Tatsächlich sind dies übrigens zum größten Teil Personen, welche die preußische Staatsangehörigkeit besitzen. Deshalb ist die Voraussetzung für die Berufung auf Art. 3 nicht gegeben, die Voraussetzung, daß in Ansehung irgend eines privaten oder öffentlichen Rechts durch diese Gesetzgebung die Angehörigen anderer Bundesstaaten schlechter gestellt werden als die in Preußen Einheimischen. Ebensowenig ist gegenüber dem preußischen Gesetz über Maßnahmen zur Stärkung des Deutschtums in den Provinzen Westpreußen und Posen v. 20. März 1908 (Ges.S. S. 29) der bei den Verhandlungen über dieses Gesetz erhobene Einwand begründet, daß es mit dem Art. 3 R.V. und § 1 des Freizügigkeitsgesetzes im Widerspruch stehe. Durch die angefochtene Bestimmung des Gesetzes — § 13 — wird

dem Staate das Recht verliehen, in den Bezirken, in denen die Sicherung des gefährdeten Deutschtums nicht anders als durch Stärkung und Abrundung deutscher Niederlassungen mittels Ansiedlungen möglich erscheint, die hierzu erforderlichen Grundstücke bis zu einem gewissen Maximum der Gesamtfläche nötigenfalls im Wege der Enteignung zu erwerben. Auch durch diese Bestimmung wird Art. 3 R.V. nicht berührt, weil an eine ungleichmäßige Behandlung der Angehörigen verschiedener Bundesstaaten dabei nicht gedacht und nicht zu denken ist. Die Repressivmaßregel, der das preußische Gesetz dient, richtet sich ebenfalls nur gegen die politische Agitation, die der Entwicklung eines National-Polentums in Preußen dienen soll. Auch die Vorschriften des Freizügigkeitsgesetzes sind nicht verletzt. Das preußische Gesetz beschränkt die Freiheit des Grunderwerbs grundsätzlich nicht; es giebt lediglich dem Staate unter gewissen Voraussetzungen das Enteignungsrecht, und neu ist in dieser Hinsicht an dem Gesetz nur, daß während früher in Preußen die Enteignung nur für wirtschaftspolitische Zwecke zugelassen war, sie jetzt für die Ziele der Nationalitäten-Politik der Staatsregierung angewendet werden kann. Die Reichsverfassung und die sonstige Reichsgesetzgebung enthält keine Bestimmung, die einer landesrechtlichen Gesetzgebung solcher Art entgegensteht; vgl. die Verhandl. des preuß. Abgeordnetenhauses v. 29. Nov. 1907 St.B. Sp. 72.

9. Rechtsverfolgung und Rechtsschutz.

Auch für die Rechtsverfolgung und den Rechtsschutz enthält Art. 3 ebenso wenig positive Bestimmungen wie für die Voraussetzungen zu dem Erwerbe eines festen Wohnsitzes, zur Ausübung des Gewerbebetriebes, der Erlangung öffentlicher Ämter, der Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechts und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte, sondern bestimmt ebenso wie für alle diese Rechte nur, daß die Angehörigen anderer Bundesstaaten den Einheimischen gleich zu behandeln sind; vgl. Laband I S. 168.

Es kann fraglich sein, ob die Worte „Rechtsverfolgung und Rechtsschutz" lediglich die prozeßrechtlichen Vorschriften betreffen. Jedenfalls umfassen sie in Verbindung mit den Worten „alle sonstigen bürgerlichen Rechte" auch die anderen Gebiete der Rechtsordnung. Die Bedeutung dieser Bestimmung ist allerdings jetzt dadurch sehr eingeschränkt oder genauer: die Bestimmung ist jetzt in der Hauptsache gegenstandslos geworden, weil die Materie der Zivil- und Strafprozeßordnung und der größte Teil des Straf- und Zivilrechts reichsgesetzlich geregelt ist, und zwar einheitlich und gleichmäßig für alle Deutschen und das ganze Bundesgebiet, sodaß in keinem Bundesstaat ein Unterschied in der Behandlung der Angehörigen verschiedener Bundesstaaten mehr möglich ist; vgl. Laband I S. 171, Zorn I S. 349.

Dagegen sind erhebliche Gebiete des Zivil- und Strafrechts und ferner das Prozeßrecht in Verwaltungsstreitsachen der Landesgesetzgebung vorbehalten (vgl. u. a. die Einführungsgesetze zum B.G.B. und Str.G.B.), und hier ist Art. 3 noch von praktischer Bedeutung. Zwar unterliegt es keinem Zweifel, daß für die Stoffgebiete, die der Landesgesetzgebung vorbehalten sind, Personen, welche nicht die Staatsangehörigkeit des das Gesetz erlassenden Staates besitzen, Ausländer sind — wenn auch die moderne Gesetzgebung aus

Rücksichten der Politik und des Gefühls diese Bezeichnung für die Angehörigen anderer Bundesstaaten vermeidet — aber ebensowenig kann es zweifelhaft sein, daß für Deutsche diejenigen Bestimmungen, welche die Ausländer schlechter stellen als die Einheimischen für aufgehoben gelten, namentlich bezieht sich dies auf die sogen. Retorsionsbestimmungen, auf Grund deren Privatpersonen des Auslands in rechtlicher Beziehung absichtlich ungünstig behandelt werden, um dadurch auf die Staatspolitik des Auslands einen Druck auszuüben. In diesem Sinne treffen noch jetzt nachstehende Ausführungen des Bundesratsausschusses für Justizwesen v. 12. Dez. 1868 (Hirth's Annalen Bd. 2 S. 14 ff.) zu:

„Nach dem materiellen bürgerlichen Recht aller Bundesstaaten ist die Anwendbarkeit der einzelnen Gesetze und Rechtsregeln im allgemeinen keineswegs davon abhängig, daß der Beteiligte nicht ein Ausländer, sondern ein Inländer ist. Der Grundsatz unterliegt allerdings einigen Ausnahmen; allein die Ausnahmen sind doch nur in seltenen Fällen von der Beschaffenheit, daß sie die Annahme einer Benachteiligung der Ausländer oder einer Bevorzugung der Inländer zu begründen vermöchten . . . . So unleugbar es ist, daß der Art. 3 der Bundesverfassung die Anwendbarkeit derjenigen Gesetze nicht ausschließt, welche nur Rechtsverschiedenheiten, aber keine Rechtsungleichheit (d. h. keine Benachteiligung) bestimmen, ebensowenig kann es einem Bedenken unterliegen, diejenigen Vorschriften, welche in der Tat die Ausländer einer ungleichen, nach den Grundsätzen des internationalen Rechts zur Retorsion berechtigenden Behandlung unterwerfen, auf Bundesangehörige nicht mehr für anwendbar zu erachten."

In Verfolg dieses Standpunktes und in Übereinstimmung mit den Ausführungen bei Johow Entsch. des Kammergerichts Bd. 15 S. 434 ist anzunehmen, daß dort, wo das Preußische Landrecht und die Preußische allgemeine Gerichtsordnung, die in manchen Beziehungen noch gelten, von „Königlichen Untertanen" sprechen und Personen, die nicht zu diesen Untertanen gehören, schlechter stellen, diese Bestimmungen auf die Angehörigen anderer Bundesstaaten nicht mehr anzuwenden sind.

10. Die Bedeutung der Worte „und demgemäß".

Es kann zweifelhaft sein, ob die durch die Worte „und demgemäß" eingeleitete Anführung einzelner aus dem gemeinsamen Indigenat sich ergebender Befugnisse nur eine Aufzählung von Beispielen darstellt oder ob es sich dabei um eine erschöpfende Bezeichnung der rechtlichen Folgen des gemeinsamen Indigenats handelt. In der an den Reichstag gerichteten Thronrede v. 28. Mai 1870 (St.B. 1205a) findet sich folgender Satz:

„Ihrer Tätigkeit verdankt Norddeutschland die Verwirklichung der wichtigsten Konsequenzen des gemeinsamen Indigenats, der Freiheit der Niederlassung, des Erwerbs von Grundbesitz und des Betriebes der Gewerbe, die Regelung der Bedingungen für den Erwerb und Verlust der Bundesangehörigkeit und der Staatsangehörigkeit, die Beseitigung der mehrfachen Besteuerung desselben Einkommens, die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung und die Beseitigung der Abhängigkeit staatsbürgerlicher Rechte von konfessionellen Unterschieden."

Die Thronrede zählt also die wichtigsten Konsequenzen des gemeinsamen Indigenats auf. Wenn unter diesen „Konsequenzen" solche sind, die im Art. 3 nicht genannt sind, so ist dies ein Fingerzeig mindestens dafür, daß damals bei der Reichsverwaltung die Überzeugung herrschte, Art. 3 enthalte keine erschöpfende Aufzählung der Konsequenzen des gemeinsamen Indigenats. In dem ersten Teile wiederholt die Aufzählung nur den Inhalt des Art. 3: Freiheit der Niederlassung, des Erwerbes von Grundbesitz und Betriebes der Gewerbe, die Regelung der Bedingungen für den Erwerb und Verlust der Bundesangehörigkeit und der Staatsangehörigkeit. Dagegen gehören die Beseitigung der Doppelbesteuerung (Bundesgesetz v. 13. Mai 1870 B.G.Bl. S. 119 — im ganzen Bundesgebiet gültig mit Novelle v. 22. März 1909 R.G.Bl. S. 329), die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung (Bundesgesetz v. 4. Mai 1868 B.G.Bl. S. 149 — nicht gültig in Bayern und Elsaß-Lothringen) und die Beseitigung der Abhängigkeit staatsbürgerlicher Rechte von konfessionellen Unterschieden nicht zu den im Art. 3 genannten Konsequenzen des gemeinsamen Indigenats. Wenn man der oben S. 82 vertretenen Ansicht folgt, daß die Zusammenfassung der staatsbürgerlichen und der bürgerlichen Rechte im Art. 3 alle öffentlichen (politischen) und privaten Rechte umfaßt, die allgemeiner Natur und nicht etwa Sonderrechte einzelner Klassen und Stände sind, so lassen sich auch die zuletzt genannten Materien der Reichsgesetzgebung, deren Zusammenhang mit Art. 4 R.V. — nur Ziffer 1 des Art. 4 kommt in Betracht — zweifelhaft sein kann, als Ausflüsse des gemeinsamen Indigenats ansehen, und dann ist der Kreis der rechtlichen Konsequenzen des gemeinsamen Indigenats so weit gezogen, daß der dem Art. 3 zugrunde liegenden Idee der allgemeinen Rechtsgleichheit der Deutschen vollkommen genügt wird, auch wenn man den Standpunkt einnimmt, daß die durch „demgemäß" eingeleitete Aufzählung der Konsequenzen des gemeinsamen Indigenats erschöpfend ist. Zu demselben Ergebnis kommt v. Seydel S. 52. Es kann aber nicht zugegeben werden, daß — wie dort ausgeführt ist — die entgegengesetzte Ansicht zu anderen praktischen Folgen nicht führe, da an eine unmittelbare Anwendung des Grundsatzes des Art. 3 ohne eine ihn in concreto durchführende Bestimmung nicht zu denken sei. Der Grundsatz des Art. 3 kommt überall da — auch ohne ausführende reichsgesetzliche Bestimmungen — zur unmittelbaren Geltung, wo es sich um die Frage handelt, ob die Gesetzgebung der Einzelstaaten mit dem Grundsatz des Art. 3 im Widerspruch steht; es kann von den Gerichten und Verwaltungsbehörden die Anwendbarkeit landesgesetzlicher Bestimmungen im einzelnen Falle auf Grund des Art. 3 unmittelbar vereint werden.

IV. Beschränkung durch die Obrigkeit der Heimat oder eines anderen Bundesstaates.

Nur in der Ausübung „dieser", d. h. der in Abs. 1 bezeichneten Befugnis, darf kein Deutscher durch die Obrigkeit seiner Heimat oder durch die Obrigkeit eines anderen Bundesstaates beschränkt werden. Es darf ihm also durch die Obrigkeit keines Staates verwehrt werden, in einem anderen Bundesstaat bezüglich der Begründung eines festen Wohnsitzes, der Zulassung zum Gewerbebetrieb und zu öffentlichen Ämtern, der Erwerbung von

Grundstücken, der Erlangung des Staatsbürgerrechtes und des Genusses aller sonstigen bürgerlichen Rechte, endlich der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes dieselben Ansprüche geltend zu machen, wie sie den Einheimischen zustehen, nicht aber darf er nach Abs. 2 fordern, daß ihm für den Erwerb dieser Rechte die Obrigkeiten — sei es des eigenen oder eines anderen Bundesstaates — überhaupt keine Hindernisse bereiten dürfen; er muß sich vielmehr alle obrigkeitlichen Beschränkungen gefallen lassen, denen auch die Einheimischen unterworfen sind. Eine Ergänzung in dem Sinne, daß die Ausübung eines Teils dieser Befugnisse vor Beschränkungen durch die Obrigkeit überhaupt sichergestellt wurde, hat erst das Freizügigkeitsgesetz v. 1. Nov. 1867 (B.G.Bl. S. 55) eingeführt. Danach ist — abgesehen von wenigen durch das Gesetz bestimmten Ausnahmefällen — das Recht, sich innerhalb des Bundesgebietes aufzuhalten und niederzulassen, für jeden Deutschen nur noch an die Bedingung gebunden, daß er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen imstande ist; das Recht in Deutschland Grundeigentum zu erwerben ist allen Deutschen unbedingt freigegeben; für das Recht zum Gewerbebetriebe aber ist die Klausel des Art. 3 aufrecht erhalten, daß dieses Recht nur unter den für Einheimische geltenden gesetzlichen Bestimmungen ausgeübt werden kann. Auf den Erwerb des Staatsbürgerrechts, die Erlangung öffentlicher Ämter und die allgemeine Befugnis zu dem Genuß aller sonstigen bürgerlichen Rechte bezieht sich weder das Freizügigkeitsgesetz noch ein sonstiges Reichsgesetz, sodaß diese Rechte ebenso wie der Gewerbebetrieb in anderen Bundesstaaten von den Angehörigen eines jeden Bundesstaates nur unter denselben Beschränkungen ausgeübt werden können, denen die Einheimischen unterliegen. In religiöser Beziehung ist durch das Bundesgesetz v. 3. Juli 1869 B.G.Bl. S. 149 eine Beschränkung bei der Ausübung der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte auch gegenüber den Einheimischen ausgeschlossen.

V. Die Armenversorgung.

Das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz und der Gothaer und Eisenacher Vertrag.

Die Armenversorgung ist durch das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz v. 6. Juni 1870 B.G.Bl. S. 360 geregelt. Nachdem dieses Gesetz durch Novellen v. 12. März 1894 R.G.Bl. S. 259 und v. 30. Mai 1908 R.G.Bl. S. 377 abgeändert worden war, ist der jetzt geltende Text u. d. 30. Mai 1908 im R.G.Bl. S. 381 neu bekannt gemacht. Das Gesetz gilt jetzt im ganzen Reich, ausgenommen Bayern nach III § 1 des Versailler Vertrages v. 23. Nov. 1870 B.G.Bl. S. 18. Nach dem Gesetz ist jeder Deutsche — ausgenommen die Bayern — in jedem Bundesstaate (mit derselben Ausnahme) in bezug auf die Art und das Maß der im Falle der Hülfsbedürftigkeit zu gewährenden öffentlichen Unterstützung und in bezug auf den Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes als Inländer zu behandeln (§ 1). Die öffentliche Unterstützung der hülfsbedürftigen Deutschen wird durch die Ortsarmenverbände und eventuell durch den in der Regel einen weiteren Bezirk umfassenden Landesarmenverband bewirkt (§§ 2—7). Die Einrichtung und die Kompetenzen der Armenverbände, die Art und das Maß der im Falle der Hülfsbedürftigkeit zu gewährenden

öffentlichen Unterstützung und die Beschaffung der erforderlichen Mittel sind landesgesetzlich geregelt (§ 8).

Der Unterstützungswohnsitz wird erworben (§§ 9, 10):

a) von demjenigen, der innerhalb eines Ortsarmenverbandes nach zurückgelegtem sechzehnten Lebensjahr ein Jahr lang ununterbrochen seinen gewöhnlichen Aufenthalt gehabt hat. — Bis zur Novelle von 1908 war das achtzehnte Lebensjahr die Grenze und ein zweijähriger Aufenthalt Voraussetzung. Die Reform, die zum Gegenstand hat, den Erwerb eines andern Unterstützungswohnsitzes im Falle des Wechsels des Wohnorts zu erleichtern, ist auf den Bevölkerungsaustausch zwischen Stadt und Land zurückzuführen und soll zur Entlastung der ländlichen Armenverbände dienen, die bisher zu sehr mit Aufwendungen für junge Leute beschwert waren, deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit den Großstädten zugute kam, während für Fälle von vorübergehender Arbeitsunfähigkeit dieser Personen nach dem bisherigen Modus die Armenverbände ihres Heimatsortes unverhältnismäßig stark herangezogen wurden; vgl. Anlagen der 12. Leg.-Per. Sess. 1 S. 1960 Nr. 349.

Der Unterstützungswohnsitz wird ferner erworben:

a) von Ehefrauen durch die Eheschließung, und zwar teilt die Ehefrau vom Zeitpunkt der Eheschließung ab den Unterstützungswohnsitz des Mannes (§§ 15—17).

c) durch Abstammung; eheliche und den ehelichen gesetzlich gleichstehende Kinder teilen den Unterstützungswohnsitz des Vaters solange, bis sie ihn nach Maßgabe des Gesetzes verloren oder einen anderweitigen Unterstützungswohnsitz erworben haben (§ 18); nach dem Tode des Vaters teilen sie den Unterstützungswohnsitz der Mutter (§ 19) und dasselbe gilt im Falle der Scheidung der Ehe, wenn der Mutter die Erziehung der Kinder zusteht (§ 20); auch uneheliche Kinder teilen den Unterstützungswohnsitz der Mutter (§ 21).

Der Verlust des Unterstützungswohnsitzes tritt ein durch:

1. Erwerb eines anderen Unterstützungswohnsitzes,
2. einjährige ununterbrochene Abwesenheit nach zurückgelegtem sechzehnten Lebensjahre (§§ 22—26). Der Lauf der einjährigen Frist ruht während der Dauer der von einem Armenverbande gewährten öffentlichen Unterstützung (§ 27).

Jeder hülfsbedürftige Deutsche muß vorläufig von demjenigen Ortsarmenverbande unterstützt werden, in dessen Bezirk er sich bei dem Eintritt der Hülfsbedürftigkeit befindet. Die vorläufige Unterstützung erfolgt vorbehaltlich des Anspruchs auf Erstattung der Kosten bez. auf Übernahme des Hülfsbedürftigen gegen den hierzu verpflichteten Armenverband (§ 28).

Erkrankt eine Person, die an einem Orte mindestens eine Woche hindurch gegen Lohn oder Gehalt in ein und demselben Dienst- oder Arbeitsverhältnisse gestanden hat, während der Fortdauer dieses Dienst- oder Arbeitsverhältnisses oder innerhalb einer Woche nach seiner Beendigung, so hat der Ortsarmenverband des Dienst- oder Arbeitsorts die Kosten der erforderlichen Kur und Verpflegung für die ersten 26 Wochen nach dem Beginn der Krankenpflege endgültig zu tragen oder, wenn die Krankenpflege von

einem anderen Armenverbande gewährt worden ist, diesem zu erstatten (§ 29). — Bis zur Novelle von 1908 erstreckte sich die Verpflichtung zur endgültigen Übernahme der Kosten nur auf die ersten 13 Wochen der Hülfsbedürftigkeit; die Reform dient ebenfalls dem oben angegebenen Ziele der Entlastung der weniger leistungsfähigen Verbände. Schwangerschaft an sich ist nicht als eine Krankheit im Sinne der vorstehenden Bestimmung anzusehen (§ 29). Im übrigen ist zur Kostenerstattung verpflichtet:

a) wenn der Unterstützte einen Unterstützungswohnsitz hat, der Ortsarmenverband seines Unterstützungswohnsitzes;
b) wenn ein Unterstützungswohnsitz des Unterstützten nicht zu ermitteln ist, derjenige Landarmenverband, in dessen Bezirk er sich bei dem Eintritte der Hülfsbedürftigkeit befand oder, falls er im hülfsbedürftigen Zustande aus einer Straf-, Kranken-, Bewahr- oder Heilanstalt entlassen wurde, derjenige Landarmenverband, aus welchem seine Einlieferung in die Anstalt erfolgt ist (§ 30).

Eine auf dem letzten Unterstützungswohnsitz beruhende Unterstützungspflicht besteht auch gegenüber denjenigen Deutschen, die auf Verlangen ausländischer Staatsbehörden oder auf Antrag eines Konsuls oder Gesandten des Reichs aus dem Ausland übernommen werden und bei deren Übernahme der Fall der Hülfsbedürftigkeit vorhanden ist oder innerhalb sieben Tagen nachher eintritt (§ 33). Streitigkeiten der Armenverbände unter sich werden auf dem landesgesetzlich geordneten Wege und in letzter Instanz durch das Bundesamt für das Heimatwesen entschieden (§§ 38—51). Im §§ 55 ff. ist die Form der Ausweisung näher geregelt. Die Ausweisung aus einem Gemeindeverband ist nämlich Inländern gegenüber noch zulässig, wenn die Voraussetzungen des § 5 des Freizügigkeitsgesetzes gegeben sind. § 5 dieses Gesetzes bestimmt:

„Offenbart sich nach dem Anzuge die Notwendigkeit einer öffentlichen Unterstützung, bevor der neu Anziehende an dem Aufenthaltsorte einen Unterstützungswohnsitz (Heimatsrecht) erworben hat, und weist die Gemeinde nach, daß die Unterstützung aus anderen Gründen als wegen einer nur vorübergehenden Arbeisunfähigkeit erfolgt ist, so kann die Fortsetzung des Aufenthalts versagt werden."

Ebenso ist nach § 4 dieses Gesetzes die Gemeinde zur Abweisung eines neu Anziehenden nur dann befugt, wenn sie nachweisen kann, daß er nicht hinreichende Kräfte besitzt, um sich und seinen nicht arbeitsfähigen Angehörigen den notdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen und wenn er letzteren weder aus eigenem Vermögen bestreiten kann noch von einem dazu verpflichteten Verwandten erhält. Den Landesgesetzen bleibt vorbehalten, diese Befugnis der Gemeinden zu beschränken. Die Besorgnis vor dürftiger Verarmung berechtigt den Gemeindevorstand nicht zur Zurückweisung.

Da es sich hier also um eine Möglichkeit der Ausweisung handelt, die auch gegenüber den Einheimischen besteht, so widerspricht es dem im Art. 3 Abs. 1 R.V. aufgestellten Grundsatz über das gemeinsame Indigenat und seine Folgen nicht, daß unter denselben Voraussetzungen auch gegenüber den Angehörigen anderer Bundesstaaten auf Grund des § 7 des Freizügigkeitsgesetzes das Recht besteht, sie aus dem Bundesstaat auszuweisen, in welchem sie aus nicht nur vorübergehenden Gründen unterstützungsbedürftig werden, ohne dort einen Unterstützungswohnsitz erworben zu haben; vgl. die Ausführungen

des Bundeskommissars Hofmann in der Sitzung des konst. Reichstages v. 19. März 1867 St.B. 244.

Im Geltungsbereich des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz kommt nur noch die Überweisung von einem Armenverband an den andern in Betracht. Dagegen gelten im Verhältnis zu Bayern, da dieser Staat an der durch das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz geschaffenen Regelung nicht beteiligt ist, auf Grund des im Art. 3 Abs. 4 enthaltenen Vorbehalts, der im § 7 des Freizügigkeitsgesetzes wiederholt ist, die dort genannten besondern Verträge. Auch ist abgesehen von der Bestimmung des § 7 des Freizügigkeitsgesetzes gegenüber Bayern durch das Schlußprotokoll zum Versailler Vertrage v. 23. Nov. 1871 B.G.Bl. 1870 S. 23 III ausdrücklich anerkannt, daß unter den im Abs. 4 nur ihrem Inhalt nach etwas näher bezeichneten Verträgen zu verstehen sind: „Der Vertrag zwischen Preußen und mehreren anderen deutschen Regierungen wegen gegenseitiger Verpflichtung zur Übernahme der Auszuweisenden d. d. Gotha, d. 15. Juli 1851 Ges.S. S. 711 und die Übereinkunft zwischen Preußen und mehreren anderen deutschen Staaten wegen Verpflegung erkrankter und Beerdigung verstorbener Angehöriger eines anderen kontrahierenden Staates d. d. Eisenach, d. 11. Juli 1853 Ges.S. S. 877.“ Der wesentliche Inhalt des ersteren Abkommens ist, daß „jede der kontrahierenden Regierungen sich verpflichtet, diejenigen Individuen, welche noch fortdauernd ihre Angehörigen (Untertanen) sind und ihre vormaligen Angehörigen (Untertanen), auch wenn sie die Untertanenschaft nach der inländischen Gesetzgebung bereits verloren haben, solange als sie nicht dem anderen Staate nach dessen eigener Gesetzgebung angehörig geworden sind, auf Verlangen des anderen Staates wieder zu übernehmen“ (§ 1). Im übrigen enthält die Konvention nähere Bestimmungen für den Fall, daß der Auszuweisende nicht der Untertan eines der anderen Vertragsstaaten ist, über die Staatsangehörigkeit und Ausweisung der Familienmitglieder, über das Verfahren bei der Ausweisung, die dabei entstehenden Kosten und die Erledigung etwaiger Streitigkeiten. Die Eisenacher Konvention bestimmt dagegen (§ 1), daß jede der kontrahierenden Regierungen sich verpflichtet, dafür zu sorgen, daß in ihrem Gebiete denjenigen hülfsbedürftigen Angehörigen anderer Staaten, welche der Kur und Verpflegung bedürfen, „diese (Verpflegung) nach denselben Grundsätzen wie bei eigenen Untertanen bis dahin zuteil werde, wo ihre Rückkehr in den zur Übernahme verpflichteten Staat ohne Nachteil für ihre oder anderer Gesundheit geschehen kann“. Außerdem gibt das Abkommen Vorschriften über die Erstattung der entstehenden Kosten.

VI. Die Aufnahme in den lokalen Gemeindeverband.

Wenn im Abs. 3 die Worte „Aufnahme in den lokalen Gemeindeverband“ neben dem Worte „Armenversorgung“ überhaupt eine selbständige Bedeutung haben sollen, so können, wie vom Oberverwaltungsgericht Entsch. v. 27. Juni 1896 Bd. 30 S. 8 mit Recht angenommen ist, darunter nicht das im Freizügigkeitsgesetz (§§ 4, 5) und in dem Gesetz über den Unterstützungswohnsitz (§ 55) behandelte Anzugsrecht der Reichsangehörigen bez. das Abweisungsrecht der Gemeinden verstanden werden, sondern diejenigen Bestimmungen, die sich auf das Bürgerrecht in den Städten, auf das ent-

sprechende Recht der Teilnahme an der Gemeindevertretung in den Landgemeinden und auf das Recht zur Teilnahme an den Gemeindenutzungen beziehen.

Wenngleich die Armenversorgung im Absatz des Art. 3 mit der Aufnahme in den lokalen Gemeindeverband auf gleichem Fuße als ein durch das gemeinsame Indigenat nicht berührtes Gebiet behandelt ist, so liegen doch hinsichtlich der Kompetenz des Reiches die beiden Fälle verschieden. Für die Armenfürsorge war trotz des im Abs. 3 ausgedrückten Vorbehalts eine alsbaldige reichsgesetzliche Regelung wenigstens in bezug auf die dabei maßgebenden Grundsätze unausbleiblich wegen des untrennbaren Zusammenhanges zwischen der Freizügigkeit und der Armenfürsorge. Dagegen gilt dasselbe nicht von der Aufnahme in den lokalen Gemeindeverband, d. h. der Erlangung des Rechtes, ein vollberechtigter Bürger der Stadt und ein vollberechtigtes Mitglied einer Landgemeinde zu werden. Der Regierungsvertreter, Bundeskommissar Hofmann hat sich darüber in der Sitzung des konst. Reichstages v. 19. März 1867 St.B. 244 wie folgt geäußert:

„Es ist ferner ein Antrag gestellt, der dahin geht, in Alinea 3 die Worte „und die Aufnahme in den lokalen Gemeindeverband" zu streichen, aber gerade dieser Punkt war von hoher Bedeutung für die Möglichkeit eines Einverständnisses der Verbündeten Regierungen. Denn es wurde von sehr verschiedenen Seiten gewünscht, und es wurde namentlich auch von der Kgl. Preußischen Regierung anerkannt, daß in die Gemeindeverhältnisse durch die Bundesverfassung nicht sollte eingegriffen werden."

Aus dieser Erklärung wie aus dem Umstande, daß ein Antrag gestellt war auf Streichung nur der auf die Aufnahme in den lokalen Gemeindeverband bezüglichen Bestimmung, nicht der die Armenfürsorge betreffenden Vorschrift, geht übrigens nebenbei hervor, daß auch im Reichstage damals beiden Bestimmungen eine verschiedene Bedeutung beigelegt wurde. Es ist deshalb nicht verfassungswidrig, wenn z. B. durch die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie v. 30. Mai 1853 Ges.S. S. 261 § 5 der Erwerb des Bürgerrechts, das in dem Rechte zur Teilnahme an den Wahlen sowie in der Befähigung zur Übernahme unbesoldeter Ämter in der Gemeindeverwaltung und zur Gemeindevertretung besteht, u. a. an die Bedingung der preußischen Staatsangehörigkeit geknüpft ist, ebendeshalb weil der Erwerb des Bürgerrechts unter den im Abs. 3 des Art. 3 enthaltenen Vorbehalt fällt. Das Oberverwaltungsgericht hat deshalb in der genannten Entscheidung Bd. 30 S. 8 mit Recht ausgesprochen, daß das Ehrenbürgerrecht und das auf ihm beruhende Recht zur Teilnahme an den Gemeindewahlen verloren gehe, sobald der Ehrenbürger aufhört, Preuße zu sein. Dagegen würde es natürlich ebenso mit Art. 3 R.V. wie mit dem Freizügigkeitsgesetz im Widerspruch stehen, wenn eine Gemeinde das Wohnrecht in ihrem Verbande von der Staatsangehörigkeit abhängig machen wollte.

VII. Die Erfüllung der Militärpflicht.

In Ausführung des 5. Abs. des Art. 3 bestimmt über die Erfüllung der Militärpflicht im Verhältnis zum Heimatsstaate das Gesetz betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienste v. 9. Nov. 1867 BGBl. S. 131 § 17 in Verbindung mit § 12 des Reichs-Militärgesetzes v. 2. Mai 1874 R.G.Bl.

S. 45 in der Fassung der Novelle v. 6. Mai 1880 R.G.Bl. S. 105, daß für die Gestellung wie für die Heranziehung zum Militärdienst nicht die Staatsangehörigkeit, sondern der dauernde Aufenthaltsort und in Ermangelung eines solchen der Wohnsitz maßgebend ist. Zwischen dem Ort des dauernden Aufenthalts und dem Ort der ständigen Niederlassung, der nach § 7 B.G.B. den Wohnsitz bezeichnet, wird in tatsächlicher Beziehung kaum ein Unterschied festzustellen sein. Doch ist die Unterscheidung von praktischer Bedeutung, wenn — wie bei der Gestellung meistens und bei der Heranziehung zum Militärdienst oft der Fall sein dürfte — es sich um Minderjährige handelt, für deren Wohnsitz die Bestimmungen der §§ 8, 11 B.G.B. gelten, sodaß also gegebenenfalls dann der Wohnsitz des Vaters maßgebend ist.

VIII. Der gleichmäßige Schutz der Deutschen gegenüber dem Auslande.

Daß der Schutz der Deutschen gegenüber dem Auslande Reichssache ist, geht aus Art. 4 Ziff. 7 R.V. hervor. Durch Art. 3 Abs. 6 soll, wie sich aus dem Zusammenhange mit den anderen Bestimmungen des Art. 3 ergibt, nur zum Ausdruck gebracht werden, daß der Schutz, auf den alle Deutschen dem Ausland gegenüber Anspruch haben, gleichmäßig sein muß, d. h. es darf keine Bevorzugung eines Bundesstaates und seiner Angehörigen stattfinden. Die Gleichmäßigkeit der Behandlung ist dadurch genügend gewährleistet, daß für die Vertretung der Deutschen im Auslande entweder vom Reich oder — ausnahmsweise — von der Regierung des Staates, dem der schutzbedürftige Deutsche angehört, gesorgt wird. Art. 3 Abs. 6 soll aber ebensowenig wie Art. 4 Ziff. 7 zum Ausdruck bringen, daß das Reich ausschließlich zum Schutz der Deutschen im Auslande zuständig ist. Die Einzelstaaten haben das Recht Landesgesandte anzustellen, denen der Schutz und die Vertretnng der Angehörigen ihres Staates in erster Reihe obliegt. Eine besondere Anerkennung hat die Zuständigkeit der Regierungen der Einzelstaaten für auswärtige Angelegenheiten durch § 3 Abs. 2 des Gesetzes betr. die Organisation der Bundeskonsulate v. 8. Nov. 1867 B.G.Bl. S. 137 gefunden, dessen § 3 Abs. 2 bestimmt:

„In besonderen, das Interesse eines einzelnen Bundesstaates oder einzelner Bundesangehöriger betreffenden Geschäftsangelegenheiten berichten sie (die Konsuln) an die Regierung des Staates, um dessen besonderes Interesse es sich handelt oder dem die beteiligte Privatperson angehört; auch kann ihnen in solchen Angelegenheiten die Regierung eines Bundesstaates Aufträge erteilen und unmittelbare Berichterstattung verlangen."

Die Regierungen der Einzelstaaten können also gerade in solchen Angelegenheiten, bei denen es sich um den Schutz ihrer Staatsangehörigen dem Auslande gegenüber handelt, stets eingreifen. Aber Art. 3 Abs. 6 gibt ihnen das Recht zu verlangen, daß auch das Reich mit seinen diplomatischen und nötigenfalls mit den militärischen Machtmitteln zu ihren Gunsten einschreite; vgl. Laband I S. 140.

Selbstverständlich liegt die Entscheidung darüber, welche Mittel zum Schutz der bedrohten Interessen anzuwenden sind, lediglich in dem freien, durch keine Verfassungs- oder sonstige gesetzliche Bestimmung beschränkten Ermessen der zuständigen Reichsbehörden.

Artikel 4.

Der Beaufsichtigung seitens des Reichs und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten:

1. die Bestimmungen über Freizügigkeit, Heimats- und Niederlassungsverhältnisse, Staatsbürgerrecht, Paßwesen und Fremdenpolizei und über den Gewerbebetrieb, einschließlich des Versicherungswesens, soweit diese Gegenstände nicht schon durch den Art. 3 dieser Verfassung erledigt sind, in Bayern jedoch mit Ausschluß der Heimats- und Niederlassungsverhältnisse, desgleichen über die Kolonisation und die Auswanderung nach außerdeutschen Ländern;
2. die Zoll- und Handelsgesetzgebung und die für die Zwecke des Reichs zu verwendenden Steuern;
3. die Ordnung des Maß-, Münz- und Gewichtssystems, nebst Feststellung der Grundsätze über die Emission von fundiertem und unfundiertem Papiergelde;
4. die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen;
5. die Erfindungspatente;
6. der Schutz des geistigen Eigentums;
7. Organisation eines gemeinsamen Schutzes des Deutschen Handels im Auslande, der Deutschen Schiffahrt und ihrer Flagge zur See und Anordnung gemeinsamer konsularischer Vertretung, welche vom Reiche ausgestattet wird;
8. das Eisenbahnwesen, in Bayern vorbehaltlich der Bestimmungen im Art. 46, und die Herstellung von Land- und Wasserstraßen im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs;
9. der Flößerei- und Schiffahrtsbetrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen und der Zustand der letzteren, sowie die Fluß- und sonstigen Wasserzölle; desgleichen die Seeschiffahrtszeichen (Leuchtfeuer, Tonnen, Baken und sonstige Tagesmarken);
10. das Post- und Telegraphenwesen, jedoch in Bayern und Württemberg nur nach Maßgabe der Bestimmung im Art. 52;
11. Bestimmungen über die wechselseitige Vollstreckung von Erkenntnissen in Zivilsachen und Erledigung von Requisitionen überhaupt;
12. sowie über die Beglaubigung von öffentlichen Urkunden;
13. die gemeinsame Gesetzgebung über das gesamte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren;
14. das Militärwesen des Reichs und die Kriegsmarine;
15. Maßregeln der Medizinal- und Veterinärpolizei;
16. die Bestimmungen über die Presse und das Vereinswesen.

A. Allgemeiner Teil.

I. Die Gesetzgebung.

1. Die Zuständigkeit des Reichs und der Einzelstaaten nach Art. 4.
2. Art. 4 enthält für die Bestimmung der Reichskompetenz noch kein positives Recht, sondern nur ein Programm.
3. Freie Vereinbarungen der Verbündeten Regierungen.

II. Das Aufsichtsrecht des Reichs.

1. Ziel und Inhalt des Aufsichtsrechts.
2. Die Abgrenzung des Aufsichtsrechts gegenüber den Regierungen der Einzelstaaten.
3. Ist die Reichsaufsicht noch vor der reichsgesetzlichen Regelung der Angelegenheit zulässig?
4. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die Geltendmachung des Aufsichtsrechts.
5. Die Aufsichtsbefugnis des Reichs in Angelegenheiten der Rechtspflege.

B. Die einzelnen Materien der Reichsgesetzgebung.

Ziffer 1: a) Freizügigkeit.
b) Heimats- und Niederlassungsverhältnisse.
c) Staatsbürgerrecht.
d) Paßwesen.
e) Fremdenpolizei.
f) Gewerbebetrieb.
g) Versicherungswesen.
h) Art. 3 im Verhältnis zu den unter a—g genannten Materien.
i) Kolonisation.
k) Auswanderungswesen.

Ziffer 2: a) Die Zollgesetzgebung und die für Zwecke des Reichs zu verwendenden Steuern.
b) Die Handelsgesetzgebung.

Ziffer 3: a) Das Maß- und Gewichtssystem.
b) Das Münzsystem.
c) Die Feststellung der Grundsätze über die Emission von fundiertem und unfundiertem Papiergelde.

Ziffer 4: Die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen.

Ziffer 5: Die Erfindungspatente.

Ziffer 6: Der Schutz des geistigen Eigentums.

Ziffer 7: Der Schutz der Deutschen im Auslande.

Ziffer 8: a) Das Eisenbahnwesen.
b) Die Herstellung von Land- und Wasserstraßen.

Ziffer 9: Flößerei und Schiffahrtsbetrieb.

Ziffer 10: Post- und Telegraphenwesen.

Ziffer 11: Die gegenseitige Rechtshülfe der Einzelstaaten.

Ziffer 12: Die Beglaubigung von öffentlichen Urkunden.

Ziffer 13: a) Das gesamte bürgerliche Recht.
b) Das Strafrecht.
c) Das gerichtliche Verfahren.

Ziffer 14: Das Militärwesen des Reichs und die Kriegsmarine.

Ziffer 15: a) Die Medizinalpolizei.
b) Die Veterinärpolizei.

Ziffer 16: a) Die Presse.
b) Das Vereinswesen.

A. Allgemeiner Teil.

I. Die Gesetzgebung.

1. Die Zuständigkeit des Reichs und der Einzelstaaten nach Art. 4.

Das Deutsche Reich ist aus der Vereinigung einer Reihe von selbständigen Staaten entstanden. Diese Staaten haben damit keineswegs ihre Existenz als selbständige Staatswesen verloren, aber sie haben sich zugunsten des Reichs einzelner Staatsfunktionen entäußert und sind in dieser Beziehung auf die Machtvollkommenheiten beschränkt, die sie als Mitglieder des Reichs im Bundesrate ausüben. Hierzu gehört insbesondere das Recht der Gesetzgebung für die im Art. 4 und an einigen anderen Stellen der Reichsverfassung bestimmt bezeichneten Gebiete. Art. 4 enthält die Grundlage für die materielle Macht des Reichs. Denn es ist die materielle Kompetenz, die im Bundesstaate für die Macht der Gesamtheit gegenüber den Gliedern maßgebend ist. Die Reichsverfassung hat es vermieden, zur Charakterisierung der juristischen Natur des Reichs bestimmte Definitionen im Sinne der von der staatsrechtlichen Theorie geprägten Schlagworte — Bundesstaat, Staatenbund — zu geben, aber für die tatsächliche Geltung des Reichs gegenüber den Einzelstaaten sind durch Art. 4 klare Vorschriften erlassen; es sind durch Art. 4 die Grenzen gezogen, innerhalb deren sich die Macht des Reichs entfalten kann. Dem Reich sind diese Sachgebiete durch Art. 4 zwar noch nicht exklusiv übertragen, aber es ist der Rahmen bezeichnet und das Programm für die zukünftige Reichstätigkeit aufgestellt.

Für alle Fragen der Zuständigkeit des Reichs bildet den Ausgangspunkt der Grundsatz, daß das Reich nur über die ihm ausdrücklich zugewiesenen Machtvollkommenheiten im Verhältnis zu den Einzelstaaten verfügt — ebenso Laband II S. 190f. III S. 337, v. Seydel S. 59, Meyer S. 233, Arndt S. 42. 156, v. Jagemann S. 65; ein im konst. Reichstag vom Abg. Zachariä (Anl. I S. 45, 46 St.B. v. 1867 S. 315) gestellter Antrag, dies ausdrücklich festzustellen, wurde abgelehnt, aber offenbar nur deshalb, weil er für überflüssig erachtet wurde.

Innerhalb der Kompetenz des Reichs ist entsprechend dem Wortlaut des Art. 4 zwischen der Gesetzgebung und der Beaufsichtigung zu unterscheiden. Die Unterscheidung beruht darauf, daß nicht auf allen Gebieten, die der Gesetzgebung des Reichs unterliegen, das Reich einen entsprechenden Verwaltungsapparat ausgebildet hat, um für die Ausführung dieser Gesetze und die ganze dazu nötige praktische Verwaltung selbst sorgen zu können. Vielmehr ist dem Reich die eigene Verwaltung nur für die Marine, die Schutzgebiete, die Post und Telegraphen, die Diplomatie, das Konsulatwesen, einen Teil der Gerichtsbarkeit letzter Instanz und einige andere Angelegenheiten eingeräumt worden, während im übrigen die praktische Ausführung und Verwaltung der im Art. 4 bezeichneten Gebiete Sache der Einzelstaaten ist. Laband I S. 97ff. hat das Verhältnis dahin bezeichnet, daß die Einzelstaaten bezüglich dieser der Gesetzgebung und Beaufsichtigung des Reichs unterworfenen Staatsfunktionen als Selbstverwaltungskörper des Reichs anzusehen seien, indem er davon ausgeht (S. 98 A. 2), daß „der

Begriff der Selbstverwaltung überall da Anwendung findet, wo eine obere Gewalt die ihr zustehenden Hoheitsrechte nicht unmittelbar mittels eines eigenen zu ihrer ausschließlichen Disposition stehenden Apparates durchführt, sondern sich darauf beschränkt, die Normen für die Ausübung dieser Hoheitsrechte aufzustellen und ihre Durchführung zu beaufsichtigen, während die Durchführung selbst ihr untergeordneten politischen Körpern übertragen oder überlassen ist". Man kann dieser Begriffsbestimmung der Selbstverwaltung durchaus beitreten, aber für das Verhältnis zwischen Reich und Einzelstaaten kann der Begriff der Selbstverwaltung höchstens als ein Gleichnis herangezogen werden. Die Beziehungen zwischen Reich und Einzelstaaten sind nicht identisch mit dem Verhältnis, in welchem ein Einzelstaat zu den ihm untergeordneten Selbstverwaltungskörpern: Provinzen, Kreise, Stadt- und Landgemeinden — steht. Eine Unterordnung in diesem Sinne besteht zwischen dem Reich und den Einzelstaaten nicht, weil die Einzelstaaten selbst es sind, die durch ihre Regierungen und die aus ihrem Landesgebiete zum Reichstage entsandten Volksvertreter den Willen des Reichs bilden, soweit es sich um die Gesetzgebung handelt, und was die Beaufsichtigung anbetrifft, so kommen neben den Funktionen des Kaisers (Art. 17) überhaupt nur die Regierungen der Einzelstaaten in Betracht, die in ihrer Gesamtheit für die meisten Verwaltungszweige das höchste Aufsichtsorgan bilden. Es ist wohl richtig, daß formell das Reich ein von den Einzelstaaten verschiedenes Rechtssubjekt darstellt und daß der Vertreter der Verbündeten Regierungen, der Bundesrat, ein anderes Organ ist, als die einzelnen Regierungen zusammen; es ist endlich zuzugeben, daß der Reichstag die Vertretung des gesamten deutschen Volkes und nicht die Volksvertretung der Einzelstaaten bildet, aber diese Verschiedenheit beruht nur auf der für die Institutionen des Civilrechts geschaffenen fiktiven Vorstellung, daß die aus einer Mehrheit von physischen Personen bestehende juristische Person als etwas anderes angesehen wird, als alle physische Personen, aus denen sie sich zusammensetzt. Zwischen dem Reich und den Einzelstaaten kann deshalb von einer Unterordnung nur insofern die Rede sein, als der Einzelne dem Willen der Gesamtheit unterworfen ist, aber jeder Einzelne ist ein Mitglied der Gesamtheit. Dies gilt nicht in gleicher Weise von den Personen und Organen, welche die Leitung des Staates einerseits und die Leitung der dem Staate untergeordneten Provinzen, Kreise und Gemeinden innehaben. Hier besteht regelmäßig zwischen denen, die das Aufsichtsrecht ausüben, und denen, die dem Aufsichtsrecht unterliegen, sowie zwischen denen, die das Recht der Gesetzgebung ausüben, und denen, für welche die Gesetze erlassen sind, keine Identität oder wenigstens keine innere Homogenität der Personen, wie dies im Verhältnis zwischen Reich und Einzelstaaten der Fall ist. Die Tatsache, daß die Gesamtheit der fünfundzwanzig für die Ausführung der Reichsgesetze zuständigen und gemäß Art. 4 der Aufsicht des Reichs unterliegenden Einzelstaaten selbst zusammen — in Verbindung mit dem Kaiser (Art. 17) — das Aufsichtsorgan bilden und die „obere Gewalt" im Sinne der oben wiedergegebenen Begriffsbestimmung der Selbstverwaltung darstellen, findet in dem Verhältnis des Einzelstaats zu den ihm untergebenen Selbstverwaltungskörpern kein Analogon, und nur mit dieser Einschränkung kann das Gleichnis als richtig anerkannt werden.

2. Art. 4 enthält für die Bestimmung der Reichskompetenz noch kein positives Recht, sondern nur ein Programm.

Allseitig anerkannt ist in der Praxis und Theorie, daß die durch Art. 4 dem Reich eröffnete Gesetzgebungskompetenz nur fakultativ ist. Solange das Reich von seiner Befugnis, diese Gebiete gesetzlich zu regeln, keinen Gebrauch gemacht oder wenigstens die Materie noch nicht ausschließlich geregelt hat, gilt auf dem freigelassenen Gebiete das Landesrecht nicht nur fort, sondern die Einzelstaaten können durch Gesetze und Verordnungen — je nach dem geltenden Landesstaatsrecht — neue Bestimmungen erlassen; vgl. Art. 2 II, 2 S. 42 f. Auch besteht für das Reich nicht die Verpflichtung, den Art. 4 alsbald oder binnen bestimmter Frist auszuführen. Art. 4 enthält ein Programm, das der Ausführung durch Reichsgesetze bedarf, um zur Geltung zu kommen und das entgegenstehende Landesrecht zu beseitigen. Die Reichsverwaltung hat diesen Standpunkt stets festgehalten; vgl. Staatssekretär des Innern v. Bötticher in der Reichstagssitzung v. 3. Juni 1896 St.B. 2394, ferner Staatssekretär des Innern Graf Posadowsky-Wehner nach dem Bericht der Petitions-Kom. v. 14. April 1904 Anl. der 11. Leg.-Per. Sess. 2 Bd. 7 S. 5688 Nr. 601 und in den Reichstagssitzungen v. 30. Jan. 1904 St.B. 620, v. 17. März 1905 St.B. 5351 und v. 24. Nov. 1906 St.B. 3890B.

Für den Umfang dieses Programms lassen die Verhandlungen, die zur Gründung des Deutschen Reichs führten — soweit sie bekannt geworden sind — klar erkennen, daß der die Verhandlungen beherrschende Gedanke war, nur diejenigen Staatsfunktionen auf das Reich zu übertragen, die nötig waren, um die militärische Macht des neuen Reichs und seine wirtschaftliche Einheit sicherzustellen. Im Interesse der möglichst vollständigen Erreichung des letzteren Ziels sowie mit Rücksicht auf ideale Momente, die für die Einheitsbestrebungen eine große werbende Kraft besaßen, war auch in Aussicht genommen auf den meisten Sachgebieten Rechtseinheit herbeizuführen. Aber alle Staatsfunktionen, die außerhalb dieser Ziele lagen, blieben den Einzelstaaten grundsätzlich erhalten. Hierzu gehörten u. a. die gesamten direkten Steuern, das Unterrichts- und Kultuswesen, soweit an letzteren der Staat als Aufsichtsbehörde beteiligt ist, die Provinzial-, Kreis- und Gemeindeverfassung, die Justizverwaltung, die Polizei, die meisten Staatsbetriebe wie Eisenbahnen, Bergwerke und Domänen u. a. Fürst Bismarck hat den Gedankengang, der dazu führte, die Staatsfunktionen zwischen Reich und Einzelstaaten wie geschehen zu verteilen, in der Sitzung des konst. Reichstages v. 11. März 1867 St.B. 136 durch folgende Äußerung wiedergegeben:

„Wir haben es für unsere Aufgabe gehalten, ein Minimum derjenigen Konzessionen zu finden, welche die Sonderexistenzen auf deutschem Gebiete der Allgemeinheit machen müssen, wenn diese Allgemeinheit lebensfähig werden soll.“

Man kann daraus den Schluß ziehen, daß die Bestimmung der Reichsverfassung, auf welche die Kompetenzbefugnisse des Reichs zu stützen sind, nicht extensiv ausgelegt werden dürfen.

Über die Frage der Kompetenzerweiterung des Reichs und über die Frage, ob dann Art. 4 einer Ergänzung bedarf, vgl. Art. 78 I. II.

Es bleibt noch zu prüfen, ob durch andere Bestimmungen der Verfassung die Kompetenz des Reichs über Art. 4 hinaus erweitert ist. Die Gesetzgebung des Reichs wird außer im Art. 4 noch erwähnt: im Art. 3 Abs. 5 (militärische Freizügigkeit), Art. 18 Abs. 2 (Dienstverhältnis der Reichsbeamten), Art. 20 (Reichstagswahlrecht), Art. 35 (Zölle und indirekte Steuern), Art. 41 (Anlegung von Reichseisenbahnen im Gebiete von Bundesstaaten), Art. 58 (Militärlasten), Art. 60 (Feststellung der Friedenspräsenzstärke des Heeres), Art. 61 Abs. 2 (Reichs-Militärgesetz), Art. 69 (Reichsetat), Art. 73 (Reichsanleihe), Art. 75 Abs. 2 (Zuständigkeit und Verfahren des Oberappellationsgerichts Lübeck zur Entscheidung von Hochverratsprozessen — durch das Gerichtsverfassungsgesetz außer Kraft gesetzt), Art. 76 (Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten), Art. 78 (Änderungen der Reichsverfassung). So zahlreich diese Bestimmungen sind, so enthalten sie doch zum größten Teil entweder im Verhältnis zum Art. 4 nichts neues oder sie betreffen Angelegenheiten, für welche die Zuständigkeit der Einzelstaaten der Natur der Sache nach ausgeschlossen ist. Art. 3 Abs. 5 (militärische Freizügigkeit) und Art. 60 (Feststellung der Friedenspräsenzstärke des Heeres) sowie Art. 61 Abs. 2 (Reichs-Militärgesetz) sind spezielle Anwendungsfälle der allgemeinen Regel des Art. 4 Ziff. 14. Entsprechendes gilt von Art. 35, dessen Bestimmung soweit sie die Reichskompetenz betrifft von Art. 4 Ziff. 2 sich nur dadurch unterscheidet, daß die im Art. 4 Ziff. 2 festgesetzte einfache Reichskompetenz zur Gesetzgebung durch Art. 35 für Zölle und für die zu Zwecken des Reichs zu verwendenden Steuern zur ausschließlichen Kompetenz des Reichs erweitert ist. In den in Art. 18 Abs. 2, 20, 69, 73 und 78 behandelten Angelegenheiten: Dienstverhältnisse der Reichsbeamten, Reichstagswahlrecht, Reichsetat, Reichsanleihe und Änderung der Reichsverfassung kann die Zuständigkeit der Einzelstaaten der Natur der Sache nach nicht in Frage kommen. Dagegen ist eine über Art. 4 hinausgehende Einschränkung der Kompetenz der Einzelstaaten im Art. 41 Abs. 1 und Art. 76 zu finden. Art. 41 Abs. 1 bestimmt, daß kraft eines Reichsgesetzes Eisenbahnen, die im Interesse der Verteidigung Deutschlands oder im Interesse des gemeinsamen Verkehrs für notwendig erachtet werden, auch gegen den Widerspruch der Bundesglieder, deren Gebiet die Eisenbahnen durchschneiden, unbeschadet der Bundeshoheitsrechte für Rechnung des Reichs angelegt oder an Privatunternehmer zur Ausführung konzessioniert und mit dem Expropriationsrecht ausgestattet werden können. Diese Vorschrift wird durch Art. 4 Ziff. 8 nicht gedeckt, wonach der Gesetzgebung des Reichs u. a. „das Eisenbahnwesen im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs" unterliegt. Die Bestimmung des Art. 4 Ziff. 8 umfaßt, wie unter Art. 4 Ziff. 8 ausgeführt ist, nicht das Recht des Reichs, selbst Eisenbahnen auf Kosten der Zuständigkeit der Einzelstaaten in eigenen Betrieb zu nehmen. Art. 76 Abs. 2 schreibt vor, daß Verfassungsstreitigkeiten in Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist, auf Anrufen eines Teils der Bundesrat gütlich auszugleichen oder, wenn dies nicht gelingt, im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen hat. Diese Bestimmung enthält im Verhältnis zu Art. 4 ebenfalls eine Erweiterung der Reichskompetenz zur Gesetzgebung. Man kann die Befugnis des Reichs, Verfassungsstreitigkeiten der Einzelstaaten unter Umständen gesetzlich zu regeln, besonders nicht als

durch Art. 4 Ziff. 13 gedeckt ansehen. Denn die gesetzliche Regelung von staatsrechtlichen Verhältnissen der Einzelstaaten fällt weder unter das bürgerliche Recht noch unter das Strafrecht noch unter das gerichtliche Verfahren.

3. Freie Vereinbarungen der Verbündeten Regierungen.

Es steht nichts entgegen, daß die Regierungen der Einzelstaaten auch über solche Angelegenheiten, die nicht zur Kompetenz des Reichs gehören, Vereinbarungen treffen, durch die sie sich gegenseitig zu einer gleichartigen Behandlung der betreffenden Angelegenheit verpflichten, und zwar kann es sich dabei um Angelegenheiten handeln, für die das Reich überhaupt nicht zuständig ist, wie um Angelegenheiten, die nach der Reichsverfassung zwar zur Kompetenz des Reichs gehören, bezüglich deren aber das Reich von seiner Befugnis zur gesetzlichen Regelung noch keinen Gebrauch gemacht hat. Eine Majorisierung darf natürlich bei einer derartigen Regelung im Bundesrate nicht stattfinden, und soweit nach dem Staatsrecht der Einzelstaaten das fragliche Gebiet nur auf gesetzlichem Wege geregelt werden darf, sind die Parlamente der Einzelstaaten durch die im Bundesrate getroffene Vereinbarung ihrerseits nicht verpflichtet. Nur die Regierungen sind natürlich gebunden, gegenüber ihren Landtagen keinen anderen Standpunkt einzunehmen, als denjenigen, für den sie sich im Bundesrate verpflichtet haben. Handelt es sich aber um Angelegenheiten, die nach dem Staatsrecht der Einzelstaaten einer gesetzlichen Regelung nicht bedürfen, sondern im Wege der Verordnung geregelt werden können, so steht der Ausführung der im Bundesrate getroffenen Vereinbarung nichts im Wege. Eine derartige Vereinbarung hat z. B. für den im Strafgesetzbuch und in der Strafprozeßordnung nur bruchstückweise geordneten Strafvollzug einschließlich der Kriminalstatistik stattgefunden. Über die verfassungsmäßige Zulässigkeit dieser Vereinbarung hat der Staatssekretär des Reichsjustizamts Nieberding sich in den Reichstagssitzungen v. 8. Febr. 1902 St.B. 4024 D und v. 5. März 1903 St.B. 8402 D näher geäußert. Nach den Ausführungen des Staatssekretärs liegt in der auf Vereinbarung beruhenden übereinstimmenden Regelung des Strafvollzugs ein treffendes Beispiel dafür, wie sehr am Platze eine derartige Vereinbarung ist, wenn übereinstimmende Grundsätze ein Bedürfnis sind, aber die alsbaldige reichsgesetzliche Regelung nicht möglich ist wegen des Zusammenhanges mit anderen Gebieten, deren baldige gesetzliche Regelung noch nicht reif ist. Ähnlich hat sich der Staatssekretär des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 20. Febr. 1903 St.B. 8085 B über die damals für eine polizeiliche Regelung des Automobilverkehrs beabsichtigt gewesene Vereinbarung geäußert.

II. Das Aufsichtsrecht des Reichs.

1. Ziel und Inhalt des Aufsichtsrechts.

Nach Art. 4 unterliegen die dort genannten Angelegenheiten nicht nur der Gesetzgebung, sondern auch der Beaufsichtigung des Reichs. Man hat sich also nicht mit dem Versprechen begnügt, daß das Reich für die dort bezeichneten Angelegenheiten im Wege der Gesetzgebung oder Verordnung allgemeine Grundsätze aufstellen werde, sondern es ist vorgesehen, daß für diese Angelegenheiten die Beobachtung der reichsgesetzlichen Vorschriften von

Amtswegen durch die Organe des Reichs kontrolliert werden soll. Dies hängt mit dem allgemeinen Standpunkt zusammen, der für die Staatseinrichtungen Preußens schon seit langer Zeit maßgebend und von dort für das Reich übernommen ist, aber im Gegensatz zu der Auffassung steht, die z. B. in Amerika, England und der Schweiz die Gesetzgebung und die Verwaltung beherrscht. Während in jenen Ländern bei der Gesetzgebung in der Regel bloß allgemeine Grundsätze aufgestellt werden, die Kontrolle der Ausführung aber im wesentlichen nur eintritt, wenn die beteiligten Privatpersonen Beschwerden wegen ungenügender Ausführung einreichen, entspricht es der preußisch-deutschen Auffassung, daß überall dort, wo das öffentliche Interesse irgendwie beteiligt ist, die Befolgung des Gesetzes von Amtswegen kontrolliert wird; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 19. April 1899 St.B. 1860.

Daß den Einzelstaaten gegenüber das Reich die Rolle des Aufsichtsorgans übernimmt und daß die Aufsicht des Reichs sich auch auf die der eigenen Verwaltung der Einzelstaaten unterworfenen Gebiete — soweit sie im Art. 4 genannt sind — erstreckt, ist eine logische Folge der staatsrechtlichen Stellung, in der sich das Reich im Verhältnis zu den Einzelstaaten befindet. Jedoch gilt dies natürlich nicht für diejenigen Angelegenheiten, die das Reich überhaupt nicht — auch nicht in Ansehung der Gesetzgebung — in den Kreis seiner Kompetenz gezogen hat. Ferner ist die Bestimmung ohne praktische Bedeutung für diejenigen Angelegenheiten, die nicht nur der Gesetzgebung, sondern auch der eigenen Verwaltung des Reichs unterliegen, wie Kriegsmarine, Post und Telegraphie, Diplomatie und Konsulatwesen; denn hier ist die Aufsicht des Reichs selbstverständlich. Übrig bleiben also für die Anwendung des Aufsichtsrechts die zahlreichen Angelegenheiten, in denen dem Reich die Gesetzgebung, den Einzelstaaten die Verwaltung zusteht.

Im allgemeinen ist nämlich bezüglich der im Art. 4 bezeichneten Angelegenheiten die Kompetenz zwischen Reich und Einzelstaaten so abgegrenzt, daß dem Reich die Aufstellung der allgemeinen Regeln in der Form der Gesetzgebung, deren Ausführung aber und die ganze praktische Verwaltung den Einzelstaaten obliegt. Es ist Sache des Reichs, die Ausführung der Reichsgesetze zu kontrollieren, d. h. zu überwachen, daß die Vorschriften der Reichsgesetze von den Einzelstaaten beobachtet werden; vgl. Laband II S. 190 ff. Zur Durchführung der Kontrolle hat das Reich die Befugnis, von allen Angelegenheiten, die seiner Beaufsichtigung unterliegen, Kenntnis zu nehmen. Die Kenntnisnahme wird in der Regel sich nicht anders vollziehen können, als daß die Einzelstaaten dem Reiche die von letzteren verlangte Auskunft erteilen, und zwar beschränkt sich die Auskunftspflicht nicht nur auf einzelne Fälle, die etwa Gegenstand einer Beschwerde sind, sondern da es Sache des Reichs ist, die Ausführung der Reichsgesetze auch in ihrer Gesamtwirkung zu überwachen, so kann das Reich statistische Aufstellungen verlangen und Auskünfte allgemeinen Inhalts, welche die Ausführung und Wirkung der Reichsgesetze betreffen — ebenso v. Rönne II 7. 1 S. 65, der allerdings über den hier vertretenen Standpunkt hinaus noch weitere Befugnisse dem Reich zuschreibt, für die es wohl an einem praktischen Bedürfnis fehlt und bezüglich deren es sehr zweifelhaft ist, ob sie aus dem allgemeinen

Begriff des Aufsichtsrechts abgeleitet werden können — z. B. regelmäßige Untersuchungen des Geschäftsganges, Einsetzung von Untersuchungskommissionen. Werden dabei Verstöße gegen die Reichsgesetzgebung festgestellt, so kann das Reich die Beseitigung der Mängel verlangen, und es gehört zu den verfassungsmäßigen Bundespflichten der Einzelstaaten diesem Verlangen nachzugeben; äußersten Falls könnten sie dazu gemäß Art. 19 R.V. im Wege der Exekution angehalten werden.

Für die Frage, welche Organe des Reichs die Aufsicht ausüben, findet sich je eine Vorschrift in Art. 17 und Art. 7. Art. 17 bestimmt, daß dem Kaiser die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze zusteht, und Art. 7 Ziff. 3 bestimmt, daß der Bundesrat über Mängel beschließt, die bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vom Bundesrat zur Ausführung der Reichsgesetze getroffenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen hervortreten. Das Verhältnis zwischen Art. 7 und 17 kann zweifelhaft sein. Es ist nicht anzunehmen, daß beide Bestimmungen sachlich dasselbe bedeuten; denn wenn in Ansehung des Aufsichtsrechts der Bundesrat und der Reichskanzler die gleichen Befugnisse hätten, so müßten sich aus dieser Konkurrenz fast mit Notwendigkeit Verwicklungen ergeben und dies kann nicht beabsichtigt gewesen sein. Man wird, ohne dem Wortlaut der Verfassung Zwang anzutun, und in voller Übereinstimmung mit dem in der Verfassung — z. B. im Art. 19 — zum Ausdruck gebrachten Grundgedanken der Kompetenzverteilung zwischen Bundesrat und Reichskanzler annehmen können, daß es Sache des Reichskanzlers ist, der allein über den erforderlichen Beamtenapparat verfügt, die Kontrolle über die Ausführung der Reichsgesetze durch die Einzelstaaten auszuüben. Der Reichskanzler hat auch die Befugnis die von ihm bemerkten Mängel zum Gegenstand eines diplomatischen Schriftwechsels mit dem betreffenden Bundesstaat zu machen; nur das unmittelbare Einschreiten gegen den Bundesstaat ist ihm nicht gestattet. Vielmehr tritt, wenn eine Einigung zwischen der obersten Reichsbehörde und der Regierung des Einzelstaats nicht zustande kommt, Art. 7 Ziff. 3 RV. in Kraft, und danach ist es der Bundesrat, der einen Beschluß wegen Beseitigung der hervorgetretenen Mängel zu fassen hat. Wenn in dieser Verfassungsbestimmung gesagt ist, daß der Bundesrat „über Mängel beschließt", so kann dies nichts anderes bedeuten als: es wird ein Beschluß darüber gefaßt, ob und welche Maßnahmen der Einzelstaat zur Beseitigung der bei der Ausführung der Reichsgesetze hervorgetretenen Mängel zu treffen hat. Die Ausführung dieses Beschlusses ist Sache des Reichskanzlers; vgl. auch v. Rönne I S. 215 und unten Art. 7 A IV.

Art. 4 regelt das Gesetzgebungsrecht, wie unter I 4 dargelegt ist, nicht ausschließlich. Es kann fraglich sein, wie es mit dem Aufsichtsrecht des Reichs hinsichtlich der im Art. 4 nicht genannten, aber doch der Gesetzgebung des Reichs unterliegenden Angelegenheiten steht. Im konst. Reichstage ist die Frage angeregt, aber nicht entschieden worden. Der Abg. Zachariä hatte beantragt, dem 1. Satz des Art. 4 die Fassung zu geben:

„außer den der Bundesgewalt in dieser Verfassung besonders zugewiesenen Angelegenheiten unterliegen der Beaufsichtigung des Bundes und der Gesetzgebung desselben die nachstehenden Angelegenheiten . . . ."

Zur Begründung seines Antrages führte er in der Reichstagssitzung v. 21. März 1867 St.B. 315 folgendes an:

„Es sind zwar in diesem Art. 4 eine Mehrzahl von einzelnen Angelegenheiten aufgezählt, welche in dieser Weise in die Kompetenz des Bundes gezogen werden. Indes ist doch die Aufzählung keineswegs eine vollständige; es sind in anderen Artikeln Dinge, welche der Gesetzgebung des Bundes zufließen und welche hier doch keine Erwähnung gefunden haben, namentlich im Art. 32 (jetzt Art. 35) inbetreff des Finanzwesens, ferner in Beziehung auf die Erledigung von Streitigkeiten, welche auch im Wege der Bundesgesetzgebung erfolgen soll, genannt . . . . . und da somit die Aufzählung in dem Art. 4 keine vollständige ist, so rechtfertigt sich dadurch mein Amendement von selbst."

Das Amendement wurde abgelehnt, ohne Gegenstand weiterer Erörterung geworden zu sein. Aus der Ablehnung ist kein Schluß zu ziehen. Auch andere Anträge des Abg. Zachariä wurden abgelehnt, weil der Reichstag an der nicht klaren Bezeichnung „Bundesgewalt" Anstoß nahm. Es kann unbedenklich festgestellt werden, daß das Aufsichtsrecht des Reichs sich soweit erstreckt, als durch die Einzelstaaten Reichsgesetze zur Ausführung gelangen.

2. Die Abgrenzung des Aufsichtsrechts gegenüber den Regierungen der Einzelstaaten.

Auf dem Gebiete der Verwaltung wird die Stellung der Einzelstaaten zu der des Reichs dadurch gekennzeichnet, daß für den größten Teil des durch Art. 4 der Reichsgesetzgebung überlassenen Gebiets die Verwaltung bei den Einzelstaaten geblieben ist, und es wäre deshalb unrichtig anzunehmen, daß das Reich im Rahmen seiner durch Art. 4 bestimmten Kompetenz unter Ausschluß der Einzelstaaten über Land und Leute herrscht. Nur die Einzelstaaten verfügen durch ihre Justiz- und Verwaltungsbehörden über den Apparat, mittels dessen die Reichsgesetzgebung durchgeführt werden kann. Die Landesregierungen sind daher für die richtige Ausführung der Reichsgesetzgebung dem Reiche verantwortlich, natürlich aber erst dann, wenn innerhalb des Einzelstaats der Instanzenzug völlig erschöpft ist. Deshalb ist es eine Verschiebung des verfassungsmäßigen Bodens für die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit, wenn Einzelfälle, in denen den Landesbehörden die unrichtige Ausführung von Reichsgesetzen zum Vorwurf gemacht wird, vor Erledigung des in dem betreffenden Bundesstaate gegebenen Instanzenzuges vor das Forum des Reichstags gebracht werden.

Die Behörden der Einzelstaaten sind nicht den Zentralbehörden des Reichs unmittelbar untergeordnet. Es wäre mit der staatsrechtlichen Stellung der Einzelstaaten unvereinbar, wenn der Bundesrat oder der Reichskanzler in die Tätigkeit der einzelstaatlichen Behörden zur Beseitigung von Mängeln unmittelbar eingreifen wollte. Im Reichstag ist dies zwar wiederholt verlangt, von den Vertretern der Reichsverwaltung, d. h. dem Reichskanzler und seinen Stellvertreter aber stets abgelehnt worden. Vielmehr kann der Reichskanzler nur mit den Landesregierungen der Einzelstaaten sich in Verbindung setzen, mit ihnen in einen Schriftwechsel eintreten und wenn eine Einigung nicht zustande kommt, die Angelegenheit vor den Bundesrat bringen. Der Bundesrat fällt gemäß Art. 7 Ziff. 3 die Entscheidung, der sich der Einzelstaat zu unterwerfen hat. Im übrigen entspricht es der Praxis, daß Beschwerden, die sich auf einzelne Fälle beziehen, und die namentlich im Reichstage sehr oft wegen einzelner Fälle erhoben

werden, nur dann geprüft werden, wenn in dem betreffenden Einzelstaat der Instanzenzug erschöpft ist, da anderesfalls der Zweck der Rechtssicherheit, der durch die Einhaltung eines geordneten Instanzenzuges erreicht werden soll, nicht erreicht werden würde; vgl. Staatssekretär des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 14. Dez. 1899 St.B. 3387 und Staatssekretär des Reichs-Justizamts Nieberding in der Reichstagssitzung v. 24. März 1903 St.B. 8894 A. Andererseits ist der Reichskanzler — als der für die Ausübung des Kaiserlichen Aufsichtsrechts verantwortliche Reichsminister (Art. 17) — nicht darauf angewiesen, mit einem Eingriff zu warten, bis eine Beschwerde eingeht, sondern er kann aus eigener Veranlassung und aus eigenem Recht die Aufsicht ausüben — ebenso v. Rönne II S. 64; insbesondere ist, wie Hänel, Staatsrecht I S. 304 hervorgehoben hat, ein spontanes Eingreifen des Reichs zulässig und notwendig, „wenn aus der Tätigkeit der Einzelstaaten sich eine Rückwirkung auf das Reich ergibt." Auch wenn es sich um die Vorbereitung eines Landesgesetzes handelt, „muß", wie der Staatssekretär des Reichs-Justizamts Nieberding in der Reichstagssitzung v. 24. März 1903 St.B. S. 8898 C) erklärt hat, „die Reichsverwaltung in jedem Augenblick, in jedem Stadium der Vorbereitung eines Landesgesetzes das Recht haben zu prüfen, ob durch das beabsichtigte Landesgesetz Reichsrecht verletzt wird". In allen diesen Fällen aber kann das Aufsichtsrecht des Reichs nicht gegenüber den Behörden der Einzelstaaten unmittelbar und nicht in der Weise geltend gemacht werden, daß das beanstandete Gesetz oder Verfahren ohne weiteres für ungültig erklärt wird, sondern nur in der Form, daß die Zentralregierung des betreffenden Einzelstaats auf die Unzulässigkeit des Verfahrens hingewiesen und um Abhilfe ersucht wird. Im Weigerungsfalle entscheidet der Bundesrat gemäß Art. 7 Ziff. 3 und äußersten Falls tritt Art. 19 in Kraft; ebenso Laband I S. 74, 2 S. 114.

3. Ist die Reichsaufsicht noch vor der reichsgesetzlichen Regelung der Angelegenheit zulässig?

Diese Frage ist streitig. Sie ist bejaht worden in der Sitzung des konst. Reichstags v. 21. März 1867 St.B. 315 vom Abg. Schwarze; er erklärte:

„Im Art. 4 steht an der Spitze das Wort „Beaufsichtigung" und dann steht erst „Gesetzgebung"; das hat (ebenfalls) seinen berechtigten Sinn inbezug auf die gemeinsamen Angelegenheiten wie z. B. das Post-, Telegraphenwesen, Eisenbahnwesen u. dergl. mehr; da läßt sich sehr wohl denken, daß bereits jetzt eine Beaufsichtigung eintreten kann und muß, ehe noch die Bundesgesetzgebung sich mit dieser Frage beschäftigt. Das gilt besonders von den Fällen unter Nr. 8, wo es sich um Landesverteidigung und allgemeinen Verkehr handelt. Hierbei ist es wohl begreiflich, daß noch ehe die Bundesgesetzgebung sich mit diesen Materien beschäftigt, eine Beaufsichtigung in diesem Interesse schon eintreten kann."

Die Ausführungen des Abg. Schwarze bezogen sich aber in erster Reihe auf die Frage, ob das Aufsichtsrecht des Reichs auch für Angelegenheiten der Rechtspflege gegeben ist. Das wiedergegebene Bruchstück seiner Rede bildet nur einen Inzidentpunkt in seinen auf das Aufsichtsrecht für Justizangelegenheiten gerichteten Ausführungen. Es ist daher nicht auf-

fällig, daß andere Abgeordnete oder Vertreter der Regierung zu diesen Ausführungen keine Stellung genommen haben, und man wird deshalb daraus, daß den Ausführungen weder zugestimmt noch widersprochen worden ist, keine besonderen Schlüsse ziehen dürfen. In der Literatur ist dem von dem Abg. Schwarze eingenommenen Standpunkt im allgemeinen zugestimmt worden, so u. a. von v. Rönne, II S. 64 unter Berufung auf den vom Abg. Schwarze angegebenen Grund, daß das Wort „Beaufsichtigung" im Art. 4 vor das Wort „Gesetzgebung" gestellt ist (vgl. auch v. Seydel S. 60 f.), ebenso Arndt Kommentar S. 99, Reincke S. 50 Nr. 2, Laband in der D.Jur.Zeit. 1906, S. 613 ff. besonders S. 615. Laband hat sich darauf berufen, daß die Ausführungen des Abg. Schwarze unwiderlegt geblieben sind, ferner auf den Wortlaut des Art. 4 und die bisherige Praxis; was den Wortlaut des Art. 4 betrifft, hat Laband insbesondere auf Ziff. 9 Bezug genommen und ausgeführt, daß wenn in Ziff. 9 die Kompetenz des Reichs auf den „Zustand" der mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraße erstreckt werde, so könne darunter nur eine Aufsicht über die Verwaltungstätigkeit der Bundesstaaten zur Erhaltung eines ordentlichen Zustandes der Wasserstraßen verstanden werden; dagegen sei ihr „Zustand" kein Gegenstand der Gesetzgebung. Es ist ferner angeführt worden, daß zur Beaufsichtigung der Auswanderung schon durch Beschluß des Bundesrats v. 11. Juli 1868 ein Reichskommissar bestellt, ein Gesetz über das Auswanderungswesen aber erst am 9. Juni 1897 R.G.Bl. S. 463 erlassen worden sei. Endlich ist darauf verwiesen, daß das durch Reichsgesetz v. 27. Juni 1873 R.G.Bl. S. 164 errichtete Reichs-Eisenbahnamt nach § 4 Ziff. 1 dieses Gesetzes das Aufsichtsrecht über das Eisenbahnwesen wahrzunehmen habe, während ein Reichs-Eisenbahngesetz nicht erlassen worden sei; ebensowenig sei eine reichsgesetzliche Regelung des Eisenbahn-Tarifwesens erfolgt, während nach Art. 45 R.V. dem Reich die Kontrolle über das Tarifwesen zustehe. Diese Gründe sind nicht einwandsfrei. Die mitgeteilten Ausführungen des Abg. Schwarze knüpften sich nicht an einen von ihm eingebrachten Antrag, sondern enthalten eine Auslegung des von der Regierung eingebrachten und insoweit vom Reichstag unverändert angenommenen Entwurfs, und was die Authentizität dieser Auslegung anbetrifft, so liegt nicht mehr als das Zeugnis eines einzelnen Abgeordneten vor. Denn wie bereits erwähnt, stand die Frage, um die es sich hier handelt, überhaupt nicht und insbesondere nicht zur Diskussion, als der Abg. Schwarze das Wort ergriff, und in den die Frage der Justizaufsicht betreffenden Erörterungen des Abg. Schwarze stellen seine oben wiedergegebenen Ausführungen eine nicht streng zur Sache gehörige Bemerkung dar, die bei den anderen Abgeordneten keinen Widerhall gefunden hat, insbesondere auch nicht bei den folgenden Rednern, den Abg. Twesten und Frhr. zur Rabenau, deren Ausführungen ebenfalls auf die Frage der Justizaufsicht Bezug hatten und unter A II 5 wiedergegeben sind. Man darf also der Äußerung des Abg. Schwarze keine zu große Bedeutung beilegen, und der von ihm angegebene Grund, daß das Wort „Beaufsichtigung" vor dem Wort „Gesetzgebung" steht, ist hinfällig. Es fehlt an jedem Anhalt dafür, daß durch die Stellung dieser beiden Worte zum Ausdruck gebracht werden sollte, die Beaufsichtigung des Reichs erstrecke sich auf die noch nicht reichsgesetzlich geregelten Angelegenheiten. Auch ist es nicht angängig, diesen Schluß

daraus zu ziehen, daß Art. 4 Ziff. 9 von einem „Zustand" der Wasserstraßen spricht. Nach den Ausführungen Labands soll damit nur die Aufsicht des Reichs über die Verwaltungstätigkeit der Bundesstaaten zur Erhaltung eines ordentlichen Zustandes der Wasserstraßen gemeint sein, weil der „Zustand" kein Gegenstand der Gesetzgebung sein könne. Demgegenüber ist daran zu erinnern, daß die Redaktion des Art. 4 insofern nicht vollkommen ist, als die Abhängigkeit der Ziff. 1—16 von dem einleitenden Satz des Art. 4 stilistisch nicht gleichmäßig durchgeführt ist; im Eingang der Ziff. 9 fehlt das Wort „Bestimmung", wie es enthalten ist in Ziff. 1, 4, 11, 12 und 16; in Ziff. 2 und 13 findet sich dafür das Wort „Gesetzgebung", in Ziff. 3 das Wort „Ordnung", in Ziff. 7 das Wort „Organisation", in Ziff. 15 das Wort „Maßregeln". Dagegen fehlt eine derartige Bezeichnung nicht nur in Ziff. 9, sondern auch in Ziff. 5, 6, 8, 10 und 14. Gemeint ist, daß zur „Regelung" des Zustandes reichsgesetzliche Bestimmungen ergehen können, ebenso wie dies vorgesehen ist für die Regelung des Post- und Telegraphenwesens, der Erfindungspatente und des geistigen Eigentums. Deshalb kann als bewiesen nicht anerkannt werden, daß Art. 4 Fälle umfasse, in denen nur die Beaufsichtigung und nicht die Gesetzgebung möglich sei. Ebensowenig kann man sich auf die bisherige Praxis berufen. Wenn § 4 Ziff. 1 des Reichsgesetzes v. 27. Juni 1873 dem Reichs-Eisenbahnamt die Aufsicht über das Eisenbahnwesen der Bundesstaaten überträgt, während andererseits ein allgemeines Reichs-Eisenbahngesetz auf Grund des Art. 4 Ziff. 8 nicht ergangen ist, so ist zu berücksichtigen, daß dieses Aufsichtsrecht des Reichs-Eisenbahnamtes nicht auf Art. 4 Ziff. 8, sondern auf Art. 41—47 R.V. beruht und sich nicht weiter erstreckt als die Kontrollbefugnisse, die durch Art. 41—47 dem Reich über das Eisenbahnwesen der Einzelstaaten zugewiesen sind. Wenn ferner darauf hingewiesen ist, daß nach Art. 45 dem Reich die Kontrolle über das Tarifwesen der Eisenbahnen zustehe, während ein Reichsgesetz über das Eisenbahn-Tarifwesen noch nicht ergangen sei, so erledigt sich dieser Einwand dadurch, daß es sich bei Art. 45 um eine Spezialbestimmung handelt, die ausnahmsweise auch in einer reichsgesetzlich nicht geordneten Angelegenheit dem Reich Aufsichtsbefugnisse übertragen kann. Es folgt aber nicht daraus, daß sich dasselbe Aufsichtsrecht aus Art. 4 ohne entsprechende reichsgesetzliche Regelung ergibt. Wäre dies der Fall, würde schon durch Art. 4 Ziff. 8 ein uneingeschränktes Aufsichtsrecht des Reichs begründet sein, so wäre die Bestimmung des Art. 45 überflüssig. Endlich ist darauf Bezug genommen, daß schon durch Beschluß des Bundesrats v. 11. Juli 1868 ein Reichskommissar für das Auswanderungswesen bestellt worden sei, während das Auswanderungswesen erst durch Gesetz v. 9. Juni 1897 reichsgesetzlich geregelt worden ist. Es fehlt aber ein Anhalt dafür, daß dieser Kommissar wirklich Absichtsbefugnisse gehabt hat, abgesehen von den Angelegenheiten, die durch andere Reichsgesetze schon geregelt waren; die ihm durch das Reichsgesetz v. 9. Juni 1897 (§ 41) übertragenen Befugnisse kann er vor Erlaß des Gesetzes nicht gehabt haben, da vorher die reichsgesetzliche Unterlage für diese Befugnisse fehlte. Es dürfte in diesem wie in ähnlichen Fällen sich nur darum gehandelt haben, daß das Material für das zukünftige Reichsgesetz durch möglichst genaue Beobachtung der tatsächlichen Verhältnisse und der Wirkung der bestehenden landesgesetzlichen Vorschriften

gesammelt und sachkundige Beamte herangebildet werden sollten, aber ein Aufsichtsrecht im allgemeinen Sinne, d. h. die Befugnis des Reichs, seinen Willen den Einzelstaaten nötigenfalls aufzuzwingen, kann nicht bestanden haben. Wenn Laband, wie es nach den Ausführungen a. a. O. S. 616 den Anschein hat, im wesentlichen dasselbe annimmt, so würde allerdings nur noch Streit um den Begriff und die Bedeutung des Wortes „Aufsichtsrecht" sein. Hier wird jedenfalls unterschieden: eine informatorische Tätigkeit des Reichs und seine Machtbefugnis, den Einzelstaaten auf Grund des Aufsichtsrechts nach Erschöpfung aller diplomatischen Mittel zu befehlen und zu verbieten. Die Frage, ob ohne Aufsichtsrecht das Reich ein Recht darauf hat, auch gegen den Willen der Einzelstaaten zur Information in deren Geschäftstätigkeit einzudringen, wird eher zu verneinen sein; doch dürfte diese Frage keine praktische Bedeutung haben. Die Ausführung Labands bezieht sich auf eine Erklärung, die der Staatssekretär des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 3. Mai 1906 St.B. 2867f. unter Bezugnahme auf die schon früher von ihm in der Petitions-Kom. am 14. April 1904 getanen Äußerungen abgegeben hat; vgl. Anl. der 11. Leg.-Per. Sess. 2 Bd. 7 S. 5688 Nr. 601. Dort hat der Staatssekretär die Beantwortung einer Interpellation betreffend die Ausweisung von Ausländern mit der Begründung abgelehnt, daß abgesehen von der Unmöglichkeit von Reichswegen alle Ausweisungsfälle nachzuprüfen dem Reich nach dieser Richtung ein Aufsichtsrecht nicht zustehe, weil die entsprechende, auf die Fremdenpolizei bezügliche Verfassungsbestimmung (Art. 4 Ziff. 1) noch nicht ausgeführt sei. Seine hierauf bezügliche Erklärung lautet:

„Die Verfassungsbestimmung des Art. 4 Ziff. 1 hat, solange und soweit sie nicht durch Spezialgesetze ihre weitere Ausführung und Erfüllung erfahren hat, zunächst einen promissorischen Charakter. Solange also diese Verfassungsbestimmung nicht ausgeführt ist durch Spezialgesetze für das ganze Reich, behalten die bestehenden einzelstaatlichen Vorschriften gesetzliche Kraft. Die Einzelstaaten behalten hiernach auf diesem Gebiete alle ihre Befugnisse und alle ihre Rechte, soweit sie nicht durch Reichsgesetze im einzelnen beschränkt oder geändert sind; die Einzelstaaten bleiben insoweit selbständige Rechtssubjekte mit eigener Machtsphäre, mit besonderer Vollstreckungsmacht, mit voller Willens- und Handelsfreiheit, und die Einzelstaaten haben das Recht zu verlangen, daß in diese ihre gesetzliche Machtsphäre nicht eingegriffen werde."

Dieser Standpunkt ist richtig. Solange die Bestimmungen des Art. 4 nicht ausgeführt sind, ist für ein Aufsichtsrecht des Reichs aus inneren Gründen kein Raum. Das Aufsichtsrecht des Reichs hat abgesehen von den besonderen Bestimmungen der Art. 36, 45, 63, 64 R.V. die richtige Ausführung und Beobachtung der Reichsgesetze zum Gegenstande mit dem Ziel, daß die durch die Reichsgesetzgebung geschaffene Einheit des Rechts aufrecht erhalten werde. Ist die Angelegenheit reichsgesetzlich nicht geregelt, so kann von einer Einheit des Rechts nicht die Rede sein. Es würde der staatsrechtlichen Stellung der Einzelstaaten widersprechen, wenn das Reich auf dem Gebiete ihres eigenen Landesrechts Beschwerde- und Aufsichtsinstanz sein sollte, und bei einer Divergenz der landesrechtlichen Bestimmungen müßte unter Umständen das Reich bezüglich derselben Angelegenheit in verschiedenen Einzelstaaten je nach dem dort geltenden, mangels reichsrechtlicher

Regelung allein maßgebenden Landesrecht einen verschiedenen Standpunkt einnehmen. Übrigens kann ein Beweis für die hier vertretene Ansicht auch aus dem Wortlaut des Art. 7 und 17 entnommen werden. Der Art. 4 bedarf hinsichtlich seiner Bestimmung über das Aufsichtsrecht einer Ausführungsvorschrift darüber, welches Reichsorgan dieses Recht auszuüben hat. Diese Ausführungsbestimmung ist in den Art. 7 und 17 enthalten, und beide Vorschriften setzen eine reichsgesetzliche Regelung der Materie voraus, die den Gegenstand der Aufsicht bilden soll. Ohne reichsgesetzliche Regelung gibt es nach Art. 17 keine Überwachung durch den Reichskanzler und nach Art. 7 kein Einschreiten des Bundesrats. Laband hat a. a. O. S. 618 noch ausgeführt, daß die Beaufsichtigung der Einzelstaaten durch das Reich hinsichtlich der Ausübung der Fremdenpolizei in der Richtung begründet sei, daß die Regierungen nicht untereinander in Konflikte geraten, ihre politischen Absichten durchkreuzen oder gar sich Schaden zufügen und daß, wenn in dieser Beziehung unter den Staaten Meinungsverschiedenheiten oder Streitigkeiten entständen, es Sache des Reichskanzlers sei, eine Ausgleichung herbeizuführen, und im äußersten Falle würde nach Art. 76 Abs. 1 R.V. der Bundesrat auf Anweisen des einen Teils die Streitigkeit zu „erledigen" haben. Hiergegen ist einzuwenden, daß es politisch zwar höchst erwünscht ist, wenn es den Organen des Reichs, Bundesrat oder Reichskanzler, gelingt, auch auf den reichsgesetzlich nicht geregelten Gebieten einen zwischen den Bundesstaaten entstandenen Konfliktsstoff aus der Welt zu schaffen, und wenn ein Teil den Bundesrat anruft, so ist die verfassungsmäßige Möglichkeit hierzu allerdings durch Art. 76 Abs. 1 gegeben. Aber abgesehen von diesem besonderen Falle, der eine bis auf die Spitze getriebene Spannung der Situation und mindestens einen Streit zwischen Bundesstaaten voraussetzt, kann aus solchen Erwägungen die Möglichkeit und Zulässigkeit eines Aufsichtsrechts des Reichs nicht begründet werden.

Es fehlt nun einmal die Möglichkeit des Einschreitens, ohne die das Aufsichtsrecht gegenstandslos ist — weil die Voraussetzungen des Art. 7 Ziff. 3 nicht gegeben sind — und es fehlt sogar die Möglichkeit einer überwachenden Tätigkeit des Reichskanzlers, weil die Voraussetzung des Art. 17 nicht gegeben ist. Abgesehen hiervon ist die Haltung jedes Einzelstaats unangreifbar, wenn er sich auf den Standpunkt zurückzieht, daß er nichts anderes tut, als daß er das für ihn geltende Landesrecht anwendet; die Reichsverwaltung könnte nichts anderes verlangen. Wenn aus der Divergenz der Landesrechte sich Konflikte ergeben, so bleibt nichts als die reichsgesetzliche Regelung übrig, und dafür, daß dem Reichsgesetz genügt wird, können die Reichsorgane auf Grund der Art. 4, 7, 17 Sorge tragen. Zulässig ist es natürlich auch, daß die Regierungen der Einzelstaaten sich bezüglich solcher Angelegenheiten, für die ein verfassungsmäßiges Aufsichtsrecht des Reichs nicht besteht, freiwillig — durch gegenseitiges übereinkommen — der Aufsicht des Reichs, des Bundesrats oder Reichskanzlers, unterwerfen. Ebenso ist es zulässig, daß der Reichskanzler oder der Bundesrat außerhalb der ihnen durch Art. 17 bez. 7 eingeräumten Befugnisse es versuchen, in den fraglichen Angelegenheiten auf die Regierung der Einzelstaaten einzuwirken. Doch kann es sich dabei natürlich nur um die Anwendung diplomatischer Mittel, nicht um Zwangsmaßregeln handeln, und die Reichs-

organe würden, wenn die gütliche Verständigung nicht gelingt, stets dem Einwand ausgesetzt sein, daß sie sich nicht in den Grenzen ihrer Zuständigkeit bewegten. Immerhin mag in der Praxis diese freiwillige Verständigung der Einzelstaaten mit dem Reich in Angelegenheiten, deren Beaufsichtigung nicht zur Kompetenz des Reichs gehört, eine nicht unbedeutende Rolle spielen, wie aus nachstehender Äußerung hervorgeht, die der Staatssekretär des Reichsjustizamts Nieberding in der Reichstagssitzung v. 26. Febr. 1904 getan hat:

„Auch wo die verfassungsmäßige Kompetenz fehlt, ist eine Verständigung mit den Einzelstaaten möglich durch verständnisvolles Eingehen der Regierungen auf die ihnen unterbreiteten Gedanken und in dem Bewußtsein, daß die Einzelstaaten und die Reichsverwaltung auf vielen Gebieten durchaus dieselben Ziele verfolgen."

4. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die Geltendmachung des Aufsichtsrechts.

Da dem Reichskanzler durch Art. 17 das Aufsichtsrecht übertragen ist, so besteht für ihn die staatsrechtliche Pflicht, diese Befugnis bei allen sich bietenden Gelegenheiten auszuüben, d. h. im Rahmen seiner Zuständigkeit, wie sie durch die Reichsverfassung, insbesondere Art. 4 und die diesen Art. ausführenden Reichsgesetze abgegrenzt wird. Für die Erfüllung der Pflicht ist der Reichskanzler nach Maßgabe des Art. 17 verantwortlich. Der Reichstag kann deshalb die Unterlassung der Ausübung des Aufsichtsrechts zur Sprache bringen, jedoch nur unter der Voraussetzung, die auch für die Geltendmachung des Aufsichtsrechts praktisch höchst bedeutungsvoll ist, daß der in dem Einzelstaat eingerichtete Instanzenzug erschöpft sein muß, weil erst, wenn die letzte Instanz in dem Einzelstaat gesprochen hat, der Fall so angesehen werden kann, als ob der Staat als solcher — d. h. die Staatsregierung, eventuell Regierung und Landtag —, eine bestimmte Haltung einnimmt, für die er vom Reich zur Verantwortung gezogen werden kann. Handelt es sich nur um eine Entscheidung nachgeordneter Instanzen, so ist für ein Eingreifen des Reichs kein Raum, weil der landesrechtlich geordnete Instanzenzug nicht gestört werden darf — wenn es geschehen würde, so wäre es nur möglich unter Verletzung der Verfassung des Einzelstaats. Die Entscheidung einer unteren Instanz aber, die durch die höhere Instanz umgestoßen wird, stellt im Verhältnis zum Reich für den Einzelstaat eine innere Angelegenheit dar; er ist insoweit Herr im eigenen Hause und braucht sich dem Eingriff des Reichs erst dann zu unterwerfen, wenn er nicht imstande ist, trotz Erschöpfung des Instanzenzuges das Reichsrecht so zu verwirklichen, wie es vom Reich als geltend und in Kraft befindlich anerkannt wird; vgl. Staatssekretär des Reichsjustizamts Nieberding in der Reichstagssitzung v. 22. Nov. 1902 St.B. 6535 D.

Die Wahrnehmung der Aufsichtsbefugnisse ist auf Grund des Art. 17 ausschließlich Aufgabe des Reichskanzlers und nicht Sache des Reichstags, doch ist es anerkannte Praxis, daß der Reichskanzler und seine Stellvertreter im allgemeinen auch über diese Fragen sich im Reichstage äußern und sie damit zum Gegenstand der parlamentarischen und öffentlichen Kritik machen. Gegenüber einer in der Reichstagssitzung v. 16. Juni 1904 St.B. 3218 von dem Abg. Gamp geäußerten Bemerkung, daß es für den Reichstag nicht

zulässig sei, erledigte Angelegenheiten der Reichsaufsicht noch zur Sprache zu bringen, ist einzuwenden, daß nach allgemeiner Praxis auch in Fällen, in denen der Standpunkt des Reichskanzlers bereits feststeht und bekannt ist, Interpellationen stattfinden, um die parlamentarische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers in Fragen, welche die Ausübung des Aufsichtsrechts betreffen, zur Geltung zu bringen. Gerade weil es sich hier um ein Gebiet handelt, auf dem der Reichskanzler zwar verantwortlich, aber in seiner Entschließung vom Parlament völlig unabhängig ist, wäre es sogar verfassungsmäßig mehr korrekt — wenn anders das Parlament vermeiden will, einen Einfluß auszuüben, der ihm verfassungsmäßig nicht zusteht — die Angelegenheit erst zur Sprache zu bringen, wenn die Stellung der Reichsverwaltung in der bezüglichen Frage bereits feststeht.

Soweit die Aufsichtsbefugnis des Reichskanzlers reicht, hat also der Reichskanzler das Recht, auch die Tätigkeit der Regierungen und Behörden der Einzelstaaten zur parlamentarischen Erörterung zu bringen — immer unter der auch für die Kompetenz des Reichskanzlers erforderlichen Voraussetzung, daß der Instanzenzug in dem Einzelstaat erschöpft ist; vgl. die Erklärung des Staatssekretärs des Reichsjustizamts Nieberding, Reichstagssitzung vom 22. Nov. 1902, St.B. 6535.

5. Die Aufsichtsbefugnis des Reichs in Angelegenheiten der Rechtspflege.

Ungeachtet dessen, daß das bürgerliche Recht wie das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren nach Art. 4 Ziff. 13 zu den der Beaufsichtigung des Reichs unterstellten Angelegenheiten gehören, sind die Aufsichtsbefugnisse des Reichs ebenso wie die der Regierungen der Einzelstaaten ausgeschlossen, soweit die richterliche Unabhängigkeit reicht, d. h. soweit es sich um Anwendung der Gesetze und der anderen Rechtsquellen des geltenden Rechts durch die Gerichte handelt. Dies ist im Reichsrecht selbst anerkannt durch § 1 G.V.G, wonach die richterliche Gewalt durch unabhängige, nur dem Gesetz unterworfene Gerichte ausgeübt wird. Schon vor Erlaß des G.V.G. war dieser Grundsatz in Geltung und mit bezug hierauf wurde im konst. Reichstag (Sitzung v. 21. März 1867) die Frage aufgeworfen, ob überhaupt das Aufsichtsrecht des Reichs auf Angelegenheiten der Rechtspflege auszudehnen sei. Der Abg. Schwarze sprach sich dagegen aus und beantragte, aus den Ziff. 11, 12 und 13 des Art. 4 unter der Überschrift „der Gesetzgebung des Bundes unterliegen ferner" einen besonderen Art. 4[b] zu bilden, damit sie von dem nach dem Regierungsentwurf auf alle 16 Ziffern sich erstreckenden einleitenden Satz „der Beaufsichtigung des Bundes unterliegen" ausgenommen würden. Der Antrag hatte also nicht nur redaktionelle, sondern eine starke materielle Bedeutung, und der Abg. Schwarze führte zur Begründung des Antrags folgendes an (St.B. 315): „Es sei ihm nicht erklärlich, wie die „Beaufsichtigung" sich auf Ziff. 11, 12, 13 und 6 beziehen solle, denn es handle sich hier überall um Justizgesetzgebung; nach der bisherigen Fassung könne das Mißverständnis entstehen, als ob die Beaufsichtigung sich auch auf diese Angelegenheiten beziehen solle, wenn auch nicht anzunehmen sei, daß dieses Mißverständnis beabsichtigt sei .... Die Beaufsichtigung sei geradezu unmöglich bei den Fragen der Justizgesetzgebung. Sodann fuhr der Antragsteller fort:

„Es ist übrigens dieser Unterschied nicht bloß in der Frankfurter Reichsverfassung, sondern auch in der Erfurter Unionsverfassung scharf aufgefaßt und festgehalten worden. Sie finden daselbst allenthalben, wo von Eisenbahn- und Zollwesen die Rede ist, daß die Reichsgewalt die Gesetzgebung und Oberaufsicht hatte, daß aber wo von Justizgesetzgebung die Rede ist, bloß von der Gesetzgebung gesprochen wird, und ich glaube, daß auch hierin ein bedeutender Unterschied liegt. Wenn ich übrigens das eine Beratungsprotokoll der H. Bundeskommissarien richtig verstehe, so will es mir auch scheinen, als ob ein solcher Artikel bereits früher vorhanden gewesen und aus redaktionellen Gründen verändert wurde, um sämtliche Gegenstände, welche Art. 4 enthält, zusammenzufassen."

Hiergegen hat sich der Abg. Twesten mit folgenden Ausführungen gewendet (St.B. 315):

„Es ist kein redaktioneller, sondern ein tiefgreifender Unterschied. Die Gesetzgebung des Bundes würde ein leeres Wort bleiben, wenn der Bund nicht die Macht hätte, die Ausführung der Bundesgesetzgebung zu beaufsichtigen und für ihre Durchführung Sorge zu tragen. Die Beaufsichtigung wird allerdings eine andere sein in den Fällen der Justizpflege und eine andere, wo es sich um Gegenstände der unmittelbaren Verwaltung handelt. Wie aber im Art. 18 (jetzt Art. 17) dem Präsidium ausdrücklich neben der Verkündigung der Bundesgesetze auch die Überwachung der Ausführung derselben beigelegt ist, so bitte ich Sie auch hier keinen Unterschied eintreten zu lassen. Wenn der Bund über Handelsrecht, Wechselrecht, Gerichtsordnung, Strafrecht usw. Gesetze erläßt, muß er auch das Recht haben, dafür Sorge zu tragen, daß die einzelnen Staaten sich nicht dieser Gesetzgebung entziehen und dadurch die Einführung dieser Gesetze illusorisch machen. Deshalb ist es in meinen Augen sehr wichtig, daß dem Bunde nicht bloß die Gesetzgebung, sondern auch überall, wo er überhaupt kompetent ist, die Beaufsichtigung zugesprochen wird."

Dem Abg. Twesten ist der Abg. Frhr. zur Rabenau (St.B. 315) mit folgender Erklärung beigetreten:

„Schon der alte .... Bund (d. h. der bis 1866 in Kraft gewesene deutsche Bund) hat die Aufsicht darüber gehabt, daß die wenigen Gesetze, die unter seiner Autorität zustande gekommen sind, auch in den einzelnen Bundesstaaten eingeführt wurden. Die Versammlung wird wohl daran tun, der jetzigen Bundesversammlung (dem Bundesrat) ein solches Recht, welches ich für durchaus notwendig halte, nicht zu entziehen."

Der Antrag Schwarze wurde sodann abgelehnt. Man hat also mit Vorbedacht auch die Angelegenheiten der Rechtspflege dem Aufsichtsrecht des Reichs unterstellt, war sich jedoch darüber klar, daß — wie insbesondere der Abg. Twesten hervorgehoben hat — die Aufsicht hier eine ganz andere Bedeutung hat wie in Verwaltungssachen. Selbstverständlich bezieht sich die Aufsicht des Reichs nicht auf die Anwendung des geltenden Rechts durch die nach § 1 G.V.G. unabhängigen Gerichte. Aber die Aufsicht des Reichs erstreckt sich auf der einen Seite soweit wie die Justizverwaltung der Bundesregierungen — immer mit der Einschränkung, daß sie nur gegenüber den Landesregierungen selbst, nicht gegenüber den Justizverwaltungs-

stellen, die den Zentralbehörden unterstellt sind, in Kraft tritt — auf der anderen Seite erstreckt sie sich nötigenfalls darauf, daß die reichsgesetzlich geregelten Gebiete des geltenden Rechts in den Einzelstaaten wirklich zur Ein- und Ausführung gelangen (vgl. die oben wiedergegebenen Ausführungen des Abg. Twesten), daß nicht etwa landesgesetzliche Bestimmungen erlassen werden, welche die Wirkung haben können, die Geltung des Reichsrechts zu gefährden, daß Ausführungsbestimmungen, die notwendig sind und deren Erlaß den Einzelstaaten überlassen ist, auch tatsächlich erlassen werden usw.

Was die eigentliche Justizverwaltung anbetrifft, so wird der Reichsverwaltung das Recht nicht abzusprechen sein, durch Vermittelung der Landesregierungen Kenntnis auch von einzelnen Akten der Rechtspflege zu nehmen, um daraus Material für Maßregeln der Gesetzgebung oder der Verwaltung allgemeinen Inhalts zu nehmen, nicht aber um im einzelnen Falle unmittelbar einzugreifen. Für das Recht des Reichs auf Kenntnisnahme hat sich auch v. Rönne II (S. 65) ausgesprochen, vgl. auch Staatssekretär des Reichsjustizamts Nieberding in den Reichstagssitzungen v. 8. Febr. 1902 St.B. 4026 C und vom 22. Nov. 1902 St.B. 6535 D.

Staatssekretär Nieberding erklärte ferner in der Reichstagssitzung v. 11. Januar 1905 St.B. 3666 D auf eine Interpellation in Sachen des Königsberger Hochverratsprozesses, daß er über den Prozeß im Reichstage nur dann sich äußern würde,

„wenn in dem Prozeß Verstöße, Unregelmäßigkeiten und schiefe oder auch unrichtige Behauptungen und Rechtsausführungen vorgekommen wären, die von symptomatischer Bedeutung für unser Rechtsleben im allgemeinen sind und die für dieses hohe Haus wie für die Verbündeten Regierungen die Frage nahe legen könnten, ob nicht die Verstöße Anlaß geben, das geltende Recht abzuändern."

In dieser Erklärung ist einmal die passive Stellung zum Ausdruck gebracht, die von den Organen der Reichsverwaltung in Fällen eingenommen werden muß, in denen es sich um die Anwendung des geltenden Rechts durch die ordentlichen Gerichte handelt, andererseits liegt in der Äußerung eine Bestätigung des oben hervorgehobenen Gesichtspunktes, daß die Reichsaufsicht den Nebenzweck verfolgt, Material für die Fortbildung des Reichsrechts zu sammeln, und daß sie deshalb die Aufgabe hat, auch von Angelegenheiten, in die unmittelbar einzugreifen nicht zur Kompetenz der Reichsorgane gehört, Kenntnis zu nehmen. Die Äußerung enthält eine Abgrenzung einmal des Gebiets der Justizverwaltung zu dem der Rechtspflege und ferner eine Abgrenzung des Gebietes der Reichs-Justizaufsicht zu dem der Justizverwaltung der Landesregierungen; vgl. auch Art. 17 IV b.

B. Die einzelnen Materien der Reichsgesetzgebung.

Ziffer 1.

a) Freizügigkeit.

Über die Freizügigkeit ist das Ges. v. 1. Nov. 1867 B.G.Bl. S. 55 ergangen, dessen Grundsätze unter Art. 3, III 2 S. 77 f. mitgeteilt sind; es gilt im ganzen Gebiete des Deutschen Reichs. Die Beschränkungen der

Freizügigkeit, die in früherer Zeit durch besondere Reichsgesetze eingeführt waren, sind jetzt sämtlich beseitigt, insbesondere ist das Ges. v. 4. Juli 1872 betr. den Orden der Gesellschaft Jesu R.G.Bl. S. 253, soweit es eine Beschränkung der Freizügigkeit enthält, durch das Ges. v. 8. März 1904 R.G.Bl. S. 139 aufgehoben. Darin, daß nach wie vor laut des in Kraft gebliebenen § 1 des Ges. v. 4. Juli 1872 der Orden der Gesellschaft Jesu und die ihm verwandten Orden und ordensähnlichen Kongregationen vom Gebiet des Deutschen Reichs ausgeschlossen und die Errichtung von Niederlassungen dieser Kongregationen untersagt ist, liegt keine Beschränkung der Freizügigkeit, sondern nur eine Beschränkung der Vereinsfreiheit.

Für die Einschränkung der Freizügigkeit kamen ferner früher in Betracht: das Ges. v. 4. Mai 1874 betr. die Verhinderung der unbefugten Ausübung von Kirchenämtern R.G.Bl. S. 434, aufgehoben durch das Ges. v. 6. Mai 1890 R.G.Bl. S. 65 und das Ges. v. 21. Okt. 1878 gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie R.G.Bl. S. 351, dessen Geltungszeit von vornherein beschränkt war, mehrfach verlängert wurde, aber am 30. Sept. 1890 endgültig beendet war.

Unter die Materie der Freizügigkeit muß auch das Doppelsteuergesetz v. 22. März 1909 R.G.Bl. S. 332 rubriziert werden, weil es sonst an einer verfassungsmäßigen Unterlage für die Begründung der Kompetenz des Reichs fehlen würde. Auch dieses Gesetz gilt im ganzen Bundesgebiet. Danach darf ein Reichsangehöriger zu den direkten Staatssteuern nur in demjenigen Bundesstaate herangezogen werden, in welchem er seinen Wohnsitz hat. Im Reichs- oder Staatsdienst stehende Reichsangehörige dürfen nur in dem Bundesstaate besteuert werden, in welchem sie ihren dienstlichen Wohnsitz haben. Auch bezüglich des Grundbesitzes und Gewerbebetriebes sind Bestimmungen getroffen, welche die Doppelbesteuerung ausschließen sollen. Unter den Begriff der „Heimats- und Niederlassungsverhältnisse" kann man die Materie, welche dieses Gesetz regelt, nicht zählen, weil das Gesetz im ganzen Reich gilt, während die Gesetzgebung über die Heimats- und Niederlassungsverhältnisse auf Bayern nicht ausgedehnt werden darf. Unter den Begriff des „Staatsbürgerrechts" fällt das Gesetz nicht, weil es sich dabei nicht um politische Rechte, sondern um den Schutz reiner Vermögensinteressen handelt, und endlich fällt das Gesetz nicht unter Art. 4 Ziff. 2, weil es nicht Steuern betrifft, die für die Zwecke des Reichs zu verwenden sind. Andere Bestimmungen der Reichsverfassung kommen als Grundlage für die Zuständigkeit des Reichs nicht in Betracht, und daher bleibt nur „die Freizügigkeit" übrig. Diesem Gebiet das Gesetz zuzurechnen, läßt sich dadurch rechtfertigen, weil die Freizügigkeit befördert wird durch Bestimmungen, die verhindern, daß Reichsangehörige in mehreren Bundesstaaten für dieselben Einkommensquellen oder Vermögenswerte besteuert werden.

b) **Heimats- und Niederlassungsverhältnisse.**

Hierzu gehört das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz v. 6. Juni 1870 B.GBl. S. 360; es wurde durch Novellen v. 12. März 1894 R.G.Bl. S. 259 und v. 30. März 1908 R.G.Bl. S. 377 abgeändert und der neue Text ist unter dem 30. Mai 1908 im R.G.Bl. S. 381 bekannt gemacht. Das Gesetz gilt nicht in Bayern. Seine Grundsätze sind unter Art. 3, V S. 88 ff. mitgeteilt.

Unter den Begriff der „Heimats- und Niederlassungsverhältnisse" fällt ferner das Gesetz über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung v. 4. Mai 1868 (B.G.Bl. S. 149). Danach bedürfen Reichsangehörige zur Eingehung einer Ehe oder zu der damit verbundenen Gründung eines eigenen Haushalts weder des Besitzes noch des Erwerbes einer Gemeindeangehörigkeit (Gemeindemitgliedschaft) oder des Einwohnerrechts noch der Genehmigung der Gemeinde (Gutsherrschaft) oder des Armenverbandes noch einer obrigkeitlichen Erlaubnis. Insbesondere darf die Befugnis zur Verehelichung nicht beschränkt werden wegen Mangels eines bestimmten die Volljährigkeit übersteigenden Alters oder des Nachweises einer Wohnung, eines hinreichenden Vermögens oder Erwerbes, wegen erlittener Bestrafung, bösen Rufes, vorhandener oder zu befürchtender Verarmung, bezogener Unterstützung oder aus anderen polizeilichen Gründen. Auch darf von der ortsfremden Braut ein Zuzugsgeld oder eine sonstige Abgabe nicht erhoben werden.

Dieses Gesetz gilt nicht in Bayern und Elsaß-Lothringen. Für Bayern beruht die Ausnahme auf dem Schlußprotokoll zum Versailler Vertrage v. 23. Nov. 1870 B.G.Bl. 1871 S. 23, dessen Art. I bestimmt:

„Es wurde auf Anregung des Kgl. Bayrischen Bevollmächtigten von Seite des Kgl. Preußischen Bevollmächtigten anerkannt, daß, nachdem sich das Gesetzgebungsrecht des Bundes bezüglich der Heimats- und Niederlassungsverhältnisse auf das Königreich Bayern nicht erstreckt, die Bundes-Legislation auch nicht zuständig sei, das Verehelichungswesen mit verbindlicher Kraft für Bayern zu regeln, und daß also das für den Norddeutschen Bund erlassene Gesetz v. 4. Mai 1868, die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließungen betreffend, jedenfalls nicht zu denjenigen Gesetzen gehört, deren Wirksamkeit auf Bayern ausgedehnt werden könnte."

Das bürgerliche Gesetzbuch hat hieran nichts geändert, soweit sich die bayrische Sondergesetzgebung auf polizeiliche Bestimmungen beschränkt, weil die Vorschriften des B.G.B. grundsätzlich das öffentliche Recht unberührt gelassen haben und insbesondere die Bestimmungen über Eingehung der Ehe §§ 1303 ff. sich nicht auf die polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung beziehen; vgl. Planck, B.G.B. Ziff. 5 der Vorbemerkungen zum 2. Titel des 4. Buches.

Die Gründe für dieses also noch in Kraft befindliche bayrische Reservatrecht sind nur historischer Natur. Man hatte gerade in der Zeit vor der Gründung des Reichs, nämlich i. d. J. 1868 und 1869 in Bayern neue Gesetze über Armen- und Krankenpflege, Heimat, Verehelichung und Aufenthalt, die sogen. Sozialgesetze erlassen, und wollte diese eben erst ins Leben gerufene Gesetzgebung nicht schon wieder aufgeben; vgl. die Erklärungen des Präsidenten Delbrück in den Reichstagssitzungen v. 5. und 8. Dez. 1870 St.B. S. 70 und S. 144.

Die Zuständigkeit des Reichs zur Regelung der Heimats- und Niederlassungsverhältnisse bezieht sich übrigens nicht auf die kommunalen Heimats- und Niederlassungsverhältnisse. An die Rechtslage der Stadt- und Landgemeinden hat man bei Erlaß der Reichsverfassung nicht gedacht, wenigstens in keinem anderen Sinne, als diese Verhältnisse in die vorgenannten Reichsgesetze einbezogen sind; d. h. die Niederlassung und

Heimatsberechtigung in den Stadt- und Landgemeinden darf landesgesetzlich nicht nach Grundsätzen geregelt werden, die den Bestimmungen über das gemeinsame Indigenat aller Reichsangehörigen oder den allgemeinen Bestimmungen über Freizügigkeit, Unterstützungswohnsitz oder den anderen vorerwähnten Reichsgesetzen zuwiderlaufen; vgl. Art. 3,VI S. 91 f.

c) **Staatsbürgerrecht.**

Das Staatsbürgerrecht ist der Inbegriff der aus der Staatsangehörigkeit hervorgehenden politischen Rechte; vgl. Art. 3, III 6. Im weiteren Sinne umfaßt es die Staatsangehörigkeit selbst und die aus ihr sich ergebenden Rechte und Pflichten, aber in seinem engeren und eigentlichen Sinne bezeichnet das Wort „Staatsbürgerrecht" diejenigen politischen Rechte, die nicht alle Staatsangehörigen, sondern nur die volljährigen, männlichen, vollberechtigten Staatsbürger gegenüber der Landesregierung des Staates, dem sie angehören, besitzen. In diesem engeren Sinne war ursprünglich das Wort im Art. 4 Ziff. 1 der Verfassung des Norddeutschen Bundes gebraucht. Es ist auffällig und entsprach kaum der Stellung, welche die Einzelstaaten dem Norddeutschen Bunde gegenüber einnahmen, und den Zwecken, für die der Bund gegründet war, daß für dieses seinem Wesen nach so ganz und gar eine innere Angelegenheit der Einzelstaaten darstellende Verhältnis eine reichsgesetzliche Regelung in Aussicht genommen war, aber in der Tat war dies wenigstens von einer Seite beabsichtigt. Das Wort „Staatsbürgerrecht" im Art. 4 Ziff. 1 befand sich noch nicht im Regierungsentwurf, sondern ist auf Antrag des Abg. Frhr. v. Hammerstein durch den konstituierenden Reichstag eingeführt worden. Der Antragsteller erklärte zur Begründung seines Antrags in der Reichstagssitzung v. 20. März 1867 St.B. 270:

„Das Indigenat würde sehr erheblich abgeschwächt und eingeschränkt werden, wenn es nur einen Titel zur Erlangung des Staatsbürgerrechts geben sollte, während wir andererseits nicht wissen, unter welchen Bedingungen das Staatsbürgerrecht in den Einzelstaaten erteilt wird. Es ist freilich von seiten eines der Herren Bundeskommissarien (Hofmann vgl. Art. 3, III 6) näher ausgeführt worden, daß es einen Unterschied gebe zwischen Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerrecht, daß in dem Inländerwerden die Staatsangehörigkeit mitbegriffen sei, daß aber das Staatsbürgerrecht noch etwas anderes sei, indem Minderjährige, Frauen, Verurteilte und andere Kategorien in den einzelnen Staaten vom Staatsbürgerrecht ausgeschlossen seien, obwohl sie Staatsangehörige sind. Gerade diese Ausführung gibt mir die Überzeugung, daß wenn wir die Worte: „zur Erlangung des Staatsbürgerrechtes" (im Art. 3) nicht gestrichen haben, wie wenn wir das Indigenat kein leeres Wort sein lassen wollen, in Nr. 1 Art. 4 wir hinter „Niederlassungsverhältnisse" hinzufügen müssen „Staatsbürgerrecht". Die Folge ist die, daß diejenigen einer Realisierung des Indigenats hinderlichen Verschiedenheiten, die in den Einzelstaaten in Beziehung auf die Bedingungen zur Erlangung des Staatsbürgerrechts bestehen, wenigstens durch die Bundesgesetzgebung beseitigt werden können, und das ist es, was ich will; denn geben wir ein Indigenat, so müssen wir damit auch das geben, daß ein Bürger des neuen deutschen Bundesstaates auch in der Lage sich befinde, nach

gleichen Verhältnissen und nach gleichen Voraussetzungen in jedem deutschen Bundesstaate das Staatsbürgerrecht zu erwerben."

Der Bundeskommissar v. Savigny erklärte hierauf, nachdem er sich zunächst über die Zusätze, betreffend Paßwesen und Fremdenpolizei, geäußert hatte St.B. 272:

„In Beziehung auf den anderen Gegenstand, daß auch die Worte „Erlangung des Staatsbürgerrechts" hinter „Niederlassungsverhältnisse" aufgenommen werden sollen, so erkläre ich, daß wir diesen Punkt zur Erwägung nehmen wollen. Er schneidet aber zu tief in das innere Staatsrecht der einzelnen Länder ein, als daß ich schon jetzt in der Lage sein könnte, darüber eine vollgültige Erklärung abzugeben."

Schon hierin ist zum Ausdruck gebracht, daß die Verbündeten Regierungen wenig geneigt waren, der Ausführung dieser Bestimmung, d. h. einer Gesetzgebung über das „Staatsbürgerrecht" näher zu treten, weil darin ein zu tief gehender Eingriff in das innere Staatsrecht der Einzelstaaten gesehen wurde. Noch einen Schritt weiter in dem der Absicht des Antrages Hammerstein entgegengesetzten Sinne ging der Bundesrat, als er i. J. 1870 nach einem bei Laband I S. 127 A. 5 angeführten Beschlusse (Protokolle 1870 § 24) annahm, daß das Wort „Staatsbürgerrecht" auch die in der Staatsangehörigkeit (Indigenat) enthaltenen Rechte und Pflichten umfasse. Hier wird also das Wort in seinem weiteren Sinne genommen, während die Begründung des Antrages Hammerstein sich nur auf den engeren Sinn bezog. Mit voller Entschiedenheit aber zogen sich endlich die Verbündeten Regierungen von dem Standpunkt dieses Antrages zurück, als es zur Feststellung der Reichsverfassung kam. Das Schlußprotokoll zum Versailler Vertrage v. 23. Nov. 1870 BGBl. 1871 S. 23 bestimmt in Ziff. II:

„Von Seite des Kgl. Preußischen Bevollmächtigten wurde anerkannt, daß unter der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes über Staatsbürgerrecht nur das Recht verstanden werden solle, die Bundes- und Staatsangehörigkeit zu regeln und den Grundsatz der politischen Gleichberechtigung aller Konfessionen durchzuführen, daß sich im übrigen diese Legislative nicht auf die Frage erstrecken solle, unter welchen Voraussetzungen jemand zur Ausübung politischer Rechte in einem einzelnen Staate befugt sei."

Ursprünglich befanden sich in dieser Erklärung an Stelle der Worte „verstanden werden solle" die Worte „zu verstehen sei". Hierzu erklärte der Abg. Lasker im Reichstage:

„In dem Abschnitt II aber finde ich, daß die bayrische Regierung ein wenig über das Ziel hinausgeschossen ist, indem sie nicht bloß für sich allein, sondern eine allgemeine Interpretation erwirkt hat, welche rückwirkende Kraft haben soll über Rechtsverhältnisse, die bereits geordnet sind. Es ist zuviel zugemutet, daß wir im Norddeutschen Bunde eine Interpretation, wie sie Bayern wünscht, uns gefallen lassen müssen, auch rückwärts für eine Zeit, in welcher Bayern noch gar nicht Mitglied des Bundes war."

Es wurde darauf Nr. II des Schlußprotokolls vom Reichstage abgelehnt und bei der Schlußberatung in der jetzigen Form hergestellt. Dem Bedenken des Abg. Lasker wurde Rechnung getragen, und die rückwirkende Kraft der Interpretation ausdrücklich ausgeschlossen; vgl. v. Seydel Art. 4 S. 64.

Von dem ursprünglichen Sinne des Wortes „Staatsbürgerrecht" blieb also nach der ausdrücklichen Bestimmung des Schlußprotokolls nur noch die Durchführung des Grundsatzes der politischen Gleichberechtigung aller Konfessionen übrig. Damit war die Zuständigkeit des Reichs für den Erlaß des Gesetzes betr. die Gleichberechtigung der Konfessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung v. 3. Juli 1869 B.G.Bl. S. 292 anerkannt; vgl. Art. 3, III 7. Dieses Gesetz, nach welchem insbesondere die Befähigung zur Teilnahme an der Gemeinde- und Landesvertretung und zur Bekleidung öffentlicher Ämter vom religiösen Bekenntnis unabhängig sein soll, enthält allerdings eine Regelung über die politischen Rechte, die den Angehörigen der Einzelstaaten in dem Staate zustehen, dem sie angehören, betrifft also in der Tat das „Staatsbürgerrecht" im engeren und eigentlichen Sinne. Aber das Gesetz ist das einzige Reichsgesetz seiner Art, weil das Reich die Zuständigkeit zu einer weiteren Gesetzgebung auf politischem Gebiet, wie sie noch der Norddeutsche Bund hatte, nicht mehr besitzt. Die Reichsverfassung ist in diesem Punkte bewußt geändert worden. Das Wort „Staatsbürgerrecht" im Art. 4 Ziff. 1 ist jetzt gegenstandslos. Denn wenn es nichts anderes bedeuten soll als Staatsangehörigkeit, so entspricht dies nicht der allgemeinen juristischen und politischen Bedeutung des Wortes. Doch war diese Abänderung der Verfassung des Norddeutschen Bundes notwendig, um Ansprüche auf Erweiterung der Reichskompetenz auszuschließen, die nicht erfüllt werden konnten. Eine reichsgesetzliche Feststellung über das Maß der politischen Rechte, das den Angehörigen der Einzelstaaten ihrer Landesregierung gegenüber zusteht, und über die Voraussetzungen, unter denen diese Rechte erworben werden, wäre gleichbedeutend mit einer Revision des Verfassungsrechts der Einzelstaaten durch das Reich und deshalb unvereinbar mit der Selbständigkeit, die den Einzelstaaten durch die Reichsverfassung verbürgt ist. Es liegt keine Ausnahme von dieser Regel darin, daß das nach Erlaß der Reichsverfassung in Kraft getretene Reichsstrafgesetzbuch im §§ 31 ff. Bestimmungen über die staatsbürgerlichen Folgen der Verurteilung zur Zuchthausstrafe und der Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte enthält. Zu diesen Folgen gehört allerdings auch der Verlust politischer Rechte, aber da das Strafgesetzbuch notwendigerweise die einzelnen Strafen charakterisieren und gleichmäßig regeln mußte, so war eine einheitliche Bestimmung über diese Folgen der genannten Strafen unvermeidlich, und die Kompetenz des Reichs hierzu ergibt sich deshalb zwanglos aus Art. 4 Ziff. 13, wonach dem Reich die gemeinsame Gesetzgebung über das Strafrecht überlassen ist.

Auf Grund der dem Reich durch die jetzt geltende Bedeutung des Wortes „Staatsbürgerrecht" zugewiesenen Kompetenz ist nur ergangen:

a) das Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Staatsangehörigkeit v. 1. Juni 1870 B.G.Bl. S. 355, gültig im ganzen Reiche; vgl. Art. 3, II 5.

b) das Gesetz v. 20. Dez. 1875 betr. die Naturalisation von Ausländern, welche im Reichsdienste angestellt sind, R.G.Bl. S. 324.

Ein Eingriff in die politischen Rechte und Pflichten, die für die Angehörigen der Einzelstaaten ihrem Heimatsstaat gegenüber begründet sind, ist von den Verbündeten Regierungen und der Reichsverwaltung stets mit Recht als nicht zur Kompetenz des Reichs gehörend abgelehnt worden, so

insbesondere in der Polenfrage. Von Abgeordneten der sogen. Polnischen Partei ist im Reichstage wiederholt das Verlangen ausgesprochen worden, daß das Reich gegenüber der in Preußen befolgten Polenpolitik Stellung nehmen möge. Die Reichsverwaltung hat dies stets verweigert; vgl. u. a. die Erklärung des Reichskanzlers Fürst Bülow in der Reichstagssitzung v. 7. Juni 1902 St.B. 5475 D.

Ebenso liegt auf dem durch das Bayrische Schlußprotokoll für die Reichskompetenz ausgeschlossenen innerpolitischen Gebiete die Staats-Kirchenhoheit, das ius circa sacra. Dies wurde von der Reichsverwaltung besonders anerkannt, als i. J. 1902 im Reichstage eine Beschwerde über die Behandlung der katholischen Kirche im Gebiete des Großherzogtums Mecklenburg-Schwerin erhoben wurde. Der Staatssekretär des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner lehnte damals in der Reichstagssitzung v. 29. Jan. 1902 St.B. 3471 B. C. die Reichskompetenz für die Ausübung eines ius circa sacra ausdrücklich ab, erblickte aber eine mittelbare Beteiligung der Interessensphäre des Reichs darin, daß durch Schwierigkeiten, die der katholischen Kirche in einem Einzelstaat bereitet würden, die Freizügigkeit beeinträchtigt und die Lage der katholischen Reichsbeamten, deren Wohnsitz in diesem Einzelstaat gelegen ist, verschlechtert werde. Der Vertreter der Reichsverwaltung hat jedoch aus dieser mittelbaren Beteiligung der Reichsinteressen keinen anderen Schluß gezogen, als daß es erwünscht sei, bestehende Ungleichheiten im Wege bundesfreundlicher Verhandlungen zu beseitigen. Durch bundesfreundliche Verhandlungen wird der Frage der Kompetenzverteilung zwischen Reich und Einzelstaaten in keiner Weise präjudiziert; denn da es sich bei diesen Verhandlungen lediglich um Momente handelt, die im Gebiete der Politik und des persönlichen Einflusses liegen, so bleibt die Rechtsfrage außer Betracht.

Auch im Reichsstrafgesetzbuch sind die kirchlichen und religiösen Verhältnisse nur in besonderen Richtungen berührt, z. B. § 130a (Kanzelparagraph) und § 67 des Personenstandsgesetzes (Strafbestimmung für Geistliche, die ohne den Nachweis der bürgerlichen Eheschließung zum kirchlichen Vollzug der Ehe schreiten); R.G.Bl. 1875 S. 36. Das Reichsgericht (I. Strfs. Urt. v. 9. Juli 1906 Bd. 39 S. 148) hat aus der Tatsache, daß die Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche nicht zur Reichskompetenz gehört, sondern der Landesgesetzgebung überlassen geblieben ist, den Schluß gezogen, daß das Badische Gesetz v. 19. Febr. 1874, wonach die mißbräuchliche Anwendung der kirchlichen Straf- und Zuchtgewalt und sonstiger geistlicher Machtmittel für bestimmte Fälle unter Strafe gestellt ist, gültig geblieben ist; vgl. auch die unter Art. 3 III, 7 S. 82 angeführte Erklärung des Bundeskommissars v. Savigny und nachstehende Erklärung, die der Reichskanzler Fürst Bülow in der Reichstagssitzung v. 5. Dez. 1900 St.B. S. 301 abgab.

„Ein Reichsgesetz, betr. die Freiheit der Religionsübung, würde die verfassungsmäßige Selbständigkeit der Bundesstaaten auf einem Gebiet beschränken, das sie der Zuständigkeit ihrer Landesgesetzgebung vorbehalten müssen."

d) Paßwesen.

Über das Paßwesen ist das Bundesgesetz v. 12. Okt. 1867 B.G.Bl. S. 33 ergangen, das auf Grund der mit den Süddeutschen Staaten ge-

schlossenen Verträge und des Reichsgesetzes v. 22. April 1871 B.G.Bl. S. 87 § 2 I 1 im ganzen Bundesgebiet, ausgenommen Elsaß-Lothringen, gilt. Das Gesetz bestimmt (§ 1 Abs. 1), daß Reichsangehörige zum Ausgang aus dem Bundesgebiet, zur Rückkehr in das Bundesgebiet sowie zum Aufenthalt und zu Reisen innerhalb des Bundesgebietes keines Reisepapieres bedürfen und daß (§ 2) auch von Ausländern weder beim Eintritt noch beim Austritt über die Grenze des Bundesgebietes noch während ihres Aufenthaltes oder ihrer Reisen innerhalb des Bundesgebietes ein Reisepapier gefordert werden soll. Reichsangehörige wie Ausländer bleiben jedoch verpflichtet, sich auf amtliches Erfordern über ihre Person genügend auszuweisen (§ 3). Pässe und sonstige Reisepapiere können ausgestellt werden (§§ 4, 6, 7, 8) und „sollen" Reichsangehörigen auf ihren Antrag auch erteilt werden, wenn ihrer Befugnis zur Reise gesetzliche Hindernisse nicht entgegenstehen (§ 1 Abs. 2). Zu den „gesetzlichen Hindernissen" gehören z. B. Militärpflicht, polizeiliche Beaufsichtigung, gerichtliche Untersuchung usw.; vgl. Cirk.Reskr. des Preuß. Ministers des Innern v. 30. Dez. 1867, Min. Bl. f. d. innere Verw. 1868 S. 4. Es besteht aber keine Verpflichtung zur Vorlegung der Reisepapiere behufs der Visierung (§ 5). Wenn die Sicherheit des Reichs oder eines einzelnen Bundesstaates oder die öffentliche Ordnung durch Krieg, innere Unruhen oder sonstige Ereignisse bedroht erscheint, kann die Paßpflicht überhaupt oder für einen bestimmten Bezirk oder zu Reisen aus und nach bestimmten Staaten des Auslandes durch Anordnung des Kaisers vorübergehend eingeführt werden (§ 9). Als „sonstige Ereignisse" im Sinne dieser Bestimmung wurden in der Reichstagssitzung v. 30. Sept. 1867 St.B. 185 namentlich Epidemien und Unruhen im Nachbarstaate bezeichnet; vgl. v. Rönne I S. 117 ff. Es besteht also grundsätzlich Paßfreiheit, wenigstens in dem Sinne, daß eine Kontrolle der Reisenden nicht als Präventivmaßregel eingeführt werden darf; auch ergibt sich aus dem Gesetz, daß bezüglich des Anspruchs auf Legitimationspapiere in der Regel alle Klassen der Reichsangehörigen auf gleichem Fuße zu behandeln sind.

e) Fremdenpolizei.

Die Aufnahme dieses Wortes in Art. 4 Ziff. 1 ist auf einen Antrag des Abg. Michaëlis zurückzuführen, der sein Amendement in der Reichstagssitzung v. 20. März 1867 St.B. 271 wie folgt begründete:

„Wollen wir das Indigenat, wollen wir den freien Verkehr sichern, so muß die Bundesgesetzgebung wenigstens die allgemeinen Grundsätze der Fremdenpolizei feststellen können. Natürlich bleibt die Fremdenpolizei Sache des einzelnen Staates und des einzelnen Ortes, da der Bund selbst ja die Fremdenpolizei nicht üben kann. Auch Spezialverordnungen über Fremdenpolizei bleiben ebenso lokale Angelegenheiten, wie sie es in den größeren Staaten sind. Es handelt sich nur (darum), im Wege der Gesetzgebung die allgemeinen Grundsätze festzustellen, welche allen Bewohnern des Norddeutschen Bundes ein Aufenthaltsrecht gewähren und sichern, und welche es unmöglich machen, daß im Wege der Fremdenpolizei die Bestimmungen, die wir über Indigenat und Freizügigkeit getroffen haben, illusorisch werden."

Diesen Ausführungen wurde von keiner Seite widersprochen; der Bundeskommissar v. Savigny äußerte nur sein Bedenken St.B. 272, ob es sich

empfehle, die Bestimmungen über die Fremdenpolizei selbst in diesem eingeschränkten Sinne der Kompetenz des Reichs zu überlassen; er erklärte:

„Wir werden keinen Anstand nehmen, das Paßwesen (ebenfalls auf Antrag des Abg. Michaëlis aufgenommen) unter die Gegenstände aufzunehmen, welche in Passus 1 genannt sind. Inwieweit dies auch auf die Bestimmungen über die Fremdenpolizei auszudehnen sein wird, das, glaube ich, tun Sie besser, uns bei Ausführung der Gesetzgebung zu überlassen."

Man kann hieraus schließen, daß die Verbündeten Regierungen, wenn sie auch schließlich den Antrag Michaëlis angenommen haben, mindestens nicht gewillt waren, dem Antrag im Sinne der Ausdehnung der Reichskompetenz eine weitere Bedeutung beizumessen, als der Antragsteller selbst es getan hat. Aus den Ausführungen des Abg. Michaëlis aber geht hervor, daß man nur beabsichtigte, die Bestimmungen des Bundes über Indigenat und Freizügigkeit sicherzustellen, da zur Zeit, als dieser Antrag gestellt wurde, in jedem Einzelstaate noch die einem anderen Einzelstaate angehörenden Personen als Ausländer und Fremde angesehen wurden und der Fremdenpolizei unterlagen. Dagegen war nicht daran gedacht, dem Reich auch die Regelung derjenigen Fremdenpolizei zu übertragen, die sich auf die Reichs-Ausländer bezieht. Gerade in den Ausführungen des Abg. Michaëlis ist die Ansicht enthalten, daß die Einzelstaaten im neugegründeten Bunde ihre Gebietshoheit behalten sollten und daß es mit dieser Gebietshoheit unvereinbar sei, die Entscheidung über die Duldung oder Ausweisung der Fremden, die auch nach der Gründung des Bundes Fremde blieben, nämlich der Reichs-Ausländer, der Regierung des Einzelstaates, in welchem die Ausländer sich aufhalten oder aufhalten wollen, zu entziehen. Der Abgeordnete erklärte ausdrücklich, daß nur das Aufenthaltsrecht der Bewohner des Norddeutschen Bundes sicher gestellt werden sollte. Diese Anschauung ist von den Verbündeten Regierungen und der Reichsverwaltung stets festgehalten worden. So hat, nachdem der Reichstag am 1. Dez. 1885 darüber verhandelt hatte, ob Ausweisungsmaßregeln der preußischen Regierung nach Art. 4 Ziff. 1 zur Kompetenz des Reichs gehören, der Bundesrat am 23. Dez. 1886 den Beschluß gefaßt, daß die Kompetenz der preußischen Regierung zu Ausweisungsmaßregeln gegen Ausländer eine zweifellose und ausschließliche sei (der Beschluß ist angeführt bei Horst Kohl Politische Reden des Fürsten Bismarck Bd. 11 S. 313 f.). Näher begründet wurde der Standpunkt der Verbündeten Regierungen durch den Reichskanzler Fürst Hohenlohe in der Reichstagssitzung v. 16. Febr. 1899 St.B. 917, als er wegen Ausweisungsmaßregeln, welche die preußische Regierung angeordnet hatte, interpelliert wurde; er erklärte:

„Das Recht der Ausweisung von Ausländern ist der Ausfluß eines Landeshoheitsrechts der einzelnen Bundesstaaten, dessen Ausübung weder nach der Reichsverfassung noch nach den Reichsgesetzen der Beaufsichtigung des Reichs unterliegt. Die Bestimmung des Art. 4 R.V. unter Nr. 1, wonach die Fremdenpolizei der Beaufsichtigung seitens des Reichs und dessen Gesetzgebung untersteht, kann auf die Ausweisung von Ausländern nicht bezogen werden. Diese Bestimmung ist i. J. 1867 auf Antrag des Abg. Michaëlis in die Verfassung des Norddeutschen Bundes aufgenommen worden. Die Absicht des Antrages ging lediglich dahin, die Möglich-

keit auszuschließen, daß etwa auf dem Wege der einzelstaatlichen Fremdenpolizei reichsgesetzliche Bestimmungen über Indigenat und Freizügigkeit illusorisch gemacht werden könnten. Dagegen ist eine Einschränkung des Rechts der Einzelstaaten zur Ausweisung von Ausländern aus dieser Bestimmung nicht abzuleiten. Der Geschäftskreis des Reichskanzlers wird mithin durch die von der Kgl. preußischen Regierung verfügten Maßregeln, die den Gegenstand der Interpellation bilden, nicht berührt."

Die Beantwortung der Interpellation wurde aus diesem Grunde abgelehnt. Bei der sich anschließenden Besprechung der Interpellation erklärte der Abg. Hänel, daß die Fremdenpolizei nichts anderes sei als die Regelung des Aufenthalts der Ausländer im Bundesgebiet. Es ist zuzugeben, daß diese Begriffsbestimmung der allgemeinen juristischen Bedeutung des Wortes „Fremdenpolizei" entspricht, aber das Wort hat in der Reichsverfassung nicht mehr diese Bedeutung, weil jetzt der Begriff des „Fremden" viel enger geworden ist, als er es zur Zeit des Antrages Michaëlis war. Damals gehörten zu den „Fremden" auch die Angehörigen aller anderen deutschen Bundesstaaten, und nur das Verhältnis zu diesen Personen sollte der reichsgesetzlichen Regelung überlassen werden. Dieselbe Frage ist im Reichstage noch wiederholt behandelt worden. In der Sitzung v. 20. März 1903 St.B. 8067 A erklärte der Staatssekretär des Auswärtigen Amts Freih. v. Richthofen:

„Die Fremdenpolizei gehört nach Art. 4 R.V. zweifellos zur Kompetenz des Reichs. Soweit solche Bestimmungen von Reichswegen ergangen sind, ist deren Ausführung vom Reich zu überwachen. Dahin gehört z. B. das Reichs-Paßgesetz. Die einzelnen Ausweisungen gehören dagegen in die landespolizeilichen Befugnisse."

Hierin liegt kein Widerspruch zu den Ausführungen des Reichskanzlers vom Jahre 1899. Der erste Satz der Erklärung des Staatssekretärs darf nur nicht isoliert betrachtet werden. In Verbindung mit dem zweiten Satz bringt der erste Satz die unzweifelhafte und von der Reichsverwaltung auch sonst nicht bestrittene Tatsache zum Ausdruck, daß, soweit Reichsgesetze sich mittelbar auf die Behandlung von Reichs-Ausländern erstrecken, es natürlich zur Kompetenz des Reichs gehört, die Ausführung dieser Reichsgesetze zu überwachen. Solche Reichsgesetze sind z. B. außer dem Gesetz über das Paßwesen das Reichs-Strafgesetzbuch, das im § 39 Bestimmungen über die Ausweisung von Ausländern enthält, die unter Polizeiaufsicht gestellt sind, und im § 361 Ziff. 2 über die Bestrafung von Ausländern, die trotz der von den Behörden der Einzelstaaten angeordneten Ausweisung in das Bundesgebiet zurückkehren. Es handelt sich eben hier nur um eine mittelbare Einwirkung auf die Fremdenpolizei von Reichsgesetzen aus, die sich auf andere, der Reichsgesetzgebung durch besondere Bestimmungen des Art. 4 überlassene Materien beziehen.

Der Staatssekretär des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner hat nach einem Bericht der Petitionskommission des Reichstags v. 14. April 1904 (Anl. der 11. Leg.-Per., Sess. 2 Bd. 7 S. 5688 Nr. 601) in dieser Kommission erklärt:

„Art. 4 Abs. 1 R.V. ist auf Antrag des Abg. Michaëlis aufgenommen worden, um zu verhindern, daß durch die einzelstaatlichen Gesetzgebungen die Vorschriften der Reichsverfassung über Freizügigkeit und über gemeinsames Indigenat aller Deutschen beeinträchtigt werden möchten."

Darauf führte der Staatssekretär aus, daß die Kompetenz des Reichs zu einem Eingriff in die Maßregeln der Einzelstaaten auf dem Gebiete der Fremdenpolizei schon deshalb nicht gegeben sei, weil die diesbezügliche Verfassungsbestimmung durch die Reichsgesetzgebung noch nicht ausgeführt sei. Es handelte sich damals um die Frage, ob das Reich im Aufsichtswege gegenüber Ausweisungsmaßregeln der Landesregierungen einzuschreiten habe. Mit Rücksicht darauf bot sich dem Staatssekretär für seinen ablehnenden Standpunkt eine bequemere Unterlage, wenn er — wie es geschehen ist — nur darauf hinwies, daß jedenfalls ausführende Reichs-Spezialgesetze über die Fremdenpolizei noch nicht erlassen seien und daß schon deshalb die Grundlage für Aufsichtsbefugnisse des Reichs nach dieser Richtung fehlten. In dem ersten Satz der Erklärung aber ist, wie die Bezugnahme auf die Begründung des Antrags Michaëlis ergibt, außerdem der Standpunkt vertreten, daß dem Reich überhaupt die Kompetenz fehle, nach dieser Richtung Gesetze zu erlassen. Auch in den internationalen Verträgen des Reichs sind Bestimmungen über die Fremdenpolizei nicht enthalten. Dies betonte derselbe Vertreter der Reichsverwaltung besonders, als der Reichskanzler in der Reichstagssitzung v. 3. Mai 1906 wiederum wegen derselben Frage interpelliert wurde, und zwar handelte es sich damals um Ausweisungen, welche die preußische Regierung gegen Angehörige des russischen Reichs angeordnet hatte. Staatssekretär Graf v. Posadowsky-Wehner erklärte dabei St.B. 2867 f. unter Bezugnahme auf seine früheren Ausführungen:

„Zwischen Rußland und Deutschland besteht ein besonderer Niederlassungsvertrag nicht. Aber auch in den Verträgen mit den Staaten, mit denen wir Niederlassungsverträge geschlossen haben — ich beziehe mich da auf den Niederlassungsvertrag mit der Schweiz vom Jahre 1890 — ist ausdrücklich gesagt, daß dadurch die Vorschriften über die Ausübung der Fremdenpolizei in den einzelnen Staaten nicht berührt werden. Auch das Freizügigkeitsgesetz bestimmt im § 12 ausdrücklich, daß ein allgemeines Niederlassungs- und Aufenthaltsrecht lediglich die Reichsdeutschen haben, daß aber die Vorschriften der Fremdenpolizei für Reichs-Ausländer dadurch nicht berührt werden. Aus diesen formalen Gründen lehnt der H. Reichskanzler die materielle Beantwortung der Interpellation ab, ganz abgesehen davon, daß es für die Reichsinstanz unausführbar ist, alle die einzelnen Ausweisungsfälle in den Einzelstaaten nachzuprüfen."

Diesen Standpunkt hat Laband in der D.Jur.Zeit. 1906 S. 613 ff. bekämpft. Er hat u. a. darauf hingewiesen, daß von den Behörden der Einzelstaaten die Ausländer, abgesehen von besonderen Fällen, nur aus ihrem Staatsgebiet ausgewiesen werden könnten, daß dann die ausgewiesenen Ausländer in einem der Nachbarstaaten naturalisiert werden und daß daraus Konflikte zwischen den Einzelstaaten entstehen könnten, deren Lösung dem Reiche obliege; auch könne eine Massenausweisung von Fremden einer bestimmten Staatsangehörigkeit als ein Akt der Feindseligkeit gegen diesen Staat angesehen werden und dann werde die auswärtige Politik des Reichs berührt. Dagegen ist einzuwenden: es ist wenig wahrscheinlich, daß die Ausweisung von Reichs-Ausländern zu Konflikten zwischen Deutschen Bundesstaaten führt; nach den bestehenden Verwaltungseinrichtungen ist kaum anzunehmen, daß Ausländer, die aus dem einen Bundesstaat ausgewiesen sind, in dem anderen naturalisiert werden. Sollte dies dennoch in ver-

einzelten Fällen unter ganz besonderen Umständen geschehen, so dürfte sich daraus noch kein Stoff für einen vom Reiche zu entscheidenden Konflikt ergeben. Daß aus Ausweisungen von Reichs-Ausländern Verhandlungen mit dem Ausland, namentlich mit dem Heimatsstaat des Ausgewiesenen entstehen, ist leicht möglich, und solche Verhandlungen würden allerdings nur durch Vermittelung des Auswärtigen Amts geführt werden können, da abgesehen von den Ausnahmefällen, daß Landesgesandte bestellt sind, nur diese Behörde über die zu dem Verkehr mit dem Ausland erforderlichen diplomatischen Mittel verfügt. Aber damit wird die Angelegenheit noch nicht zur Reichssache. Das Reich ist nur insofern beteiligt, als es seine Behörden zur Vermittelung des mit dem Auslande etwa notwendigen Verkehrs zur Verfügung stellt. Derselbe Fall kann bei allen anderen Funktionen der Einzelstaaten eintreten, aus deren Erfüllung sich Beziehungen zum Auslande ergeben. Die Reichsverwaltung würde also auch in den die Ausübung der Fremdenpolizei betreffenden Fällen nicht für die Ausweisung, sondern nur dafür verantwortlich sein, daß für die notwendig gewordenen Verhandlungen mit dem Auslande die richtigen Wege eingeschlagen und die bestgeeigneten Mittel für die Beilegung des etwa entstandenen Streits angewendet worden sind (vgl. Art. 11 B I).

f) **Gewerbebetrieb.**

Der Gewerbetrieb wurde umfassend zuerst geregelt durch die Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund v. 21. Juni 1869 B.G.Bl. S. 245. Nach vielfachen Ergänzungen dieses Gesetzes ist der neue Text unter dem 26. Juli 1900 im R.G.Bl. S. 871 ff. bekannt gemacht worden. Auch später sind Novellen ergangen, unter d. 2. Juni 1902 R.G.Bl. S. 215 über die Stellenvermittelung für Schiffsleute, d. 14. Okt. 1905 R.G.Bl. S. 759 über Handlungsagenten, d. 7. Jan. 1907 R.G.Bl. S. 3 über die Kontrolle der Bauunternehmer, d. 30. Mai 1908 R.G.Bl. S. 356 über die Ausbildung von Lehrlingen und d. 29. Juni 1908 R.G.Bl. S. 473 über den Handel mit lebenden Vögeln, endlich die wichtige Novelle v. 28. Dez. 1908 R.G.Bl. S. 667. Durch sie wird die Nachtarbeit der gewerblichen Arbeiterinnen verboten und die Arbeitszeit der jugendlichen und aller weiblichen Arbeiter verkürzt. Eine größere Novelle liegt noch dem Reichstage vor. Auch gehört in dieses Gebiet das Ges. betr. die Preisfeststellung beim Markthandel mit Schlachtvieh v. 8. Febr. 1909 R.G.Bl. S. 269.

Die Gewerbeordnung gilt im ganzen Bundesgebiet, seit dem 1. Jan. 1889 auf Grund des Reichsgesetzes v. 27. Febr. 1888 R.G.Bl. S. 57 auch in Elsaß-Lothringen. Tit. I §§ 1—13 umfaßt die allgemeinen Bestimmungen. § 1 Abs. 1 enthält das Prinzip der Gewerbefreiheit: „Der Betrieb eines Gewerbes ist jedermann gestattet, soweit nicht durch dieses Gesetz Ausnahmen oder Beschränkungen vorgeschrieben oder zugelassen sind.“ Näher ausgeführt ist dieser Grundsatz durch §§ 2—5. Danach ist die Unterscheidung zwischen Stadt und Land bezüglich des Gewerbebetriebes und seiner Ausdehnung beseitigt (§ 2). Der gleichzeitige Betrieb verschiedener Gewerbe sowie desselben Gewerbes in mehreren Betriebs- oder Verkaufsstätten ist gestattet. Die Handwerker sind nicht mehr auf den Verkauf selbstverfertigter Waren beschränkt (§ 3). Zünfte und kaufmännische Korporationen können niemanden mehr vom Gewerbebetriebe ausschließen (§ 4). Die Beschränkungen des Gewerbebetriebes durch Zoll-, Steuer- und Postgesetze bleiben unberührt

(§ 5). Nach § 6 bezieht sich die Gewerbeordnung nicht auf folgende Gewerbebetriebe: Die Fischerei, die Einrichtung und Verlegung von Apotheken, die Erziehung von Kindern gegen Entgelt, das Unterrichtswesen, die advokatorische und Notariatspraxis, den Gewerbebetrieb der Auswanderungsunternehmer und Auswanderungsagenten, der Versicherungsunternehmer und der Eisenbahnunternehmungen, die Befugnis zum Halten öffentlicher Fähren und die Rechtsverhältnisse der Schiffsmannschaften auf den Seeschiffen. Auf nachstehende Gewerbebetriebe findet die Gewerbeordnung nur insoweit Anwendung, als sie ausdrücklich Bestimmungen darüber enthält: Das Bergwesen, die Ausübung der Heilkunde, den Verkauf von Arzneimitteln, den Vertrieb von Lotterielosen und die Viehzucht. Vom 1. Jan. 1873 ab sind ausschließliche Gewerbeberechtigungen aufgehoben (§ 7), bez. für ablösbar erklärt (§ 8) und können nicht mehr begründet werden (§ 10). Streitigkeiten über diese Fragen werden im Rechtswege entschieden (§ 9). Das Geschlecht begründet in Beziehung auf die Befugnis zum selbständigen Betrieb eines Gewerbes keinen Unterschied (§ 11); für Ehefrauen enthält § 11 a besondere Bestimmungen. Hinsichtlich des Gewerbebetriebes der juristischen Personen des Auslandes bewendet es bei den Landesgesetzen. Die für Personen des Soldaten- und Beamtenstandes sowie deren Angehörige bestehenden Beschränkungen bleiben in Kraft (§ 12). Vom Besitz des Bürgerrechts soll die Zulassung zum Gewerbebetriebe nicht abhängig sein (§ 13).

Tit. II §§ 14—54 behandelt den stehenden Gewerbebetrieb, §§ 14, 15 die Anzeigepflicht, § 15 a die Namensbezeichnung des Gewerbeinhabers, §§ 16—40 die Anlagen und die Gewerbetreibenden, die einer besonderen Genehmigung bedürfen und das dafür vorgeschriebene Verfahren. §§ 41—54 enthalten Bestimmungen über den Umfang, die Ausübung und den Verlust der Gewerbebefugnisse, § 41 insbesondere beseitigt grundsätzlich die Beschränkungen über die Annahme von Gesellen, Gehülfen, Lehrlingen und Arbeitern, §§ 41 a und b betreffen die Sonntagsruhe, §§ 42—44 a die Örtlichkeit des Gewerbebetriebs und das Aufsuchen von Warenbestellungen, §§ 45—47 die Tätigkeit von Stellvertretern und Angehörigen, § 43 die übertragbarkeit von Realgewerbeberechtigungen, §§ 49, 50 die etwaigen Fristen für den Beginn des Gewerbebetriebes. Nach § 51 Abs. 1 kann wegen überwiegender Nachteile und Gefahren für das Gemeinwohl die fernere Benutzung einer jeden gewerblichen Anlage durch die höhere Verwaltungsbehörde zu jeder Zeit untersagt werden, doch muß dem Besitzer alsdann für den erweislichen Schaden Ersatz geleistet werden. § 51 Abs. 2 und § 52 enthalten eine weitere Ausführung dieser Bestimmung und § 53 betrifft die ausnahmsweise zulässige Zurücknahme einer bereits erteilten Approbation. § 54 enthält Ausführungsvorschriften zu §§ 51—53.

Tit. III §§ 55—63 betrifft den Gewerbebetrieb im Umherziehen und enthält starke Beschränkungen dieses Gewerbebetriebs. Tit. IV §§ 64—71 betrifft den Marktverkehr und enthält an der Spitze — im § 64 Abs. 1 — den Grundsatz, daß der Besuch der Messen, Jahr- und Wochenmärkte sowie der Kauf und Verkauf daselbst einem jeden mit gleichen Befugnissen freisteht. Im übrigen sind Vorschriften über die Gegenstände des Marktverkehrs, die Abgaben dafür und die Befugnisse der Verwaltungsbehörde zur Regelung des Marktverkehrs gegeben. Tit. V §§ 72—80 enthält Bestimmungen über

Taxen. Grundsatz ist, daß polizeiliche Taxen nicht vorgeschrieben werden sollen. Für einige wenige Gewerbe sind Ausnahmen zugelassen und für einige andere Gewerbe kann die Ortspolizeibehörde vorschreiben, daß die Preise ihr und in einigen Fällen auch öffentlich bekannt gemacht werden.

Tit. VI §§ 81—104n enthält Vorschriften über Innungen, Innungsausschüsse, Handwerkskammern und Innungsverbände. Die Innung ist eine Vereinigung derjenigen, die ein Gewerbe selbständig betreiben, zur Förderung ihrer gemeinsamen gewerblichen Interessen. Ihre Aufgabe ist (§ 81a): die Pflege des Gemeingeistes sowie die Aufrechterhaltung und Stärkung der Standesehre unter den Innungsmitgliedern, die Förderung eines gedeihlichen Verhältnisses zwischen Meistern und Gesellen (Gehülfen) sowie die Fürsorge für das Herbergswesen und den Arbeitsnachweis, die nähere Regelung des Lehrlingswesens und die Fürsorge für die technische, gewerbliche und sittliche Ausbildung der Lehrlinge und endlich die Entscheidung gewisser Streitigkeiten zwischen den Innungsmitgliedern und ihren Lehrlingen. Die Innungen können ihren Wirkungskreis noch auf andere, den Innungsmitgliedern gemeinsame gewerbliche Interessen ausdehnen, z. B. auf Schulen für weitere Ausbildung der Meister, Gesellen und Lehrlinge, Gesellen- und Meisterprüfungen, Unterstützungskassen, Schiedsgerichte und gemeinschaftliche Geschäftsbetriebe zur Förderung ihres Gewerbebetriebes (§ 81b) — §§ 82 bis 99 enthalten nähere Bestimmungen über den Umfang der Innung (§ 82), ihr Statut (§§ 83—85), ihre Rechtspersönlichkeit (§ 86), die Voraussetzung der Mitgliedschaft (§ 87), den Austritt (§ 87a). Nach § 88 Abs. 1 darf den Innungsmitgliedern die Verpflichtung zu Handlungen oder Unterlassungen, die mit den Aufgaben der Innung in keiner Verbindung stehen, nicht auferlegt werden. §§ 88 Abs. 2—89a enthalten Bestimmungen über die Kostendeckung, § 89b über die Mitwirkung der Aufsichtsbehörde, § 90 über Innungs-Krankenkassen, §§ 91—91b über Schiedsgerichte, § 92 bis 95c über den Vorstand und die Vertretung der Innung, § 96 über die Aufsichtsbefugnisse der unteren Verwaltungsbehörde, §§ 97—98a über die Schließung und Auflösung der Innung, § 99 über Stempel und Kosten. Nach § 100 kann zur Wahrung der gemeinsamen gewerblichen Interessen der Handwerker gleicher oder verwandter Art durch die höhere Verwaltungsbehörde auf Antrag Beteiligter (§ 100f Abs. 1) angeordnet werden, daß innerhalb eines bestimmten Bezirks sämtliche Gewerbetreibende, welche das gleiche Handwerk oder verwandte Handwerke ausüben, einer neu zu errichtenden Innung (Zwangsinnung) anzugehören haben, wenn die Mehrheit der beteiligten Gewerbetreibenden der Einführung des Beitrittszwanges zustimmt und der Bezirk der Innung so abgegrenzt ist, daß kein Mitglied durch die Entfernung seines Wohnorts vom Sitze der Innung behindert wird, am Genossenschaftsleben teilzunehmen und die Innungseinrichtungen zu benutzen und wenn endlich die Zahl der im Bezirke beteiligten Handwerker zur Bildung einer leistungsfähigen Innung ausreicht. Die folgenden §§ bis 100u enthalten nähere Bestimmungen über die Einrichtung der Zwangsinnungen. §§ 101 und 102 geben Vorschriften über Innungsausschüsse, die für alle oder mehrere derselben Aufsichtsbehörde unterstehenden Innungen zur Vertretung der gemeinsamen Interessen der beteiligten Innungen gebildet werden können, und §§ 103—103q regeln die Handwerkskammern, die zur Vertretung der Interessen des Handwerks ihres Bezirks errichtet werden

müssen. Durch § 104 ist bestimmt, daß Innungen, die nicht derselben Aufsichtsbehörde unterstehen, zu Verbänden zusammentreten können; §§ 104a—104n enthalten Ausführungsvorschriften hierzu.

Tit. VII §§ 105—139m enthält Vorschriften über gewerbliche Arbeiter. § 105 bestimmt, daß die Festsetzung der Verhältnisse zwischen den selbständigen Gewerbetreibenden und den gewerblichen Arbeitern vorbehaltlich der durch Reichsgesetz begründeten Beschränkungen Gegenstand freier Übereinkunft ist. Die §§ 105a—105b geben Vorschriften über die Sonntagsruhe mit dem ausdrücklichen Vorbehalt (§ 105h), daß durch die Landesgesetze noch weitergehende Beschränkungen der Arbeit an Sonn- und Festtagen festgesetzt werden können. §§ 106—112 enthalten Bestimmungen zum besonderen Schutze jugendlicher Arbeiter gegen Ausbeutung, §§ 113—119b Vorschriften mit derselben Tendenz für sämtliche Arbeiter (Auszahlung der Löhne in Reichswährung § 115 usw.), § 120 über den Besuch der Fortbildungsschule durch jugendliche Arbeiter, §§ 120a—e über den Schutz sämtlicher Arbeiter gegen sittliche und hygienische Mißstände mit weitgehenden Vollmachten für den Bundesrat (§ 120e Abs. 3), §§ 121 bis 125 über das Arbeitsverhältnis der Gesellen und Gehülfen, insbesondere dessen Auflösung, §§ 126—132 über das Lehrlingsverhältnis, im wesentlichen mit der Tendenz die Zwecke der Ausbildung des Lehrlings zu fördern und ihn vor Ausbeutung durch den Lehrherrn zu schützen, § 133 über die Führung des Meistertitels, § 133a—f über die Arbeitsverhältnisse der Betriebsbeamten, Werkmeister und Techniker, §§ 134—139a über das Arbeitsverhältnis der in größeren Betrieben beschäftigten Arbeiter ebenfalls mit der offenbaren Tendenz, die Arbeiter vor Ausbeutung zu schützen, ferner sind dort einschränkende Bestimmungen über die Verwendung von jugendlichen und weiblichen Arbeitern gegeben, § 139b gibt Vorschriften über die staatlichen Aufsichtsbefugnisse, § 139c—m endlich Bestimmungen zum besonderen Schutze der Gehülfen, Lehrlinge und Arbeiter in offenen Verkaufsstellen.

Tit. VIII § 140 hebt die Verpflichtung der selbständigen Gewerbetreibenden auf, einer Kranken-, Hülfs- oder Sterbekasse beizutreten, Tit. IX § 142 läßt zu, daß Gemeinden und weitere Kommunalverbände die ihnen durch die Gewerbeordnung überwiesenen gewerblichen Gegenstände nach Anhörung der beteiligten Gewerbetreibenden und Arbeiter mit verbindlicher Kraft statutarisch ordnen, Tit. X §§ 143—153 enthält Strafbestimmungen. §§ 154, 155 Schlußbestimmungen.

Die gegen die mißbräuchliche Verwendung jugendlicher Arbeitskräfte gerichteten sozialpolitischen Tendenzen der Gewerbeordnung haben eine wichtige Ergänzung erhalten durch das Reichsgesetz betr. Kinderarbeit in gewerblichen Betrieben v. 30. März 1903 R.G.Bl. S. 113. Danach dürfen Kinder unter dreizehn Jahren und Kinder, die noch zum Besuche der Volksschule verpflichtet sind, in vielen Betrieben überhaupt nicht und in einer Anzahl anderer Betriebe nur mit stark beschränkter Arbeitszeit beschäftigt werden. Für die Beschäftigung eigener Kinder sind die Vorschriften in einigen Beziehungen weniger streng. Die Beschränkung der Kinderarbeit beruht nur auf Gründen der Sittlichkeit und der Hygiene; durch dieses Gesetz ist das Interesse wahrgenommen, das der Staat an der geistigen und körperlichen Ausbildung des heranwachsenden Geschlechts hat.

Wie im Eingang VII S. 27 f. hervorgehoben ist, entsprach es dem Willen der Gründer des Reichs, im wesentlichen nur diejenigen Staatsfunktionen auf das Reich zu übertragen, die nötig waren, um die militärische Macht und die wirtschaftliche Einheit des neuen Reichs sicherzustellen. Schon durch die Gewerbeordnung in ihrer ursprünglichen Gestalt kam ein neues Motiv in die Gesetzgebung des Reichs; es gab sich die Absicht kund, durch Eingriffe in die wirtschaftliche Freiheit im Wege der Gesetzgebung den wirtschaftlich Schwachen zu Hülfe zu kommen, mit anderen Worten: in die Gesetzgebung des Reichs trat die Sozialpolitik ein, die bestimmt war im weiteren Verlauf der Reichspolitik eine nahezu alle Zweige der Gesetzgebung beherrschende Rolle zu spielen. Unter Sozialpolitik im umfassendsten Sinne des Wortes kann man die Politik verstehen, die darauf abzielt, dem schwächeren, unterstützungsbedürftigen Teile der Staatsangehörigen zu helfen auf Kosten des Staatsganzen und auf Kosten der wirtschaftlich stärkeren Mitglieder des Staats, und zwar erstreckt sich die Hülfe grundsätzlich auf jede Art der bestehenden Not, in erster Reihe natürlich auf eine Besserung der wirtschaftlichen Lage, außerdem aber auch, namentlich soweit jugendliche und weibliche Personen in Betracht kommen, auf eine Linderung sittlicher Notstände, auf hygienische Verbesserungen und auf Beförderung des geistigen Wohls, der Erziehung und des Unterrichts.

Bei den sehr zahlreichen Novellen zur Gewerbeordnung, die zu der jetzigen Form des Gesetzes geführt haben, ist diese sozialpolitische Tendenz mehr und mehr zum Durchbruch gekommen, und zwar verfolgte die Sozialpolitik in der Gewerbeordnung zwei Ziele: einmal die Verbesserung des Arbeitsverhältnisses der gewerblichen Arbeiter jeder Art, der Gesellen, Gehülfen, Lehrlinge und industriellen Arbeiter im engeren Sinne sowie der Angestellten höherer Art, auf Kosten der wirtschaftlichen Freiheit der Unternehmer und Arbeiter, mit der Absicht, die wirtschaftliche Lage der letzteren Kategorie aufzubessern, und ferner die Belebung des Handwerkes, des sogenannten Mittelstandes, dessen Existenz durch die Großindustrie bedroht wird, mit allen Mitteln, die der moderne Staat zur Erhaltung eines gewerblichen Standes noch aufbieten kann, ohne die wirtschaftlichen und gewerblichen Interessen der anderen Berufsstände zu sehr zu beeinträchtigen. Gerade diese beiden Ziele sind durch die Novellen verwirklicht, während durch die Gewerbeordnung in ihrer ursprünglichen Gestalt mehr, wenn auch nicht ausschließlich, das Ziel verfolgt war, dem Unternehmertum den freien Wettbewerb zu verschaffen, es von den Schranken zu befreien, durch die eine frühere Gesetzgebung die Konkurrenz künstlich eingedämmt hatte, und ferner die Interessen der Allgemeinheit durch Verbote verschiedener Art sicherzustellen. Wie Maßnahmen der Sozialpolitik in der Regel nicht möglich sind ohne Eingriffe in die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen, so hat insbesondere die Sozialpolitik der Gewerbeordnung eine starke Beschränkung der wirtschaftlichen Freiheit des Unternehmertums zur Folge. Juristisch ist zwar die Einschränkung der Vertragsfreiheit für die Arbeiter grundsätzlich keine andere als für die Unternehmer, wirtschaftlich aber fällt diese Beschränkung fast nur den Arbeitgebern zur Last. Die Unternehmer sind in der Freiheit, die gewerblichen Betriebe nur nach ihrem Interesse einzurichten, stark beeinträchtigt und können die ihnen zur Verfügung stehenden menschlichen Arbeitskräfte, insbesondere die weiblichen und jugendlichen nicht

so verwenden, wie es vielleicht geschehen würde, wenn wirtschaftliche Gesichtspunkte für die Art und Dauer der Beschäftigung allein maßgebend wären. Die Gewerbeordnung hat in ihrer jetzigen Gestalt und in Verbindung mit den sie ergänzenden Gesetzen (Kinderschutzgesetz usw.) im eminenten Grade einen bevormundenden Charakter.

Der sozialpolitische Grundsatz, der in der Gewerbeordnung und den sich ihr organisch angliedernden, den Schutz der menschlichen Arbeitskraft gegen Ausbeutung bezweckenden Gesetzen zum Ausdruck kommt, wird ergänzt durch die unter g zu behandelnde Arbeiterversicherung. Von der Tatsache ausgehend, daß die Arbeiter zum größten Teile nicht in der Lage sind, ausreichende Ersparnisse zu machen, um den wirtschaftlichen Schaden einer längeren Arbeitslosigkeit aushalten zu können, bezweckten die Urheber der Arbeiterversicherung, die Arbeiter gegen die Folgen der durch Krankheit, Betriebsunfälle, Alter und Invalidität hervorgerufenen Arbeitslosigkeit sicher zu stellen oder ihnen wenigstens die Last des dadurch verursachten wirtschaftlichen Schadens zu erleichtern. Entsprechend dem Ziel, das hier verfolgt wird, sind auch die Mittel wesentlich anders, als diejenigen, die dem von der Gewerbeordnung und ihren Ergänzungsgesetzen erstrebten Zweck dienen. Während sich die letztere Gesetzgebung des Mittels bedient, die Arbeitgeber in der Vertragsfreiheit und in der Freiheit der technischen Einrichtung ihres Betriebes zu beschränken, um die Arbeiter gegen Ausbeutung zu schützen, handelt es sich bei der Arbeiterversicherung um unmittelbare Geldzuwendungen von enormem Umfange an die wirtschaftlich schwächeren Schichten der Bevölkerung und infolgedessen müssen den Klassen, die sich im Durchschnitt eines größeren Besitzes erfreuen, den Arbeitgebern entsprechend große finanzielle Lasten auferlegt werden. Namentlich die Unternehmer größerer gewerblicher und landwirtschaftlicher Betriebe werden durch die Beiträge zur Unfall- und Alters- und Invalidenversicherung zu außerordentlichen Aufwendungen genötigt. Auch erfordert die Durchführung der Versicherung von ihnen — wenigstens soweit es sich um größere Betriebe handelt — ein erhebliches Maß von Arbeitskraft. Ferner werden durch die Übernahme von Ehrenämtern viele Kräfte für die Selbstverwaltung der Versicherung in Anspruch genommen. Das Reich bringt unmittelbar finanzielle Opfer durch den Zuschuß zu den Invalidenrenten, aber auch durch das große Maß von Arbeitskraft, das die Beaufsichtigung der Arbeiterversicherung verlangt. Das letztere Opfer verteilt sich natürlich auch auf die an dieser Aufsichtstätigkeit ebenfalls beteiligten Einzelstaaten und deren kommunale Verbände und kommt wirtschaftlich in der Aufwendung für den Unterhalt einer großen Anzahl von Beamten zum Ausdruck. Für die Gesetzgebung der Arbeiterversicherung ist es ebenfalls charakteristisch, daß nach den ursprünglichen Gesetzen von 1884, 1886 und 1889 die Leistungen an die Versicherten weniger groß waren als nach den späteren Gesetzen. Wie auf dem Gebiete der Gewerbeordnung haben hier die Novellen im Verhältnis zu den ursprünglichen Gesetzen die soziale Tendenz der Reichspolitik immer mehr zur Geltung gebracht.

Gedenkt man noch der umfangreichen Gesetzgebung des Reichs auf dem Gebiete der Medizinalpolizei, die vorzusgweise den weniger bemittelten Klassen zu gute kommt und der Bemühungen des Reichs um die Wohnungsfürsorge, so ergibt sich, daß das Reich ein ganzes System entwickelt hat,

wonach zugunsten der wirtschaftlich und kulturell gedrückten Gesellschaftsschichten dem Reich, den Einzelstaaten oder anderen öffentlichen Verbänden und den in besserer Lage befindlichen Gesellschaftsschichten Opfer auferlegt werden. Nach dem Material, das für die Entstehung dieses sozialpolitischen Grundsatzes vorliegt, scheinen bei den amtlichen Stellen des Reichs, die diese Politik ins Leben gerufen und befördert haben, vornehmlich drei verschiedene Beweggründe eine Rolle gespielt zu haben, die zwar oft in einander übergehen, aber jeder für sich ein selbständiges, von den anderen verschiedenes Element darstellen, und es ist für die praktische Ausgestaltung der Gesetzgebung von großer Bedeutung, ob das eine oder andere Element überwiegt. Einmal dachte man bei der Einführung der Sozialpolitik daran, die politische Unzufriedenheit der Massen dadurch zu bekämpfen, daß der turbulenten und selbst revolutionären Politik der politisch nicht genügend geschulten unteren Volksschichten der Staat als Wohltäter gegenübergestellt werden konnte, an dessen Erhaltung sich auch für die Ärmsten der Armen handgreifliche Interessen knüpften. Die Sozialpolitik sollte insofern eine Ergänzung der Repressivmaßregeln bilden, auf welche letztere die Regierung allein angewiesen wäre, wenn sie an der Möglichkeit einer politischen Erziehung der Arbeiter (im industriellen Sinne des Wortes) verzweifelte. Außerdem waren es ethische, rein charitative Erwägungen, die, wenn sie erst einmal als den Staat politisch verpflichtende Gesichtspunkte anerkannt waren, mit Notwendigkeit dazu führten, daß einem festgestellten Notstand gegenüber der Staat alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel zur Abhilfe anwenden mußte, um dem Sittengesetz zu genügen, das dem Starken den Schutz des Schwachen befiehlt. Drittens und endlich ist nicht zu unterschätzen die Wirkung der praktischen Erwägung, die es nützlich und sogar notwendig erscheinen läßt, im Interesse der geistigen, wirtschaftlichen und militärischen Leistungsfähigkeit der Nation die Kräfte der großen Massen so sehr als möglich zu schonen und fortzuentwickeln und die deshalb logisch zu einer möglichst weiten Ausgestaltung derjenigen Maßregeln führte, die auf eine Besserung der Erziehung, der Ausbildung und der Hygiene der breiten Volkskreise, namentlich ihres jugendlichen und des weiblichen Teils, abzielen. An einigen Beispielen kann gezeigt werden, welche Rolle diese verschiedenen Beweggründe in der Praxis spielten:

Wie aus dem von v. Poschinger (Fürst Bismarck als Volkswirt Bd. 1 S. 26ff.) beigebrachten Aktenmaterial hervorgeht, war es Fürst Bismarck, der zuerst und unter lebhaftem Widerstande der anderen in Betracht kommenden Ministerialinstanzen sich bemüht hat, der bis dahin nur von Theoretikern eines Staatssozialismus verfolgten Idee der Arbeiterversicherung praktische Geltung zu verschaffen. Eine erste Anregung zur Altersversorgung der Arbeiter findet sich bereits in einem Schreiben des Fürsten Bismarck an den Minister des Innern Grafen zu Eulenburg v. 18. März 1863 (v. Poschinger Aktenstücke Bd. 1 S. 10). Dort ist der Gedanke zum Ausdruck gebracht, daß den arbeitenden Klassen Gelegenheit geboten werden solle, sich durch eigene Anstrengung und Sparsamkeit in jüngeren Jahren eine gegen Not gesicherte Existenz im Alter zu verschaffen. Es sollten deshalb Alters-Versorgungsanstalten von Regierungswegen gefördert werden, welche die Tendenz hätten, sowohl die Sparsamkeit und sittliche Selbständigkeit im Arbeiterstande zu heben, als auch die Armenpflege zu erleichtern. Der Minister des Innern

erwiderte, daß das von dem Ministerpräsidenten angeregte Projekt sich nicht verwirklichen ließe. Es folgt dann eine Denkschrift des Fürsten Bismarck v. 24. August 1865 (v. Poschinger Aktenstücke Bd. 2 S. 65 vgl. auch Rosin Grundzüge S. 13), in welcher die Arbeiterfürsorge dargestellt wird als eine

„Aufgabe staatserhaltender Politik, die das Ziel zu verfolgen hat, auch in den besitzlosen Klassen der Bevölkerung, welche zugleich die zahlreichsten und am wenigsten unterrichteten sind, die Anschauung zu pflegen, daß der Staat nicht bloß eine notwendige, sondern auch eine wohltätige Einrichtung sei, und sie durch erkennbare direkte Vorteile, welche ihnen durch gesetzgeberische Maßregeln zu teil werden, dahin zu führen, den Staat nicht als eine lediglich zum Schutze der besser situierten Klassen der Gesellschaft erfundene, sondern als eine auch ihren Bedürfnissen und Interessen dienende Institution aufzufassen".

Fürst Bismarck ist später in zwei an den damaligen Handelsminister Graf Itzenplitz gerichteten Schreiben v. 21. Okt. und 17. Nov. 1871 (v. Poschinger a. a. O. Bd. 1 S. 160, 164) auf seinen Plan einer sozialpolitischen Aktion der Staatsgewalt zurückgekommen, ohne diesen Plan damals näher zu spezialisieren, doch sprach Fürst Bismarck insbesondere in dem letzten Schreiben den nachstehenden Satz aus, der die sozialpolitische Auffassung und das sozialpolitische Programm der Regierung auch für die Folgezeit richtig charakterisiert hat; auf den Einwand des Handelsministers, daß in jeder Erörterung der von der sozialistischen Partei gestellten Forderungen schon eine Anerkennung oder wenigstens ein gewisser Vorschub der — damals in Deutschland noch jungen — sozialistischen Bewegung gefunden werden könne, erwiderte Fürst Bismarck u. a.:

„Eine Einmischung der bestehenden Staaten in die sozialistische Bewegung ist deshalb so wenig gleichbedeutend mit dem Siege der sozialistischen Doktrin, daß mir vielmehr die Aktion der gegenwärtig herrschenden Staatsgewalt als das einzige Mittel erscheint, der sozialistischen Bewegung in ihrer gegenwärtigen Verirrung Halt zu gebieten und dieselbe insbesondere dadurch in heilsamere Wege zu leiten, daß man realisiert, was in den sozialistischen Forderungen als berechtigt erscheint, und in dem Rahmen der gegenwärtigen Staats- und Gesellschaftsordnung verwirklicht werden kann".

In der Folgezeit tritt neben diesem Gesichtspunkt, daß die Sozialpolitik geeignet sei, beruhigend zu wirken mehr der Gedanke hervor, daß es zu den dem Staate immanenten ethischen Pflichten gehört, im wirtschaftlichen Kampf Partei für die Schwachen zu ergreifen. Dies ist besonders zum Ausdruck gekommen in der allgemeinen Begründung des ersten Entwurfs eines Unfallversicherungsgesetzes von 1881 (Anl. der 4. Leg.-Per. 4. Sess. Nr. 41):

„Neben der defensiven auf den Schutz bestehender Rechte abzielenden, liegt nach moderner Staatsidee dem Staate auch die Aufgabe ob, durch zweckmäßige Einrichtungen und durch Verwendung der zu seiner Verfügung stehenden Mittel der Gesamtheit das Wohlergehen aller seiner Mitglieder und namentlich der schwachen und hülfsbedürftigen positiv zu fördern."

Beide Motive, das der politischen Zweckmäßigkeit und das der ethischen Pflicht des Staates, sind geltend gemacht in der Kaiserlichen Botschaft v. 17. Nov. 1881, welche die Grundlage der Arbeiterversicherungsgesetzgebung bildet; folgende Sätze sind hervorzuheben:

„Schon im Februar dieses Jahres haben Wir Unsere Überzeugung aussprechen lassen, daß die Heilung der sozialen Schäden nicht ausschließlich im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern gleichmäßig auf dem der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter zu suchen sein werde. Wir halten es für Unsere kaiserliche Pflicht, dem Reichstage diese Aufgabe von neuem ans Herz zu legen, und würden Wir mit um so größerer Befriedigung auf alle Erfolge, mit denen Gott Unsere Regierung sichtlich gesegnet hat, zurückblicken, wenn es Uns gelänge, dereinst das Bewußtsein mitzunehmen, dem Vaterland neue und dauernde Bürgschaften seines inneren Friedens und den Hülfsbedürftigen größere Sicherheit und Ergiebigkeit des Beistandes, auf den sie Anspruch haben, zu hinterlassen . . . . . Für diese Fürsorge die rechten Mittel und Wege zu finden, ist eine schwierige, aber auch eine der höchsten Aufgaben jedes Gemeinwesens, welches auf den sittlichen Fundamenten des christlichen Volkslebens steht. Der engere Anschluß an die realen Kräfte dieses Volkslebens und das Zusammenfassen der letzteren in der Form korporativer Genossenschaften unter staatlichem Schutz und staatlicher Förderung werden, wie Wir hoffen, die Lösung auch von Aufgaben möglich machen, denen die Staatsgewalt allein in gleichem Umfange nicht gewachsen sein würde."

Später ist der Gesichtspunkt, daß die Sozialpolitik geeignet sei, politisch beruhigend zu wirken, weniger betont worden und die Erwägung, daß der Staat die ethische Pflicht habe, den Schwachen im wirtschaftlichen Kampfe beizustehen, mehr in den Vordergrund getreten. Besonders bezeichnend ist in dieser Beziehung der Erlaß des Kaisers an den Minister v. Maybach und Freih. v. Berlepsch v. 4. Febr. 1890 (v. Poschinger Fürst Bismarck als Volkswirt, Bd. 3 S. 236):

„Bei Meinem Regierungsantritt habe Ich Meinen Entschluß kundgegeben, die fernere Entwicklung unserer Gesetzgebung in der gleichen Richtung zu fördern, in welcher Mein in Gott ruhender Großvater Sich der Fürsorge für den wirtschaftlich schwächeren Teil des Volkes im Geiste christlicher Sittenlehre angenommen hat.

So wertvoll und erfolgreich die durch die Gesetzgebung und Verwaltung zur Verbesserung der Lage des Arbeiterstandes bisher getroffenen Maßnahmen sind, so erfüllen dieselben doch nicht die ganze Mir gestellte Aufgabe.

Neben dem weiteren Ausbau der Arbeiter-Versicherungsgesetzgebung sind die bestehenden Vorschriften der Gewerbeordnung über die Verhältnisse der Fabrikarbeiter einer Prüfung zu unterziehen, um den auf diesem Gebiet laut gewordenen Klagen und Wünschen, soweit sie begründet sind, gerecht zu werden.

Diese Prüfung hat davon auszugehen, daß es eine der Aufgaben der Staatsgewalt ist, die Zeit, die Dauer und die Art der Arbeit so zu regeln, daß die Erhaltung der Gesundheit, die Gebote der Sittlichkeit, die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Arbeiter und ihr Anspruch auf gesetzliche Gleichberechtigung gewahrt bleiben.

Für die Pflege des Friedens zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sind gesetzliche Bestimmungen über die Formen in Aussicht zu nehmen, in denen die Arbeiter durch Vertreter, welche ihr Vertrauen besitzen, an

der Regelung gemeinsamer Angelegenheiten beteiligt und zur Wahrnehmung ihrer Interessen bei Verhandlung mit den Arbeitgebern und mit den Organen Meiner Regierung befähigt werden. Durch eine solche Einrichtung ist den Arbeitern der freie und friedliche Ausdruck ihrer Wünsche und Beschwerden zu ermöglichen und den Staatsbehörden Gelegenheit zu geben, sich über die Verhältnisse der Arbeiter fortlaufend zu unterrichten und mit den letzteren Fühlung zu unterhalten."

Der letztere Teil dieses Programms wird übrigens durch den z. Z. dem Reichstag vorliegenden Gesetzentwurf über Arbeitskammern ausgeführt. Die Arbeitskammern sollen aus Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer paritätisch zusammengesetzt und sachlich gegliedert werden. Durch sie sollen die Unternehmer und Arbeiter zusammengeführt und für die Auseinandersetzung zwischen ihnen über ihre beiderseitigen Berufsinteressen ein gemeinschaftlicher Boden geschaffen werden.

Endlich ist zur Beleuchtung des herrschenden Motives der Sozialpolitik noch folgende Stelle der Thronrede v. 19. Febr. 1907, mit welcher der Reichstag nach der letzten Auflösung eröffnet wurde (St.B. S. 1), anzuführen:

„Jene Gesetzgebung (zum Schutze der wirtschaftlich Schwachen) beruht auf dem Grundsatz der sozialen Verpflichtung gegenüber den arbeitenden Klassen und ist daher unabhängig von der wechselnden Parteigestaltung. Die Verbündeten Regierungen sind entschlossen, das soziale Werk in dem erhabenen Geiste Wilhelm's des Großen fortzusetzen."

Was endlich das dritte Motiv anbetrifft, die Schonung und Förderung der Volkskraft im geistigen, wirtschaftlichen und militärischen Interesse der Nation, so knüpft sich diese Erwägung natürlich mehr an diejenigen sozialpolitischen Maßnahmen, die in der Gewerbeordnung und den sich ihr anschließenden Gesetzen (Kinderschutzgesetz usw.) zum Ausdruck kommen, als an die Arbeiterversicherung. Die volkswirtschaftliche Wirkung der Arbeiterversicherung für das Volksganze besteht zum großen Teil darin, daß Existenzen, die sich bereits auf der absteigenden Linie ihres Lebensganges befinden, durch Zuwendung von Geldmitteln zu einer längeren und materiell besseren Lebensführung instand gesetzt werden, als es der Fall sein würde, wenn sie lediglich auf Armenunterstützung angewiesen wären — womit kein ungünstiges Urteil, auch nicht über die objektiven Wirkungen der Arbeiterversicherung gefällt werden soll. Im Gegensatz hierzu berühren sich die in der Gewerbeordnung, im Kinderschutzgesetz, in der Wohnungsfürsorge usw. zum Ausdruck kommenden sozialen Tendenzen mit den allemeinen und ursprünglichen Zwecken des Reichs insofern mehr, als sie, weil überwiegend der sittlichen und physischen Stärkung der heranwachsenden Generation gewidmet, von hervorragender Bedeutung für die Erhaltung der Wehrkraft des Volkes sind. Sie bilden ein wenn auch nicht gleichwertiges Gegengewicht zu dem Verlust an Volkskraft, der mit der Abwanderung der Landbevölkerung und ihrem dauernden Übergang zur industriellen Arbeiterschaft der Städte verbunden ist. Dies ist näher beleuchtet in einem vom Staatssekretär des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 4. März 1907 St.B. 216 C mitgeteilten Schreiben, das der preußische Kriegsminister u. d. 2. Okt. 1902 an den Reichskanzler gerichtet hat und dessen auf den vorstehenden Punkt bezüglicher Schluß lautet:

„Bei der voraussichtlich weiter fortschreitenden Industrialisierung des Staates und mit Rücksicht darauf, daß mit einem Zuströmen der ländlichen Bevölkerung in die Städte und Auffrischung des städtischen Blutes in dem Umfange der letzten Jahrzehnte auf die Dauer wohl nicht mehr zu rechnen sein dürfte, gewinnen aber auch die Maßnahmen der Regierung zur Hebung der sozialen Lebensbedingungen der Industriebevölkerung z. B. Hebung der Gesundheit und der Wohnungsverhältnisse, Minderung der Kindersterblichkeit, Fortbildung der schulentlassenen Jugend, Bekämpfung des Alkoholmißbrauchs usw. vom Standpunkt der Heranziehung eines guten Heeresersatzes eine erhöhte Bedeutung. Ich möchte daher diese Gelegenheit nicht vorübergehen lassen, Ew. pp. ergebenst zu ersuchen, bei diesen sozialpolitischen Aufgaben, soweit sie in ihr Ressort fallen, den Gesichtspunkten der Erhaltung unserer Wehrkraft auch ferner wie bisher ihr wohlwollendes Interesse zuwenden zu wollen."

Daß auf dem zuletzt berührten Gebiet die Sozialpolitik handgreifliche Vorteile erzielt hat, die nicht nur den Kreisen, zu deren unmittelbarer Förderung die Maßnahmen getroffen sind, sondern mittelbar auch der ganzen Nation zu statten kommen, kann keinem Zweifel unterliegen. Was dagegen die versöhnende Wirkung anbetrifft, die gegenüber dem bestehenden Klassengegensatz von den sozialpolitischen Einrichtungen ursprünglich erwartet worden ist, so ist allerdings nach den bisherigen Erfahrungen zuzugeben, daß diese Hoffnung zum großen Teile nicht in Erfüllung gegangen ist. Es ist darauf zurückzuführen, daß die Vertreter der arbeitenden Klassen im Reichstag, in der Presse und an anderen Stellen der Öffentlichkeit die vom Reich und — seinem Beispiel folgend — von den Einzelstaaten, von den Kommunen und anderen öffentlichen Verbänden und von Privatpersonen auf dem Gebiete der Sozialpolitik aufgewandten Leistungen nicht haben anerkennen wollen, sondern als Bagatelle behandelt haben. Dies hängt zum Teil mit der falschen Rechtsauffassung zusammen, von der aus angenommen wird, daß das Reich verpflichtet sei, für jede bestehende wirtschaftliche Not Abhülfe zu schaffen. Von diesem Standpunkt aus kann man natürlich leicht beweisen, daß alles bisher Geschehene unzulänglich sei (vgl. v. Jagemann S. 75 und die Ausführungen des Staatssekretärs des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 6. Febr. 1906 St.B. 1051 A). Was die Sozialpolitik im Gegensatz zur Armenpflege charakterisiert, ist allerdings der Umstand, daß soweit die Gesetzgebung eingreifen will, für die Schützlinge dieser Politik ganz bestimmte, positive Rechte anerkannt werden, bei denen eine Herabsetzung des persönlichen Ansehens oder eine Verminderung der politischen Rechte der mit dem Schutz ausgestatteten Personen ausgeschlossen ist. Jedoch daraus, daß daß Reich in einzelnen Fällen solche Rechte auf Grund positiver Bestimmungen der ad hoc erlassenen Gesetze anerkannt hat, folgt noch nicht, daß die Beseitigung jeder bestehenden Not generell zu den Aufgaben des Reichs gehört. Wenn also auch die Hoffnungen, die auf die versöhnende Kraft der Sozialpolitik anfangs gesetzt worden sind, sich nicht erfüllt haben und deshalb die Neigung Sozialpolitik zu treiben in manchen Kreisen, die auch im Reichstag vertreten sind, begreiflicher Weise zurückgegangen ist, so kann doch der objektiv günstige Erfolg der Sozialpolitik, der unabhängig ist von der abfälligen Beurteilung, die diese Politik in der Öffentlichkeit vielfach von den politischen Vertretern der arbeitenden Klassen

erfahren hat, kaum in Zweifel gezogen werden. Auch wenn man davon absieht, daß ethischen, charitativen Bestrebungen des Staats auf die Dauer ein Erfolg, der in das Gebiet der politischen Imponderabilien gehört, nicht ausbleiben kann, auch wenn man ferner ganz außer Betracht läßt, daß der Staat sein eigenes Interesse schon wahrnimmt, wenn er zum Nutzen seiner wirtschaftlichen und militärischen Leistungsfähigkeit die in den breiten Volksmassen vorhandenen Kräfte möglichst schont und fördert, kann — objektiv betrachtet — nicht bestritten werden, daß Maßregeln der Gesetzgebung, wie sie im Bereich der Gewerbeordnung und der Arbeiterversicherung getroffen werden, an sich geeignet sind, den Klassengegensatz zu vermindern und diese Wirkung haben müßten, wenn dem Erfolge nicht durch außerhalb der Sache stehende Faktoren entgegen gearbeitet würde. Der Staat läßt auf Kosten der wirtschaftlichen Freiheit der Arbeitgeber im Interesse der Arbeitnehmer es nicht mehr zu, daß im wirtschaftlichen Kampfe die Macht allein entscheidet. Die Arbeitnehmer werden durch die Maßnahmen, die gegen die rücksichtslose Ausbeutung ihrer Arbeitskraft getroffen werden, kulturell gehoben und durch die ihnen in der Form der Arbeiterversicherung gemachten Zuwendungen finanziell gestärkt; beides steht übrigens in Wechselwirkung. Es ist anzunehmen, daß auf diesem Wege es mit der Zeit einer größeren Anzahl von Personen aus den ärmeren Schichten gelingen wird, zu höhere Bildung und größerer Wohlhabenheit zu gelangen. Das Interesse der Arbeitgeber und Unternehmer, die bei einer Störung des inneren Friedens viel zu verlieren haben, geht mit dem Staatsinteresse Hand in Hand.

Das Reich befolgt diese Politik mit zunehmender Entschiedenheit; zur Zeit sind außer der schon erwähnten Novelle zur Gewerbeordnung und dem Gesetzentwurf über Arbeitskammern eine allgemeine Reform der Arbeiterversicherung und ein Gesetzentwurf über die Versicherung der Privatangestellten in Vorbereitung; auch die Einführung der Witwen- und Waisenversicherung steht bevor. An einen Stillstand der Sozialpolitik dürfte schon deshalb nicht zu denken sein, weil eine Politik, die sich so eng an die realen Wirtschaftsverhältnisse anschließt wie die Sozialpolitik, also an einen Faktor, der mindestens jetzt und in absehbarer Zeit höchst veränderlich ist und fortwährend neue Erscheinungen zeitigt, ihrerseits auf diese Veränderungen Rücksicht nehmen und ihnen folgen muß, wenn anders nicht alle mit so großen Opfern erworbenen Positionen aufgegeben werden sollen; vgl. die Erklärung des damaligen Staatssekretärs des Innern v. Bethmann Hollweg in der Reichstagssitzung v. 2. Dez. 1907 St.B. 1956 C. Schranken werden dem Reich für die Übernahme von Aufwendungen auf den Fiskus des Reichs und der Einzelstaaten nur durch seine und der Einzelstaaten finanzielle Lage und für die Belastung der Unternehmer und Arbeitgeber nur durch die Rücksicht auf den internationalen Wettbewerb der Industrie gezogen, welch letzterer Gesichtspunkt schon in Betracht gezogen wurde, als die Sozialpolitik in größerem Stile inauguriert wurde und man insbesondere daran ging, die auf die Sonntagsruhe, die Beschränkung der Frauen und Kinderarbeit und die Festsetzung einer Grenze des Arbeitstages bezüglichen Bestimmungen der Gewerbeordnung einzuführen. In dem A.E. an den Reichskanzler v. 4. Febr. 1890 (v. Poschinger Fürst Bismarck als Volkswirt Bd. 3 S. 235) war hierüber folgendes gesagt:

„Ich bin entschlossen, zur Verbesserung der Lage der deutschen Arbeiter die Hand zu bieten, soweit die Grenzen es gestatten, welche Meiner Fürsorge durch die Notwendigkeit gezogen werden, die deutsche Industrie auf dem Weltmarkte konkurrenzfähig zu erhalten und dadurch ihre und der Arbeiter Existenz zu sichern. Der Rückgang der heimischen Betriebe durch Verlust ihres Absatzes im Auslande würde nicht nur die Unternehmer, sondern auch ihre Arbeiter brotlos machen. Die in der internationalen Konkurrenz begründeten Schwierigkeiten der Verbesserung der Lage unserer Arbeiter lassen sich nur durch internationale Verständigung der an der Beherrschung des Weltmarktes beteiligten Länder, wenn nicht überwinden, doch abschwächen."

vgl. auch den Erlaß des Fürsten Bismarck an den Botschafter in London v. 8. Febr. 1890 (v. Poschinger a. a. O. S. 237). Bei dieser Frage des internationalen Wettbewerbs ist allerdings zu berücksichtigen, daß bisher das Ausland in der Sozialpolitik nicht annähernd so weit gegangen ist als Deutschland und daß die ausländische Industrie deshalb viel geringere Lasten trägt. Innerhalb der durch die Konkurrenz des Auslandes für die Belastung der heimischen Industrie gezogenen Schranken aber wird, solange die wirtschaftlichen Verhältnisse im Fluß sind und namentlich Industrie und Handel sich intensiv und extensiv so fortentwickeln, und solche Umwälzungen durchmachen, wie es in gegenwärtiger Zeit geschieht, auch die soziale Gesetzgebung sich fortentwickeln müssen. Mit Rücksicht auf die großen sozialen Aktionen, die das Reich seit etwa drei Jahrzehnten ausgeführt hat und mit Rücksicht auf die Kontinuität der politischen Haltung, die dabei beobachtet wird, kann man sogar sagen, daß es jetzt bereits zu den politischen Traditionen sowohl des Reichs wie — infolge seines Beispiels — auch der Einzelstaaten gehört, den wirtschaftlich Schwachen im wirtschaftlichen Kampfe beizustehen.

Jedoch ist, was die Rechtsfrage anbetrifft, folgender Gesichtspunkt festzuhalten: Es gibt keine positive Verfassungsbestimmung, die das Reich verpflichtet, Sozialpolitik zu treiben, keine Vorschrift, die etwa dem Reich die Pflicht zur Aufhebung aller sozialen Not auferlegt. Es kann sogar in Zweifel gezogen werden, ob man bei der Feststellung der Reichsverfassung an diese Politik, für die es weder in noch außerhalb Deutschlands ein Vorbild gab, gedacht hat, und ob man insbesondere bei dem Worte „Versicherungswesen" im Art. 4 Ziffer 1 an die jetzt ins Leben getretene Arbeiterversicherung gedacht hat, die wie Laband III S. 266ff. mit Recht bemerkt, überhaupt nur im wirtschaftlichen und nicht im juristischen Sinne eine Versicherung darstellt, da die Vertragsfreiheit dabei völlig aufgehoben ist. Wird die Arbeiterversicherung durch Art. 4 nicht gedeckt, so haben die darauf bezüglichen Gesetze, indem sie dem Reich die Kompetenz zu dieser in der Reichsverfassung nicht vorgesehenen praktischen Betätigung der Sozialpolitik übertragen haben, eine Änderung der Reichsverfassung geschaffen. Ausdrücklich braucht die Änderung nicht erklärt zu sein. Es genügt, daß die Vorschriften des Art. 78 gewahrt worden sind, und es ist anzunehmen, daß dies geschehen ist. Die Kompetenz des Reichs wird dadurch bestimmt, daß Art. 4 durch eine prägnante Bezeichnung die Materie angibt, die der Reichsgesetzgebung überlassen wird. Es ist durch die Reichsverfassung nichts darüber bestimmt, in welchem Geiste die durch Art. 4 vorgesehenen

Maßregeln der Gesetzgebung ausgeführt werden sollen, ob dabei nur Gründen der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit oder auch ethischen Erwägungen Raum gegeben werden soll. Man darf deshalb nicht folgern, daß weil das Reich die eine oder andere dieser Materien, z. B. die Gewerbeordnung unter vorwiegend sozialpolitischen Gesichtspunkten gesetzlich geregelt hat, nun jede Maßregel der Sozialpolitik zu seiner Kompetenz gehöre; nur soviel ist zuzugeben, daß das Reich im Rahmen seiner durch Art. 4 umschriebenen Kompetenz für die Betätigung der Sozialpolitik freien Spielraum hat. Die Sozialpolitik ist schon deshalb keine ausschließliche Domäne des Reichs, weil die praktische Ausführung eines großen Teils der sozialpolitischen Gesetze, insbesondere der Gewerbeordnung, soweit dabei die Organe des Staates beteiligt sind, den Einzelstaaten überlassen ist. Auch die Einzelstaaten sind daher auf dem Gebiete der Sozialpolikik vor neue und große Aufgaben gestellt und es ist insbesondere nicht gerechtfertigt, alle an sich möglichen sozialpolitischen Zwecke, die mit dem gewerblichen Leben im Zusammenhange stehen, ohne weiteres der Kompetenz des Reichs zuzuzählen. Es ist auch hier stets im Auge zu behalten, daß die Vermutung für die Kompetenz der Einzelstaaten spricht.

Die Kompetenz des Reichs ist z. B. nicht begründet für Aktionen, die in das Gebiet oder Wohlfahrtspolizei fallen, und nur unter diesem Gesichtspunkt noch als Staatsaufgabe anerkannt werden können. Hierher gehört die Beilegung von Streikes; vgl. die Reichstagsverhandlung v. 26. Jan. 1904 St.B. 524ff. Streikes, mögen sie mit oder ohne innere Berechtigung begonnen sein, mögen sie gelingen oder mißlingen, welch letzterer Fall so oft eintritt, lediglich deshalb, weil von den Urhebern die ihnen zur Verfügung stehenden Machtmittel überschätzt wurden, stellen durch die mit ihnen verbundene Schädigung des Nationalvermögens stets ein wirtschaftliches Übel dar, und deshalb handelt es sich bei der Beilegung von Streikbewegungen um ein sozialpolitisches Ziel, das den allgemeinen Staatsaufgaben nicht fremd ist, aber nur die Einzelstaaten können nach Lage des geltenden Rechts eine dahingehende Tätigkeit entfalten, wenn im einzelnen Falle unmittelbare Eingriffe unternommen werden sollen, weil hierin nichts anderes als ein Akt der Wohlfahrtspolizei gefunden werden kann. Unter dem gleichen Gesichtspunkt hat die Reichsverwaltung die Zuständigkeit des Reichs abgelehnt, als in der Reichstagssitzung v. 18. Jan. 1902 St.B. 3486B an sie das Verlangen gestellt wurde, für akute wirtschaftliche Notstände sogen. Notstandsdarlehn zu gewähren und der ungünstigen Konjunktur des Arbeitsmarktes durch Schaffung vermehrter Arbeitsgelegenheit zu Hilfe zu kommen, ferner als in der Reichstagssitzung v. 21. April 1904 St.B. 2288 das Einschreiten der Reichsverwaltung gegenüber der Stilllegung von Zechen gefordert wurde; in d. J. 1903 und 1904 waren nämlich im Rheinisch-Westfälischen Kohlenrevier zur Verminderung der Produktion mit Rücksicht auf Produktionseinschränkungen, die das Kohlensyndikat angeordnet hatte, Zechen stillgelegt und dadurch die Arbeitsgelegenheit vermindert worden. Hier spielte übrigens auch die streitige Frage hinein, ob das Reich zu Eingriffen in das Bergrecht kompetent sei, eine Frage, deren Lösung davon abhängt, ob man dem Worte Gewerbebetrieb im Sinne des Art. 4 Ziff. 1 die weitere Bedeutung gibt, die es, wie anzunehmen ist, im Art. 3 R.V. hat, oder den eingeschränkten Sinn, welcher der Gewerbeordnung zugrunde

liegt — für die weitere Auslegung sind u. a. Hänel Staatsrecht I S. 687 ff. und Arndt S. 165, für die engere Auslegung: v. Seydel S. 65 ff., v. Landmann Gewerbeordnung S. 25 ff. sowie die Reichsverwaltung und die preußische Staatsregierung, vgl. die Erklärung des Staatssekretärs des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 1. Febr. 1905 St.B. 4199. Jedesfalls hat das Reich von der ihm eventuell verliehenen Kompetenz bisher keinen Gebrauch gemacht, vielmehr durch Art. 67 das Einf.-Ges. zum B.G.B. die Zuständigkeit der Einzelstaaten ausdrücklich anerkannt, wie der damalige Staatssekretär des Innern v. Bethmann Hollweg in der Reichstagssitzung v. 17. Jan. 1908 St.B. 2510CD hervorgehoben hat. Ist dies aber der Fall, so erstreckt sich auch das durch Art. 4 begründete Aufsichtsrecht des Reichs nicht auf das Bergwesen; vgl. Art. 4 A II 3 S. 104 ff. Im übrigen ist auch für die Fälle, in denen die Kompetenz des Reichs zur Regelung gewerblicher Fragen unbestreitbar ist, zu bemerken, daß in der Regel die Bestimmungen der Gewerbeordnung nur ein Minimum darstellen, über das die Landesgesetze hinausgehen können; insbesondere steht § 1 der Gew.O., der den Grundsatz der Gewerbefreiheit aufstellt, nicht schlechthin der landesgesetzlichen Regelung von gewerblichen Betrieben entgegen, vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Reichs-Justizamts Nieberding in der Reichstagssitzung v. 18. Juni 1904 St.B. 3209 B; z. B. verhindern die Bestimmungen der Gew.O. über die Approbation der Ärzte, die Konzessionspflicht von Theaterunternehmungen und das Verbot des Handels mit Lotterielosen im Umherziehen nicht die weitergehenden landesgesetzlichen und landespolizeilichen Einschränkungen dieser Gewerbebetriebe, vgl. für den ärztlichen Beruf (Frage der Zulassung von Frauen) die Reichstagsverhandlung v. 21. Jan. 1898, für die Frage der landespolizeilichen Regelung der Theaterzensur den Kommissionsbericht v. 22. Mai 1905 (Anl. der 11. Leg.-Per. Sess. 1 Bd. 7 S. 3840 Nr. 635), für die Regelung des Handels mit Lotterielosen die Entsch. des Kammergerichts v. 24. April 1893 (Johow Bd. 14 S. 252).

g) Versicherungswesen.

Hier ist zunächst die Arbeiterversicherung zu nennen. Zu ihrer Entstehungsgeschichte, ihrem sozialpolitischen Charakter und dem Verhältnis zu Art. 4 Ziff. 1 vgl. S. 128 ff. Die Arbeiterversicherung hat drei Zweige:

1. die Krankenversicherung,
2. die Unfallversicherung,
3. die Alters- und Invalidenversicherung.

Die Krankenversicherung ist durch das Reichsgesetz v. 15. Juni 1883 R.G.Bl. S. 73 eingeführt. Nach Abänderungen durch die Reichsgesetze v. 28. Jan. 1885 R.G.Bl. S. 5 und v. 10. April 1892 R.G.Bl. S. 379 wurde der Text unter d. 10. April 1892 R.G.Bl. S. 417 neu bekannt gemacht. Weitere Abänderungen brachten die Novellen v. 30. Juni 1900 R.G.Bl. S. 332 und v. 25. Mai 1903 R.G.Bl. S. 233. Danach sind die meisten gewerblichen Arbeiter und ein großer Teil der technischen und kaufmännischen Angestellten gegen Krankheit zwangsweise versichert, sofern die Beschäftigung dieser Personen nicht durch die Natur ihres Gegenstandes oder im voraus durch den Arbeitsvertrag auf einen Zeitraum von weniger als einer Woche beschränkt ist. Es wird im Krankheitsfalle gewährt: vom Beginn der

Krankheit ab freie ärztliche Behandlung, Arznei und andere Heilmittel, und zwar nötigenfalls 26 Wochen lang, ferner im Falle der Erwerbsunfähigkeit vom dritten Tage nach der Erkrankung ab für jeden Arbeitstag ein Krankengeld in Höhe der Hälfte des ortsüblichen Tagelohnes gewöhnlicher Tagearbeiter und zwar ebenfalls 26 Wochen lang. Die Kosten der Versicherung werden durch Beiträge der Versicherten gedeckt. Zur Durchführung der Versicherung werden Krankenkassen gebildet, d. h. genossenschaftliche, lediglich aus den Versicherten selbst bestehende Selbstverwaltungskörper, die unter einer sehr eingeschränkten Aufsicht der Staats- und Kommunalbehörden stehen.

Die Unfallversicherung ging aus der namentlich vom Fürsten Bismarck vertretenen Anschauung hervor, daß das Haftpflichtgesetz den Arbeitern gegenüber nicht genüge und durch eine andere Regelung ersetzt werden müsse, bei der von der Frage eines subjektiven Verschuldens bei Feststellung der Entschädigung grundsätzlich Abstand genommen werde, die tatsächliche Unterstützungsbedürftigkeit der Arbeiter als Folge des Unfalls den Ausgangspunkt bilde, für die Unterstützung gewisse Maximalbeiträge festgestellt und die Mittel im Wege der Versicherung aufgebracht werden. — Votum des Fürsten Bismarck v. 28. August 1880 (v. Poschinger Aktenstücke Bd. 2 S. 4).

Die Unfallversicherung wurde zuerst geregelt durch das Reichsgesetz v. 6. Juli 1884 R.G.Bl. S. 69. Nach verschiedenen Abänderungen und Ergänzungen, deren wichtigste in dem Reichsgesetz v. 30. Juni 1900 R.G.Bl. S. 335 enthalten ist, wurde der Text unter d. 5. Juli 1900 R.G.Bl. S. 573 neu bekannt gemacht. Der Unfallversicherung ist zwangsweise der größte Teil der gewerblichen und landwirtschaftlichen Arbeiter sowie der Seeleute unterworfen. Die Versicherung erstreckt sich auf die Folgen der bei dem Betriebe sich ereignenden Unfälle. Falls durch einen derartigen Unfall eine Verletzung eintritt, wird als Schadensersatz vom Beginn der 14. Woche nach Eintritt des Unfalls ab freie ärztliche Behandlung, Heilmittel in weitem Umfange und eine Rente für die Dauer der Erwerbsunfähigkeit gewährt. Die Rente richtet sich nach dem Grade der Erwerbsunfähigkeit und steigt bei völliger Erwerbsunfähigkeit bis zu zwei Drittel des Jahresarbeitsverdienstes, bei einem hohen Grade von Hülfslosigkeit ausnahmsweise bis zur vollen Höhe des Jahresarbeitsverdienstes; im Falle der Tötung wird ein Sterbegeld und eine Rente für die Witwen und Waisen (bis 60 % des Arbeitsverdienstes), eventuell auch für Verwandte der aufsteigenden Linie gewährt. Die Kosten der Versicherung werden ausschließlich durch Beiträge der Arbeitgeber aufgebracht. Zur Durchführung der Versicherung sind Berufsgenossenschaften aus den zahlungspflichtigen Arbeitgebern gebildet, die bei grundsätzlicher Wahrung des Selbstverwaltungsrechts dieser Korporationen unter der Aufsicht einer unabhängigen Reichsbehörde, des Reichs-Versicherungsamtes, stehen. Die Rentenansprüche werden nicht im ordentlichen Rechtswege verfolgt, jedoch ist ein geordneter Instanzenzug eingerichtet. Gegen den Bescheid der Berufsgenossenschaft, die an erster Stelle über den Anspruch entscheidet, steht den Versicherten die Berufung an das Arbeiter-Schiedsgericht und gegen dessen Entscheidung den Versicherten wie den Berufsgenossenschaften der Rekurs an das Reichs-Versicherungsamt zu, das endgültig entscheidet. Die Sorge für die Unfallverhütung liegt — unter Mitwirkung und Oberaufsicht des Reichs-Ver-

ficherungsamts — in erster Reihe den Berufsgenossenschaften als denjenigen Organen ob, welche den aus einer mangelhaften Unfallverhütung entstehenden finanziellen Schaden zu tragen haben. (Diese letztere Regelung hatte Fürst Bismarck schon lange Zeit, ehe die Unfallversicherung ins Leben trat, befürwortet; vgl. v. Poschinger Aktenstücke Bd. 1 S. 266.)

Die Alters- und Invalidenversicherung wurde ursprünglich geregelt durch das Reichsgesetz v. 22. Juni 1889 R.G.Bl. S. 97. Jetzt ist maßgebend das Invalidenversicherungsgesetz v. 13. Juli 1899 R.G.Bl. S. 393 (neue Bekanntmachung S. 463). Der Versicherung sind zwangsweise unterworfen: alle Personen, die als Arbeiter, Gehülfen, Gesellen, Lehrlinge oder Dienstboten gegen Lohn oder Gehalt beschäftigt werden, ferner mehrere Kategorien von Angestellten höherer Art, deren regelmäßiger Jahresarbeitsverdienst 2000 ℳ nicht übersteigt; endlich kann durch Beschluß des Bundesrats die Versicherungspflicht auf die Unternehmer kleiner Gewerbebetriebe ausgedehnt werden. Gegenstand der Versicherung ist der Anspruch auf Gewährung einer Rente für den Fall der Erwerbsunfähigkeit oder des Alters. Altersrente erhält ohne Rücksicht auf das Vorhandensein von Erwerbsunfähigkeit derjenige Versicherte, der das 70. Lebensjahr vollendet hat. Invalidenrente erhält ohne Rücksicht auf das Lebensalter derjenige Versicherte, dessen Erwerbsfähigkeit infolge von Alter, Krankheit oder anderen Gebrechen dauernd auf weniger als ein Drittel herabgesetzt ist. Eine gewisse Wartezeit ist Voraussetzung der Rentengewährung. Die Kosten der Versicherung werden durch Beiträge aufgebracht, welche die Arbeitgeber und die Versicherten zu gleichen Teilen leisten sowie dadurch, daß das Reich zu den in jedem Jahre tatsächlich zu zahlenden Renten einen festen Zuschuß gewährt, der für jede Rente 50 ℳ beträgt. Zur Durchführung der Versicherung sind Versicherungsanstalten für größere Bezirke gebildet. Ihre Geschäfte werden durch einen Vorstand verwaltet. Der Vorstand besteht aus einem oder mehreren Beamten des weiteren Kommunalverbandes oder Bundesstaats, für den die Versicherungsanstalt errichtet ist. Die Arbeitgeber und die Versicherten haben in den anderen Organen der Versicherungsanstalt (Ausschuß und Rentenstellen) eine gleiche Anzahl von Vertretern. Die Versicherungsanstalten unterliegen der Beaufsichtigung durch das Reichs-Versicherungsamt. Die Entscheidungen dieser Behörde sind endgültig, doch erstreckt sich das Aufsichtsrecht nur auf die Befolgung der gesetzlichen und statutarischen Vorschriften. Über den Rentenanspruch entscheidet an erster Stelle der Vorstand der Versicherungsanstalt. Gegen dessen Bescheid steht den Versicherten die Berufung an das Arbeiter-Schiedsgericht, und gegen dessen Entscheidung den Versicherten und dem Vorstand der Versicherungsanstalt die Revision zu, über die das Reichs-Versicherungsamt endgültig entscheidet.

In Vorbereitung ist eine Reform der Arbeiterversicherung, mit dem Ziel, den Kreis derjenigen Personen, die gegen Krankheit und Invalidität zu versichern sind, nach einheitlichen Gesichtspunkten zu bestimmen, und insbesondere die Krankenversicherung auf die land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter sowie auf die Hausgewerbetreibenden auszudehnen, und durch die Einrichtung einer als Organ für alle Zweige der Arbeiterversicherung einheitlich fungierenden Lokalbehörde, die mit Beisitzern aus den Kreisen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu besetzen ist, eine Entlastung des Reichs-

Versicherungsamtes herbeizuführen, ferner die Leistungsfähigkeit der Krankenkassen durch Verteilung des Risikos auf umfangreichere Verbände zu erhöhen; vgl. Erklärung des damaligen Staatssekretärs des Innern von Bethmann Hollweg in der Reichstagssitzung v. 2. Dez. 1907 St.B. 1958 B. Außerdem ist in Vorbereitung eine Versicherung der Privatangestellten gegen Alter und Invalidität, ferner die Einrichtung der Witwen- und Waisenversorgung auf Grund der Mehreinnahmen gewisser Zollerträge gemäß § 15 des Zolltarifgesetzes v. 25. Dez. 1902 R.G.Bl. S. 303.

Außer der Arbeiterversicherung ist von den in das Gebiet des „Versicherungswesens" fallenden Reichsgesetzen noch hervorzuheben das den materiellen Inhalt der Versicherungsgeschäfte regelnde Gesetz v. 30. Mai 1908 R.G.Bl. S. 263 und das Gesetz über die privaten Versicherungsunternehmungen v. 12. Mai 1901 R.G.Bl. S. 139. Nach letzterem Gesetz unterliegen Privatunternehmungen, die den Betrieb von Versicherungsgeschäften zum Gegenstande haben, mit wenigen Ausnahmen der Beaufsichtigung. Wenn der Geschäftsbetrieb der Unternehmung auf das Gebiet eines Bundesstaats beschränkt ist, wird die Aufsicht in der Regel durch Landesbehörden, andernfalls durch eine Reichsbehörde, das Kaiserliche Aufsichtsamt für Privatversicherung ausgeübt, dessen Entscheidungen grundsätzlich endgültig sind. Die Versicherungsunternehmungen bedürfen zum Geschäftsbetriebe der Erlaubnis der Aufsichtsbehörde, die von dem Nachweis eines Bedürfnisses nicht abhängig gemacht und nur versagt werden darf, wenn der Geschäftsplan gesetzlichen Vorschriften zuwiderläuft oder nach dem Geschäftsplan die Interessen der Versicherten nicht hinreichend gewahrt sind oder die dauernde Erfüllbarkeit der aus den Versicherungen sich ergebenden Verpflichtungen nicht genügend dargetan ist oder Tatsachen vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, daß ein den Gesetzen oder guten Sitten entsprechender Geschäftsbetrieb nicht stattfinden wird. Der Aufsichtsbehörde liegt es ob, den ganzen Geschäftsbetrieb der Versicherungsunterneehmungen, insbesondere die Befolgung der gesetzlichen Vorschriften und die Einhaltung des Geschäftsplans zu überwachen. Zu diesem Zwecke hat sie weitgehende Befugnisse zu Zwangsmaßregeln. Ausländische Versicherungsunternehmungen sind noch schärferen Eingriffen unterworfen. Das Gesetz verfolgt die Tendenz, das Publikum gegen Benachteiligung durch unbillige oder unverständliche Versicherungsbedingungen und eine leichtsinnige oder unredliche Geschäftsführung der Versicherungsunternehmungen zu schützen.

Nach Ziff. IV des Versailler Schlußprotokolls v. 23. Nov. 1870 B.G.Bl. S. 23 wurde „als vertragsmäßige Bestimmung in Anbetracht der in Bayern bestehenden besonderen Verhältnisse bezüglich des Immobiliar-Versicherungswesens und deren engen Zusammenhanges mit dem Hypothekar-Kreditwesen" festgestellt, daß, wenn sich die Gesetzgebung des Bundes mit dem Immobiliar-Versicherungswesen befassen sollte, die vom Bunde zu erlassenden gesetzlichen Bestimmungen in Bayern nur mit Zustimmung der Bayrischen Regierung Geltung erlangen können. Demgemäß bestimmt § 125 Abs. 4 des Gesetzes über die privaten Versicherungsunternehmungen, daß das Gesetz, soweit es sich um das Immobiliar-Versicherungswesen handelt, in Bayern nur mit Zustimmung der Bayrischen Regierung in Kraft tritt. Eine entsprechende Vorschrift enthält Art. 2 des Einf.-Ges. zu dem Gesetz über den Versicherungsvertrag v. 30. Mai 1908 R.G.Bl. S. 305.

h) **Art. 3 im Verhältnis zu den unter a—g genannten Materien.**

Der Satz „soweit diese Gegenstände nicht schon durch den Art. 3 dieser Verfassung erledigt sind", ist nicht dahin zu verstehen, daß die weitere reichsgesetzliche Regelung ausgeschlossen ist, weil Art. 3 über die Materien schon einige Bestimmungen enthält. Art. 3 bestimmt nur, daß gerade auf diesen Gebieten das gemeinsame Indigenat, der Grundsatz der Gleichberechtigung der Angehörigen verschiedener Bundesstaaten, vorzugsweise zur Geltung kommt, und bei einer weitergehenden reichsgesetzlichen Regelung muß der Grundsatz des Art. 3 gewahrt bleiben; vgl. die Erklärung des Bundeskommissars v. Savigny in der Sitzung des konst. Reichstags v. 19. März 1867 St.B. 250.

i) **Kolonisation.**

Gemeint ist nur die äußere, nicht die innere Kolonisation. Bezüglich der Kolonisation im Auslande ist die Kompetenz des Reichs nach keiner Richtung beschränkt; vgl. die Erklärung des Bundeskommissars v. Savigny in der Sitzung des konst. Reichstags v. 20. März 1867 St.B. 271 f.

Das Reich hat auf Grund der ihm durch das Wort „Kolonisation" im Art. 4 Ziff. 1 zugewiesenen Kompetenz eine Reihe von Kolonien erworben und die Rechtsverhältnisse der Schutzgebiete durch das Gesetz v. 17. April 1886 R.G.Bl. S. 75 geregelt. Dieses Gesetz wurde mehrfach ergänzt und schließlich u. d. 10. Sept. 1900 als „Schutzgebietsgesetz" im R.G.Bl. S. 813 neu bekannt gemacht. Danach übt die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten der Kaiser im Namen des Reichs aus (S. 1). Im übrigen enthält das Gesetz Bestimmungen über die Gerichtsverfassung, das Gerichtsverfahren und die Rechtsordnung (§§ 2—8), über die Führung der Reichsflagge durch Eingeborene (§ 10) und über die Organisation und Rechtsfähigkeit der deutschen Kolonialgesellschaften (§§ 11—13). Nach § 9 kann Ausländern, die sich in den Schutzgebieten niederlassen, sowie Eingeborenen durch Naturalisation die Reichsangehörigkeit von dem Reichskanzler verliehen werden. Der Reichskanzler ist ermächtigt, die Befugnis einem anderen kaiserlichen Beamten zu übertragen. Dies ist der einzige Fall, in welchem die Reichsangehörigkeit unmittelbar, d. h. ohne Vermittelung der Staatsangehörigkeit eines Bundesstaats oder des Reichslandes Elsaß-Lothringen erworben werden kann. Nach § 14 wird Angehörigen der im Deutschen Reiche anerkannten Religionsgemeinschaften in den Schutzgebieten Gewissensfreiheit und religiöse Duldung gewährleistet. Die freie und öffentliche Ausübung dieser Kulte, das Recht der Erbauung gottesdienstlicher Gebäude und der Einrichtung von Missionen der bezeichneten Religionsgemeinschaften unterliegen keinerlei gesetzlicher Beschränkung und Hinderung. Nach § 15 hat der Reichskanzler ein umfangreiches Verordnungsrecht und kann diese Befugnis zum Teil auf die mit einem Kaiserlichen Schutzbriefe für das betreffende Schutzgebiet versehene Kolonialgesellschaft sowie auf die Beamten des Schutzgebietes übertragen.

Noch zu erwähnen ist unter dem Titel „Kolonisation" von wichtigeren Reichsgesetzen das Gesetz über die Bildung deutscher Kommunalverbände in den Konsulargerichtsbezirken v. 3. Juni 1905 R.G.Bl. S. 547, das Gesetz v. 2. Febr. 1889 betr. Bekämpfung des Sklavenhandels und Schutz der deutschen Interessen in Ostafrika R.G.Bl. S. 3 und 10 sowie das

Gesetz v. 28. Juli 1895 betr. die Bestrafung des Sklavenraubes und des Sklavenhandels R.G.Bl. S. 425.

k) **Auswanderungswesen.**

Diese Materie ist durch das Reichsgesetz über das Auswanderungswesen v. 9. Juni 1897 R.G.Bl. S. 463 geregelt. Es enthält aus sozialpolitischen Erwägungen strenge Kontrollvorschriften für die Unternehmer und Agenten, welche die Beförderung von Auswanderern nach außerdeutschen Ländern betreiben. Auch gibt das Gesetz zur Sicherheit der Auswanderer gegen Ausbeutung eine Reihe von Bestimmungen, die für die Beförderung der Auswanderer die Vertragsfreiheit zwischen diesen und den Unternehmern einschränken. Zur Ausübung der Kontrolle sind Landesbehörden und Reichskommissare und ein sachverständiger Beirat bestimmt.

Ferner gehören teils in dieses Gebiet, teils in das Gebiet der Kolonisation die Reichsgesetze betr. die Postdampfschiffahrtsverbindungen mit überseeischen Ländern, durch die der Reichskanzler ermächtigt wird, die Einrichtung und Unterhaltung von regelmäßigen Postschiffahrtsverbindungen zwischen Deutschland einerseits und überseeischen Ländern andererseits auf einen längeren Zeitraum — in der Regel 15 Jahre — an geeignete deutsche Unternehmer zu übertragen und in den hierüber abzuschließenden Verträgen Beihülfen bis zu einem Höchstbetrage aus Reichsmitteln zu bewilligen. In den Verträgen können den Unternehmern bezüglich des Schiffahrtsbetriebes bestimmte Verpflichtungen auferlegt werden, z. B. Kurs des Schiffes, Schnelligkeit, anzulaufende Häfen, Häufigkeit der Schiffahrtsverbindung usw. Die Verträge bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundesrats und sind ebenso wie die auf Grund der Verträge geleisteten Zahlungen dem Reichstage bei Vorlage des nächsten Reichshaushalts-Etats mitzuteilen. — Reichsgesetze v. 6. April 1885 R.G.Bl. S. 85, v. 27. Juni 1887 R.G.Bl. S. 275, v. 1. Febr. 1890 R.G.Bl. S. 19, v. 20. März 1893 R.G.Bl. S. 95, v. 13. April 1898 R.G.Bl. S. 163, v. 25. Mai 1900 R.G.Bl. S. 239, v. 3. Juni 1908 R.G.Bl. S. 361, v. 8. März 1909 R.G.Bl. S. 307.

Ziffer 2.

a) **Die Zollgesetzgebung und die für die Zwecke des Reichs zu verwendenden Steuern.**

Die wichtigsten aus dieser Kompetenz des Reichs hervorgegangenen gesetzlichen Bestimmungen sind bei Art. 35 erwähnt. Jedoch ist bei Art. 4, der die Aufgabe hat, die Zuständigkeit des Reichs von derjenigen der Einzelstaaten abzugrenzen, eine Prüfung der Frage am Platze, ob das Reich über die ihm durch Art. 35 und 70 zugewiesenen indirekten Steuern hinaus das Recht zur Erhebung direkter Steuern hat. In dem Entwurf der Verfassung des Norddeutschen Bundes befand sich im Art. 4 Ziff. 2 vor dem Wort „Steuern" das Wort „indirekte". Auf Antrag des Abg. Baumstark (Reichstagssitzung von 20. März 1867 St.-B. S. 273) wurde das Wort „indirekte" gestrichen; alle Abgeordneten, die zur Sache das Wort ergriffen, Baumstark, Braun, Gumprecht, Graf Schwerin, ferner der Bundeskommissar Finanzminister von der Heydt haben bei dieser Gelegenheit ausdrücklich erklärt, es sei damit nichts in dem Sinne entschieden, daß die direkten

Steuern nunmehr einzuführen seien. Aus der Annahme dieses Amendements ergibt sich in der Tat nicht mehr, als daß das positive staatsrechtliche Hindernis für die Einführung direkter Reichssteuern, das durch die ursprüngliche Fassung der Bestimmung gegeben war, aufgehoben ist.

Für den Begriff der „Steuer" ist im Gegensatz zu dem der „Gebühr" wesentlich, daß der die Steuer erhebende Staat oder sonstige öffentliche Verband keine Gegenleistung gewährt; vgl. Schwarz und Strutz, I S. 1059.

Über die Abgrenzung des Begriffs der „direkten" von den „indirekten" Steuern besteht Streit. Man hat teilweise das Unterscheidungsmerkmal in der Grundlage für die Bemessung der Steuer gefunden und als „direkte" Steuern diejenigen bezeichnet, die vom Erwerbe oder Besitz geldwerter Güter, als „indirekte" diejenigen, die von dem Verbrauch solcher Güter erhoben werden; auf die letzteren Steuern würde die Bezeichnung „indirekte" insofern zutreffen — so ist von den Anhängern dieser Ansicht angeführt worden — als Steuern nur gezahlt werden können von Gütern, die man noch besitzt, und deshalb würden die auf den Verbrauch von Gütern gelegten Steuern nicht aus diesen Gütern unmittelbar, sondern nur noch aus den im Besitz des Steuerzahlers verbliebenen Gütern, aus den ersteren also nur mittelbar oder indirekt entrichtet; vgl. Schwarz und Strutz I S. 1060. Hiergegen ist einzuwenden: die meisten indirekten Steuern (Branntwein, Bier, Tabak usw.), die als solche anerkannt sind, werden nicht vom tatsächlichen Verbrauch, sondern schon von der Produktion erhoben, gewissermaßen von dem Akt, mit dem sie der Produzent durch den Fabrikationsprozeß erwirbt, und dann müßten im Sinne des oben angeführten Standpunktes alle diese Steuern direkte sein. Eine feste und klare Begriffsbestimmung für die direkten und indirekten Steuern ist noch nicht gefunden. Die Praxis hat daher um so größeres Gewicht, und unter diesen Umständen ist es zu beachten, daß nach preußischem Finanzrecht, d. h. nach dem preußischen Staatshaushaltsetat die Erbschaftssteuer, um die sich der Streit über den Begriff der direkten und indirekten Steuern vorzugsweise bewegt, von jeher als indirekte Steuer behandelt wird. Die Steuern, die auf zum Verbrauch bestimmte Güter gelegt sind (Art. 35 R.V.) sind allseitig als indirekte Steuern anerkannt, während die auf Einkommen und Besitz gelegten Steuern allseitig als direkte Steuern anerkannt sind. Zweifel bestehen nur für die Erbschaftssteuer. Bis zu dem die Erbschaftssteuer für das Reich einführenden Reichsgesetz betr. die Ordnung des Reichshaushalts und die Tilgung der Reichsschulden v. 3. Juni 1906 R.G.Bl. S. 621 hatte das Reich unbestrittener Weise nur indirekte Steuern zu seiner Verfügung. Zu den im Art. 35 R.V. genannten Steuerobjekten sind später noch hinzugekommen: Schaumwein, Spielkartenstempel, Wechselstempel, die Stempelabgaben für Wertpapiere, Kaufgeschäfte usw., Lotterieloose und Schiffsfrachturkunden. Das Gesetz v. 3. Juni 1906 brachte neben Erhöhungen der bestehenden Steuern und einer besonderen Steuer für Zigaretten, neuen Stempelabgaben für Personenfahrkarten, Erlaubniskarten für Kraftfahrzeuge und die Aufstellungen der Aktiengesellschaften usw. über die an die Mitglieder des Aufsichtsrats gezahlten Tantiemen als neue bisher nur in den Einzelstaaten eingeführt gewesene Steuer die Erbschaftssteuer. Aus der Finanzreform von 1909 gingen neben einer Erhöhung der bestehenden Steuern für Branntwein, Bier und Tabak neue Stempelabgaben für Gewinn-

anteilschein- und Zinsbogen, Schecks und Grundstücksübertragungen sowie eine neue Steuer für Zündwaren und Leuchtmittel hervor. Gegenstand der Erbschaftssteuer ist nach § 1 des Erbschaftssteuergesetzes R.G.Bl. 1906 S. 654 „der Erwerb von Todeswegen". Diese Steuer ist vielfach als direkte bezeichnet worden. Nach preußischem Finanzrecht wird sie als indirekte behandelt, und dies ist begründet, wenn man als direkte Steuern nur diejenigen anerkennt, die an einem wirtschaftlichen Zustand oder an eine Gesamtheit von wirtschaftlichen Vorgängen, als indirekte dagegen solche, die an einen einzelnen Vorgang anknüpfen. Der Erwerb von Todeswegen ist ein einmaliger Vorgang, kein dauernder Zustand und keine Gesamtheit wirtschaftlicher Vorgänge, und die Erbschaftssteuer kann deshalb nicht wie die Einkommens- und sonstigen direkten Vermögenssteuern jährlich erhoben werden, sondern ihre Erhebung ist von dem zufälligen Eintritt des sie bedingenden Ereignisses, des Todesfalles, abhängig. Vgl. die Erklärungen des Staatssekretärs des Reichs-Schatzamts Freih. v. Stengel in den Reichstagssitzungen v. 12. Dez. 1905, v. 11. Jan. 1906 St.B. 463 A. v. 11. Mai 1906 St.B. 3117C) und v. 3. Dez. 1907 St.B. 2016CD, vgl. ferner folgende Bemerkung des Direktors im Reichsschatzamt Kühn in der Reichstagssitzung v. 14. Mai 1906 St.B. 3167B:

„Es liegt im Wesen der indirekten Steuern, daß sie nicht an einen Zustand, sondern an eine Handlung anknüpfen und daß es also gewissermaßen im Belieben der Steuerpflichtigen liegt, ob er sich der Zahlung der Steuer unterwerfen wolle oder nicht."

Man kann dies cum grano salis auf die Erbschaftssteuer anwenden. Eine Erbschaft anzutreten (d. h. im Sinne des B.G.B. von der Befugnis zur Ausschlagung keinen Gebrauch zu machen) oder eine sonstige Zuwendung von Todeswegen anzunehmen, ist ein Akt des freien Willens, den man vornehmen oder unterlassen kann. Eine Bestätigung dafür, daß die Erbschaftssteuer in der Praxis als direkte behandelt wird, ist auch in der Auslegung zu erkennen, die das Reichsgesetz wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung v. 13. Mai 1870 R.G.Bl. S. 119 (jetzt v. 22. März 1909 R.G.B. S. 332) gefunden hat. Das Gesetz bezieht sich nach seinem klaren Wortlaut (§§ 1, 2) nur auf die „direkten Staatssteuern." Dieser Begriff ist nach der ständigen Praxis der Verbündeten Regierungen dahin ausgelegt worden, daß er die Erbschaftssteuer nicht umfaßt, und deshalb sind, um auch für die Erbschaftssteuer der Einzelstaaten die Doppelbesteuerung auszuschließen, seit der Gründung des Reichs zwischen den Verbündeten Regierungen eine Anzahl besonderer Verträge geschlossen worden, die gegenstandslos und überflüssig wären, wenn die Erbschaftssteuern unter den Begriff der „direkten Staatssteuern" im Sinne des Ges. v. 13. Mai 1870 fielen; vgl. die Erklärung des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Freih. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 27. März 1906 St.B. 2339 und den Kommissionsbericht des Reichstages Anl. der 11. Leg.-Per. Sess. 2 Bd. 5 S. 3973 Nr. 360. Andererseits ist allerdings zuzugeben, daß im wirtschaftlichen Effekt die Erbschaftssteuer den Vermögenssteuern im engeren Sinne des Wortes, z. B. der preußischen Ergänzungssteuer, deren Eigenschaft als direkte Steuer zweifellos ist, sehr nahe steht; vgl. die Erklärung des Reichskanzlers Fürst Bülow in der Reichstagssitzung v. 6. Dez. 1905 St.B. 120 A. Kommt man deshalb zu dem Schluß, daß der Charakter der Erbschaftssteuer als

einer indirekten nicht zweifellos ist, so ist doch die Frage mindestens auch zweifelhaft zu Gunsten der Zugehörigkeit zur Kategorie der direkten Steuern, und aus einem so zweifelhaften Falle kann kein Präjudiz für die Überführung der prinzipalen direkten Steuer der Einzelstaaten auf das Reich, namentlich der Einkommensteuer, hergeleitet werden, zumal die Einzelstaaten, wie in einer Erklärung des Staatssekretärs des Reichsschatzamts bezeugt ist, nur mit äußerstem Widerstreben sich entschlossen haben, zu Gunsten des Reichs auf die Einnahmequelle, die sich aus der Besteuerung der Erbanfälle ergibt, zu verzichten und dieser Akt ohne Rücksicht darauf, wie die Steuer zu charakterisieren sei, von den Regierungen der Einzelstaaten im Verhältnis zur Übertragung sonstiger Vermögenssteuern als ein strenger Ausnahmefall angesehen worden ist.

In der Einführung solcher Steuern würde eine Beeinträchtigung der den Einzelstaaten verfassungsmäßig gebliebenen Selbstständigkeit liegen und deshalb ist der Schluß gerechtfertigt, daß direkte Reichssteuern, wenigstens diejenigen, welche die wichtigste Einnahmenquelle der Einzelstaaten bilden, wie die Einkommensteuer, mit dem Geiste der Reichsverfassung nicht vereinbar sind. Die Übertragung der direkten Steuern auf das Reich würde ein großer Schritt zur unitarischen Aufsaugung der Einzelstaaten sein, denn es würde damit die hauptsächliche Einnahmequelle der Einzelstaaten auf das Reich übergehen oder wenigstens, wenn die Einzelstaaten daneben zur Erhebung derselben Steuer zuständig bleiben sollen, in ihrer Wirksamkeit vermindert werden, und die Einzelstaaten würden dadurch finanziell vom Reich in eine Abhängigkeit geraten, an die man bei der Gründung des Reichs kaum gedacht hat. Außer dem finanziellen ist auch der politische Gesichtspunkt von Bedeutung, daß in dem Recht zur Erhebung der direkten Steuern ein großes Stück der Staatsgewalt und eins der wesentlichsten, vom Standpunkt der allgemeinen inneren Politik bedeutungsvollsten Staatshoheitsrechte zum Ausdruck gelangt. Dazu kommt noch die steuertechnische Erwägung, daß die Einzelstaaten das ganze System der Gesetzgebung und Verwaltung der Einkommensteuern in einer auf die besonderen Verhältnisse ihres Staatsgebietes zugeschnittenen Form ausgebildet haben und daß es deshalb an einem übereinstimmenden Erhebungsverfahren fehlt, das vom Reich erst ausgebildet werden müßte. Wenn also auch nach dem Wortlaut der Verfassung ein Hindernis für die Einführung direkter Reichssteuern nicht besteht,. so ergibt sich doch aus politischen Erwägungen eine hinreichende Erklärung dafür, daß die Einzelstaaten, als sie sich zu Gunsten des Reichs eines wesentlichen Teils ihrer Staatshoheitsrechte entäußerten, mitbezug auf die eigentlichen direkten Steuern von Anfang an und bis jetzt den Standpunkt des „bis hierher und nicht weiter" eingenommen haben; vgl. die Erklärungen des Staatssekretärs des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner und des Finanzministers Freih. v. Rheinbaben in den Reichstagssitzungen v. 9. u. 10. Juni 1902 St.B. 5501 C u. 5549 D, des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Freih. v. Stengel und des Finanzministers Freih. v. Rheinbaben in der Reichstagssitzung v. 28. Nov. 1907 St.B. 1868 A B und 1897 sowie die Ausführungen des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Sydow im Oktoberheft der Deutschen Rundschau von 1908.

Auch bezüglich des Tantiemen-Stempels ist übrigens die Ansicht vertreten worden, daß er in das Gebiet der direkten Steuern falle. Dies ist

unrichtig, weil die Steuer, wenngleich sie für die Beteiligten wirtschaftlich wie ein Zuschlag zur Einkommensteuer wirkt, in anderen Formen erhoben wird, nämlich nicht von den Personen, welche die Tantieme erhalten, sondern von den Gesellschaften, welche die Tantieme zahlen, und diesen Gesellschaften gegenüber wirkt sie wie eine Stempelabgabe, die auf gewisse Rechtsakte gelegt ist, nicht anders wie der Stempel, der für Kauf-, Miet- oder sonstige Rechtsgeschäfte zu zahlen ist; vgl. die Erklärung des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Freih. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 9. Mai 1906 St.B. 3047 A. Nicht richtig ist, wie in der Reichstagssitzung v. 30. Nov. 1907 St.B. 1930 A behauptet worden ist, daß das Reichsgericht die Tantiemen-Steuer als eine indirekte bezeichnet habe. Das Reichsgericht hat vielmehr in der Entscheidung v. 19. Nov. 1907 (Cf. Bd. 67 S. 109), die allein gemeint sein kann, erklärt, diese Frage nicht entscheiden zu wollen, weil sie für den dem Reichsgericht vorliegenden Fall dahin gestellt bleiben könne, und hat nur die Ansicht vertreten, daß die Steuer wirtschaftlich wie eine unmittelbare Belastung des Tantiemen-Empfängers wirke. Mit gleichem Recht kann man dies von manchen anderen Stempelabgaben sagen, z. B. dem Stempel, der nach dem auf der Finanzreform von 1909 beruhenden Reichsstempelgesetz v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. 825 von den Gewinnanteil- und Zinsbogen erhoben wird. Unter den neuen Steuern der Finanzreform von 1909 befindet sich überhaupt keine, die auch nur eine Annäherung an das System der direkten Steuern bedeutet.

Da nach Art. 4 Ziff. 2 dem Reich die Steuergesetzgebung nur soweit zusteht, als die Steuern für die Zwecke des Reichs zu verwenden sind, so ist die Bestimmung des § 13 des Zolltarifgesetzes v. 25. Dez. 1902 R.G.Bl. S. 303 betr. das Verbot gewisser auf Lebensmittel gelegter indirekter Kommunalsteuern als Ausdehnung der dem Reich durch Art. 4 Ziff. 2 zugewiesenen Kompetenz angesehen worden; vgl. die Reichstagsverhandlungen v. 20. Nov. 1902 St.B. 6457 D und v. 12. Dez. 1906 St.B. 4353 C. Es ist zweifelhaft, ob nicht dasselbe auch von der Bestimmung des § 2 des Erbschaftssteuergesetzes und § 5 des Ges. betr. Änderung im Finanzwesen v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 743 gilt, wonach ein 1/4 (früher 1/3) des Rohertrages der Erbschaftssteuer den Bundesstaaten verbleibt; es handelt sich also um eine Steuer, die zu einem wesentlichen Teile nicht für die Zwecke des Reichs zu verwenden ist; vgl. die Ausführungen des Abg. Speck in der Reichstagssitzung v. 9. Jan. 1906 St.B. 413 A.

Dagegen kann die Kompetenz des Reichs zum Erlaß des Ges. v. 31. Mai 1881 betr. die Besteuerung der Dienstwohnungen der Reichsbeamten R.G.Bl. S. 99 und des Ges. betr. die Heranziehung von Militärpersonen zu den Gemeindeabgaben v. 28. März 1886 R.G.Bl. S. 65 auf Art. 18 bezw. 61 R.V. zurückgeführt werden — anderer Ansicht: v. Seydel S. 78 und v. Jagemann S. 205.

b) Die Handelsgesetzgebung.

Von den auf Grund dieser Reichskompetenz ergangenen Reichsgesetzen ist hervorzuheben: das Handelsgesetzbuch, dessen geltende Fassung auf dem Ges. v. 10. Mai 1897 R.G.Bl. S. 219 beruht. Es enthält Bestimmungen über die besonderen, von den Vorschriften des allgemeinen bürgerlichen Rechts abweichenden Rechte und Pflichten der Kaufleute (Handelsregister,

Handelsfirmen, Handelsbücher und Prokura), sowie der kaufmännischen Angestellten: Handlungsgehilfen und Handlungslehrlinge, außerdem der Handlungsagenten und Handelsmäkler, und über die besonderen Rechte und Pflichten der Handelsgesellschaften, und zwar der offenen Handelsgesellschaft, der Kommanditgesellschaft, Aktiengesellschaft, Kommanditgesellschaft auf Aktien und stillen Gesellschaft. Ferner sind das bürgerliche Recht abändernde und ergänzende Vorschriften über die „Handelsgeschäfte" getroffen und unter diesen besonders hervorgehoben: der Handelskauf, das Kommissions-, Speditions-, Lager- und Frachtgeschäft sowie die Beförderung von Gütern und Personen auf den Eisenbahnen. Endlich ist der Seehandel geregelt; neben allgemeinen Vorschriften enthält das Gesetz Bestimmungen über die besonderen Rechte und Pflichten der Rheder und Schiffer, ferner Bestimmungen über das Frachtgeschäft zur Beförderung von Gütern und Reisenden, die Bodmerei, Haverei, die Bergung und Hilfeleistung in Seenot, die Schiffsgläubiger, die Versicherung gegen die Gefahren der Seeschiffahrt und die Verjährung. Einige seerechtliche Vorschriften sind durch die Novellen v. 2. Juni 1902 R.G.Bl. S. 218, v. 12. Mai 1904 R.G.Bl. S. 167 und v. 30. Mai 1908 R.G.Bl. S. 367 abgeändert. Im allgemeinen hat das Handelsgesetzbuch die Tendenz, bestimmte Formen und Gewohnheiten, die der Handelsverkehr angenommen hat, zu legalisieren, ferner dem Grundsatz von Treu und Glauben, der im Handelsverkehr erhöhte Kraft hat, noch mehr Geltung zu verschaffen als im Bürgerlichen Recht und deshalb den Handelsverkehr von gewissen Formen zu befreien, die für entsprechende Geschäfte außerhalb des Handelsverkehrs gelten. Für die Regelung der Verhältnisse der kaufmännischen Angestellten waren besonders sozialpolitische Erwägungen maßgebend. Für die Handelsgesellschaften, namentlich die Aktiengesellschaften sind zum Schutze der einzelnen Gesellschafter und Gläubiger gegen Übervorteilung strenge Vorschriften erlassen.

Die Bestimmungen des Handelsgesetzbuchs sind bezüglich des Seehandels und des Frachtgeschäfts ergänzt durch die Seemannsordnung v. 2. Juni 1902 R.G.Bl. S. 175, die Strandungsordnung v. 17. Mai 1874 R.G.Bl. S. 73, das Ges. v. 15. Juni 1895 betr. die privatrechtlichen Verhältnisse der Binnenschiffahrt R.G.Bl. S. 301 und 1898 S. 868 und das Gesetz desselben Datums betr. die privatrechtlichen Verhältnisse der Flößerei R.G.Bl. S. 341.

Die Seemannsordnung, ergänzt durch die Ges. v. 23. März 1908 R.G.Bl. S. 57 und v. 12. Mai 1904 R.G.Bl. S. 167, regelt das Dienstverhältnis der Schiffsmannschaft, enthält bezüglich ihres Dienstvertrages (des Heuervertrages) erhebliche Beschränkungen der Vertragsfreiheit und unterwirft die Schiffsmannschaft der Disziplinargewalt des Kapitäns. Auch wird die Tätigkeit der Seemannsämter geregelt, die als Musterungsbehörden und Schiedsgerichte tätig sind.

Die Strandungsordnung, abgeändert durch das Ges. v. 30. Dez. 1901 R.G.Bl. 1902 S. 1, regelt das Verfahren bei Bergung und Hilfsleistung für ein unweit des Strandes in Seenot geratenes Schiff sowie das Verfahren bei Bergung von besitzlos gewordenen Gegenständen, die von der See auf den Strand geworfen oder von offener See aus geborgen werden.

Die Reichsgesetze über die Binnenschiffahrt und Flößerei geben Bestimmungen, welche für diese Verkehrszweige das Dienstverhältnis der An-

gestellten und den Frachtvertrag ordnen, entsprechend der Regelung des Seehandels durch das Handelsgesetzbuch und die Seemannsordnung.

Eine weitere Ergänzung dieser Gesetze und der Seemannsordnung enthalten die Ges. betr. die Verpflichtung der Kauffahrteischiffe zur Mitnahme heimzuschaffender Seeleute v. 2. Juni 1902 R.G.Bl. S. 212 und betr. die Stellenvermittelung der Schiffsleute v. 2. Juni 1902 R.G.Bl. S. 215.

Bezüglich der Handelsgesellschaften werden die Bestimmungen des Handelsgesetzbuches ergänzt durch das Ges. betr. die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften v. 1. Mai 1889, das nach Abänderung durch das Ges. v. 12. Aug. 1869 und v. 20. Mai 1898 neu bekannt gemacht ist (R.G.Bl. S. 810) sowie durch das Ges. betr. die Gesellschaften mit beschränkter Haftung v. 20. April 1892, das nach teilweiser Abänderung durch das Handelsgesetzbuch ebenfalls u. d. 20. Mai 1898 neu bekannt gemacht ist (R.G.Bl. S. 846). Nach ersterem Gesetz erwerben Gesellschaften von nicht geschlossener Mitgliederzahl, welche die Förderung des Erwerbes oder der Wirtschaft ihrer Mitglieder mittels gemeinschaftlichen Geschäftsbetriebes bezwecken (Genossenschaften) die Rechte einer „eingetragenen" d. h. im Register der Amtsgerichte eingetragenen Genossenschaft unter den vom Gesetze näher bezeichneten Bedingungen. Als Beispiele für derartige Genossenschaften sind genannt: Vorschuß- und Kreditvereine, Rohstoffvereine, Vereine zum gemeinschaftlichen Verkauf landwirtschaftlicher oder gewerblicher Erzeugnisse (Absatzgenossenschaften, Magazinvereine), Vereine zur Herstellung von Gegenständen und zum Verkaufe derselben auf gemeinschaftliche Rechnung (Produktivgenossenschaften), Vereine zum gemeinschaftlichen Einkaufe von Lebens- und Wirtschaftsbedürfnissen im Großen und Ablaß im Kleinen (Konsumvereine), Vereine zur Beschaffung von Gegenständen des landwirtschaftlichen oder gewerblichen Betriebes und zur Benutzung derselben auf gemeinschaftliche Rechnung, endlich Vereine zur Herstellung von Wohnungen. Die Genossenschaften können errichtet werden entweder dergestalt, daß die einzelnen Mitglieder (Genossen) für die Verbindlichkeiten der Genossenschaft dieser sowie unmittelbar den Gläubigern derselben mit ihrem ganzen Vermögen haften (eingetragene Genossenschaften mit unbeschränkter Haftpflicht) oder dergestalt, daß die Genossen zwar mit ihrem ganzen Vermögen, aber nicht unmittelbar den Gläubigern der Genossenschaft verhaftet, vielmehr nur verpflichtet sind, der letzteren die zur Befriedigung der Gläubiger erforderlichen Nachschüsse zu leisten (eingetragene Genossenschaft mit unbeschränkter Nachschußpflicht) oder endlich dergestalt, daß die Haftpflicht der Genossen für die Verbindlichkeiten der Genossenschaft sowohl dieser wie unmittelbar den Gläubigern gegenüber im voraus auf eine bestimmte Summe beschränkt ist (eingetragene Genossenschaft mit beschränkter Haftpflicht). Die Zahl der Genossen muß mindestens 7 betragen. Die Eintragung im Handelsregister gibt der Genossenschaft die Rechte einer juristischen Person, also auch das Recht, unter ihrer Firma im eigenen Namen Geschäfte zu treiben. Über die Organisation der Genossenschaften enthält das Gesetz ausführliche Bestimmungen.

Gesellschaften mit beschränkter Haftung haben ebenfalls die Rechte einer juristischen Person, wenn sie im Handelsregister eingetragen sind. Sie können durch einen in gerichtlicher oder notarieller Form abgeschlossenen

Vertrag zu jedem gesetzlich zulässigen Zweck errichtet werden. Das Stammkapital muß mindestens 20 000 ℳ, die Stammeinlage jedes Gesellschafters muß mindestens 500 ℳ betragen. Für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft haftet deren Gläubigern nur das Gesellschaftsvermögen.

In das Gebiet der Handelsgesetzgebung gehört ferner die Wechselordnung, deren Einführung im Reich auf dem Ges. v. 5. Juni 1869 R.G.Bl. S. 379 beruht und die ebenso wie das Handelsgesetzbuch auf Grund der mit den Süddeutschen Staaten geschlossenen Verträge und besonderer Einführung in Elsaß-Lothringen im ganzen Bundesgebiet gilt. Ihr Text wurde nach mehrfachen Abänderungen im R.G.Bl. von 1908 S. 326 neu bekannt gemacht. Die Wechselordnung enthält die erforderlichen Bestimmungen über die Voraussetzungen und Folgen der wechselmäßigen Verpflichtung und des Wechselverkehrs, den Erwerb und Verlust des Wechselanspruches sowie seine Geltendmachung und trägt den strengen Formen Rechnung, die von dem Begriff des Wechsels unzertrennlich sind.

Der Wechselordnung steht wirtschaftlich und juristisch relativ nahe das Scheckgesetz v. 11. März 1908 R.G.Bl. S. 71.

Auf Art. 4 Ziff. 2 oder Ziff. 4 (Bankwesen) kann die Reichskompetenz bezüglich folgender Gesetze gestützt werden:

1. Das Börsengesetz v. 22. Juni 1896, nach der Novelle v. 8. Mai 1908 unter dem 27. Mai 1908 R.G.Bl. S. 215 neu bekannt gemacht, regelt den Verkehr an der Börse, unterstellt die Börsen der Staatsaufsicht und zwar der Aufsicht der Landesregierungen, ordnet die Zulassung zum Besuch der Börse, die Feststellung des Börsenpreises, das Maklerwesen, sowie die Zulassung von Wertpapieren zum Börsenhandel und den Börsenterminhandel mit Strafvorschriften für die Zuwiderhandlungen gegen die Bestimmungen des Gesetzes. Die Zulassung von Waren und Wertpapieren zum Börsenterminhandel erfolgt durch den Börsenvorstand, der aber dabei an die im Gesetz und in etwaigen Bestimmungen des Bundesrats vorgesehenen Voraussetzungen und an gewisse Erklärungen des Reichskanzlers gebunden ist. Börsentermingeschäfte in Anteilen von Bergwerks- und Fabrikunternehmungen sind nur mit Genehmigung des Bundesrats zulässig. Der Bundesrat kann Börsentermingeschäfte in bestimmten Waren und Wertpapieren verbieten oder die Zulässigkeit von Bedingungen abhängig machen. Börsentermingeschäfte in Getreide und Erzeugnissen der Getreidemüllerei sind verboten.

2. Das Ges. betr. die Pflichten der Kaufleute bei Aufbewahrung fremder Wertpapiere v. 5. Juli 1896 G.G.Bl. S. 183 enthält Maßregeln zur Sicherstellung gegen Untreue im Depositenverkehr und bezieht sich auf alle vertretbaren Wertpapiere außer Banknoten, die Kaufleuten im Betriebe ihres Handelsgewerbes unverschlossen zur Verwahrung oder als Pfand übergeben worden sind.

3. Das Ges. betr. die gemeinsamen Rechte der Besitzer von Schuldverschreibungen v. 4. Dez. 1899 R.G.Bl. S. 691 läßt zu, daß für die Besitzer von Schuldverschreibungen, die nicht das Reich oder ein Bundesstaat oder eine andere Körperschaft des öffentlichen Rechts ausgegeben hat, unter gewissen Voraussetzungen Gläubigerversammlungen zur Wahrung der gemeinsamen Interessen der Gläubiger der Schuldverschreibungen Beschlüsse fassen, die für alle Gläubiger verbindliche Kraft haben.

4. Das Ges. v. 8. Juni 1871 betr. die Inhaberpapiere mit Prämien R.G.Bl. S. 210 schreibt vor, daß auf den Inhaber lautende Schuldverschreibungen, in welchen allen Gläubigern oder einem Teile von ihnen außer der Zahlung der verschriebenen Geldsumme eine Prämie dergestalt zugesichert wird, daß durch Auslosung oder durch eine andere auf den Zufall gestellte Art der Ermittelung die zu prämiierenden Schuldverschreibungen und die Höhe der ihnen zufallenden Prämie bestimmt werden sollen (Inhaberpapiere mit Prämien), innerhalb des Deutschen Reichs nur auf Grund eines Reichsgesetzes und nur zum Zwecke der Anleihe eines Bundesstaats oder des Reichs ausgegeben werden.

Ziffer 3.

a) Maß- und Gewichtssystem.

Das Maß- und Gewichtssystem wird jetzt durch die Maß- und Gewichtsordnung v. 30. Mai 1908 R.G.Bl. S. 349 geregelt. Danach sind die Grundlagen des Maßes und des Gewichts das Meter und das Kilogramm. Die Eichung der Maßgeräte wird durch Eichämter ausgeführt. Die Eichämter sind staatliche Behörden der Einzelstaaten und den Landesregierungen unterstellt. Es wird eine Kaiserliche Normal-Eichungskommission eingesetzt, die darüber zu wachen hat, daß das Eichwesen im gesamten Bundesgebiete nach übereinstimmenden Regeln und dem Interesse des Verkehrs entsprechend gehandhabt wird; für Bayern hat die Kgl. Bayerische Normal-Eichungskommission dieselben Befugnisse.

In Kraft geblieben sind von den früher erlassenen Gesetzen noch die Ges. betr. die Bezeichnung des Raumgehalts der Schankgefäße v. 20. Juli 1881 R.G.Bl. S. 249, ergänzt durch das Ges. v. 24. Juli 1909 R.G.Bl. S. 891 und betr. die elektrischen Meßeinheiten v. 1. Juni 1898 R.G.Bl. S. 905.

b) Münzsystem.

Maßgebend ist jetzt das Münzgesetz v. 1. Juni 1909 R.G.Bl. S. 507. Danach gilt im Deutschen Reich die Goldwährung. Ihre Rechnungseinheit bildet die Mark, die in 100 Pfennige eingeteilt wird. Es sollen Goldmünzen (20 und 10 ℳ), Silbermünzen (5, 3, 2, 1 ℳ und 50 ₰), Nickelmünzen (25, 10, 5 ₰), und Kupfermünzen (2 und 1 ₰) ausgeprägt werden und zwar aus 1 kg Gold 279 Zehnmarkstücke und aus 1 kg Silber 200 Einmarkstücke, die anderen Gold- und Silbermünzen im gleichen Verhältnis. Das Prinzip der Goldwährung kommt darin zum Ausdruck, daß niemand außer den Reichs- und Landeskassen verpflichtet ist, Silbermünzen im Betrage von mehr als 20 ℳ und Nickel- und Kupfermünzen im Betrage von mehr als 1 ℳ in Zahlung zu nehmen. Übrigens soll der Gesamtbetrag der Silbermünzen bis auf weiteres 20 ℳ, der Gesamtbetrag der Nickel- und Kupfermünzen 2,50 ℳ für den Kopf der Bevölkerung des Reichs nicht übersteigen.

c) Die Feststellung der Grundsätze über die Emission von fundiertem und unfundiertem Papiergelde.

Durch das Ges. betr. die Ausgabe von Reichskassenscheinen v. 30. April 1874 R.G.Bl. S. 40, abgeändert durch das Ges. v. 5. Juni 1906 R.G.Bl. S. 730, ist der Reichskanzler ermächtigt, Reichskassenscheine zum Gesamt-

betrage von 120 Millionen ℳ in Abschnitten zu 5 und 10 ℳ (bis zur Novelle von 1906: 5 ℳ, 20 ℳ und 50 ℳ) ausfertigen zu lassen und unter die Einzelstaaten nach dem Maßstabe ihrer durch die Zählung v. 1. Dez. 1871 festgesetzten Bevölkerung zu verteilen. Über die Verteilung des Gesamtbetrages auf die einzelnen Abschnitte beschließt der Bundesrat. Die Reichskassenscheine werden bei allen Kassen des Reichs und sämtlicher Bundesstaaten nach ihrem Nennwerte in Zahlung genommen und von der Reichs-Hauptkasse für Rechnung des Reichs jederzeit auf Erfordern gegen bares Geld eingelöst. Im Privatverkehr findet ein Zwang zu ihrer Annahme nicht statt. Die Ausfertigung der Reichskassenscheine wird der preußischen Hauptverwaltung der Staatsschulden unter der Benennung „Reichsschulden-Verwaltung" übertragen. Die Kontrolle über die Ausfertigung und Ausgabe der Reichskassenscheine übt die Reichsschulden-Kommission. Von den Bundesstaaten darf nur auf Grund eines Reichsgesetzes Papiergeld ausgegeben oder dessen Ausgabe gestattet werden.

Ziffer 4.

Die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen.

Nach dem Ges. v. 27. März 1870 über die Ausgabe von Banknoten B.G.Bl. 51, gültig im ganzen Bundesgebiet, ausgenommen Elsaß-Lothringen, für welch letzteres Gebiet besondere Vorschriften erlassen sind, ist die Ausgabe von Banknoten unter die Kontrolle des Reichs gestellt. Insbesondere kann vom Tage der Wirksamkeit dieses Gesetzes die Befugnis zur Ausgabe von Banknoten nur durch ein auf Antrag der beteiligten Landesregierung erlassenes Reichsgesetz erworben werden.

Das Bankgesetz v. 14. März 1875 R.G.Bl. S. 177, ergänzt und abgeändert durch die Ges. v. 18. Dez. 1889 R.G.Bl. S. 201, v. 7. Juni 1899 R.G.Bl. S. 311, v. 20. Febr. 1906 R.G.Bl. S. 318 und v. 1. Juni 1909 R.G.Bl. 515, bestimmt, daß die Befugnis zur Ausgabe von Banknoten nur durch Reichsgesetz erworben oder über den bei Erlaß des Gesetzes von 1875 zulässigen Betrag der Notenausgabe hinaus erweitert werden darf. Den Banknoten im Sinne dieses Gesetzes wird dasjenige Staatspapiergeld gleichgeachtet, dessen Ausgabe einem Bankinstitute zur Verstärkung seiner Betriebsmittel übertragen ist (§ 1). Früher bestand keine Verpflichtung zur Annahme von Banknoten bei Zahlungen, welche gesetzlich in Geld zu leisten sind, und konnte auch für Staatskassen durch Landesgesetz nicht begründet werden. Seit der Novelle von 1909 sind die Noten der Reichsbank gesetzliches Zahlungsmittel. Banknoten dürfen nur auf Beträge von 20, 50, 100, 200, 500, 1000 ℳ oder einem Vielfachen von 1000 ℳ ausgefertigt werden (§ 3 und Novelle von 1906). Jede Bank ist verpflichtet, ihre Noten sofort auf Präsentation zum vollen Nennwert einzulösen. Die Banken, welche Noten ausgeben, unterliegen strengen Kontrollvorschriften. Banken, deren Notenumlauf ihren Barvorrat und den ihnen durch das Reichsgesetz zugewiesenen Betrag übersteigt, haben seit d. 1. Jan. 1876 von dem Überschusse eine Steuer von jährlich 5 % zu entrichten. Unter dem Namen „Reichsbank" ist eine unter Aufsicht und Leitung des Reichs stehende Bank errichtet, welche die Eigenschaft einer juristischen Person besitzt und die Aufgabe hat, den Geldumlauf im gesamten Reichsgebiete zu regeln, die

Zahlungsausgleichungen zu erleichtern und für die Nutzbarmachung verfügbaren Kapitals zu sorgen. Die Reichsbank hat ihren Sitz in Berlin. Sie ist berechtigt, aller Orten im Reichsgebiete Zweiganstalten zu errichten. Der Bundesrat kann die Errichtung solcher Zweiganstalten an bestimmten Plätzen anordnen (§ 12). Die Reichsbank ist befugt, folgende Geschäfte zu betreiben: Gold und Silber in Barren und Münzen zu kaufen und zu verkaufen, sichere Wechsel, Schecks und Schuldverschreibungen des Reichs, der Einzelstaaten und inländischer kommunaler Korporationen zu diskontieren, zu kaufen und zu verkaufen; sie ist ferner unter bestimmten Bedingungen berechtigt: zum Lombard-, zum Inkasso- und Überweisungsverkehr, zum An- und Verkauf von Effekten aller Art und von Edelmetallen für fremde Rechnung, zum Depositengeschäft und Giroverkehr, endlich zur Verwahrung und Verwaltung von Wertgegenständen aller Art (§ 13). Die Reichsbank ist verpflichtet, Barrengold zum festen Satze von 1392 ℳ für das Pfund fein gegen ihre Noten umzutauschen (§ 14). Sie hat ihren Diskontsatz öffentlich bekannt zu machen und darf nicht unter diesem Satz diskontieren, sobald der Satz 4 % erreicht oder überschreitet (Art. 7 der Novelle von 1899). Die Reichsbank hat das Recht, nach Bedürfnis ihres Verkehrs Noten auszugeben, ist aber verpflichtet, für den Betrag ihrer im Umlauf befindlichen Banknoten jederzeit mindestens ein Drittel in Gold oder Reichskassenscheinen und den Rest in diskontierten Wechseln oder Schecks, deren Sicherheit gewissen Bedingungen genügen muß, in ihren Kassen als Deckung bereit zu halten (§ 17). Auch ist die Reichsbank verpflichtet, ihre Noten und die Noten gewisser anderer Banken bei ihrer Hauptkasse in Berlin und bei ihren größeren Zweiganstalten sofort auf Präsentation dem Inhaber gegen kursfähiges deutsches Geld einzulösen. Die Reichsbank und ihre Zweiganstalten sind im gesamten Reichsgebiete frei von staatlichen Einkommen- und Gewerbesteuern. Das Grundkapital der Reichsbank besteht aus 180 Millionen Mark, zerlegt in Anteile von 3000 und 1000 ℳ, die auf den Namen lauten. Die Anteilseigner haften persönlich für die Verbindlichkeiten der Reichsbank nicht. Von dem Reingewinn erhalten die Anteilseigner zunächst eine ordentliche Dividende von 3 ½ % des Grundkapitals (bis 1901: 4 %), und von dem Überreste erhalten die Anteilseigner ein Viertel, das Reich drei Viertel (vor der Novelle von 1899 war der Anteil des Reichs geringer und noch geringer vor der Novelle von 1889); jedoch werden 10 % des Überrests dem Reservefonds zugeschrieben, die je zur Hälfte auf Anteilseigner uud Reich entfallen. Die dem Reiche zustehende Aufsicht über die Reichsbank wird von einem Bankkuratorium ausgeübt, das aus dem Reichskanzler als Vorsitzenden und vier Mitgliedern besteht. Eins dieser Mitglieder ernennt der Kaiser, die drei anderen der Bundesrat (§ 25). Die dem Reiche zustehende Leitung der Bank wird vom Reichskanzler und unter diesem vom Reichsbank-Direktorium ausgeübt (§ 26). Das Reichsbank-Direktorium ist die verwaltende und ausführende sowie die die Reichsbank nach außen vertretende Behörde (§ 27). Die Beamten der Reichsbank haben die Rechte und Pflichten der Reichsbeamten (§ 28). Die Rechnungen der Reichsbank unterliegen der Revision durch den Rechnungshof des Deutschen Reichs (§ 29). Die Anteilseigner üben die ihnen zustehende Beteiligung an der Verwaltung der Reichsbank durch die Generalversammlung, außerdem durch einen aus ihrer Mitte gewählten Zentral-

ausschuß aus (§ 30). Das Reich behält sich das Recht vor, zuerst zum 1. Jan. 1891, alsdann aber von zehn zu zehn Jahren nach vorausgegangener einjähriger Ankündigung, die auf Kaiserliche Anordnung im Einvernehmen mit dem Bundesrat vom Reichskanzler ausgeht, die Reichsbank aufzuheben oder zu übernehmen.

Auf der durch Art. 4 Ziff. 4 dem Reich verliehenen Kompetenz beruht auch das Hypothekenbankgesetz v. 13. Juli 1899 R.G.Bl. S. 375, durch welches die Hypothekenbanken zur größeren Sicherheit ihrer Gläubiger der Staatsaufsicht unterworfen werden; zur Unterstützung der Aufsichtsbehörde wird bei jeder Bank ein Treuhänder bestellt.

Ziffer 5.

Die Erfindungspatente.

Hierher gehört das Patentgesetz v. 25. Mai 1877 R.G.Bl. S. 501. Es ist bis auf seine Übergangsbestimmungen beseitigt durch das Patentgesetz v. 7. April 1891 R.G.Bl. S. 79, das u. a. folgendes bestimmt: Patente werden erteilt für neue Erfindungen, die eine gewerbliche Verwertung gestatten. Ausgenommen sind: Erfindungen, deren Verwertung den Gesetzen oder guten Sitten zuwiderlaufen würde, und die Erfindungen von Nahrungs-, Genuß- und Arzneimitteln, sowie von Stoffen, welche auf chemischem Wege hergestellt werden, soweit die Erfindungen nicht ein bestimmtes Verfahren zur Herstellung der Gegenstände betreffen. Auf die Erteilung des Patents hat derjenige Anspruch, welcher die Erfindung zuerst nach Maßgabe des Gesetzes angemeldet hat. Das Patent hat die Wirkung, daß der Patentinhaber ausschließlich befugt ist, gewerbsmäßig den Gegenstand der Erfindung herzustellen, in Verkehr zu bringen, feilzuhalten oder zu gebrauchen. Ist das Patent für ein Verfahren erteilt, so erstreckt sich die Wirkung auch auf die durch das Verfahren unmittelbar hergestellten Erzeugnisse. Die Wirkung des Patents tritt u. a. insofern nicht ein, als die Erfindung nach Bestimmung des Reichskanzlers für das Heer oder für die Flotte oder sonst im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt benutzt werden soll. Doch hat der Patentinhaber in diesem Falle Anspruch auf angemessene Vergütung. Der Anspruch auf Erteilung des Patents und das Recht aus dem Patent gehen auf die Erben über; der Anspruch und das Recht können beschränkt oder unbeschränkt durch Vertrag oder durch Verfügung von Todeswegen auf andere übertragen werden. Die Dauer des Patents ist 15 Jahre. Das Patent erlischt, wenn der Patentinhaber darauf verzichtet oder wenn die Gebühren nicht rechtzeitig eingezahlt werden. Das Patent wird für nichtig erklärt, wenn sich ergibt, daß der Gegenstand nicht patentfähig war oder daß die Erfindung Gegenstand des Patents eines früheren Anmelders ist oder daß der wesentliche Inhalt der Anmeldung den Beschreibungen, Zeichnungen, Modellen, Gerätschaften oder Einrichtungen eines anderen oder einem von diesem angewendeten Verfahren ohne dessen Einwilligung entnommen war. Das Patent kann nach Ablauf von drei Jahren vom Patentamt zurückgenommen werden, wenn der Patentinhaber es unterläßt, im Inlande die Erfindung in angemessenem Umfange zur Ausführung zu bringen oder wenigstens alles zu tun, was erforderlich ist, um diese Ausführung zu sichern, ferner wenn im öffentlichen Interesse die Erteilung der

Erlaubnis zur Benutzung der Erfindung an andere geboten erscheint, der Patentinhaber aber gleichwohl sich weigert, diese Erlaubnis gegen angemessene Vergütung und genügende Sicherstellung zu erteilen. Die Erteilung, die Erklärung der Nichtigkeit und die Zurücknahme der Patente erfolgt durch eine Reichsbehörde, das Patentamt, dessen Organisation und Verfahren durch das Patentgesetz näher geregelt ist.

Das Patentgesetz findet eine Ergänzung in dem Ges. betr. den Schutz von Gebrauchsmustern v. 1. Juni 1891 R.G.Bl. S. 290. Danach werden Modelle von Arbeitsgerätschaften oder Gebrauchsgegenständen oder von Teilen derselben, insoweit sie dem Arbeits- oder Gebrauchszweck durch eine neue Gestaltung, Anordnung oder Vorrichtung dienen sollen, als Gebrauchsmuster nach Maßgabe des Gesetzes geschützt. Modelle, für welche der Schutz als Gebrauchsmuster verlangt wird, sind bei dem Patentamt schriftlich anzumelden, und das Patentamt verfügt, wenn die Anmeldung den gesetzlichen Anforderungen genügt, die Eintragung in die Rolle für Gebrauchsmuster. Die Eintragung hat die Wirkung, daß dem Eingetragenen ausschließlich das Recht zusteht, gewerbsmäßig das Muster nachzubilden, die durch Nachbildung hervorgebrachten Gerätschaften und Gegenstände in Verkehr zu bringen, feilzuhalten oder zu gebrauchen. Das durch die Eintragung begründete Recht ist vererblich, übertragbar und erstreckt sich auf drei Jahre.

Ferner gehört hierher das Ges. zum Schutze der Warenbezeichnungen v. 12. Mai 1894 R.G.Bl. S. 441, das an die Stelle des Ges. v. 30. Nov. 1874 R.G.Bl. S. 143 getreten ist. Danach kann derjenige, der in seinem Geschäftsbetriebe zur Unterscheidung seiner Waren von den Waren anderer eines Warenzeichens sich bedienen will, dieses Zeichen zur Eintragung in die Zeichenrolle anmelden. Die Zeichenrolle wird bei dem Patentamt geführt. Ihre Einsicht steht jedermann frei. Das durch die Anmeldung oder Eintragung eines Warenzeichens begründete Recht geht auf die Erben über und kann durch Vertrag oder durch Verfügung von Todeswegen auf andere übertragen werden; das Recht kann jedoch nur mit dem Geschäftsbetriebe, zu welchem das Warenzeichen gehört, auf einen anderen übergehen. Auf Antrag des Inhabers wird das Zeichen jederzeit in der Rolle gelöscht. Von Amtswegen erfolgt die Löschung, wenn seit der Anmeldung des Zeichens oder seit ihrer Erneuerung 10 Jahre verflossen sind oder wenn die Eintragung des Zeichens aus den im Gesetz näher bezeichneten Gründen hätte versagt werden müssen. Unter Umständen kann auch ein Dritter die Löschung des Warenzeichens beantragen. Die Eintragung eines Warenzeichens hat die Wirkung, daß dem Eingetragenen ausschließlich das Recht zusteht, Waren der angemeldeten Art oder deren Verpackung oder Umhüllung mit dem Warenzeichen zu versehen, die so bezeichneten Waren in Verkehr zu setzen, sowie auf Ankündigungen, Preislisten, Geschäftsbriefen, Empfehlungen, Rechnungen oder dergleichen das Zeichen anzubringen. Zuwiderhandlungen gegen das Gesetz haben Haftpflicht, Bestrafung und eventuell Beschlagnahme und Einziehung zur Folge.

Durch das Ges. betr. den Schutz von Erfindungen, Mustern und Warenzeichen auf Ausstellungen v. 18. März 1904 R.G.Bl. S. 141 wird Erfindungen, Gebrauchsmustern, Mustern und Modellen, die auf einer inländischen oder ausländischen Ausstellung zur Schau gestellt werden, sowie Warenzeichen, die auf einer daselbst zur Schau gestellten Ware angebracht sind,

ein zeitweiliger Schutz unter bestimmten Bedingungen und mit gewissen Einschränkungen gewährt.

Ergänzungen zu den Bestimmungen über die Organisation des Patentamts enthalten noch das Ges. betr. die Patentanwälte v. 21. Mai 1900 R.G.Bl. S. 233 und das Ges. betr. die Beschäftigung von Hilfsmitgliedern im Kaiserlichen Patentamte v. 18. Mai 1908 R.G.Bl. S. 211.

Ziffer 6.

Der Schutz des geistigen Eigentums.

Mit Recht hebt Laband III S. 227 hervor, daß die Bezeichnung „geistiges Eigentum" juristisch unrichtig und eine contradictio in adiecto ist, denn das Wesen des Eigentums besteht in der physischen Herrschaft über eine Sache, während es sich bei dem „geistigen Eigentum" im Sinne des Art. 4 Ziff. 6 um ein — zeitlich beschränktes und an gewisse Bedingungen geknüpftes — Monopol zur ausschließlichen gewerblichen Verwertung geistiger Produktionen handelt. Im konst. Reichstag Sitzung v. 20. März 1867 St.B. S. 290 bemerkte der Abg. v. Gerber hierzu, daß er diesen wissenschaftlich höchst bedenklichen Ausdruck nur aus dem Grunde nicht beanstandet habe, weil er ihn für eine populäre und nicht präjudizierende Zusammenfassung mehrerer sehr verschiedenartiger Dinge ansehe, für die es im allgemeinen keinen anderen Ausdruck gebe.

Zuerst wurde die Materie geregelt durch das Ges. v. 11. Juni 1870 B.G.Bl. S. 339, das zum größten Teil aufgehoben worden ist durch das Ges. betr. das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Tonkunst v. 19. Juni 1901 R.G.Bl. S. 227. Durch dieses Gesetz werden geschützt: die Urheber von Schriftwerken und solchen Vorträgen oder Reden, die dem Zwecke der Erbauung, der Belehrung oder der Unterhaltung dienen, ferner die Urheber von Werken der Tonkunst und endlich die Urheber von solchen Abbildungen wissenschaftlicher oder technischer Art, die nicht ihrem Hauptzwecke nach als Kunstwerke zu betrachten sind. Zu den Abbildungen gehören auch plastische Darstellungen. Urheber eines Werkes ist dessen Verfasser. Das Recht des Urhebers geht auf die Erben über. Der Urheber hat die ausschließliche Befugnis, das Werk zu vervielfältigen und gewerbsmäßig zu verbreiten. Das Urheberrecht an einem Bühnenwerk oder an einem Werke der Tonkunst enthält auch die ausschließliche Befugnis, das Werk öffentlich auszuführen. Die ausschließlichen Befugnisse des Urhebers erstrecken sich auf die Bearbeitungen des Werks, insbesondere die Übersetzungen in eine andere Sprache, die Wiedergabe einer Erzählung in dramatischer Form oder eines Bühnenwerkes in der Form einer Erzählung und die Herstellung von Auszügen aus Werken der Tonkunst sowie von Einrichtungen solcher Werke für einzelne oder mehrere Instrumente oder Stimmen. Eine Vervielfältigung ohne Einwilligung des Berechtigten ist unzulässig. Von dieser Regel sind in §§ 15—28 des Gesetzes eine Reihe Ausnahmen zugelassen. Der Schutz des Urheberrechts endet, wenn seit dem Tode des Urhebers 30 Jahre und außerdem seit der ersten Veröffentlichung 10 Jahre abgelaufen sind. Wer das Urheberrecht vorsätzlich oder fahrlässig verletzt, ist dem Berechtigten zum Schadensersatz verpflichtet. Auch kann ein Strafverfahren eingeleitet werden. Den Schutz genießen die Reichs-

angehörigen für alle ihre Werke, gleichviel ob die Werke erschienen sind oder nicht. Wer nicht Reichsangehöriger ist, genießt den Schutz für jedes seiner Werke, das im Inland erscheint, sofern er nicht das Werk selbst oder eine Übersetzung an einem früheren Tage im Ausland hat erscheinen lassen.

Entsprechende Bestimmungen enthalten das Ges. betr. das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie v. 9. Jan. 1907 R.G.Bl. S. 7 und das Ges. betr. das Urheberrecht an Mustern und Modellen v. 11. Jan. 1876 R.G.Bl. S. 11. Danach haben die Urheber von Werken der bildenden Künste — einschließlich der Erzeugnisse des Kunstgewerbes und einschließlich von Bauwerken, soweit sie künstlerische Zwecke verfolgen, und der Entwürfe hierfür — sowie die Urheber von Werken der Photographie die ausschließliche Befugnis, das Werk zu vervielfältigen, gewerbsmäßig zu verbreiten und gewerbsmäßig mittels mechanischer oder optischer Einrichtungen vorzuführen. Als Vervielfältigung gilt auch die Nachbildung, bei Bauwerken und Entwürfen für Bauwerke auch das Nachbauen. Die freie Benutzung eines Werkes ist zulässig, wenn dadurch eine eigentümliche Schöpfung hervorgebracht wird. Bildnisse dürfen nur mit Einwilligung des Abgebildeten verbreitet oder öffentlich zur Schau gestellt werden. Die Einwilligung gilt im Zweifel als erteilt, wenn der Abgebildete dafür, daß er sich abbilden ließ, eine Entlohnung erhielt. Das Recht, ein gewerbliches Muster oder Modell nachzubilden, steht dessen Urheber ausschließlich zu. Die Rechte des Urhebers sind in allen vorgenannten Fällen vererblich und übertragbar.

Endlich ist das Ges. über das Verlagsrecht v. 19. Juni 1901 (R.G.Bl. S. 217) zu nennen, dessen hauptsächliche Bestimmung dahin geht, daß durch den Verlagsvertrag über ein Werk der Literatur oder der Tonkunst der Verfasser verpflichtet wird, dem Verleger das Werk zur Vervielfältigung und Verbreitung für eigne Rechnung zu überlassen, während der Verleger verpflichtet ist, das Werk zu vervielfältigen und zu verbreiten.

Ziffer 7.

Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande, der deutschen Schiffahrt und ihrer Flagge zur See und Anordnung gemeinsamer konsularischer Vertretung, welche vom Reiche ausgestattet wird.

Vgl. die Ausführungen zu Art. 54, 55, 56.

Ziffer 8.

a) Das Eisenbahnwesen.

Die Kompetenz des Reichs für das Eisenbahnwesen ist durch Art. 41—46 R.V. näher bezeichnet. Daß die Kompetenz des Reichs in Eisenbahnangelegenheiten nicht schrankenlos ist und insbesondere nicht so weit reicht, um die Eisenbahnen der Einzelstaaten ohne weiteres durch Reichsgesetz für das Reich zu übernehmen, hat besonders Fürst Bismarck anerkannt; er erklärte in der Sitzung des Abgeordnetenhauses v. 26. April 1876 St.B. 1047 b:

„Nach meiner Überzeugung wären wir gar nicht in der Möglichkeit, den anderen Staaten wider ihren Willen ihre Staatsbahnen zu nehmen. Die gesetzliche Kompetenz im Art. 4, daß das Eisenbahnwesen der Gesetz-

gebung und Aufsicht des Reichs unterliegt, reicht m. E. doch soweit nicht; sie reicht soweit, daß der Verkehr auf diesen Bahnen und seine Beziehung zu den übrigen Bahnen gesetzlich geregelt werden kann, das Tarifwesen und dergl., aber daß das Eigentum an der Substanz der Bahnen den Staaten tatsächlich entzogen werden kann — eine theoretische Souveränetät würde soweit reichen, man würde aber mit derselben Souveränetät dahin kommen können, den Staaten durch Reichsgesetz ihre Staatsforsten oder Bergwerke nehmen zu wollen — etwas ganz Ungeheuerliches und Unmögliches — aber gerade so juristisch unmöglich scheint es mir, daß wir ein Reichsgesetz machen, nach welchem es hieße, Sachsen soll seine Eisenbahnen, sein Eigentum an denselben an das Reich abgeben."

Andererseits ist die staatsrechtliche Lage nicht dahin aufzufassen, daß dem Reiche bezüglich des Eisenbahnwesens nichts mehr zu tun übrig bliebe, weil dieses Gebiet durch Art. 41 ff. R.V. erschöpfend geregelt sei. Die Art. 41 ff. enthalten ein Programm; sie stecken für die zukünftige Reichsgesetzgebung den Rahmen ab und dieser Rahmen ist sehr weit gezogen, denn mehr als eine nötigenfalls bis in alle Einzelheiten reichende Übereinstimmung der Betriebsverwaltung einschließlich einer gleichmäßigen Tarifordnung kann für die Reichs-Eisenbahngesetzgebung nicht in Aussicht genommen werden. Alles dies liegt aber im Rahmen der Art. 41 ff., insbesondere Art. 42—46. Es bliebe nur noch übrig, daß das Reich selbst den ganzen Eisenbahnbetrieb übernimmt, wie es bezüglich der Postverwaltung geschehen ist. Aus den positiven Bestimmungen der Reichsverfassung, Art. 41 ff. geht hervor, daß dies nicht mehr in den durch die Verfassung gezogenen Grenzen liegen würde. Denn im Art. 41 ist festgestellt, in welchen Fällen das Reich selbst Eisenbahnen anlegen kann, und dies sind Ausnahmefälle, die nur unter bestimmten, im Art. 41 bezeichneten Voraussetzungen gegeben sind. Eine andere Frage ist es, ob aus politischen Gründen der Übergang der Eisenbahnen auf das Reich gerechtfertigt wäre. Dies hat Fürst Bismarck zeitweise erstrebt, aber es ist nicht anzunehmen, daß Fürst Bismarck je daran gedacht hat, das Projekt ohne formelle Veränderung der Reichsverfassung auszuführen, ungeachtet der Erklärungen, die er anscheinend im entgegengesetzen Sinne bei der Erörterung des Reichs-Eisenbahnprojektes in der Sitzung des Herrenhauses v. 18. Mai 1876 St.B. 123b gegeben hat; der ganze VII. Abschnitt der Reichsverfassung würde dann gegenstandslos und hinfällig werden. Wenn in der staatsrechtlichen Literatur, z. B. von Laband III S. 104 ff., v. Rönne II, 1 S. 317, v. Seydel S. 89, Hänel, Staatsrecht I S. 637 f. — ferner vom Abg. Miquel in der Reichstagssitzung v. 21. April 1870 St.B. 784 (anderer Meinung v. Jagemann S. 168) die Ansicht vertreten ist, daß die dem Reich auf Grund der Art. 4 Ziff. 8 verliehene Kompetenz durch Art. 41—47 nicht beschränkt, sondern daß diese Bestimmungen nur als Notgesetz, also als eine teilweise Ausführung des Art. 4 Ziff. 8 aufzufassen seien, so dürfte der Widerspruch im praktischen Ergebnis nicht groß sein, weil — immer vorausgesetzt, daß bezüglich Eigentum, Betrieb und Verwaltung der Eisenbahnen der bestehende Zustand aufrecht erhalten bleibt, d. h. daß Eigentum, Betrieb und Verwaltung nicht auf das Reich übergehen — das Reich zur Durchführung seiner Aufsichtsbefugnisse keine weitergehenden Maßregeln wird ergreifen können, als im Wege der Reichsgesetzgebung zu bestimmen, was im Art. 41 ff. als Verpflichtung der Eisenbahnverwaltungen bereits ausgesprochen

ist. Übrigens ist das Interesse des Reichs an der Ausübung der Kontrolle, soweit es sich um die Wahrnehmung der Interessen des Publikums an dem Eisenbahnwesen handelt, zweifellos erheblich geringer geworden, seitdem die meisten Eisenbahnen aus dem Betrieb von Privatpersonen und Aktiengesellschaften in den der Einzelstaaten übergegangen sind.

Über die Bedeutung der Worte „im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs", die sich nicht nur auf die Land- und Wasserstraßen, sondern auch auf das Eisenbahnwesen beziehen, hat sich der Abg. Miquel in der Sitzung des konst. Reichstages v. 20. März 1867 St.B. 278 wie folgt geäußert:

„Es soll hier die Tendenz angegeben werden, welche die Eisenbahngesetzgebung des Bundes zu verfolgen hat. Es soll gerade hier ausgeschlossen werden, daß die allgemeine Gesetzgebung des Bundes sich zu beschäftigen habe mit rein lokalen und provinziellen Interessen. Es gibt bekanntlich eine sehr große Menge von sekundären Interessen rein lokaler Natur; diese nun nicht zu unterwerfen der allgemeinen Gesetzgebung, das soll gerade bestimmt und deutlich ausgesprochen werden."

Der Bundeskommissar Staatsminister Graf zu Itzenplitz hat zu dieser Frage in derselben Sitzung erklärt St.B. 277:

„Dem allgemeinen Verkehr steht nach dem natürlichen Wortgebrauch gegenüber der Spezial- und Lokalverkehr. Jede kleine Lokalbahn, die zwei Städte mit einander verbindet, der Bundesgesetzgebung zu unterwerfen, kann doch wohl nicht in der Absicht liegen."

b) Die Herstellung von Land- und Wasserstraßen.

Die Bestimmung über die dahin gehende Kompetenz des Reichs beruht auf einem Amendement des Abg. Grafen zu Eulenburg, der zur Erläuterung in der Reichstagssitzung v. 20. März 1867 St.B. 278 bemerkte:

„Je mehr die Entwicklung des Eisenbahnwesens sich ausdehnt, desto mehr verändern sich die Begriffe darüber, was im allgemeinen Interesse des Verkehrs rücksichtlich der Herstellung von Landstraßen nötig sei, und Bedürfnisse, die in früheren Jahren noch nicht als solche anerkannt werden konnten, stellen sich später heraus. Es kann nun wohl nicht als zweckmäßig erachtet werden, daß die frühere Misere, welche die Befriedigung solcher Bedürfnisse an dem vielleicht aus engherzigen oder anderen Gesichtspunkten hervorgehenden Widerspruch einzelner Beteiligter scheitern ließ, perennierend und dauernd gemacht werde."

Der Bundeskommissar Handelsminister Graf zu Itzenplitz erklärte hierzu St.B. 278:

„Gegen das andere Amendement (das des Grafen zu Eulenburg) habe ich nichts zu erinnern, insofern es nämlich denselben Beschränkungen unterliegt, wie das Eisenbahnwesen überhaupt, also Straßen, Kanäle usw. betrifft, die entweder für die Verteidigung des Landes oder aber für den allgemeinen Verkehr notwendig sind. Sie werden darum nicht jede Chaussee, die einzelne Orte verbindet, der Aufsicht des Bundes unterwerfen. Unter dieser Voraussetzung kann ich mich für das Amendement Eulenburg erklären."

Bezüglich der Herstellung von Land- und Wasserstraßen ist bisher ein allgemeines Ausführungsgesetz nicht ergangen. Von der Kompetenz zu

Herstellung von Wasserstraßen hat das Reich Gebrauch gemacht durch die Anlegung des Nordostseekanals, die auf dem Reichsgesetz v. 16. März 1886 R.G.Bl. S. 58 beruht.

Ziffer 9.

Der Flößerei- und Schiffahrtsbetrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen und der Zustand der letzteren, sowie die Fluß- und sonstigen Wasserzölle; desgleichen die Seeschiffahrtszeichen (Leuchtfeuer, Tonnen, Baken und sonstige Tagesmarken).

Unter „Zustand der Wasserstraßen" ist zu verstehen die Aufsicht des Reichs — und eventuell die Gesetzgebung — zur Erhaltung eines für den Flößerei- und Schiffahrtsbetrieb brauchbaren Zustandes der für mehrere Staaten gemeinsamen Wasserstraßen. Laband III S. 250 ist der Ansicht, daß die Kompetenz des Reichs sich nicht nur auf den Zustand der Wasserstraßen in Beziehung auf die Flößerei und den Schiffahrtsbetrieb beschränke, sondern daß sie den gesamten Zustand der Wasserstraßen auch in bezug auf Fischerei, Uferbauten, Flußkorrektionen, Brückenanlagen usw. umfasse, insbesondere die aus gesundheits- oder veterinärpolizeilichen Rücksichten gebotene Reinhaltung des Wassers. Laband schließt dies daraus, daß die Worte „und der Zustand der letzteren" „in den Grundzügen" der Verfassung v. 10. Juli 1866 und in dem preußischen Entwurf der Norddeutschen Bundesverfassung gefehlt haben, in dem vor den Reichstag gebrachten Entwurf aber bereits enthalten sind und folglich bei den Berliner Konferenzen von 1867 hinzugekommen sein müssen. Laband folgert daraus, daß diesen Worten eine selbständige Bedeutung zukommen müsse, also anzunehmen sei, daß durch sie die Zuständigkeit des Bundes über die im preußischen Entwurf gezogenen Grenzen hinaus erweitert worden sei. Dies ist mindestens zweifelhaft. Die Hinzufügung der Worte „und der Zustand der letzteren" läßt sich auch damit erklären, daß ohne diesen Zusatz der Zweifel hätte entstehen können, ob nur die Regelung des Flößerei- und Schiffahrtsbetriebes selbst — in bezug auf Schiffsmaterial, Dienstverhältnis der Mannschaft, Geschäftsbetrieb der Unternehmer, polizeiliche Sicherheitsmaßregeln zum Schutz der Personen und Güter usw. — und nicht die Brauchbarkeit der Wasserstraßen für den Schiffahrtsbetrieb der Reichskompetenz hätte unterstellt werden sollen. Ferner könnte, wenn die Worte „Zustand der Wasserstraßen" eine so allgemeine Bedeutung haben sollen, daß sie auch die Fischerei, Brückenanlagen, Reinhaltung des Wassers im gesundheits- und veterinärpolizeilichen Interesse umfassen — die Frage aufgeworfen werden, ob es dann überhaupt nötig gewesen wäre, neben diesen Worten den „Flößerei- und Schiffahrtsbetrieb" besonders zu nennen. Die Verhandlungen des konst. Reichstages geben keinen Aufschluß über die vorliegende Frage. Bald nach dem Inkrafttreten der Verfassung ist aber in der Petitionskommission des Reichstages (Anlagen der 1. Leg.-Per. 1869 Nr. 232) einmal die Frage praktisch geworden, ob auf Grund des Art. 4 Ziff. 9 das Reich zuständig sei zur Erledigung einer Beschwerde gegen die preußische Regierung wegen Versagung der Konzession für einen Fährbetrieb auf der Elbe. Die Petitionskommission hat dies allerdings angenommen, der Bundeskommissar erklärte dagegen, daß die Kompetenz des Bundes sich nur aus der Behauptung der Petenten herleiten lassen würde, daß das Verfahren der preußischen Regierung mit den über

die Freiheit der Elbschiffahrt in der Elbschiffahrts-Akte enthaltenen Bestimmungen im Widerspruch stehe. Dagegen hat er nicht anerkannt, daß die Reichskompetenz durch Art. 4 Ziff. 9 begründet sei.

Was ferner die von Laband bejahte Frage anbetrifft, ob die Worte „Zustand der letzteren" die Kompetenz des Reichs zur Gesetzgebung und Aufsicht in Angelegenheiten der Reinerhaltung der Wasserstraßen im gesundheits- und veterinärpolizeilichen Interesse einschließt, so ist seitens der Reichsverwaltung diese Frage verneint worden. Der Staatssekretär des Innern, Graf Posadowsky-Wehner hat in der Reichstagssitzung v. 28. Jan. 1901 St.B. 968 erklärt:

„Man kann die Zuständigkeit des Reichs in Sachen der Reinerhaltung der mehreren Bundesstaaten gemeinschaftlichen Wasserstraßen nicht auf Art. 4 Ziff. 9 R.V. stützen. Denn Ziff. 9 überweist dem Reiche nur: den Flößerei- und Schiffahrtsbetrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen und den Zustand der letzteren sowie die Fluß- und sonstigen Wasserzölle usw. — Mit anderen Worten ist hier m. E. dem Reiche nur die Aufsicht über den Zustand der Flüsse überwiesen, insoweit er für die Flößerei und den Schiffahrtsbetrieb in Betracht kommt; aber eine hygienische Aufsicht ist dem Reiche durch die Bestimmung nicht eingeräumt, vielmehr kann sich die Zuständigkeit des Reichs in bezug auf den hygienischen Zustand der Flüsse nur auf Art. 15 stützen."

Die Worte „desgleichen die Seeschiffahrtszeichen (Leuchtfeuer, Tonnen, Baken und sonstigen Tagesmarken)" befanden sich ursprünglich in der Reichsverfassung nicht, sondern sind erst durch das Ges. v. 3. März 1873 R.G.Bl. S. 47 hinzugefügt worden; vgl. im übrigen die Ausführungen zu Art. 54.

Ziffer 10.

Post- und Telegraphenwesen.

Diese Bestimmung ist durch Art. 48—52 näher ausgeführt. Deshalb wird auf die Erläuterung zu diesen Vorschriften verwiesen.

Ziffer 11.

Bestimmungen über die wechselseitige Vollstreckung von Erkenntnissen in Zivilsachen und Erledigung von Requisitionen überhaupt.

Diese Materie ist jetzt für die ordentliche streitige Gerichtsbarkeit durch §§ 157 ff. G.V.G. geregelt, dessen grundlegende Bestimmung (§ 157) lautet:

„Die Gerichte (des ganzen Reichs) haben sich in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und in Strafsachen Rechtshülfe zu leisten."

Dieselben Bestimmungen finden auf Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit Anwendung gemäß § 2 des Ges. über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit v. 17. Mai 1898 R.G.Bl. S. 189 und 771. Auch soweit es sich um Requisitionen handelt, die von anderen richterlichen Behörden ausgehen oder an solche gerichtet sind, kommen entweder auf Grund besonderer gesetzlicher Vorschriften die §§ 158 ff. des Gerichtsverfassungsgesetzes zur Anwendung oder es sind entsprechende Bestimmungen durch die den Geschäftsgang dieser Behörden regelnden Gesetze getroffen oder eventuell wird noch das Ges. v. 21. Juni 1869 betr. die Gewährung der Rechtshülfe R.G.Bl. S. 305 angewendet, das im ganzen Reiche gilt.

Ziffer 12.

Die Beglaubigung von öffentlichen Urkunden.

Die Materie ist durch das Ges. v. 1. Mai 1878 betr. die Beglaubigung öffentlicher Urkunden R.G.Bl. S. 89 geregelt. Soweit es sich um gerichtliche Beurkundungen und Beglaubigungen handelt, sind das Reichsgesetz betr. die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit und seine Ausführungsbestimmungen maßgebend.

Ziffer 13.

a) Die gemeinsame Gesetzgebung über das gesamte bürgerliche Recht.

Ursprünglich lautete der Text der Ziff. 13:

„Die gemeinsame Gesetzgebung über das Obligationenrecht, Strafrecht, Handels- und Wechselrecht und das gerichtliche Verfahren".

Die jetzt geltende Fassung beruht auf dem Ges. v. 20. Dez. 1873 R.G.Bl. S. 379. Die erste Anregung zu dieser Erweiterung der Reichskompetenz haben im konst. Reichstage Sitzung v. 20. 1867 St.B. 284 f. die Abg. Lasker und Miquel gegeben.

Von der großen Zahl der auf Grund dieser Bestimmung erlassenen Reichsgesetze ist in erster Linie zu nennen: Das Bürgerliche Gesetzbuch v. 18. Aug. 1896 R.G.Bl. S. 195 nebst Einführungsgesetz vom gleichen Tage R.G.Bl. S. 604. Es umfaßt grundsätzlich alle Gebiete, die nach dem traditionellen Vorbild anderer Kodifikationen dem bürgerlichen Recht zugerechnet werden und zerfällt in fünf Bücher, deren Überschriften seinen Hauptinhalt erkennen lassen: 1. Allgemeiner Teil — 2. Recht der Schuldverhältnisse — 3. Sachenrecht — 4. Familienrecht — 5. Erbrecht. Das in den Bundesstaaten vorher in Geltung gewesene bürgerliche Recht ist für die Bildung des Bürgerlichen Gesetzbuchs zum größten Teile als Grundlage genommen worden, und zwar alle vorhandenen Rechtsquellen, insbesondere das preußische allgemeine Landrecht, das gemeine Recht, das sächsische Bürgerliche Gesetzbuch, der code civil usw. Hervorzuheben ist, daß die das ganze Rechts- und Verwaltungssystem des Reichs beherrschende Sozialpolitik auch in dem B.G.B. zum Durchbruch gekommen ist, namentlich in den Vorschriften über den Dienstvertrag und das Mietsrecht. Bezeichnenderweise finden sich gerade hier praktisch bedeutungsvolle Abweichungen von dem früher in Geltung gewesenen Recht und eine dem bürgerlichen Recht sonst fremde Beschränkung der Vertragsfreiheit. Für viele Sondergebiete des bürgerlichen Rechts ist das Landesrecht aufrecht erhalten und diese Materien sind auch für die Zukunft der Landesgesetzgebung überlassen. Das Einführungsgesetz zählt im Art. 57 ff. die Vorbehalte zugunsten der Landesgesetzgebung auf, die sich beziehen: z. B. auf das Bergrecht, Jagdrecht, Gesinderecht, Kirchen- und Schulbaulast, religiöse Erziehung der Kinder, Anerbenrecht. Mitbezug hierauf ist daran zu erinnern, daß schon in dem Moment, als im konst. Reichstage zum ersten Male der Vorschlag eines allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuchs zur Sprache kam, von dem Antragsteller gleichzeitig darauf hingewiesen wurde, daß damit keineswegs jede Rechtsentwicklung in kleinerem Kreise ausgeschlossen sein sollte; der Abg. Miquel erklärte zur Begründung seines Antrags in der Reichstagssitzung v. 20. März 1867 St.B. 285:

„Wir dürfen hier nicht vergessen, daß der Entwurf (der Verfassung) gegenüber früheren Entwürfen, namentlich gegenüber der deutschen Reichsverfassung von 1849 einen sehr wesentlichen Vorzug darin hat, daß er die Gesetzgebung der einzelnen Staaten in jenen Materien, welche der Kompetenz des Bundes überwiesen sind, keineswegs totmacht, sondern daß er nur, insofern die Gesetzgebung der einzelnen Staaten mit der Gesetzgebung des Bundes in Konflikt gerät, die derogierende Kraft der Gesetzgebung des Bundes festhält. Es ist also keineswegs eine lokale, eine provinziale Rechtsentwicklung in den einzelnen Staaten dadurch ausgeschlossen oder gefährdet, daß die Kompetenz über allgemeine Interessen in derselben Richtung dem Bunde übertragen wird."

Von Binding (Handbuch des Strafrechts I S. 277) ist mit Recht darauf hingewiesen worden, daß das Wort „gemeinsam" in Ziffer 13 in Verbindung mit „Gesetzgebung" nicht die Kompetenz des Reichs, sondern seinen Beruf zur Gesetzgebung bezeichnet, d. h. der Reichsgesetzgebung sollen nur diejenigen Angelegenheiten des bürgerlichen Rechts, Strafrechts usw. unterworfen werden, bezüglich welcher für alle Bundesstaaten wirklich eine innere Gemeinsamkeit besteht, nicht aber solche Materien, in denen partikulare, der Schonung bedürftige Eigentümlichkeiten hervortreten; vgl. auch die nachstehende Bemerkung des Abg. Schwarze im konst. Reichstag St.B. 234:

„Ich kann eine gemeinsame Gesetzgebung nur so weit für berechtigt erachten, als auch in der Tat ein gemeinsames Bedürfnis dazu vorhanden ist; — da, wo in kleinen Kreisen die Rechtsbildung sich erzeugt, würde die Allgemeinheit und Gemeinsamkeit des Rechts eine Tyrannei enthalten."

Der Abg. v. Gerber bemerkte in der Reichstagssitzung v. 20. März 1867 St.B. 290:

„Man muß stückweise fortschreiten. Überall, wo im Privatrecht bei einem einzelnen Gebiete des wirtschaftlichen oder des gesellschaftlichen Lebens oder sonstiger auf das Privatrecht wirkender Interessen das Bedürfnis auftritt, etwas Gemeinsames zu schaffen, da sollte unsere Bundesgewalt vorschreiten. So kommen wir allmählich auf einem äußerst naturgemäßen Wege zu einem einheitlichen Rechte, und unsere deutsche Jurisprudenz ist in der Lage stückweise den Boden zu ebnen und stückweise das Material vorzubereiten."

Hierin liegt eine weitblickende Erkenntnis des Weges, den die Reichsgesetzgebung auf diesem Gebiet tatsächlich gegangen ist; ein allmählicher Fortschritt zur Einheit des Rechts, der sich in gleicher Linie mit den realen Bedürfnissen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens hält, ist das Verfahren, das auch nach dem Inkrafttreten des B.G.B. bisher offenbar erstrebt worden ist; so ist z. B. das Verlags- und das Versicherungsrecht, letzteres wenigstens zum großen Teile, für welche beiden Gebiete das E.G. zum B.G.B. im Art. 75, 76 noch Vorbehalte zu Gunsten der Landesgesetzgebung enthielt, nachträglich durch die Reichsgesetzgebung kodifiziert worden (vgl. oben S. 156 und S. 140).

Außer den bereits unter den anderen Nummern des Art. 4 genannten Reichsgesetzen sind hier noch anzuführen:

Das Ges. v. 7. Juni 1871 betr. die Verbindlichkeit zum Schadensersatz für die bei dem Betriebe von Eisenbahnen, Bergwerken usw. herbeigeführten Tötungen und Körperverletzungen R.G.Bl. S. 207 und 1896 S. 616;

das Ges. betr. Änderungen des § 833 des B.G.B. (Haftpflicht des Tierhalters) v. 30. Mai 1908 R.G.Bl. S. 313;

das Ges. über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen v. 3. Mai 1909 R.G.Bl. S. 437;

das Ges. über die Sicherung der Bauforderungen v. 1. Juni 1909 R.G.Bl. S. 449;

das Ges. betr. die Anfechtung von Rechtshandlungen eines Schuldners außerhalb des Konkursverfahrens v. 21. Juli 1879 R.G.Bl. S. 277, neue Fassung im R.G.Bl. 1898 S. 709;

das Ges. betr. die Abzahlungsgeschäfte v. 16. Mai 1894 R.G.Bl. S. 450;

das Ges. betr. die Einführung einer einheitlichen Zeitbestimmung v. 12. März 1893 R.G.Bl. S. 93;

das Ges. betr. die Überleitung von Hypotheken des früheren Rechts v. 17. März 1906 R.G.Bl. S. 429;

das die Zivilehe einführende Ges. v. 6. Febr. 1875 über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung R.G.Bl. S. 23, ergänzt durch das Ges. v. 14. April 1905 R.G.Bl. S. 251 und das Ges. v. 4. Mai 1870 betr. die Eheschließung und die Beurkundung des Personenstandes von Reichsangehörigen im Auslande.

b) Strafrecht.

Hierher gehört das im ganzen deutschen Reich eingeführte Strafgesetzbuch für den Norddeutschen Bund nebst Einführungsgesetz v. 31. Mai 1870 B.G.Bl. S. 195, welch letzteres — ähnlich wie das Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch — Vorbehalte zu Gunsten der Landesgesetzgebung enthält mit der Tendenz, dem Landesrecht die Strafbestimmungen für alle diejenigen Materien zu überlassen, deren sachliche Regelung auch in anderen Beziehungen zur Zuständigkeit der Einzelstaaten gehört. Das Strafgesetzbuch wurde nach Ergänzung durch die Gesetze v. 10. Dez. 1871 (Einschaltung des Kanzelparagraphen 130a R.G.Bl. S. 442) und v. 26. Febr. 1876 R.G.Bl. S. 25 unter dem letzteren Datum im R.G.Bl. S. 39 neu bekannt gemacht. Weitere Ergänzungen enthalten die Gesetze v. 24. Mai 1880 betr. den Wucher R.G.Bl. S. 109, v. 13. Mai 1891 R.G.Bl. 107 — §§ 273, 364 ergänzt, §§ 317, 318, 360 Nr. 4 abgeändert, §§ 318a, 367 Nr. 5a eingeschaltet — v. 26. März 1893 betr. die Abänderung des § 69 R.G.Bl. S. 133, v. 19. Juni 1893 (Wucher — §§ 302a und d abgeändert, §§ 302e und 376 Nr. 16 eingeschaltet — R.G.Bl. S. 197), v. 12. März 1894 (§ 361 Nr. 10 eingeschaltet, § 361 letzter Absatz abgeändert — R.G.Bl. S. 259), v. 27. Dez. 1899 (§ 316 abgeändert — R.G.Bl. S. 729), v. 25. Juni 1900 (R.G.Bl. S. 301 — §§ 181a, 184a, 184b neu eingeführt §§ 180, 181, 184, 362 abgeändert), v. 17. Febr. 1908 (R.G.Bl. S. 25 — Majestätsbeleidigung). Eine Novelle betr. die Erleichterung der Strafen für geringfügige Diebstähle, Unterschlagungen und Arrestbruch, Verschärfung der Strafen für Mißhandlung von Kindern und Tieren und Einschränkung der Zulässigkeit des Wahrheitsbeweises in Fällen der Beleidigung ist in Vorbereitung.

Ferner sind hier folgende Reichsgesetze zu nennen, bezüglich deren die Zuständigkeit des Reichs auf andere Bestimmungen des Art. 4 nicht gestützt werden kann und die unter sich und mit Art. 4 keinen anderen Zusammenhang haben, als daß sie Strafbestimmungen enthalten:

Das Ges. v. 4. Dez. 1876 betr. die Schonzeit für den Fang von Robben R.G.Bl. S. 233;

das Ges. v. 30. April 1884 zur Ausführung der internationalen Konvention v. 6. Mai 1882 betr. die polizeiliche Regelung der Fischerei in der Nordsee außerhalb der Küstengewässer R.G.Bl. S. 15 und R.G.Bl. 1890 S. 5;

das Ges. v. 9. Juni 1884 gegen den verbrecherischen und gemeingefährlichen Gebrauch von Sprengmassen R.G.Bl. S. 61;

das Ges. über den Feingehalt der Gold- und Silberwaren v. 16. Juli 1884 R.G.Bl. S. 120;

das Ges. v. 22. März 1888 betr. den Schutz von Vögeln R.G.Bl. S. 111;

das Ges. gegen den Verrat militärischer Geheimnisse v. 3. Juli 1893 R.G.Bl. S. 205;

das Ges. betr. die Bestrafung der Entziehung elektrischer Arbeit v. 9. April 1900 R.G.Bl. S. 228;

das Ges. betr. die Bekämpfung der Reblaus v. 6. Juli 1904 R.G.Bl. S. 261;

das Ges. betr. die Wetten bei öffentlich veranstalteten Pferderennen v. 4. Juli 1905 R.G.Bl. S. 595;

das Ges. gegen den unlauteren Wettbewerb v. 7. Juni 1909 — R.G.Bl. S. 499.

Bezüglich aller dieser Gesetze ist zu berücksichtigen, daß die Zuständigkeit des Reichs zur Gesetzgebung und Beaufsichtigung nur soweit reicht, als es sich um die strafrechtliche Regelung handelt. Dagegen ist die polizeiliche Tätigkeit, d. h. alles, was in das Gebiet der inneren Polizeiverwaltung fällt, Sache der Einzelstaaten, auch wenn es sich um die Ausführung von Reichsgesetzen handelt, und ebensowenig wie die in den Grenzen der Polizeiverwaltung zu treffenden prophylaktischen Anordnungen sind die Maßregeln der Strafvollstreckung reichsgesetzlich erschöpfend geregelt. Daraus ergibt sich die Kompetenz der Einzelstaaten zum Abschluß von Auslieferungsverträgen mit Staaten des Auslands — vgl. die Erklärungen des Staatssekretärs des Reichs-Justizamts in den Reichstagssitzungen v. 22. Nov. 1902 St.B. 6535 und v. 11. Jan. 1905 St.B. 3667 C.

c) Das gerichtliche Verfahren.

Hierher gehören folgende Gesetze:

Das Gerichtsverfassungsgesetz nebst Einführungsgesetz v. 27. Jan. 1877 R.G.Bl. S. 41, abgeändert und ergänzt durch die Ges. v. 11. April 1877 R.G.Bl. S. 415 (Sitz des Reichsgerichts), v. 17. März 1886 R.G.Bl. S. 61a — (Plenarentscheidungen des Reichsgerichts), v. 5. April 1888 R.G.Bl. S. 133 — (nichtöffentliche Gerichtsverhandlungen), v. 12. Juni 1889 R.G.Bl. S. 95 — (Geschäftssprache der gerichtlichen Behörden in Elsaß-Lothringen), v. 17. Mai 1898 R.G.Bl. S. 252 — (Änderungen mit Rücksicht auf das Bürgerliche Gesetzbuch), v. 20. März 1905 R.G.Bl. S. 179 — (Ernennung der Handelsrichter), v. 5. Juni 1905 R.G.Bl. S. 553 — (Erweiterung der schöffengerichtlichen Zuständigkeit) und v. 1. Juni 1909 R.G.Bl. S. 475 — (Erweiterung der amtsgerichtlichen Zuständigkeit und Vereinfachung des amtsgerichtlichen Verfahrens);

das Gesetz v. 3. Mai 1884 betr. die Prisengerichtsbarkeit R.G.Bl. S. 49.

das Ges. betr. Gewerbegerichte v. 29. Juli 1890 R.G.Bl. S. 141, abgeändert durch das Ges. v. 30. Juni 1901 R.G.Bl. S. 249 und u. d. 29. Sept. 1901, R.G.Bl. S. 353 neu bekannt gemacht;

das Ges. betr. Kaufmannsgerichte v. 6. Juli 1904 R.G.Bl. S. 266.

Die Zivilprozeßordnung nebst Einführungsgesetz v. 30. Jan. 1877 R.G.Bl. S. 83, ergänzt durch die Ges. v. 30. April 1886 R.G.Bl. S. 130 und v. 17. Mai 1898 R.G.Bl. S. 256 und 332 und darauf im R.G.Bl. 1898 S. 410 neu bekannt gemacht. Weitere Ergänzungen enthalten die Ges. betr. die Begründung der Revision in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten v. 15. Mai 1881 R.G.Bl. S. 38, v. 24. Juni 1886 R.G.Bl. S. 207 und v. 30. März 1893 R.G.Bl. S. 139, in denen Landesgesetze aufgezählt sind, die ungeachtet ihres beschränkten Geltungsbereichs die Revision in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten begründen, und das Ges. v. 5. Juni 1905 R.G.Bl. S. 536 betr. die Erhöhung der Revisionssumme auf 2500 ℳ und einige andere Änderungen sowie das Ges. v. 21. Juni 1869 betr. die Beschlagnahme des Arbeits- und Dienstlohnes B.G.Bl. S. 242, abgeändert durch das Ges. v. 29. März 1897 R.G.Bl. S. 159, vgl. endlich die bereits genannte Novelle v. 1. Juni 1909.

Die Strafprozeßordnung nebst Einführungsgesetz v. 1. Febr. 1877 R.G.Bl. S. 253, ergänzt durch die Ges. v. 17. Mai 1898 R.G.Bl. S. 252 und v. 13. Juni 1902 R.G.Bl. S. 227 — (Aufhebung des sogen. fliegenden Gerichtsstandes der Presse). Ferner sind hier zu nennen die Ges. v. 20. Mai 1898 betr. die Entschädigung der im Wiederaufnahmeverfahren freigesprochenen Personen R.G.Bl. S. 345 und v. 14. Juli 1904 betr. die Entschädigung für unschuldig erlittene Untersuchungshaft R.G.Bl. S. 321.

Die Konkursordnung nebst Einführungsgesetz v. 10. Febr. 1877 R.G.Bl. S. 351, ergänzt durch die Ges. v. 9. Mai 1894 R.G.Bl. S. 439 und v. 17. Mai 1898 R.G.Bl. S. 230 und 248 und darauf im R.G.Bl. 1898 S. 612 neu bekannt gemacht;

das Gerichtskostengesetz v. 18. Juni 1878 R.G.Bl. S. 141, die Gebührenordnung für die Gerichtsvollzieher v. 24. Juni 1878 R.G.Bl. S. 166, beide Gesetze abgeändert durch das Gesetz v. 29. Juni 1881 R.G.Bl. S. 178 und im R.G.Bl. 1898 S. 659 und 683 neu bekannt gemacht, dazu die Novelle v. 1. Juni 1909, die Gebührenordnung für Zeugen und Sachverständige v. 30. Juni 1878 R.G.Bl. S. 173 und R.G.Bl. 1898 S. 689;

die Rechtsanwalts-Ordnung v. 1. Juli 1878 R.G.Bl. S. 177 und die Gebührenordnung für Rechtsanwälte v. 7. Juli 1879 R.G.Bl. S. 176 und 1898 S. 692, dazu die Novelle v. 1. Juni 1909;

das Reichsgesetz v. 24. März 1897 über die Zwangsversteigerung und Zwangsverwaltung nebst Einführungsgesetz R.G.Bl. S. 135 und 1898 S. 713;

die Grundbuchordnung v. 24. März 1897 R.G.Bl. S. 139 und 1898 S. 754, ergänzt durch die Novelle v. 14. Juli 1905 R.G.Bl. S. 707;

das Ges. über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit v. 17. Mai 1898 R.G.Bl. S. 189 und 771, ergänzt durch das Ges. v. 5. März 1906 R.G.Bl. S. 38 und durch das Ges. v. 28. Mai 1901 betr. die freiwillige Gerichtsbarkeit und andere Rechtsangelegenheiten in Heer und Marine R.G.Bl. S. 185.

Ziffer 14.

Das Militärwesen des Reichs und die Kriegsmarine.

Die wichtigsten in dieses Gebiet gehörigen Reichsgesetze sind in den Erläuterungen zu Art. 53 und Art. 57—68 R.V. genannt.

Es sei hier nur mit Bezug auf im Reichstag wiederholt geltend gemachte Zweifel hervorgehoben, daß die zum Ressort des Reichsamts des Innern gehörige Reichs-Schulkommission ihren Geschäftskreis als Reichsbehörde auf keine andere Bestimmung der R.V. stützen kann, als auf Art. 4 Ziff. 14. Daraus ergibt sich, daß sie andere als militärische Interessen nicht wahrnehmen darf. Sie hat nur zu prüfen, und zwar im Auftrage des Reichskanzlers, ob die Schulen der Einzelstaaten, die den Anspruch erheben, ihren Schülern das Zeugnis über die Befähigung für den einjährig-freiwilligen Militärdienst zu erteilen, nach Einrichtung und Lehrplan ihren Schülern eine entsprechende Ausbildung geben können, und über das Ergebnis ihrer Prüfung hat sie dem Reichskanzler, der allein den Lehranstalten eine entsprechende Berechtigung erteilen darf, Bericht zu erstatten. Dagegen kann ein Eingriff in die den Regierungen der Einzelstaaten ausschließlich zustehende allgemeine Schulaufsicht nicht in Betracht kommen; vgl. die Reichstagsverhandlungen v. 31. Jan. 1901 St.B. 1045.

Ziffer 15.

a) Die Medizinalpolizei.

Diese Bestimmung, die auf einem Amendement des Abg. Graf Schwerin-Putzar beruht (St.B. v. 1867 S. 314), ist nicht dahin aufzufassen, daß die Zuständigkeit des Reichs für sämtliche Angelegenheiten der Gesetzgebung begründet ist, bei denen es sich um die Verhütung von Krankheiten handelt. Dann würde für die Kompetenz der Einzelstaaten auf dem Gebiete der inneren Verwaltung nicht viel übrig bleiben; z. B. hat die den Einzelstaaten vorbehaltene Gesetzgebung im Bereiche der Baupolizei, des Schulwesens, des Bergbaus und der allgemeinen Polizei zum großen Teil die Verhütung gesundheitlicher Schädigungen zur Aufgabe. Es ist vielmehr der von Laband III S. 251 vertretenen Ansicht zuzustimmen, daß unter dem Begriff der Medizinalpolizei im Sinne des Art. 4 Ziff. 15 nur solche Maßregeln zu verstehen sind, die ausschließlich dem Zweck dienen, den Ausbruch und die Verbreitung von Krankheiten zu verhüten und die nicht einen Teil einer anderen staatlichen Gesetzgebung oder Einrichtung bilden. Deshalb beruht die Kompetenz des Reichs zu den hygienischen Bestimmungen, die im Bereiche der Gewerbeordnung und der Arbeiterversicherung, und zu den gesundheitspolizeilichen Anordnungen, die im Strafrecht getroffen sind, nicht auf Ziff. 15, sondern auf Ziff. 1 bez. 13. Ob z. B. die Zuständigkeit des Reichs zum Erlaß eines — im Reichstage wiederholt angeregten — Reichswohnungsgesetzes, das sicherlich nicht ausschließlich den Zwecken der Medizinalpolizei dienen würde, ohne weiteres durch Art. 4 Ziff. 15 begründet sein würde, kann in Zweifel gezogen werden.

Von den auf Ziff. 15 zu stützenden Reichsgesetzen sind folgende hervorzuheben:

das Impfgesetz v. 8. April 1874 R.G.Bl. S. 31;

das Ges. betr. den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen v. 14 Mai 1879 R.G.Bl. S. 145, ergänzt durch das Ges. v. 29. Juni 1887 R.G.Bl. S. 276;

das Ges. betr. den Verkehr mit blei- und zinkhaltigen Gegenständen v. 25. Juni 1887 R.G.Bl. S. 273, abgeändert durch das Ges. v. 22. März 1888 R.G.Bl. S. 114;

das Ges. betr. die Verwendung gesundheitsschädlicher Farben bei der Herstellung von Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen v. 5. Juli 1887 R.G.Bl. S. 277;

das Ges. betr. die Prüfung der Läufe und Verschlüsse der Handfeuerwaffen v. 19. Mai 1891 R.G.Bl. S. 109;

das Ges. betr. den Verkehr mit Butter, Käse, Schmalz und deren Ersatzmitteln v. 15. Juni 1897 R.G.Bl. S. 475 — hierdurch ist das gleichartige Ges. v. 12. Juli 1887 R.G.Bl. S. 375 aufgehoben;

das Ges. v. 30. Juni 1900 betr. die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten R.G.Bl. S. 306;

das Süßstoffgesetz v. 7. Juli 1901 R.G.Bl. S. 253;

das Ges. zum Schutze des Genfer Neutralitätszeichens v. 22. März 1902 R.G.Bl. S. 125;

das Ges. betr. die Phosphorzündwaren v. 10. Mai 1903 R.G.Bl. S. 217;

das Weingesetz v. 7. April 1909 R.G.Bl. S. 393, durch das die gleichartigen Ges. v. 24. Mai 1901 R.G.Bl. S. 175 und v. 20. April 1892 R.G.Bl. S. 597 aufgehoben sind.

Bei einigen dieser Gesetze liegt übrigens nebenbei die Tendenz zugrunde, die Produktion der Nahrungs- und Genußmittel gegen die übermächtige und allerdings auch für die Volksgesundheit nachteilige Konkurrenz minderwertiger Surrogate zu schützen.

Ferner gehören hierher die internationalen Abkommen, die das Reich im Interesse der Abwehr gemeingefährlicher Krankheiten geschlossen hat.

Da Art. 4 Ziff. 15 ausschließlich dem Zweck dient, den Ausbruch und die Verbreitung von Krankheiten und gesundheitsschädlichen Einflüssen zu verhüten, so kann auf diese Bestimmung nicht die Zuständigkeit des Reichs zu einer — wiederholt angeregten — allgemeinen Regelung der ärztlichen Standesangelegenheiten gestützt werden, übrigens auch auf keine andere Bestimmung des Art. 4; die Gewerbeordnung regelt nur den Befähigungsnachweis; vgl. S. 137. Die Landesgesetzgebung bleibt also zuständig.

Im Reichstage ist mit Bezug auf Ziff. 15 die Frage aufgeworfen worden, ob das Reich zur Einführung der fakultativen Leichenverbrennung zuständig sei. Mit Recht hat der Staatssekretär des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 15. Jan. 1902 St.B. 3675 A die Frage unter Hinweis auf ihren Zusammenhang mit den Angelegenheiten des religiösen Kultus verneint. Der religiöse Kultus aber ist unzweifelhaft Sache der Landesgesetzgebung.

Der eigenen Verwaltung des Reichs ist die Medizinalpolizei ganz entzogen. Denn das Reichs-Gesundheitsamt, die einzige in Betracht kommende Reichsbehörde, die sich — abgesehen von der Zentralstelle — mit Fragen der Medizinalpolizei beschäftigt, hat keine Verwaltungsbefugnisse, sondern nur wissenschaftliche und technische Aufgaben. Ausführendes Organ sind viel-

mehr die Behörden der Einzelstaaten, und dem Reich steht lediglich die Gesetzgebung und Aufsicht zu.

b) **Veterinärpolizei.**

Als hierher gehörige Reichsgesetze sind zu nennen:

Das Ges. betr. Maßregeln gegen die Rinderpest v. 7. April 1869 B.G. Bl. S. 105;

das Ges., betr. die Beseitigung von Ansteckungsstoffen bei Viehbeförderungen auf Eisenbahnen v. 25. Febr. 1876 R.G.Bl. S. 163;

das Ges. betr. Zuwiderhandlungen gegen die zur Abwehr der Rinderpest erlassenen Vieheinfuhrverbote v. 21. Mai 1878 R.G.Bl. S. 95;

das Ges. betr. die Schlachtvieh- und Fleischbeschau v. 3. Juni 1900 R.G.Bl. S. 547;

das Viehseuchengesetz v. 26. Juni 1909 R.G.Bl. S. 519, durch welches das dieselbe Materie regelnde Ges. v. 23. Juni 1880/1. Mai 1894 außer Kraft gesetzt ist.

Ziffer 16.

Die Bestimmung der Ziff. 16 war in der Verfassung des Norddeutschen Bundes nicht enthalten und findet sich zuerst in der mit den Großherzogtümern Baden und Hessen vereinbarten Verfassung des Deutschen Bundes v. 15. Nov. 1870 (B.G.Bl. S. 629); vgl. v. Rönne I S. 167 A. 5.

a) **Presse.**

Das Preßwesen ist geregelt durch das Ges. v. 7. Mai 1874 R.G.Bl. S. 65. Danach unterliegt die Freiheit der Presse nur denjenigen Beschränkungen, die durch dieses Gesetz vorgeschrieben oder zugelassen sind. Eine Entziehung der Befugnis zum selbständigen Betriebe irgendeines Preßgewerbes oder zur Herausgabe und zum Vertriebe von Druckschriften kann weder im administrativen noch im richterlichen Wege stattfinden. Im übrigen sind für den Betrieb der Preßgewerbe die Bestimmungen der Gewerbeordnung maßgebend. Auf jeder im Geltungsbereiche des Gesetzes erscheinenden Druckschrift muß der Name und Wohnort des Druckers, und wenn sie für den Buchhandel oder sonst zur Verbreitung bestimmt ist, der Name und Wohnort des Verlegers oder — beim Selbstvertrieb der Druckschrift — der Name und Wohnort des Verfassers oder Herausgebers genannt sein. An Stelle des Namens des Druckers oder Verlegers genügt die Angabe der in das Handelsregister eingetragenen Firma. Zeitungen und Zeitschriften, die in monatlichen oder kürzeren, wenn auch unregelmäßigen Fristen erscheinen — periodische Druckschriften im Sinne des Preßgesetzes — müssen außerdem auf jeder Nummer, jedem Stücke oder Hefte den Namen und Wohnort des verantwortlichen Redakteurs enthalten. Der verantwortliche Redakteur einer periodischen Druckschrift, welche Anzeigen aufnimmt, ist verpflichtet, die ihm von öffentlichen Behörden mitgeteilten amtlichen Bekanntmachungen auf deren Verlangen gegen Zahlung der üblichen Einrückungsgebühren in eine der beiden nächsten Nummern des Blattes aufzunehmen. Der verantwortliche Redakteur einer periodischen Druckschrift ist ferner verpflichtet, eine Berichtigung der in letzterer mitgeteilten Tatsachen auf Verlangen einer beteiligten öffentlichen Behörde oder Privatperson ohne Einschaltungen oder

Weglassungen aufzunehmen, sofern die Berichtigung von dem Einsender unterzeichnet ist, keinen strafbaren Inhalt hat und sich auf tatsächliche Angaben beschränkt. Die Verantwortlichkeit für Handlungen, deren Strafbarkeit durch den Inhalt einer Druckschrift begründet wird, bestimmt sich nach den bestehenden allgemeinen Strafgesetzen. Ist die Druckschrift eine periodische, so ist der verantwortliche Redakteur als Täter zu bestrafen, wenn nicht durch besondere Umstände die Annahme seiner Täterschaft ausgeschlossen wird.

b) **Vereinswesen.**

Die Materie ist neuerdings durch das Vereinsgesetz v. 19. April 1908 R.G.Bl. S. 151 geregelt, dessen grundsätzliche Bestimmung dahin lautet, daß alle Reichsangehörigen das Recht haben, zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine zu bilden und sich zu versammeln. Dieses Recht unterliegt polizeilich nur den in diesem Gesetz und anderen Reichsgesetzen enthaltenen Beschränkungen. Daraus, daß das Gesetz sich auch auf das Versammlungsrecht erstreckt, ergibt sich keine Überschreitung der Reichskompetenz, weil das Wort „Vereinswesen" zwanglos so weit ausgelegt werden kann, daß es jede Vereinigung von Personen, sowohl dauernder wie vorübergehender Natur, umfaßt; vgl. die Ausführungen des damaligen Staatssekretärs des Innern v. Bethmann Hollweg in der Reichstagssitzung v. 6. April 1908 St.B. 4733 B. Über die Versammlungen bestimmt das Gesetz, daß wer eine öffentliche Versammlung zur Erörterung politischer Angelegenheiten veranstalten will, hiervon mindestens 24 Stunden vor dem Beginn der Versammlung unter Angabe des Ortes und der Zeit bei der Polizeibehörde Anzeige zu erstatten hat; dabei sind einige Ausnahmen zugelassen. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge auf öffentlichen Straßen oder Plätzen bedürfen der Genehmigung der Polizeibehörde. Die Verhandlungen in öffentlichen Versammlungen sind in deutscher Sprache zu führen; hierbei sind ebenfalls einige Ausnahmen zugelassen, die namentlich für Landesteile von Bedeutung sind, in denen „alteingesessene Bevölkerungsteile nichtdeutscher Muttersprache" vorhanden sind. Personen, die das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet haben, dürfen nicht Mitglieder von politischen Vereinen sein und weder in den Versammlungen solcher Vereine, sofern es sich nicht um Veranstaltungen zu geselligen Zwecken handelt, noch in öffentlichen politischen Versammlungen anwesend sein. Das Reichsgesetz erstreckt sich nicht auf kirchliche und religiöse Vereine und Versammlungen, ferner nicht auf die Regelung des Vereins- und Versammlungsrechts für die Zeiten der Kriegsgefahr, des Krieges, des erklärten Kriegs- oder Belagerungszustandes oder innerer Unruhen, auch nicht auf Verabredungen ländlicher Arbeiter und Dienstboten zur Einstellung oder Verhinderung der Arbeit, und endlich mit gewissen Ausnahmen nicht auf die Sonntagsruhe.

Artikel 5.

Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend.

Bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine und die im Artikel 35 bezeichneten Abgaben gibt, wenn im Bundesrate eine Meinungsverschiedenheit stattfindet, die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für die Aufrechthaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht.

A. Der Bundesrat und Reichstag
als die beiden gesetzgebenden Faktoren des Reichs.

1. Art. 5 als Grundlage für die Machtstellung der Verbündeten Regierungen im Reich.
2. Die Frage der Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung.
3. Die Beteiligung des Bundesrats und Reichstags an der Reichsgesetzgebung; der Grundsatz ihrer Gleichberechtigung:
   a) Gleichberechtigung hinsichtlich der Feststellung des Gesetzesinhalts.
   b) Gleichberechtigung hinsichtlich der Wiederholung abgelehnter Vorlagen.
   c) Die Rücknahme gefaßter Beschlüsse, eine Ausnahme von der Gleichberechtigung.
   d) Gleichberechtigung hinsichtlich der Initiative.
   e) Gleichberechtigung hinsichtlich der materiellen Gesetzgebungskompetenz.
   f) Gleichberechtigung hinsichtlich der Frage der Diskontinuität.
   g) Kompromisse als Konsequenz der Gleichberechtigung.
4. Zur Frage des Umfangs des der Reichsgesetzgebung eingeräumten materiellen Gebiets.
5. Die Vorbereitung der Reichsgesetze.

B. Das Vetorecht des Präsidiums.

1. Gesetzesvorschläge.
2. Einrichtungen.
3. Meinungsverschiedenheiten.

A. Der Bundesrat und Reichstag als die beiden gesetzgebenden Faktoren des Reichs.

1. Art. 5 als Grundlage für die Machtstellung der Verbündeten Regierungen im Reich.

Die Reichsverfassung kennt drei unabhängige Machtfaktoren: den Kaiser, die Verbündeten Regierungen und den Reichstag. Der Kaiser ist der militärische Oberbefehlshaber, und da er das Recht zur Anstellung und Entlassung des Reichskanzlers, des höchsten Reichsbeamten, sowie aller anderen Reichsbeamten hat, so ist er auch der eigentliche Chef der Reichsverwaltung. Die Verbündeten Regierungen haben neben umfangreichen letztinstanzlichen Verwaltungsbefugnissen die Aufgabe, mit dem Reichstag zusammen die Gesetzgebung auszuüben, und gerade der Umstand, daß in der Gesetzgebung, dem Schwerpunkt der staatlichen Macht, die Volksvertretung Hand in Hand zu gehen hat nicht mit dem an der Spitze des Reichs stehenden Monarchen, sondern mit den durch den Bundesrat vertretenen Verbündeten Regierungen, bewirkt, daß das Reich im staatsrechtlichen Sinne nicht eine konstitutionelle Monarchie, sondern ein konstitutioneller Bundesstaat ist. In dieser Verfassungsbestimmung liegt das Äquivalent für die Opfer, welche die Regierungen der Einzelstaaten bei der Gründung des Reichs gebracht haben. Das neue Reich konnte mit Rücksicht auf die Entwicklung, die der konstitutionelle Staatsgedanke damals schon im politischen Leben Deutschlands erreicht hatte, nichts anderes sein als ein konstitutionelles Staatswesen. Es war also eine Volks-

vertretung notwendig, und der Volksvertretung konnte wie in jedem modernen Staat ein Wirkungskreis nur durch die Beteiligung an der Gesetzgebung geschaffen werden. Zum zweiten Faktor der Gesetzgebung aber wurde der Bundesrat bestimmt und in Anbetracht des durch Art. 6 R.V. festgesetzten Verhältnisses der Bundesratsstimmen, über welche die Regierungen der Einzelstaaten verfügen, ergibt sich aus dieser Regelung, daß die kleineren Einzelstaaten weit über ihren Anteil an dem Territorium und an der Bevölkerung des Reichs und weit über ihre direkten und indirekten Beiträge zu den militärischen und finanziellen Bedürfnissen des Reichs an der Gesetzgebung beteiligt sind, so daß man hierin einen Ausgleich für die aufgegebenen militärischen und zivilen Exekutiv- und gesetzgeberischen Befugnisse finden darf. Eine Bestätigung dafür, daß diese Anschauung bei der Beratung des Entwurfs der Verfassung im Reichstag vertreten war, kann insbesondere aus den Ausführungen entnommen werden, die der Historiker und Abg. v. Sybel in der Sitzung des konst. Reichstags v. 23. März 1867 St.B. 327 zu diesem Punkte gemacht hat.

2. Die Frage der Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung.

Zu der auch in den vorerwähnten Ausführungen des Abg. v. Sybel berührten Frage, ob der Kaiser an der Reichsgesetzgebung beteiligt sei, ist folgendes zu bemerken: Die Vorschrift des Art. 5, daß die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und Reichstags zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend ist, wird eingeschränkt durch Art. 2 R.V., wonach die Reichsgesetze ihre verbindliche Kraft nur durch die Verkündigung von Reichswegen erhalten, und diese Verkündigung ist nach Art. 17 R.V. Sache des Kaisers. Wie bei Art. 2, III 1 S. 46 ff. ausgeführt ist, hat der Kaiser das Recht und die Pflicht, das verfassungsmäßige Zustandekommen der Reichsgesetze vor deren Verkündigung zu prüfen, andererseits entspricht es der Tendenz der Reichsverfassung, daß die gehörig zustande gekommenen Reichsgesetze verkündet werden müssen. Die verfassungsmäßige Feststellung des Inhalts der Reichsgesetze ist also nicht von der Zustimmung des Kaisers abhängig, sondern der Kaiser ist an der Reichsgesetzgebung nur im Rahmen der ihm durch Art. 2 und 17 gegebenen Befugnisse beteiligt. Dies soll die Vorschrift, daß die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und Reichstags zu einem Reichsgesetz erforderlich und „ausreichend" ist, zum Ausdruck bringen. Der Sinn der Bestimmung tritt um so klarer hervor, wenn man berücksichtigt, daß für Art. 5 in Ansehung seiner Fassung — nicht bezüglich seines Inhalts — offenbar der Wortlaut des Art. 62 der preuß. Verfassungsurkunde zum Vorbilde gedient hat. Art. 62, soweit sein Inhalt hier von Bedeutung ist, lautet:

„Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt.

Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich."

Deshalb kann darin, daß man es unterlassen hat, im Art. 5 die Zustimmung des Kaisers für erforderlich zu erklären, nur der klare Ausdruck der Reichsverfassung gefunden werden, daß diese Zustimmung nicht erforderlich sein soll, mag im übrigen auch, was den Weg der Reichsgesetzgebung und

die Beteiligung des Kaisers daran betrifft, die Vorschrift des Art. 5 durch Art. 2 und 17 ergänzt sein. Dasselbe ergibt sich mittelbar aus dem 2. Absatz des Art. 5. Es wäre überflüssig, der Präsidialstimme des Bundesrats, d. h. der Krone Preußen ein Vetorecht gegen eine Änderung in der gesetzlichen Regelung der dort bezeichneten Angelegenheiten einzuräumen, wenn der König von Preußen in seiner Eigenschaft als Deutscher Kaiser ein unbedingtes Veto hätte und jedes Gesetz von seiner Zustimmung abhängig wäre. Eine unmittelbare Mitwirkung an der Feststellung des Gesetzesinhalts steht also dem Kaiser nur insofern zu, als er in seiner Eigenschaft als König von Preußen nach Art. 6 R.V. über 17 Stimmen im Bundesrat verfügt; ebenso u. a. Laband II S. 27 ff., v. Seydel S. 172, v. Rönne I S. 230, Meyer S. 582 A. 5. Eine Anerkennung dieser staatsrechtlichen Lage kann in der auch von v. Seydel angeführten Thronrede v. 25. Juni 1888 (aus Anlaß der damaligen Reichstagseröffnung St.B. 7 a) gefunden werden, wo eine Stelle lautet:

„An der Gesetzgebung des Reichs habe Ich nach der Verfassung mehr in Meiner Eigenschaft als König von Preußen wie in der des Deutschen Kaisers mitzuwirken."

Auch Fürst Bismarck hat in seinen „Gedanken und Erinnerungen" B. II Kap. 33 seinen Standpunkt dahin kundgegeben, daß im Gegensatz zu den durch die preußische Verfassung dem König von Preußen verliehenen Rechten „der Kaiser als solcher kein Faktor der Gesetzgebung sei, sondern nur als König von Preußen durch die preußische Stimme im Bundesrat mitwirke und daß ihm die Reichsverfassung ein Veto gegen übereinstimmende Beschlüsse beider gesetzgebenden Körperschaften nicht beigelegt habe."

Daraus ergibt sich allerdings, daß Preußen im Bundesrat majorisiert werden kann, soweit dies nicht nach Art. 5 Abs. 2, Art. 37 und Art. 78 verfassungsmäßig ausgeschlossen ist, und bei einer der politischen Richtung der preußischen Regierung ungünstigen Zusammensetzung des Reichstags könnten dann auch gegen den Willen der preußischen Regierung Reichsgesetze zustande kommen. Über diese Konsequenz der Reichsverfassung war man sich aber von vornherein klar; vgl. die Ausführungen des Abg. v. Sybel in der Sitzung des konst. Reichstags v. 23 März 1867 St.B. 327, in denen er mit Recht auf das große Opfer hinwies, das Preußen in diesem Punkte zugunsten der Gesamtheit gebracht hat.

3. Die Beteiligung des Bundesrats und Reichstags an der Reichsgesetzgebung; der Grundsatz ihrer Gleichberechtigung.

Durch Art. 5 sind Bundesrat und Reichstag hinsichtlich ihrer Teilnahme an der Gesetzgebung gleichgestellt. Dieser Satz führt zu folgenden Konsequenzen:

a) **Gleichberechtigung hinsichtlich der Feststellung des Gesetzesinhalts.**

Weder der Bundesrat noch der Reichstag sind gehalten, einen Gesetzentwurf unverändert anzunehmen oder im ganzen abzulehnen; beide Körperschaften können vielmehr zu jedem einzelnen Bestandteile des Entwurfs einschließlich der Überschriften, etwaiger Bestimmungen über Anfang und Ende der Gültigkeit des Gesetzes usw. Stellung nehmen und jede Bestimmung des von der anderen Körperschaft beratenen Entwurfs beliebig abändern;

auch ist es nicht unzulässig, daß die eine oder andere Körperschaft ihre Zustimmung von Bedingungen abhängig macht, die dazu führen, daß Angelegenheiten, die dem von dem Gesetz geregelten Gebiet eigentlich fremd sind, in das Gesetz einbezogen werden. Gegen ein solches Verfahren werden in vielen Fällen politische Erwägungen sprechen und es wird für die Verständigung zwischen Bundesrat und Reichstag oft schädlich sein, aber die Reichsverfassung verbietet es nicht; jede der beiden Körperschaften ist völlig frei in der Art und Weise, wie sie den Inhalt des ihr vorgelegten Entwurfs abändern, ausgestalten und fassen will — ebenso Laband II S. 22, v. Rönne II 1 S. 15 IV Ziffer 1.

Eine Ausnahme von diesem Satz besteht für den Fall, daß nach ausdrücklicher reichsgesetzlicher Vorschrift der Reichstag nicht zuzustimmen, sondern nur zu genehmigen hat. Dies geschieht einmal bei den Staatsverträgen, für deren Gültigkeit es nach Art. 11 Abs. 3 R.V. der „Genehmigung" des Reichstags bedarf, ferner in den Fällen, in denen auf Grund einer positiven Bestimmung der Reichsgesetzgebung zur Abänderung des bestehenden Rechtszustandes ein einseitiger Akt des Bundesrats mit der „Genehmigung" des Reichstags erforderlich und ausreichend ist. Dann kann der Reichstag den ihm vorgelegten Entwurf nur im ganzen annehmen oder ablehnen. So ist in dem Wahlgesetz v. 31. Mai 1869 B.G.Bl. S. 148 § 15 bestimmt, daß es Sache des Bundesrats ist, das Wahlreglement zu erlassen, daß aber das Wahlreglement nur unter Zustimmung des Reichstags abgeändert werden kann, d. h. also durch eine Verordnung des Bundesrats, für die es ausnahmsweise der Zustimmung des Reichstags bedarf. Weitere Beispiele, namentlich auch für die häufigeren Fälle, daß es zur Gültigkeit der Verordnung nur der nachträglichen, bei dem nächsten Zusammentritt des Reichstags einzuholenden Genehmigung des Reichstags bedarf, sind bei Laband I S. 279 f. angeführt. Diese Genehmigung, mag sie nachträglich oder in der Form der Zustimmung im voraus eingeholt werden, muß uneingeschränkt erteilt oder abgelehnt werden. Die Genehmigung einer solchen Verordnung mit abändernden Zusätzen gilt als Ablehnung, die mit der Aufstellung eines neuen Entwurfs verbunden wird — so Laband I S. 280 A. 1. In dem gleichen Sinne hat sich der Staatssekretär des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 21. April 1903 St.B. S. 8915 und 8920 unter Berufung auf die Ausführung Labands zu der Vorlage betr. Abänderung des Wahlreglements v. 28. Mai 1870 geäußert.

b) **Gleichberechtigung hinsichtlich der Wiederholung abgelehnter Vorlagen.**

Art. 64 der preuß. Verfassungsurkunde schreibt vor:

„Dem König sowie jeder Kammer steht das Recht zu Gesetze vorzuschlagen.

Gesetzesvorschläge, welche durch eine der Kammern oder den König verworfen worden sind, können in derselben Sitzungsperiode nicht wieder vorgebracht werden."

Eine dieser Bestimmung entsprechende Vorschrift enthält die Reichsverfassung nicht; ein derartiges Verbot ergibt sich auch keineswegs aus der Natur der in Betracht kommenden staatsrechtlichen Verhältnisse. Deshalb steht nichts im Wege, daß ein Gesetzentwurf, der von dem Bundesrat ein-

gebracht, vom Reichstag aber abgelehnt ist, sofort von neuem dem Reichstag vorgelegt wird, wenn dies politisch zweckmäßig erscheint, und genau dasselbe gilt von den Gesetzentwürfen, die aus der Initiative des Reichstags entsprungen sind. Für die letzteren Gesetzentwürfe ist dies unbestritten. Dagegen ist — mit Unrecht — dem Bundesrat von einzelnen Mitgliedern des Reichstags das gleiche Recht bestritten worden. Mit Bezug hierauf hat Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 4. März 1881 St.B. 153 erklärt:

„Es heißt die Gleichberechtigung der beiden gesetzgebenden Faktoren des Reichs in Zweifel ziehen, wenn man sagt, daß eine vom Reichstag abgelehnte Sache, wenn sich die Verbündeten Regierungen von der Unrichtigkeit ihrer Auffassung nicht überzeugen können, nicht wieder in derselben Form vorgelegt werden dürfe."

Selbstverständlich ist auch in der Wiederholung der Ablehnung des Entwurfs keine der beiden Körperschaften beschränkt, und es kann in einer Wiederholung der Ablehnung ebensowenig ein Verstoß gegen den Geist der Verfassung gefunden werden, als darin unzweifelhaft keine Übertretung des Wortlauts der Verfassung liegt. Auch dies bedarf einer besonderen Erwähnung nur, weil im Reichstag einige Male wegen der wiederholten Ablehnung seiner Initiativanträge der Vorwurf einer Verletzung der konstitutionellen Idee oder wenigstens der einer Nichtbeachtung des Reichstags gegen den Bundesrat erhoben wurde. Tatsächlich ist der Bundesrat in seiner auf Grund des Art. 7 Ziff. 1 zu fassenden Entschließung mangels einer entgegenstehenden Verfassungsbestimmung frei und handelt verfassungsmäßig, wenn er einen noch so oft gefaßten Beschluß des Reichstags ablehnt; ebenso steht es im Belieben des Reichstags, eine an ihn wiederholt gebrachte Vorlage immer wieder abzulehnen; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Reichs-Justizamts Nieberding in der Reichstagssitzung v. 11. Jan. 1905 St.B. 3684C und des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Sydow in der Reichstagssitzung v. 16. März 1908 St.B. 3980C.

c) **Die Rücknahme gefaßter Beschlüsse, eine Ausnahme von der Gleichberechtigung.**

Ein Unterschied zwischen der Stellung des Bundesrats und des Reichstages bei der Gesetzgebung ergibt sich daraus, daß der Bundesrat nach Art. 7 Ziff. 1 R.V. über alle Beschlüsse, die der Reichstag auf die ihm gemachten Vorlagen faßt, seinerseits noch zu beschließen hat. Nach allgemeinen und in unbestrittener Geltung befindlichen Rechtsgrundsätzen ist dagegen der Reichstag gebunden, sobald er in letzter Lesung über die ihm vom Bundesrat zugegangene Vorlage oder über einen seiner Initiative entsprungenen Gesetzentwurf einen Beschluß gefaßt hat und dieser Beschluß dem Bundesrat zugegangen und von ihm gemäß Art. 7 Ziff. 1 R.V. angenommen ist. Der Bundesrat kann aber, selbst wenn dem Beschluß eine von ihm ausgegangene und vom Reichstag unverändert angenommene Vorlage zugrunde liegt, dem Entwurf in dem auf Grund des Art. 7 Ziff. 1 von ihm zu fassenden Beschlusse dennoch seine Genehmigung versagen. Dies kann z. B. wegen Veränderung der politischen Lage und Wegfall der Voraussetzungen geschehen, von denen der Bundesrat bei Einbringung der Vorlage ausgegangen ist. Die Reichsverfassung gestattet es, indem sie dem Bundesrat die nochmalige Beschlußfassung über die aus dem Reichstag an ihn gelangenden, vom Reichstag angenommenen Vorlagen zuweist, und da über

den Inhalt dieser Beschlußfassung die Reichsverfassung keine einschränkende Bestimmung enthält, so hat der Bundesrat die Freiheit anzunehmen oder abzulehnen. Dieser Unterschied zwischen der Stellung des Bundesrats und der des Reichstags beruht also auf einer positiven Bestimmung der Reichsverfassung; vgl. Laband II S. 31, Meyer § 163 A. 21 S. 586, v. Rönne II 1 S. 49.

d) **Gleichberechtigung hinsichtlich der Initiative.**

Die Initiative zu einem neuen Reichsgesetz kann ebenso gut vom Reichstag wie vom Bundesrat ausgehen, und zwar ist, um der anderen Körperschaft eine Vorlage bez. einen Vorschlag zu machen, ein Mehrheitsbeschluß desjenigen gesetzgebenden Faktors notwendig, von dem die Vorlage, bez. der Vorschlag ausgeht. Innerhalb des Bundesrats genügt nach Art. 7 Abs. 2 die Stimme eines Bundesglieds, um einen Antrag zur Beschlußfassung zu bringen, während für den Reichstag eine entsprechende Bestimmung der Reichsverfassung fehlt, so daß die Frage nach Art. 27 R.V. der Regelung durch die Geschäftsordnung überlassen bleibt; die Geschäftsordnung des Reichstags (§ 22 Abs. 1) bestimmt, daß Anträge, die von Reichstagsmitgliedern ausgehen, von mindestens 15 Abgeordneten unterzeichnet sein müssen.

Was die Stellungnahme der einen Körperschaft zu den Initiativanträgen der anderen betrifft, ist für den Reichstag durch dessen Geschäftsordnung (§ 53 Abs. 2) vorgeschrieben, daß der Reichstag über Gesetzesvorlagen des Bundesrats nicht zur Tagesordnung gehen darf, also eigentlich stets durch Annahme — sei es mit oder ohne Veränderung — oder durch Ablehnung Stellung nehmen müßte; tatsächlich beschränkt sich allerdings in nicht wenigen Fällen die Stellungnahme des Reichstags auf Verweisung der Vorlage in eine Kommission, welche die Vorlage nie erledigt. Ob dieses Verfahren der Tendenz der Verfassung und der Geschäftsordnung entspricht, ist mindestens zweifelhaft. Umgekehrt muß der Bundesrat nach Art. 7 Ziff. 1 über jeden Beschluß des Reichstags seinerseits Beschluß fassen. Über den Inhalt dieses vom Bundesrat zu fassenden Beschlusses enthält die Reichsverfassung keine Bestimmung. Von Zorn I S. 409 ist deshalb der Schluß gezogen worden, daß der Beschluß, weil er jeden beliebigen Inhalt haben kann, auch dahin lauten dürfte, daß in die Beratung des vom Reichstag vorgeschlagenen Entwurfs nicht einzutreten sei. Dies wird kaum anzunehmen sein. Denn das Recht des Reichstags, Vorschläge zu machen, hat nur einen Sinn, wenn der Bundesrat genötigt ist, zu den Vorschlägen Stellung zu nehmen; die politischen Interessen werden durch die Befugnis des Bundesrats, alle diese Vorschläge abzulehnen, genügend gewahrt. Natürlich braucht aber, wenn die Ablehnung schon aus formalen Gründen, z. B. wegen Unzuständigkeit des Reichs erfolgen muß, nicht erst in eine sachliche Prüfung des Antrags eingetreten zu werden.

Weder der Bundesrat noch der Reichstag brauchen Gründe für die Ablehnung oder Abänderung der ihnen vorgelegten, bez. vorgeschlagenen Gesetzentwürfe anzugeben.

Ebenso wie nur der Reichstag in seiner Mehrheit, nicht einzelne Mitglieder an den Bundesrat Vorschläge richten dürfen und eine geringere Zahl von Abgeordneten sich mit ihren Initiativanträgen nur an das Plenum des Reichstags und nicht an den Bundesrat wenden können, so kann der

Bundesrat nur auf Grund eines Mehrheitsbeschlusses an den Reichstag eine Vorlage bringen; einzelne Bundesglieder aber, mag es sich auch um Preußen handeln, dürfen nach Art. 7 Ziff. 2 R.V. ihre Vorschläge nur an das Plenum des Bundesrats richten. Der Reichskanzler als solcher kann im Bundesrat keine Anträge stellen, sondern er kann dies nur in seiner Eigenschaft als preußischer Bundesratsbevollmächtigter tun; die sogen. Präsidialstimme ist die Stimme Preußens. Deshalb müssen Anträge auf gesetzgeberische Maßregeln, die von dem Reichskanzler oder seinen Stellvertretern oder von einer einzelnen Bundesregierung gestellt werden, stets an den Bundesrat gerichtet sein. Insofern hat, da die Anträge, die von der Reichsverwaltung und den Regierungen der Einzelstaaten ausgehen, an Zahl und Bedeutung die im Reichstag eingebrachten Initiativ-Gesetzesvorschläge weit überragen, praktisch der Bundesrat hinsichtlich der Priorität der Behandlung der Gesetzesvorlagen einen gewissen Vorrang; es erklärt sich dadurch, daß nur die Reichsverwaltung und die Regierungen der Einzelstaaten den Apparat besitzen, der im allgemeinen erforderlich ist, um die für die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen erforderliche Detailarbeit zu bewältigen.

e) **Gleichberechtigung hinsichtlich der materiellen Gesetzgebungskompetenz.**

Die Kompetenz des Bundesrats und des Reichstags für Gesetzesvorschläge hat auch materiell den gleichen Umfang. Art. 23 R.V. bestimmt zwar, daß der Reichstag nur das Recht hat „innerhalb der Kompetenz des Reichs Gesetze vorzuschlagen", während für den Bundesrat nach der Reichsverfassung eine entsprechende Beschränkung nicht besteht. Aber, wie zu Art. 23 A 2 ausgeführt ist, hat diese Bestimmung nicht die Bedeutung, Gesetzesvorschläge des Reichstags auszuschließen, deren Ziel eine Kompetenzerweiterung ist. Denn zur Kompetenz des Reichs gehört auch die Erweiterung seiner Kompetenz im Wege der Reichsgesetzgebung. Initiativvorschläge des Reichstags für Reichsgesetze dieses Inhalts werden daher durch den Wortlaut des Art. 23 gedeckt, und ausgeschlossen bleiben auf Grund des Art. 23 nur Initiativanträge auf solche Reichsgesetze, die nach der Reichsverfassung unzulässig sind, z. B. Reichsgesetze, durch welche die Sonderrechte von Einzelstaaten ohne deren Zustimmung beeinträchtigt werden sollen oder durch welche die im Eingang der Reichsverfassung unabänderlich festgestellte Rechtslage der Einzelstaaten angegriffen wird, z. B. Gesetze, welche die Gleichberechtigung der Einzelstaaten oder ihre staatliche Existenz gefährden. Auf diesem Gebiet aber darf der Bundesrat ebensowenig Gesetzesvorschläge kundgeben, weil Reichsgesetze, die gegen diese Grundsätze verstoßen, überhaupt ausgeschlossen sind. Auch hier zeigt sich also die Gleichberechtigung von Bundesrat und Reichstag; darin, daß jede von beiden Körperschaften die Vorschläge der anderen ablehnen kann, liegt ein ausreichender Schutz gegen politische Gefahren; vgl. Laband II S. 23 f., v. Seydel S. 202, Hänel Studien I S. 256.

f) **Gleichberechtigung hinsichtlich der Frage der Diskontinuität.**

Einmal gefaßte, endgültige Beschlüsse des Bundesrats und Reichstags werden durch einen nachträglichen Personenwechsel der beschließenden Körperschaften nicht mehr berührt; sie behalten dauernd ihre Gültigkeit. Dies gilt für beide Körperschaften als weitere Konsequenz der Gleichberechtigung.

Durch § 70 der Geschäftsordnung des Reichstags ist im Anschluß an die Praxis des preuß. Abgeordnetenhauses (§ 74 der G.O. des letzteren) bestimmt, daß Gesetzesvorschläge, Anträge und Petitionen mit dem Ablaufe der Sitzungsperiode, in der sie eingebracht und noch nicht zur Beschlußnahme gediehen sind, für erledigt erachtet werden. Dies entspricht einem allgemeinen konstitutionellen Gewohnheitsrecht, das als das Prinzip der Diskontinuität bezeichnet wird. Die Reichsgesetzgebung hat es indirekt dadurch anerkannt, daß zur Durchführung der Beratung der Reichsjustizgesetz-Entwürfe, die wegen ihres großen Umfangs nicht innerhalb einer Session erledigt werden konnten, Reichgesetze u. d. 23. Dez. 1874 R.G.Bl. S. 194, 1. und 20. Febr. 1876 R.G.Bl. S. 15, 23 erlassen wurden, die eine Ausnahme von dem Prinzip der Diskontinuität, nämlich die Fortsetzung der Kommissionsberatung über den Schluß der Session hinaus und die Fortsetzung der begonnenen Beratung in der nächsten Session förmlich gestatteten; vgl. v. Rönne I S. 262.

Aus diesem insoweit in unbezweifelter Geltung stehenden Prinzip der Diskontinuität ist in Überspannung der zugrunde liegenden Idee von v. Rönne II 1 S. 51 gefolgert worden, daß für die bis zum Schluß der Session zwar vom Reichstag, aber nicht vom Bundesrat erledigten Gesetzentwürfe der weitere Weg der Gesetzgebung: Beschlußfassung des Bundesrats nach Art. 7 Ziff. 1 R.V., Ausfertigung und Verkündigung nicht mehr zulässig seien. Nicht soweit geht Meyer § 163 A. 22 S. 586, der bis zum Ablauf der Legislaturperiode die Erledigung eines vom Reichstag beschlossenen Gesetzentwurfes zuläßt, ebenso Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preußen S. 254 Art. 3 und aus Zweckmäßigkeitsgründen v. Jagemann S. 92, während Müller-Meiningen in Hirth's Annalen 1904 S. 306 und Frörmann im Arch.f.öff.R. Bd. 14 S. 513 ein je nach den Umständen zu bemessendes tempus modicum als Zeitgrenze für die dem Bundesrat und Kaiser obliegende Erledigung des Gesetzentwurfs ansehen. Die meisten Schriftsteller erkennen eine Zeitgrenze überhaupt nicht an, so u. a. Laband II S. 55 und D.Jur.Zeit. 1904 S. 324, v. Seydel S. 117, Arndt S. 183, (weitere Literaturangaben bei Meyer § 158 A. 19 S. 570). Was die Praxis betrifft, so sind zwar die beiden in der 1. Session des Reichstags von 1871 angenommenen Gesetzentwürfe über das Postwesen und das Posttaxwesen dem Reichstag in der 2. Session noch einmal unverändert vorgelegt und in den Motiven (Anl. der 1. Leg.-Per. Sess. 2. Bd. 4 S. 16 Nr. 9) ist hierzu bemerkt worden, daß im Hinblick auf den inzwischen eingetretenen Schluß der Session die nochmalige Vorlegung der Gesetzentwürfe „angemessen erschienen" sei. Als Grund hierfür könnte nichts anderes in Betracht kommen, als die Besorgnis, daß der neue Reichstag zu dem Gesetzentwurf eine andere Stellung einnehmen würde als der frühere. Abgesehen davon, daß dieser Gesichtspunkt nicht in das Gebiet des Staatsrechts, sondern in das der Politik und Konnivenz fällt, ist der Standpunkt vom Bundesrat und der Reichsverwaltung später nicht mehr aufrecht erhalten worden, sondern in zahlreichen Fällen, die der Staatssekretär des Reichs-Justizamts Nieberding in der Reichstagssitzung v. 14. April 1904 St.B. 2082 f. angeführt hat, sind nicht nur nach dem Schluß der Session, sondern auch nach dem Schluß des Legislaturperiode und selbst noch nach der Berufung und Eröffnung des neuen Reichstags Gesetzentwürfe, die von dem früheren Reichstage

beschlossen waren, von dem Bundesrat gemäß Abt. 7 Ziff. 1 R.V. erledigt worden. Die Frage gewann insbesondere praktische Bedeutung und wurde eingehend erörtert, als der Bundesrat i. J. 1904 auf die während einer früheren Legislaturperiode i. J. 1899 vom Reichstage beschlossene Aufhebung des § 2 des Jesuitengesetzes zurückkam. Der Bundesrat verabschiedete den Entwurf und u. d. 8. März 1904 R.G.Bl. S. 139 wurde das Gesetz verkündet. In der Reichstagssitzung v. 14. April 1904 erklärte der Staatssekretär des Reichs-Justizamts Nieberding St.B. 2082:

„Der Bundesrat ist verfassungsmäßig verpflichtet, solange ein Beschluß des Reichstags besteht, solange der Präsident des Hauses den Verbündeten Regierungen nicht mitgeteilt hat, daß der Beschluß geändert oder aufgehoben sei, Stellung zu dem Beschluß zu nehmen; tut er dies, so kann ihm niemals vorgeworfen werden, daß er verfassungswidrig gehandelt hat . . . . . .

Seit der Errichtung des Reichs steht die Reichsverwaltung und stehen die Verbündeten Regierungen und auch der Reichstag auf dem Standpunkte, daß ein Beschluß des Reichstags solange eine reale politische und rechtliche Potenz in unserem Verfassungsleben ist, mit welcher der Bundesrat zu rechnen hat, als der Reichstag nicht selbst dem Bundesrat erklärt, daß er auf seinen Beschluß verzichte."

Der Regierungsvertreter hat dann ausgeführt, daß zurzeit der Emanation der Reichsverfassung in Deutschland verschiedene Landesverfassungen bestanden hätten, in denen die Befugnisse der Regierung gegenüber einem Beschlusse des Landtages zeitlich beschränkt gewesen seien, sodaß mit dem Ablauf einer gewissen Zeit die Regierungen nicht mehr das Recht gehabt hätten, den Beschluß zum Gesetz zu erheben, daneben aber auch andere Verfassungen, insbesondere die preußische, in denen solche Schranken nicht gesetzt seien. Dem letzteren Standpunkte habe die Reichsverfassung sich angeschlossen; Fürst Bismarck und der Präsident des Reichskanzleramts Delbrück hätten diese Auffassung geteilt. Dieser Standpunkt entspricht in der Tat dem geltenden Recht. Denn eine zeitliche Beschränkung ist für die Gültigkeit der Reichstagsbeschlüsse mit keinem Wort in der Verfassung ausgedrückt oder auch nur angedeutet. Ein entsprechendes Gewohnheitsrecht besteht nicht; die bisherige Praxis spricht eher für das Gegenteil einer solchen Gewohnheit. Übrig bleibt deshalb nur noch die Frage, ob innere aus dem Geist der Reichsverfassung und der konstitutionellen Bedeutung des Reichstags zu entnehmende Gründe gegen das Verfahren der Reichsverwaltung sprechen. Auch diese Frage ist zu verneinen. Im Gegenteil, der (unter a—e näher ausgeführte) von allen Anhängern des konstitutionellen Prinzips anerkannte Grundsatz, daß Bundesrat und Reichstag, soweit es sich um die Teilnahme an der Gesetzgebung handelt, gleichberechtigt sind, enthält eine weitere Konsequenz darin, daß die Beschlüsse des Bundesrats ebenso wie die des Reichstags unabhängig sind von einem nachträglichen Wechsel der Personen; auch bei den Landesregierungen kann ein Wechsel in der Person des Landesherrn oder der leidenden Staatsminister bezüglich der oder jener schwebenden Frage der Gesetzgebung einen Wechsel der Anschauung und damit einen Wechsel in der den Bundesratsbevollmächtigten erteilten Instruktion zur Folge haben, aber unzweifelhaft ist dies gegenüber

einem bereits gefaßten Beschlusse des Bundesrats ohne Bedeutung und steht der Publikation eines Reichsgesetzes nicht entgegen. Das verfassungsmäßige Recht des Volks, durch Vermittelung des Reichstags an der Gesetzgebung teilzunehmen, wird in keiner Weise beeinträchtigt. Auch wenn man die Frage außer Betracht läßt, ob bei jeder Neuwahl die jeweilige Volksstimmung rein zum Ausdruck kommt und ob die für die Reichstagswahlen den Schwerpunkt bildenden großen Massen des Volks für jede schwebende Maßregel der Gesetzgebung ein bestimmtes, klares, einen eigenen Willen und eine eigene Meinung gestattendes Verständnis haben (vgl. Laband D.Jur.Zeit. 1904 S. 323), auch wenn man von dieser zweifelhaften Frage absieht, liegt in dem Verfahren der Reichsverwaltung nichts, was die konstitutionellen Rechte des Volks schädigt; diesen Rechten wird vollkommen dadurch Rechnung getragen, daß jeder Beschluß, den der Reichstag gefaßt hat, einen Faktor bildet, an dem der Bundesrat nicht vorübergehen kann, sondern der ihn nötigt zu diesem Beschlusse seinerseits gemäß Art. 7 Ziff. 1 R.V. Beschluß zu fassen. Ändert sich die Stimmung der für den Ausfall der Neuwahlen entscheidenden Volkskreise und entsteht ein Reichstag, der in der betreffenden Frage der Gesetzgebung andere Anschauungen hat, so kann dieser Reichstag neue Beschlüsse fassen, aber seine Beschlüsse haben natürlich keine rückwirkende Kraft; dem Bundesrat gegenüber gilt der von dem alten Reichstag gültig gefaßte Beschluß wie jeder andere. Gibt der neue Reichstag ausdrücklich einen anderen Willen kund, noch ehe der Bundesrat den Beschluß des alten Reichstags angenommen hat, so wird vielleicht der Bundesrat aus politischen Erwägungen es vorziehen, auf den Beschluß des früheren Reichstags nicht zurückzukommen, aber rechtliche, aus der Reichsverfassung zu entnehmende Gründe verhindern es nicht, daß der Bundesrat sich unter allen Umständen an den gültig zustande gekommenen Beschluß des früheren Reichstags hält. Hiermit steht es im Einklange, daß bei Gelegenheit der Verhandlung über die Abänderung des Jesuitengesetzes der Reichskanzler Fürst Bülow in der Reichstagssitzung v. 14. April 1904 St.B. 2074 mitbezug darauf, daß damals der Reichstag den Beschluß des früheren Reichstags vom Jahre 1899 nicht widerrufen hatte, erklärte:

„Mein Verfahren würde doch nur dann im Widerspruch stehen, nicht mit dem Buchstaben, aber auch selbst mit dem Geiste der Reichsverfassung, wenn ich entweder den Bundesrat überrumpelt hätte oder wenn dieser heutige Reichstag zu der Frage der Aufhebung des § 2 anders stände als sein Vorgänger."

Dem von Müller-Meiningen erhobenen Einwand, daß nach dem von der Reichsverwaltung vertretenen Standpunkte der Bundesrat noch nach 5 oder 10 oder 20 Jahren Gesetzentwürfe, die ein früherer Reichstag auf Vorrat genehmigt habe, hervorholen und ihnen unter gänzlich veränderten Verhältnissen zustimmen könne, begegnet Laband a. a. O. S. 323 mit Recht durch den Hinweis, daß im öffentlichen wie im Privatrecht das Prinzip von Treu und Glauben herrscht und daß ohne bona fides das konstitutionelle Leben nicht durchführbar ist. Übrigens wird auch von den Gegnern des Verfahrens der Reichsverwaltung, wenigstens zum Teil, anerkannt, daß das Recht auf eine angemessene Frist zur Vorbereitung und Überlegung des Beschlusses ein „tempus modicum et aequum" dem Bundesrat selbst ohne Rücksicht auf den Ablauf der Session und der Legislaturperiode zuerkannt

werden muß, da es praktisch und technisch unmöglich ist, für einen umfangreichen Initiativantrag des Reichstages in der kurzen Zeit einer Session, bez. wenn der Antrag kurze Zeit vor dem Ablauf der Legislaturperiode gestellt wird, in dem noch zur Verfügung stehenden Zeitraum die nötigen Erhebungen durch die Regierungen der Einzelstaaten oder die Reichsverwaltung anstellen zu lassen — so Müller-Meiningen a. a. O. S. 304, vgl. auch Frörmann, Arch.f.öff.R. Bd. 14 S. 503 ff. Aber der Begriff des tempus modicum ist dehnbar, und es ist nicht von der Hand zu weisen, daß der Bundesrat unter Umständen Jahre für die Überlegung brauchen kann, wenn es sich nicht nur um zeitraubende zur Fassung des Beschlusses erforderliche Ermittelungen handelt, sondern eine bestimmte, noch nicht vorhandene, aber für eine absehbare zukünftige Zeit vorauszusehende Konstellation der politischen Verhältnisse abgewartet werden soll. In Angelegenheiten des Jesuitengesetzes hatte der Bundesrat allerdings 5 Jahre für seinen Entschluß gebraucht, jedoch besteht kein Grund anzunehmen, daß länger gewartet worden ist, als bis die für die Entschließung geeignete politische Lage der Dinge eingetreten und alle außerhalb des Reichstags vorhanden gewesenen Hindernisse beseitigt waren. Darauf weist die Erklärung hin, die der Staatssekretär des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 28. Jan. 1902, also etwa in der Mitte des fünfjährigen Zeitraums abgab, als der Reichskanzler von den Abg. Graf Hompesch u. Gen. wegen der Zustimmung des Bundesrats zu dem Beschluß des Reichstags v. 1. Febr. 1899 interpelliert wurde, wobei die Antragsteller darauf hinwiesen, daß in der im Dezember 1900 herausgegebenen Übersicht der vom Bundesrat auf die Beschlüsse des Reichstags aus der 1. Sess. der 10. Leg.-Per. gefaßten Entschließungen mitgeteilt war, daß die Beschlußfassung des Bundesrats über den Gesetzentwurf noch ausstehe; der Vertreter der Reichsverwaltung erklärte damals:

„Die einzelstaatlichen Regierungen werden auf dem fraglichen Gebiet erst nach langer und reiflicher Erwägung Beschlüsse fassen können gegenüber Anträgen, die eine Abänderung des gegenwärtig bestehenden gesetzlichen Zustandes erstreben. Es ist zu erwarten, daß sich die Verbündeten Regierungen noch im Laufe der gegenwärtigen Session zu der schwebenden Frage schlüssig machen werden und es wird der Beschluß der Verbündeten Regierungen dem Reichstage demnächst in der bisher üblichen Form mitgeteilt werden."

Aus diesem Vorgang kann also nicht ein Präjudiz für eine willkürliche Verzögerung der Entscheidung durch den Bundesrat oder die Reichsverwaltung hergeleitet werden. Art. 7 Abs. 1 R.V. schreibt zwar keine Zeitgrenze für die Beschlußfassung des Bundesrats vor, aber wie in allen Angelegenheiten, wo es an einer formellen juristischen Schranke fehlt, müssen Machthaber und Behörden an ihre allgemeine politische Verantwortlichkeit denken, die sofort wirksam wird, wenn eine durch die Verfassung zugelassene Schrankenfreiheit zu einem willkürlichen Verfahren ausgebeutet wird. In dieser Erwägung liegt eine ausreichende Garantie dafür, daß die durch Art. 7 Abs. 1 dem Bundesrat offen gelassene Befugnis, Beschlüsse des Reichstags beliebig lange in der Schwebe zu lassen, nicht mißbraucht, sondern für politische Zwecke auch nur in dem Maße benutzt wird, als es von den politisch verantwortlichen Stellen verantwortet werden kann.

g) Kompromisse als Konsequenz der Gleichberechtigung.

Unter a—f sind bereits mehrere Konsequenzen des von der Reichsverfassung angenommenen Grundsatzes, daß Bundesrat und Reichstag in Ansehung ihrer Teilnahme an der Gesetzgebung gleichberechtigt sind, aufgezählt worden; es soll nun die letzte und wichtigste Konsequenz erörtert werden. Die Reichsverfassung verlangt für ein Reichsgesetz die Übereinstimmung von Mehrheitsbeschlüssen des Bundesrats und Reichstags. Es drängt sich von selbst die Frage auf: was geschieht, wenn eine Übereinstimmung nicht zu erzielen ist? — Durch die Antwort, daß dann das Reichsgesetz nicht zustande kommt, sondern unterbleibt, ist diese Frage nicht erledigt. In das Gebiet der Reichsgesetzgebung fallen Angelegenheiten, die keinen Aufschub dulden und die, wenn sie unerledigt blieben, das Reich an den Rand des Abgrunds bringen würden; man denke an Militärgesetzentwürfe, deren Ausführung mit Rücksicht auf politische Gefahren nicht aufgeschoben werden kann, an Gesetze, die erforderlich sind, um einen plötzlich hervorgetretenen hygienischen oder sonstigen Notstand abzuwenden, an den Reichsetat, der nach Art. 69 R.V. durch ein Reichsgesetz geregelt werden muß; es bedarf keiner weitern Ausführung, daß ohne Erledigung der dem Reich obliegenden notwendigen Ausgaben das Leben und der Verkehr im Reiche wie in den Einzelstaaten fast stillstehen müßte. Es bleibt also die Frage offen, was geschehen muß, wenn über diese unentbehrlichen und unaufschiebbaren, selbst durch jedes denkbare Opfer und jede Einschränkung nicht zu vermeidenden Bedürfnisse das nach der Verfassung erforderliche Reichsgesetz nicht zustande kommt. Die Reichsverfassung enthält hierauf keine unmittelbare Antwort. Der Beschluß des Bundesrats wiegt so schwer wie der des Reichstags und umgekehrt; ein ausschlaggebender Machtfaktor ist nicht vorhanden, insbesondere stehen dem Kaiser nach dieser Richtung Funktionen nicht zu (vgl. oben A 2), und die Regelung hat ihre guten Gründe. Mit der Macht, die zur Zeit der Gründung des Reichs der konstitutionelle Gedanke bereits gewonnen hatte, war es nicht vereinbar, die Volksvertretung der Regierung in Angelegenheiten der Gesetzgebung zu unterwerfen, und die Reichsverfassung hat deshalb keine Lösung für die aufgeworfene Frage gegeben und konnte sie nicht geben. Das Ergebnis würde also ein unlösbarer Konflikt zwischen Bundesrat und Reichstag sein. Konflikt und Verfassung aber sind Gegensätze. Man muß deshalb einen dem Sinne der Verfassung entsprechenden Ausweg suchen, und der Ausweg kann nur das Kompromiß sein. Dies ist nicht nur eine politische, sondern nach den vorstehenden Ausführungen auch eine staatsrechtliche Erwägung; da die Reichsverfassung das Zustandekommen von Reichsgesetzen ohne Einschränkung, also auch von solchen Reichsgesetzen, ohne deren Ausführung das Reich nicht bestehen kann, von der Übereinstimmung des Bundesrats und Reichstags abhängig macht, kann als ein dem Geist der Reichsverfassung entsprechender politischer Zustand nur derjenige anerkannt werden, der sich aus der Verständigung zwischen Bundesrat und Reichstag ergibt. Steht der Regierung eine innerlich homogene Mehrheit im Parlament nicht zur Verfügung, so muß sie — was Reformen anbetrifft — einer programmatischen Politik entsagen und sich damit begnügen, mit einer ad hoc gebildeten Mehrheit bestimmte Fragen von Fall zu Fall zu lösen; vgl. Rede des Reichskanzlers Fürst Bülow in der Reichstagssitzung v.

25. Febr. 1907 St.B. S. 33. Kann die Verständigung für einzelne Fragen auch auf diesem Wege nicht erreicht werden, so bleibt noch übrig, sie durch Verbindung mehrerer schwebender Fragen herbeizuführen.

Die Notwendigkeit von Kompromissen zwischen Bundesrat und Reichstag ist also eine Konsequenz des geltenden Verfassungsrechts. Eine Bestätigung hierfür kann aus nachstehender Erklärung entnommen werden, die Fürst Bismarck einmal im Herrenhause, kurze Zeit vor der Gründung des Reichs, am 17. Dez. 1868 St.B. 55 abgab:

„Ich bin der Überzeugung, daß die Gesamtheit des konstitutionellen Lebens eine Reihe von Kompromissen bildet, welche zu fördern zwischen den verschiedenen Faktoren ich als wesentliche Aufgabe einer konstitutionellen Regierung ansehe. Ein Kompromiß kann niemals zustandekommen, wenn niemand bereit ist, von seiner Überzeugung einen Teil und auch von seiner ehrlichen Überzeugung den Mitkonkurrenten beim Kompromittieren zu opfern."

In dem gleichen Sinne hat in neuerer Zeit der Reichskanzler Fürst Bülow im Reichstage wiederholt, u. a. in der Sitzung v. 3. Dez. 1901 St.B. 2931 A, sich geäußert, ein Beweis, daß in den vier Jahrzehnten, welche die bisherige Geschichte des neuen Deutschen Reichs umfassen, in der Bedeutung dieses Satzes und in seiner Anerkennung durch die verantwortlichen Leiter der Reichspolitik sich nichts geändert hat; Fürst Bülow hat damals erklärt:

„Wir alle wissen doch, daß das konstitutionelle Leben auf dem Prinzip der gegenseitigen Verständigung beruht, auf dem wechselseitigen Entgegenkommen und hier und da auch auf Kompromissen."

Für den Weg, auf dem das Kompromiß erstrebt werden muß, hat Fürst Bismarck folgende Weisung gegeben (Reichstagssitzung v. 1. März 1870 St.B. 131):

„Ich bin überzeugt, daß der Bundesrat und die gesamte Regierung sich nicht nur mit der Majorität des Reichstags, sondern was unter Umständen etwas ganz anderes sein kann, auch mit der Majorität des Volks in voller Übereinstimmung über die Ziele halten muß, die zu erstreben sind, und daß solche Ziele, die im Widerspruch mit der öffentlichen Meinung der großen Mehrheit des Volks von dem Bundesrat erstrebt werden könnten, von ihm schwerlich erreicht, aber auch gar nicht zu erreichen versucht werden würden."

In dem gleichen Sinne hat sich in neuerer Zeit im Abgeordnetenhause (Sitzung v. 29. Mai 1906 St.B. 5462) der Reichskanzler v. Bethmann Hollweg als damaliger preußischer Minister des Innern geäußert, als die Frage der Mitwirkung des preußischen Landtags bei der Instruktion der preußischen Bundesratsbevollmächtigten erörtert wurde (vgl. über diese Frage Art. 7 C II):

„Ich glaube, es ist eine Verkennung, wenn Sie annehmen, daß eine einzelstaatliche Regierung sich jemals in ihrer Haltung im Bundesrate vollkommen loslösen könnte, auch wenn sie es wollte, aber sie will es nicht — von den Kräften, die im Staatsleben wirksam sind."

Neben der Fühlung, welche die Regierung mit dem Volk, „mit allen im Staatsleben wirksamen Kräften", über die Ziele der Gesetzgebung sucht, ist die Rücksichtnahme auf die im Reichstage herrschende Stimmung eine Voraussetzung der nach Art. 5 R.V. erforderlichen Einigung. Fürst Bismarck

hat für die Verhältnisse der preußischen Verfassung, die analog liegen, abgesehen davon, daß es hier drei Faktoren sind, die für das Zustandekommen von Landesgesetzen in Übereinstimmung bleiben müssen: Krone, Herrenhaus und Abgeordnetenhaus — das staatsrechtliche Verhältnis nach dieser Richtung einmal in einer Rede beleuchtet, die er am 13. Okt. 1862 in der sogen. Konfliktszeit in der Schlußsitzung des Landtages hielt; er sagte damals St.B. 2260b:

„Die Regierung S. M. des Königs ist von der Überzeugung durchdrungen, daß eine gedeihliche Entwicklung unserer Verfassungsverhältnisse nur dann erfolgen kann, wenn jede der gesetzlichen Gewalten ihre Befugnisse mit derjenigen Selbstbeschränkung ausübt, die durch die Achtung der gegenüberstehenden Rechte und durch das verfassungsmäßige Erfordernis der freien Übereinstimmung der Krone und eines jeden der beiden Häuser des Landtages geboten ist. Die Regierung S. M. zweifelt nicht, daß die Entwicklung unseres Verfassungslebens an der Hand der Erfahrung auf diesem Wege fortschreiten und daß auf dem Grunde der gemeinsamen Hingebung für die Macht und Würde der Krone und für das Wohl des Vaterlandes auch die jetzt hervorgetretenen Gegensätze ihre Ausgleichung finden werden."

Auf diesen Standpunkt des Fürsten Bismarck hat im konst. Reichstag der Abg. Twesten Bezug genommen (Sitzung v. 9. März 1867 St.B. 104) und geradezu ausgesprochen, daß der Einfluß des künftigen Reichstags auf der für die Verbündeten Regierungen gegebenen Notwendigkeit beruhe, Kompromisse zu suchen; er erklärte:

„... wie ... Bismarck es bezeichnet hat: die Kompromisse sind die eigentliche Grundlage des konstitutionellen Lebens, des parlamentarischen Regiments, und eine Regierung, die auf Kompromisse angewiesen ist, wird deshalb dem Parlament immer einen gewissen Einfluß gönnen und gönnen müssen."

Es bleibt noch die Frage übrig, welches Recht gilt, wenn das Kompromiß nicht gelingt, und wenn das Zustandekommen eines Reichsgesetzes, das eine unaufschiebbare politische Notwendigkeit ist, an dem — auch durch Auflösung und Neuwahlen — nicht zu überwindenden Widerspruch des Reichstags scheitert; z. B. wenn das Etatsgesetz nicht zustande kommt, sodaß alle für das Reich geleisteten Ausgaben, wenigstens alle nicht sonst reichsgesetzlich festgelegten Ausgaben der verfassungsmäßigen Grundlage entbehren. Man kann nur sagen, daß die Reichsverfassung auf diesen Fall nicht eingerichtet ist, ihn nicht vorgesehen hat und für ihn keine Lösung enthält. Jede für diesen Fall verfassungsmäßig vorgesehene Lösung, mag sie dem einen oder dem anderen gesetzgebenden Faktor das Übergewicht geben, würde die Gleichberechtigung zwischen Bundesrat und Reichstag zerstören. Andererseits ist es eine absolute Notwendigkeit, daß der Staat fortbesteht. Handelt es sich also um Maßregeln, die für die Existenz das Staates ergriffen werden müssen, so sind gegenüber dieser absoluten Notwendigkeit alle anderen Schwierigkeiten nur relativer Natur, und das geringere Übel ist dann der verfassungslose Zustand; er ergibt sich ganz von selbst, gewissermaßen kraft Rechtens; man kann sagen: Die Verfassung tritt ipso iure außer Kraft, wenn die Voraussetzung wegfällt, auf die sie gegründet ist. Diese Voraussetzung besteht darin, daß über die zur Fortexistenz des Staates unentbehr-

lichen Bedürfnisse eine Übereinstimmung zwischen den gesetzgebenden Faktoren erzielt wird. Ist es nicht der Fall und tritt die Verfassung deshalb in ihrem das Zustandekommen der Reichsgesetze betreffenden Teile tatsächlich außer Kraft, so bleibt nur übrig, daß die Machthaber des Reichs, d. h. die verfassungsmäßige Exekutivgewalt, der die Militärkräfte und die Civilbehörden nach wie vor untergeben bleiben, unter ihrer vollen politischen Verantwortlichkeit die Regierung des Reichs fortführt, alles tut, was die Existenz des Staates erfordert, aber auch kein Mittel unversucht läßt, um den verfassungslosen Zustand in einen verfassungsgemäßen zu verwandeln, also den Konflikt zu beseitigen, damit die Verfassung wieder in Kraft treten kann. Für einen derartigen Zustand bietet zwar nicht die Geschichte des Reichs, wohl aber die Geschichte Preußens einen Präzedenzfall; dort sind bis 1866 mehrere Jahre hindurch Ausgaben für die Armee-Reorganisation ohne die durch die Verfassung vorgeschriebene etatsmäßige Grundlage geleistet worden, auf Grund der Überzeugung der preußischen Staatsregierung, daß ohne diese Ausgaben die Sicherheit des Staates gegen äußere Feinde unmittebar gefährdet sei. Fürst Bismarck hat damals in der Sitzung des Abgeordnetenhauses v. 27. Jan. 1863 St.B. 54 eine Rede gehalten, von der das nachstehende Bruchstück klar und scharf die in einem solchen Falle für die Regierung und die Volksvertretung entstehende staatsrechtliche Lage beleuchtet; er erklärte u. a.:

„Jedes dieser drei konkurrierenden Rechte (der Krone, des Herrenhauses und des Abgeordnetenhauses) ist in der Theorie unbegrenzt, und das eine so stark als das andere (Anerkennung der Gleichberechtigung). Wenn eine Vereinbarung zwischen den drei Gewalten nicht stattfindet, so fehlt es in der Verfassung an jeglicher Bestimmung darüber, welche von ihnen nachgeben muß. Die Verfassung hält das Gleichgewicht der drei gesetzgebenden Gewalten in allen Fragen, auch in der Landesgesetzgebung, durchaus fest; keine dieser Gewalttaten kann die andern zum nachgeben zwingen; die Verfassung verweist daher auf den Weg der Kompromisse zur Verständigung. Ein konstitutionell erfahrener Staatsmann hat gesagt, daß das ganze Verfassungsleben jederzeit eine Reihe von Kompromissen ist. Wird das Kompromiß dadurch vereitelt, daß eine der beteiligten Gewalten ihre eigene Ansicht mit doktrinärem Absolutismus durchführen will, so wird die Reihe der Kompromisse unterbrochen und an ihre Stelle treten Konflikte, und Konflikte, da das Staatswesen nicht stillzustehen vermag, werden zu Machtfragen; wer die Macht in Händen hat, geht dann in seinem Sinne vor, weil das Staatsleben auch nicht einen Augenblick stillstehen kann."

4. Zur Frage des Umfangs des der Reichsgesetzgebung eingeräumten materiellen Gebiets.

Art. 5 bestimmt, auf welchem Wege ein Reichsgesetz zustande kommt, enthält aber keine Vorschrift darüber, in welchen Fällen ein Reichsgesetz erforderlich ist und in welchen Fällen dies nicht der Fall, sondern eine Verordnung ausreichend ist. Auch Art. 4 enthält eine solche Bestimmung nicht, da dort nur die Kompetenz des Reichs gegenüber den Einzelstaaten abgegrenzt ist, die Abgrenzung des Gebiets der Gesetzgebung von dem der Verordnung aber nicht die Aufgabe dieser Bestimmung war. Ein allgemeiner Grundsatz über den Umfang des der Reichsgesetzgebung im Gegensatz zur Verordnung eingeräumten materiellen Gebiets ist in der R.V. überhaupt

nicht aufgestellt. Näher erörtert ist die Frage bei Art. 7 A III. Jedoch ist schon hier hervorzuheben, daß der Reichsverwaltung das Recht nicht zu bestreiten ist, jede Angelegenheit, die im Wege der Verordnung oder selbst im Wege einer einfachen Verfügung der Exekutivorgane nach der Verfassung geregelt werden könnte, zum Gegenstand eines Reichsgesetzes zu machen, wenn das erforderliche Einvernehmen mit dem Bundesrat und Reichstag erzielt wird, da die Reichsverwaltung, bez. falls der Bundesrat zur Verordnung berechtigt ist, dieser sich freiwillig bindet und etwas von seinen Rechten aufgibt, wenn er aus freien Stücken den Weg der Gesetzgebung einschlägt. In der praktischen Politik spielt dieses Verfahren eine große Rolle, weil die Reichsverwaltung bez. die Verbündeten Regierungen sich dadurch von ihrer Verantwortlichkeit entlasten können in Angelegenheiten, in denen sie ohne oder gegen den Willen der Volksvertretung nicht vorgehen wollen, selbst wenn die Erledigung dieser Angelegenheiten zu ihrer eigenen und ausschließlichen Kompetenz gehört. Das Parlament ist in erster Reihe berufen nachzuprüfen, welche Wirkung die Maßnahmen des Staats auf die vielgestaltigen Interessen der verschiedenen Volkskreise hervorrufen; deshalb kann auch bei Maßregeln, bei denen eine juristische Verantwortung nicht in Frage kommt, für die Regierung eine Entlastung von ihrer moralischen und politischen Verantwortung sich daraus ergeben, daß sie sich der Zustimmung der Volksvertretung über den verfassungsmäßig notwendigen Grad hinaus versichert. Vor allem ist der Reichstag in der Regel insofern beteiligt, als neue Einrichtungen, neue Staatsaufgaben und neue Behördenorganisationen meistens auch Mehrausgaben für Beamtengehälter und dergl. erfordern und zur Bewilligung dieser Ausgaben die Mitwirkung des Reichstags nicht entbehrt werden kann. Ohne Frage wird es in solchen Fällen, wenn die Verbündeten Regierungen der Zustimmung des Reichstags zu der neuen Einrichtung nicht sicher sind, mehr im Sinne einer praktischen Politik liegen, sich der Bereitwilligkeit des Reichstags durch die gesetzliche Regelung der Angelegenheit von vornherein zu versichern, als es auf einen Konflikt bei dem Etatsgesetz ankommen zu lassen; vgl. Laband II S. 62 f., Jellinek Gesetz und Verordnung S. 256 f.

5. Die Vorbereitung der Reichsgesetze.

Die Reichsverfassung bestimmt durch Art. 5, daß ohne die Zustimmung des Bundesrats und Reichstags kein Reichsgesetz zustande kommen kann, sie bestimmt aber nichts über den praktisch sehr bedeutungsvollen Punkt, wem die Vorarbeiten für den Gesetzentwurf und dessen Ausarbeitung obliegen und von wem die erste Anregung dazu ausgehen darf, abgesehen von dem formellen Vorschlage, der natürlich nur von einer der beiden gesetzgebenden Körperschaft herrühren kann und dem namentlich, wenn die Vorlage vom Bundesrat ausgeht, regelmäßig bereits ein bis in alle Einzelheiten ausgearbeitetes Projekt zugrunde liegt. Bei dem Mangel einer Verfassunsbestimmung ist in dieser Beziehung nichts verboten und alles erlaubt. Die Reichsverwaltung kann jede beliebige Reichsbehörde mit der Ausarbeitung beauftragen, selbst Privatpersonen zuziehen oder auch die Vorarbeiten der Regierung eines Einzelstaates überlassen. Sie kann auch, um sich über die Aufnahme zu unterrichten, die der Entwurf bei den gesetzgebenden Körperschaften finden würde, noch ehe sie den Entwurf förmlich

diesen Körperschaften zugehen läßt, darüber informatorisch mit einzelnen Landesregierungen verhandeln oder Fühlung mit einzelnen Reichstagsabgeordneten nehmen. Alle diese Dinge sind Interna der Reichsverwaltung. Kommt der Entwurf vor den Reichstag, so ist er, welches auch immer seine Vorgeschichte sein mag, für den Reichstag eine Vorlage der Verbündeten Regierungen und niemals die Vorlage eines einzelnen Ministerialressorts, mag es auch noch so sehr oder ausschließlich an der Ausarbeitung beteiligt sein. In der Öffentlichkeit wird bisweilen nach dieser Richtung die staatsrechtliche Stellung der Verbündeten Regierungen verkannt. Nach Art. 7 Ziff. 1 R.V. hat nur der Bundesrat das Recht dem Reichstage Vorlagen zu machen. Dies schließt nicht aus, daß je nach den Umständen des Falls die allgemeine politische Verantwortlichkeit für eine Gesetzesvorlage — eine juristische Verantwortlichkeit besteht für Angelegenheiten der Gesetzgebung überhaupt nicht (vgl. Art. 17 IVa) — besonders schwer auf dem Chef eines einzelnen Ressorts lasten kann, wenn in seinem Ressort der Gesetzentwurf hauptsächlich ausgearbeitet ist und wenn der Entwurf der Initiative der Reichsverwaltung oder einer einzelstaatlichen Regierung entsprungen ist.

Der Bundesrat kann dem Reichstag auch solche Vorlagen machen — z. B. durch Einstellung von Ausgabepositionen in das Etatsgesetz — die zur Vorbereitung des eigentlichen Gesetzentwurfs dienen und vor allem den Zweck haben, die Stellungnahme des Reichstags zu erfahren, noch ehe dem Reichstag ein förmlicher Entwurf vorgelegt wird, damit der Eklat, der eventuell mit der Zurückweisung eines großen Gesetzentwurfs verbunden ist und der damit meistens verbundene erfolglose Aufwand von Zeit und Arbeitskraft wenn möglich vermieden werden kann. Ein Beispiel für dieses Verfahren ist aus nachstehendem Rundschreiben ersichtlich, das Fürst Bismarck unter dem 27. Febr. 1878 in Sachen des damals beabsichtigten Tabaksmonopols an die preußischen Gesandten bei den deutschen Höfen gerichtet hat (v. Poschinger Aktenstücke I S. 275):

„Es wird sich m. E. empfehlen, den Reichstag noch in dieser Session durch eine neue, die stärkere Ausbeutung des Tabaks für die Reichseinnahmen vorbereitende Vorlage womöglich zu einem Votum zu nötigen, welches über die bei der Volksvertretung erreichbaren Ziele und über die Aussichten entweder des Monopols oder einer anderen Steuer mehr Klarheit gibt als die bisherigen Verhandlungen gewährt haben. Eine solche Vorlage könnte in dem Verlangen einer Geldbewilligung für die statistischen Erhebungen bestehen, welche der Einführung des Monopols, wenn sie beschlossen wird, notwendig vorhergehen müssen. Ob und wie stark dabei die Überzeugung von der Angemessenheit des Monopols akzentuiert werden soll, darüber werden erst die Verhandlungen des Bundesrats entscheiden." . . .

B. Das Vetorecht des Präsidiums.

1. Gesetzesvorschläge.

Nach Art. 5 Abs. 2 hat Preußen das Recht des Vetos, wenn in Angelegenheiten des Militärwesens, der Kriegsmarine, der Zölle und indirekten Steuern etwas geändert werden soll. Nach dem Wortlaut besteht dieses

Vetorecht gegenüber „Gesetzesvorschlägen". Bezüglich der Zölle und indirekten Steuern, die durch Art. 35 R.V. dem Reiche zur ausschließlichen Gesetzgebung überwiesen sind, ist durch Art. 37 R.V. vorgeschrieben, daß das Vetorecht der Krone Preußen sich auch erstreckt: „auf die bei der Beschlußnahme über die zur Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (Art. 35) dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen". Da es aber für das Militärwesen und die Kriegsmarine an einer entsprechenden Bestimmung fehlt, so ist es zweifelhaft, ob hier das Vetorecht sich nur auf Gesetzesvorschläge oder auch auf Verordnungen bezieht. Laband II S. 90 hat sich für die Beschränkung des Vetorechts auf Gesetzesvorschläge ausgesprochen, indem er einmal auf den Zusammenhang mit dem nur die Gesetzgebung — unter Ausschluß der Verordnungsgewalt — behandelnden Abs. 1 des Art. 5 und ferner auf das aus Art. 37 sich ergebende argumentum e contrario hinweist. Laband ist auch der Ansicht, daß das Veto gegen Gesetzesvorschläge vollkommen genüge, da es ein Mittel biete, die Delegation des Verordnungsrechts an den Bundesrat, die nur durch Gesetz erfolgen könne, zu verhindern. Es ist nicht zu verkennen, daß die Frage zweifelhaft ist, doch sprechen überwiegende Gründe dafür, die Bestimmung nicht wörtlich zu verstehen und das Vetorecht auf alle Abänderungen des bestehenden Zustandes, also auch auf Abänderungen im Wege der Verordnung zu erstrecken. Art. 5 Abs. 2 in seiner geltenden Form beruht auf einem Antrage, den der Abg. Twesten im konst. Reichstage stellte (Anl. v. 1867 Bd. 1 S. 41 Nr. 16). Der Abg. Wagner wies bei der Verhandlung über diesen Antrag (St.B. S. 306) auf Art. 61 R.V. hin, wonach die gesamte preußische Militärgesetzgebung nach Publikation der Verfassung in den Staaten des Norddeutschen Bundes ungesäumt einzuführen war, und zwar sowohl die Gesetze selbst als auch die zu ihrer Ausführung, Erläuterung oder Ergänzung erlassenen Reglements, Instruktionen und Reskripte; der Abg. Wagner wies ferner darauf hin, daß in diesem Artikel eine Bestimmung über die Fortbildung der Militärgesetzgebung nicht enthalten und die Frage offen gelassen sei, ob Preußen weiterhin in Militärsachen sein eigener Gesetzgeber sein solle und diese Gesetzgebung ohne weiteres in den Staaten des Norddeutschen Bundes einzuführen sei oder ob die Militärgesetzgebung — wie es dem Amendement Twesten entsprach — auf den Norddeutschen Bund übergehen sollte; er stimme für das Amendement Twesten, weil (wörtlich):

„ich allerdings glaube, daß Preußen, wenn es sich seiner eigenen Legislatur über seine Militärverhältnisse begibt und in den Reichstag verlegt, derjenigen Garantie bedarf, die im 2. Satze des Twestenschen Amendements ausgesprochen wird, nämlich, daß Veränderungen bestehender Einrichtungen auf diesem Gebiete gegen den Widerspruch der Krone Preußen nicht erfolgen können."

Der Abg. Twesten erklärte noch zu seinem Amendement (St.B. 308):

„ . . . Ich akzeptiere es, daß die Gesetzgebung über das Militär- und Marinewesen aus dem preußischen Landtag auf den Reichstag übertragen wird; ich meine aber, daß auch die Bestimmung der preußischen Verfassung, nach welcher der Krone Preußens ein unbedingtes Veto zusteht, hier zugleich übertragen werden muß. Wenn auch die Krone Preußen tatsächlich ohne Zweifel in der Lage sein würde, nicht majorisiert

zu werden, wenn sie (auch) tatsächlich Änderungen der bestehenden Einrichtungen, mit denen sie nicht übereinstimmt, ablehnen könnte, so meine ich, sind wir verpflichtet, der Krone dieses faktische Verhältnis auch rechtlich zu sichern, und ich habe dazu dieselbe Form wählen zu müssen geglaubt, die bei einer anderen Gelegenheit, bei den Beratungen über Zollwesen und Handelsverträge der Krone Preußen dieses Veto beilegt . . ."

Aus diesen Ausführungen geht hervor, daß dem 2. Absatz des Art. 5 die Absicht zugrunde lag, der Krone Preußen als Entgelt dafür, daß die Regelung des Militärwesens auf den Norddeutschen Bund übertragen wurde, ein Veto gegen alle Abänderungen des bestehenden, laut Art. 61 eingeführten Zustandes einzuräumen. Mit dieser Absicht würde es nicht im Einklange stehen, wenn in Militär- und Marine-Angelegenheiten, soweit sie der Regelung im Verordnungswege unterliegen, eine Majorisierung Preußens im Bundesrate zulässig sein sollte. Es ist nicht zuzugeben, daß dieser Absicht schon durch Einräumung des Vetorechts gegenüber Gesetzesvorschlägen genügt werde, da durch die Reichsgesetzgebung der Verordnungsweg für Militärangelegenheiten überhaupt ausgeschlossen werden könnte. Damit wird der Krone Preußen nicht immer gedient sein. Es ist möglich, daß es zur Beschleunigung der erforderlichen Anordnungen und um die Zustimmung des Reichstags für Spezialfälle entbehrlich zu machen und den damit verbundenen Zeitverlust zu vermeiden, durchaus im Interesse der Sache liegt und dem eigenen Wunsch der Krone Preußen entspricht, daß gewisse Angelegenheiten der Regelung im Verordnungswege überlassen werden. Dann würde, wenn die einschränkende Auslegung des Wortes „Gesetzesvorschläge" richtig wäre, eine Majorisierung Preußens im Bundesrate doch möglich sein. Das argumentum e contrario, das sich aus Art. 37 ergibt, ist allerdings nicht ohne weiteres abzulehnen, aber es ist auch zu berücksichtigen, daß die Redaktion der Reichsverfassung, soweit sie von Gesetzen und Gesetzesvorschlägen spricht, nicht ganz genau ist und sich mindestens nicht vollständig mit dem gegenwärtigen juristischen Sprachgebrauch deckt. So hat es nach Art. 61 den Anschein, als ob das Wort „Gesetzgebung" zur Bezeichnung eines sowohl die Gesetze im eigentlichen Sinne als auch die Verordnungen umfassenden weitern Begriffs gebraucht sei, denn es heißt dort, daß einzuführen sei: „die gesamte preußische Militärgesetzgebung, sowohl die Gesetze selbst als die zu ihrer Ausführung, Erläuterung oder Ergänzung erlassenen Reglements, Instruktionen" usw. Mindestens sieht es so aus, als ob in dieser Bestimmung die Ausführungsverordnungen ohne weiteres als ein Appendix der Gesetze behandelt würden. Von Art. 5 Abs. 1 kann dies mit Rücksicht auf die dort vorgesehene Mitwirkung des Reichstags natürlich nicht gelten. Gegen die Genauigkeit der Redaktion der hier in Betracht kommenden Vorschriften spricht es auch, daß Art. 5 Abs. 2 bei einem sonst dem Art. 37 nachgebildeten Wortlaut nur von „bestehenden Einrichtungen" spricht, während Art. 37 die Fassung „bestehende Vorschrift oder Einrichtung" enthält. Wie zu 2 dargelegt ist, kann es aber keinem Zweifel unterliegen, daß im Art. 5 das Wort „Einrichtung" in dem Sinne gebraucht ist, daß es die bestehenden Vorschriften umfaßt. Also auch dieses Wort hat in beiden Artikeln eine verschiedene Bedeutung. Man kann endlich nicht sagen (Arndt S. 181), daß dem praktischen Bedürfnis der durch Preußen repräsentierten stärksten Militär-

macht im Reiche und der Tendenz des Art. 5 Abs. 2 schon durch die Bestimmung des Art. 63 Abs. 6 genügt werde, wonach „behufs Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung aller Truppenteile des deutschen Heeres die bezüglichen künftig ergehenden Anordnungen für die preußische Armee den Kommandeuren der übrigen Kontingente durch den Bundesratsausschuß für das Landheer und die Festungeu zur Nachachtung in geigneter Weise mitzuteilen sind." Diese Vorschrift deckt sich auch in ihrem Ziele nicht mit Art. 5 Abs. 2. Denn wenn Militärangelegenheiten der Regelung durch Reichsgesetz oder Reichsverordnung überlassen sind, so sind, soweit diese Regelung reicht, besondere Anordnungen für die preußische Armee, die den Kommandeuren der übrigen Kontingente zur Nachachtung mitgeteilt werden könnten, ausgeschlossen. Soll also der mit Art. 5 Abs. 2 beabsichtigte Zweck ganz erreicht werden, so bleibt nur übrig, die für Gesetzesvorschläge gegebene Bestimmung analog auf Verordnungen anzuwenden; vgl. auch Arndt S. 181 f.

2. Einrichtungen.

Über den Begriff des Wortes Einrichtungen hat sich der Antragsteller Abg. Twesten in der Sitzung des konst. Reichstags v. 21. März 1867 St.B. 309 (im Anschluß an seine unter B 1 mitgeteilten Ausführungen) dahin geäußert:

„Man hat gemeint, statt „Einrichtungen" zu sagen „Gesetze". Ich glaube aber, daß „Einrichtungen" stehen bleiben müssen. Denn es gibt manche Einrichtungen sowohl im Militärwesen wie sonst im Staate, die nicht ausdrücklich auf Gesetzen beruhen, sondern tatsächlich bestehen, auf welche sich aber künftige Gesetze wohl beziehen können, und ich meine, die Krone Preußens muß in der Lage sein, auch dann ein Veto einzulegen, wenn es versucht werden sollte, durch die Gesetzgebung Änderungen an solchen Einrichtungen zu treffen, welche bisher nicht auf ausdrücklich gesetzlichen Bestimmungen beruhen. Ich glaube daher, beim Worte „Einrichtungen" stehen bleiben zu müssen."

Hieraus geht hervor, daß eine Bezeichnung gewählt wurde, die dem denkbar weitesten Begriff entspricht; es sollte in Militär- und Marine-, Zoll- und indirekten Steuerangelegenheiten alles Vorhandene ohne Rücksicht auf seinen rechtlichen Ursprung geschützt werden. Von v. Rönne I, S. 229 A. 16 ist die Ansicht vertreten worden, daß unter den „bestehenden Einrichtungen" im Sinne des Art. 5 Abs. 2 nur solche zu verstehen seien, die bereits zu den „Bundeseinrichtungen" gehörten, nicht aber auch bloße Landeseinrichtungen und daß sich deshalb das Vetorecht Preußens z. B. nicht auf militärische Einrichtungen erstrecke, die noch auf preußischem Landesrecht beruhten, mögen sie auch auf Grund des Art. 61 für das ganze Reich bindend sein; v. Rönne weist darauf hin, daß die entgegengesetzte Ansicht zu dem widersinnigen Ergebnis führen würde, daß das Veto des Präsidiums auch deshalb ausgeübt werden könne, weil der Gesetzesvorschlag zwar nicht die bestehenden Einrichtungen von Preußen, wohl aber die irgend eines anderen Einzelstaats berührte. Die Einschränkung des Vetorechts der Krone Preußen auf reichsgesetzlich geregelte Angelegenheiten unter Ausschluß der landesgesetzlich geordneten Angelegenheiten findet aber im Wortlaut der Reichsverfassung keine Stütze und ergibt sich auch nicht aus der Natur der Sache, noch führt die hier vertretene Ansicht zu einem widersinnigen Er-

gebnis. Für Militärangelegenheiten, soweit sie nicht reichsgesetzlich geregelt sind, werden kaum andere als preußische Landeseinrichtungen der Gegenstand einer Reform sein können, und es ist nicht einzusehen, warum die Krone Preußen, soweit Preußens eigenes Recht in Militärangelegenheiten noch gilt, nicht auch ein Interesse haben sollte, es durch sein Veto gegen eine andere reichsgesetzliche Regelung zu schützen, wenn letztere aus irgend welchen politischen Gründen der Krone Preußen unverwünscht sein sollte. Für Marineangelegenheiten werden Landeseinrichtungen nicht in Betracht kommen, wohl aber kann dies in Angelegenheiten der Reichszölle und Reichssteuern der Fall sein, und handelt es sich in der Tat dabei um Landeseinrichtungen eines andern Bundesstaats und hält Preußen es für angemessen, diese Landeseinrichtungen einer geplanten Abänderung vorzuziehen, so steht bei dem Einfluß, welcher der Krone Preußen nun einmal in diesen Angelegenheiten eingeräumt werden sollte, nichts entgegen, daß die preußische Regierung auch fremdes Landesrecht durch ihr Veto gegen eine anderweitige reichsgesetzliche Regelung aufrecht erhält. Vor allem ist zu berücksichtigen, daß die militärischen Einrichtungen mindestens in der ersten Zeit nach der Gründung des Norddeutschen Bundes und des Reichs ganz überwiegend auf preußischem Landesrecht beruhten, daß die preußische Regierung deshalb ein starkes Interesse daran hatte, auch in der Frage der Erhaltung preußischer Einrichtungen nicht durch den Bundesrat majorisiert zu werden und daß der Schutz hiergegen gewiß nicht außerhalb des Ziels der Bestimmung des Art. 5 Abs. 2 liegt.

3. Meinungsverschiedenheiten.

Eine Meinungsverschiedenheit liegt auch dann vor, wenn den 17 Stimmen Preußens alle anderen Stimmen geschlossen gegenüberstehen und nur Preußen anderer Ansicht ist. Gegen den Willen Preußens kann also in diesen Angelegenheiten nichts neues geschehen — ebenso v. Seydel S. 119.

Zweifelhaft ist die Lösung der Frage, ob die Mehrheit des Bundesrats oder die in der Minderheit sich befindende Krone Preußen zu entscheiden hat, falls die Vorfrage streitig ist, ob der Fall des Art. 5 Abs. 2 überhaupt gegeben ist und ob die Voraussetzungen für die Ausübung des Vetorechts vorliegen; es kann z. B. fraglich sein, ob eine bestehende Einrichtung vorliegt, ob in dem Beschluß des Bundesrats eine Abänderung dieser Einrichtung liegt und ob eine der im Art. 5 Abs. 2 bezeichneten Angelegenheiten berührt wird, wenn diese Angelegenheiten etwa nur mittelbar und entfernt beteiligt sind und deshalb in Zweifel gezogen wird, ob sie überhaupt noch beteiligt sind. Die Reichsverfassung enthält keine Bestimmung darüber, wem die Entscheidung obliegt, und da die preußische Regierung und die Mehrheit des Bundesrats sich in einem solchen Falle wie zwei Parteien gegenüberstehen, so wäre es willkürlich, wenn dem einem oder anderem von ihnen die Entscheidung eingeräumt werden sollte. Dagegen dürfte anzunehmen sein, daß der Kaiser, dessen Sache es überhaupt ist, vor der Verkündigung der Reichsgesetze deren verfassungsmäßiges Zustandekommen zu prüfen, berechtigt und verpflichtet ist, auch zu prüfen, ob Preußen ein Recht zum Veto hatte, ob es dieses Recht ausgeübt hat und ob das Veto gehörig beachtet worden ist. Allerdings steht der Kaiser mit dem König von Preußen in Personalunion, aber gleichwohl dürfte dieser Ausweg besser sein,

als wenn die Entscheidung der Mehrheit des Bundesrats überlassen wird, gegen die doch das Recht gerichtet ist. Zu dem gleichen Ergebnis kam früher Arndt S. 182, zu dem entgegengesetzten v. Rönne I S. 228 A. 3 und jetzt Arndt, Kommentar S. 127 A. 9, sowie Meyer § 163 A. 10 S. 583.

Zu besonderen Zweifeln könnte die Frage, ob es sich um „Aufrechterhaltung bestehender Einrichtungen" handelt, Veranlassung geben, wenn die authentische Interpretation von bestehenden, aber ihrem Sinn und Inhalt nach zweifelhaft gewordenen gesetzlichen Bestimmungen beabsichtigt wird. Denn dann handelt es sich gerade um die Feststellung, ob die eine oder die andere Ansicht schon geltendes Recht ist. Die Mehrheit des Bundesrats wird nicht verlangen können, daß die preußische Regierung sich eine Interpretation gefallen lassen muß, durch die eine nach Überzeugung der preußischen Regierung schon bestehende Vorschrift als neues Recht angesehen wird, für dessen Durchsetzung sich Preußen dann der Majorisierung unterwerfen müßte, und ebenso wenig dürfte die preußische Regierung ein Recht darauf haben, daß Einrichtungen und Bestimmungen, die nach der Überzeugung der Mehrheit des Bundesrats dem geltenden Recht gegenüber neu sind, als schon bestehend behandelt werden. Ein Ausweg ergibt sich nur, wenn man annimmt, daß gegen den Willen der preußischen Regierung auch eine authentische Interpretation nicht zulässig ist, sodaß dann den ohne die Interpretation bestehen bleibenden Zweifeln gegenüber äußersten Falls dem Kaiser in Ausübung seines Prüfungsrechts auf Grund der Art. 2, 17 R.V. die Entscheidung zukommt, vgl. Art. 7 B II.

III. Bundesrat.

Artikel 6.

Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes, unter welchen die Stimmführung sich in der Weise verteilt, daß Preußen mit den ehemaligen Stimmen von

Hannover, Kurhessen, Holstein, Nassau und Frankfurt	17	Stimmen
führt, Bayern	6	„
Sachsen	4	„
Württemberg	4	„
Baden	3	„
Hessen	3	„
Mecklenburg-Schwerin	2	„
Sachsen-Weimar	1	„
Mecklenburg-Strelitz	1	„
Oldenburg	1	„
Braunschweig	2	„
Sachsen-Meiningen	1	„
Sachsen-Altenburg	1	„

Sachsen-Koburg-Gotha	1	Stimme
Anhalt	1	„
Schwarzburg-Rudolstadt . . .	1	„
Schwarzburg-Sondershausen . .	1	„
Waldeck	1	„
Reuß älterer Linie	1	„
Reuß jüngerer Linie	1	„
Schaumburg-Lippe	1	„
Lippe	1	„
Lübeck	1	„
Bremen	1	„
Hamburg	1	„
zusammen	58	Stimmen.

Jedes Mitglied des Bundes kann so viel Bevollmächtigte zum Bundesrate ernennen, wie es Stimmen hat, doch kann die Gesamtheit der zuständigen Stimmen nur einheitlich abgegeben werden.

I. Die verfassungsmäßige Stellung des Bundesrats.
  1. Die historische Grundlage des Bundesrats.
  2. Der Bundesrat ist weder ein reiner Gesandtenkongreß noch ein Reichsministerium.
  3. Der Bundesrat ist weder ein Oberhaus noch ein Staatenhaus.
  4. Der Bundesrat als Vertreter souveräner Rechte im Reich.
  5. Der föderative Charakter des Bundesrats.
  6. Das Ergebnis.
II. Der Bundesrat als politischer Machtfaktor.
III. Die Zusammensetzung des Bundesrats.
  1. Die Vollmachtgeber.
  2. Die Bevollmächtigten.
IV. Das Stimmenverhältnis im Bundesrat.
V. Die Beteiligung Elsaß-Lothringens am Bundesrat.
VI. Änderungen in dem durch Art. 6 festgesetzten Stimmenverhältnis.
VII. Die Abstimmung im Bundesrat.

I. Die verfassungsmäßige Stellung des Bundesrats.

In der Reichsverfassung ist der Bundesrat zuerst im Art. 5 genannt, und zwar als eine der beiden gesetzgebenden Körperschaften. Im Anschluß daran gibt Art. 6 die Begriffsbestimmung des Bundesrats durch die Vorschrift, daß der Bundesrat aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes besteht. Gleichzeitig wird das Stimmenverhältnis festgesetzt und eine Vorschrift über die Form der Stimmführung gegeben.

1. Die historische Grundlage des Bundesrats.

Der Bundesrat hat seine historische Grundlage in der „Bundesversammlung" des alten Deutschen Bundes. Er ist wie diese ein Gesandtenkongreß, allerdings mehr der äußeren Erscheinung als dem juristischen Wesen nach; er stellt die Vereinigung der zu dem Reich entsandten Vertreter der Verbündeten Regierungen dar. Jedoch ist seine Zuständigkeit im Verhältnis

zu der des ehemaligen Bundestages bedeutend erweitert, entsprechend der Tatsache, daß das neue deutsche Reich eine viel engere Verbindung bildet, als der alte Deutsche Bund. Die politische Lage, die vor der Gründung des Reichs, bez. des Norddeutschen Bundes bestand, brachte es ohne weiteres mit sich, daß gerade diese Einrichtung des alten Deutschen Bundes in den neuen Bund übernommen wurde. Der Norddeutsche Bund als Vorläufer des Reichs verdankte seine Entstehung in erster Reihe der diplomatischen Aktion, die Preußen Anfang der Sechziger Jahre einleitete — vgl. namentlich die Denkschrift des preußischen Staatsministeriums v. 15. Sept. 1863, Staatsarchiv Bd. VIII S. 206 f. —, wenn man von der durch alle gebildeten Kreise des damaligen Deutschlands gehenden Einheitsbewegung absieht, die zwar eine gewaltige werbende und begeisternde Kraft besaß und für den Entschluß der Fürsten sich zu einigen zweifellos einen starken Impuls gegeben, aber nicht unmittelbar zu politischen Taten geführt hat; sucht man die rechtshistorischen Grundlagen für die Reichsverfassung, so ist bis auf die diplomatische Aktion der preußischen Regierung von 1863 ff. zurückzugehen. Preußen verlangte damals die Reform des Deutschen Bundes durch Einführung einer Volksvertretung, Abschaffung des Prinzips der Einstimmigkeit bei den Beschlüssen der Bundesversammlung und Erweiterung der Kompetenz des Bundes; vgl. Laband I S. 213. Dieser Plan wurde festgehalten, als die durch den Krieg von 1866 geschaffene neue politische Lage es endlich gestattete, daß Preußen das Reformwerk verwirklichte. Man hat also nicht daran gedacht, den Bundestag, das Vorbild des Bundesrats, abzuschaffen, sondern es sollte ihm nur in Gestalt der Volksvertretung ein zweites Organ gegenübergestellt und damit die Unterlage für eine engere Verbindung der Staaten, d. h. für eine Erweiterung der Kompetenz des Bundes geschaffen werden. Als dann in Konsequenz des Augustbündnisses von 1866 die Kommissare der deutschen Regierungen im Winter 1866 sich in Berlin zur Beratung des von Preußen vorgelegten Verfassungsentwurfs vereinigten, bildeten sie ein Kollegium, das seiner politischen wie seiner juristischen Stellung nach ziemlich genau der Bundesversammlung des alten deutschen Bundes entsprach. Denn dieses Kollegium bestand, wie Laband a. a. O. S. 213 mit Recht bemerkt, aus den „zu einem Kongreß vereinigten, nach Instruktionen stimmenden und beschließenden Bevollmächtigten völkerrechtlich verbundener Regierungen.“ Man behielt diesen Kongreß als ständige Einrichtung einfach bei, und so entstand der Bundesrat, natürlich mit einer den neuen Aufgaben des Norddeutschen Bundes entsprechenden starken Erweiterung seiner Kompetenz und einer sich daraus ergebenden gewissen Veränderung seiner staatsrechtlichen Stellung; vgl. auch Zorn I S. 149.

2. Der Bundesrat ist weder ein reiner Gesandtenkongreß noch ein Reichsministerium.

Die Bundesversammlung des alten deutschen Bundes war ein Gesandtenkongreß und auch jetzt befindet sich jeder Bundesratsbevollmächtigte im Verhältnis zu der Regierung seines Bundesstaats gleichsam in der Lage eines beim Reiche akkreditierten Gesandten. Aber der Bundesrat als Ganzes ist seiner staatsrechtlichen Stellung nach mehr als ein Gesandtenkongreß. Er ist als gesetzgebende Körperschaft ein dem Reichstage gleichberechtigtes Organ des Reichs, weil gemäß Art. 5 R.V. die Reichsgesetze auf übereinstimmenden

Mehrheitsbeschlüssen des Bundesrats und Reichstags beruhen, und er hat auf dem Gebiete der Verwaltung, soweit hier nicht der Kaiser ausschließlich zuständig ist, umfassende höchstinstanzliche Funktionen. Die Bundesratsbevollmächtigten haben also nicht nur der Reichsverwaltung den Willen der von ihnen vertretenen Landesregierungen zu übermitteln und die Antwort in Empfang zu nehmen, wie es der Fall wäre, wenn sie auch ihrer Kompetenz nach nur Gesandte wären, sondern sie sind — allerdings nur im Rahmen und nach Maßgabe ihrer Instruktionen — gesetzgebendes Organ und höchste Verwaltungsbehörde.

Der Bundesrat ist ebensowenig ein Reichsministerium. Zwar sind unter seinen Aufgaben solche, die — wenn er nicht vorhanden wäre — nur einem Reichsministerium übertragen werden könnten. In diesem Sinne ist er allerdings mit einem Reichsministerium zu vergleichen, und nur in diesem Sinne hat Fürst Bismarck im konst. Reichstag Sitzung v. 27. März 1867 St.B. 388 den Vergleich gezogen, als ihm daran gelegen war, den im Reichstag geäußerten Wunsch auf Einsetzung eines verantwortlichen Reichsministeriums abzuwehren, indem er darauf hinwies, daß der für ein Reichsministerium mögliche Geschäftskreis an den Bundesrat bereits vergeben sei und daß diese Kompetenz dem Bundesrat und damit den Regierungen der Einzelstaaten, die ihren Bundesratsbevollmächtigten die in diesem Kompetenzkreise liegenden Instruktionen zu erteilen haben, verloren gehen müßte, wenn ein Reichsministerium eingesetzt würde. In der Tat hat der Bundesrat eine Reihe von Befugnissen, die in monarchischen Staaten mit konstitutioneller Verfassung die verantwortlichen Staatsminister zu haben pflegen; er hat ein umfangreiches Verordnungsrecht, er wirkt bei der Ernennung gewisser Kategorien von Reichsbeamten mit, z. B. der Reichsgerichtsräte, der ständigen Mitglieder des Reichs-Versicherungsamts, des Kaiserlichen Aufsichtsamts für Privatversicherung, des Reichs-Patentamts u. a., er hat im Zoll- und Steuerwesen und im Reichsschuldenwesen Kontrollrechte und viele andere Verwaltungsbefugnisse, aber jedes Staatsministerium ist vorbehaltlich seiner Verantwortlichkeit und vorbehaltlich seines Rechts bei Meinungsverschiedenheiten, die mit dem Monarchen entstehen, die Entlassung zu nehmen, eine vom Monarchen abhängige Verwaltungsbehörde, und dies ist der Bundesrat nicht, denn er wird nicht vom Kaiser ernannt, er besorgt die Regierungsgeschäfte nicht im Namen und Auftrage des Kaisers, sondern er steht als Vertreter der Verbündeten Regierungen dem Kaiser unabhängig gegenüber und nur für die preußischen Bundesbevollmächtigten besteht tatsächlich die Unabhängigkeit nicht, wegen der Personalunion, in der ihr Vollmachtgeber, der König von Preußen, mit dem Deutschen Kaiser steht; vgl. Laband I S. 215.

3. Der Bundesrat ist weder ein Oberhaus noch ein Staatenhaus.

Ein Oberhaus unterscheidet sich von der Volksvertretung im eigentlichen Sinne zwar in der Regel dadurch, daß es nicht oder wenigstens zu einem großen Teil seiner Mitglieder nicht aus Wahlen des Volks hervorgeht, aber es hat im übrigen die Eigenschaften einer parlamentarischen Körperschaft und ist als solche in seiner Abstimmung frei und insbesondere von amtlicher Einwirkung unabhängig; die Mitglieder stimmen nur nach ihrer persönlichen Überzeugung. Vom Bundesrate gilt dies nicht, und deshalb ist der Bundesrat kein Oberhaus. Die Mitglieder des Bundesrats stimmen nicht nach

ihrer persönlichen Überzeugung, sondern haben die Überzeugung und den Willen der von ihnen vertretenen Regierung geltend zu machen und sind an die ihnen erteilten Instruktionen gebunden; vgl. Entsch. des Reichsgerichts v. 14. Dez. 1882 (III. Strff. Bd. 7 S. 382). Der Bundesrat hat also verfassungsmäßig nicht die Aufgaben eines Oberhauses zu erfüllen. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben fehlt es im Reiche an einer parlamentarischen Körperschaft. Hierüber und über die Gründe, aus denen diese Lücke offen geblieben ist, hat sich Fürst Bismarck in der Sitzung des konst. Reichstags v. 28. März 1867 St.B. 430 eingehend geäußert und dabei insbesondere geltend gemacht, daß durch die Einführung eines derartigen Zwischengliedes der Organismus des Reichs zu sehr kompliziert werden würde und daß es auch an einem sachlichen Bedürfnis dafür fehle, da der Bundesrat selbst „bis zu einem gewissen Grade ein Oberhaus repräsentiere". Dies ist aber nur cum grano salis zu verstehen. Denn tatsächlich ist der Bundesrat kein Oberhaus und hat auch nicht die Aufgaben eines solchen, d. h. er hat nicht die politische Aufgabe, eine vermittelnde Stellung zwischen der Krone (der Regierung) und der eigentlichen Volksvertretung einzunehmen, weil er in der Gesetzgebung die Stellung innehat, die in monarchischen Einzelstaaten der Regierung zukommt.

Der Bundesrat ist endlich kein Staatenhaus, wie es der Ständerat der Schweiz und der Senat in den Vereinigten Staaten von Nordamerika ist. Ein Staatenhaus hat gegenüber der Vertretung der Gesamtheit die Einzelstaaten zu repräsentieren. Dem Bundesratsbevollmächtigten liegt es zwar ob, die besonderen Interessen des von ihnen vertretenen Staates, soweit diese Interessen von dem Gesamtinteresse oder den Interessen anderer Einzelstaaten abweichen, wahrzunehmen, und die Bevollmächtigten werden in der Regel ebenso für die Mitwirkung bei der Gesetzgebung wie für ihre Verwaltungsaufgaben entsprechende Instruktionen von ihrer Regierung erhalten. Aber darin prägt sich nur ihre politische Stellung oder — richtiger ausgedrückt — nur eine Seite ihrer politischen Stellung und jedesfalls nicht ihre staatsrechtliche Stellung aus. Staatsrechtlich bilden sie zusammen ein Organ, das einmal gesetzgebende Körperschaft des Reichs und andererseits höchste Verwaltungsinstanz des Reichs ist. Die besonderen Interessen der Einzelstaaten mögen in vielen Fällen das innere Motiv für die Abstimmung der Bevollmächtigten bilden, aber dies ist eine innere Angelegenheit jeder einzelnen Landesregierung. Staatsrechtlich vertritt der Bundesrat in seiner Gesamtheit bei den Aufgaben der Gesetzgebung dem Reichstage gegenüber und in Angelegenheiten der Verwaltung allen Behörden und den Untertanen des Reichs gegenüber stets und überall die Regierung des Reichs.

4. Der Bundesrat als Vertreter souveräner Rechte im Reich.

Der letzte Satz, daß der Bundesrat die Regierung des Reichs vertritt, leitet zu der Frage über, ob es außerhalb der kaiserlichen Gewalt eine Reichsregierung gibt und wer die höchste Gewalt im Reiche ausübt. In einem monarchischen Staate ist der Monarch der Inhaber der höchsten Staatsgewalt, das Reich ist aber keine Monarchie im staatsrechtlichen Sinne des Wortes. Die Frage kann daher zu Zweifeln Veranlassung geben. Es kommen nur in Betracht der Kaiser und die Gesamtheit der Verbündeten Regierungen, und wenn die Beantwortung der Frage ohne Rücksicht auf die überlieferten Begriffe der Wissenschaft nur aus der Reichsverfassung

entnommen werden soll, so ist nichts anderes festzustellen, als daß bezüglich eines Teils der dem Reiche obliegenden Aufgaben der Kaiser der oberste Chef der Exekutive ist und daß bezüglich eines anderen Teils die Verbündeten Regierungen die höchste Verwaltungsinstanz sind. Ein allgemeines Prinzip läßt sich aus der Reichsverfassung nicht gewinnen. Die Verteilung der Gewalten im Reiche ist kasuistisch geregelt. In der Wissenschaft ist überwiegend die Ansicht vertreten, daß die Verbündeten Regierungen die Inhaber der Souveränetät im Reiche seien und diese souveräne Gewalt durch den Bundesrat ausübten — so u. a. Laband I S. 92, 196, Zorn I S. 145ff., Arndt S. 100ff. Dies soll auch nicht bestritten werden, ob wohl irgend eine positive Bestimmung der Reichsverfassung dafür nicht geltend gemacht werden kann, oder es kann nur mit der Einschränkung gelten, daß eine Anzahl sehr bedeutungsvoller Souveränetätsrechte, Rechte, die in einem monarchischen Staatswesen der Monarch auszuüben pflegt, durch die Reichsverfassung nicht der Gesamtheit der Verbündeten Regierungen, sondern dem Kaiser übertragen sind. Der Kaiser, nicht der Bundesrat, vertritt das Reich gegenüber anderen Nationen, der Kaiser erklärt den Krieg und schließt den Frieden; allerdings bedarf er zur Kriegserklärung der Zustimmung des Bundesrats, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt (Art. 11). Der Kaiser beruft, eröffnet, vertagt und schließt den Bundesrat und den Reichstag (Art. 12). Der Kaiser ernennt und entläßt die Reichsbeamten (Art. 18), insbesondere den obersten Beamten der Reichsverwaltung, den Reichskanzler (Art. 15) und ist dadurch tatsächlich der Chef der ganzen Reichsexekutive. Unter seinem Befehl steht das Landheer (Art. 63) und die Marine (Art. 53). Ihm steht die obere Leitung der Post- und Telegraphenverwaltung zu (Art. 50). Er überwacht die Ausführung der Reichsgesetze (Art. 17). Andererseits bildet in den Funktionen, die danach für den Bundesrat noch übrig bleiben, dieser die oberste Instanz. Er ist vom Kaiser nicht abhängig, und mit Rücksicht auf den Eingang der Reichsverfassung und die ganze staatsrechtliche Konstruktion des Reichs kann allerdings angenommen werden, daß für seine Kompetenz die Vermutung spricht, sodaß alle nicht durch die Reichsverfassung dem Kaiser besonders übertragenen Souveränetätsrechte den Verbündeten Regierungen zustehen; vgl. Art. 11 A I. Fürst Bismarck hat in der Sitzung des konst. Reichstags v. 4. März 1867 erklärt:

„Wir haben es für unsere Aufgabe gehalten, ein Minimum derjenigen Konzessionen zu finden, welche die Sonderexistenzen auf deutschem Gebiete der Allgemeinheit machen müssen, wenn diese Allgemeinheit lebensfähig werden soll."

Dieser programmatische Satz gilt nicht nur für die Abgrenzung der Kompetenz zwischen Reich und Einzelstaaten, sondern auch für die Abgrenzung der Kompetenz zwischen Kaiser und Bundesrat. Für die in dem Kaiser personifizierte Zentralgewalt sind lediglich so viele Funktionen von der Souveränetät der Verbündeten Regierungen abgezweigt, als notwendig war, um die Staatsaufgaben, die nur auf Grund eines einheitlichen, nötigenfalls sofort zu fassenden und sofort auszuführenden Willensentschlusses gelöst werden können, in eine einzige Hand zu legen. Der Abg. v. Watzdorf (Staatsminister von Sachsen-Weimar) hat in der Sitzung des konst. Reichstags v. 23. März 1867 St.B. 337 diese Sachlage dahin ausgedrückt:

„Der Entwurf (der Verfassungsurkunde) hat sich darauf beschränkt, den Einzelstaaten nur das zu nehmen oder das zu beschränken, was sie in vollständigem Maße nicht entwickeln konnten. Aber er hat ihnen das erhalten, was zu entwickeln sie die Möglichkeit und Fähigkeit haben."

Im alten deutschen Bunde wurden zwar von der Bundesversammlung alle überhaupt dem Bunde obliegenden Staatsfunktionen wahrgenommen, ohne Konkurrenz der Zentralgewalt, wie sie jetzt in der Person des Kaisers vereinigt ist. Aber gerade in dieser Beziehung haben die außerpreußischen Einzelstaaten bei der Gründung des Norddeutschen Bundes und des Reichs nicht allzuviel aufgegeben. Denn tatsächlich wurde damals das Schicksal Deutschlands, soweit es sich um seine Beziehungen zu den außerdeutschen Nationen handelt, durch Österreich und Preußen gelenkt; die anderen deutschen Bundesstaaten kamen mindestens für die auswärtige Politik, aber auch für die Lösung vieler und bedeutungsvoller Fragen der inneren Politik tatsächlich nicht in Betracht. So wenigstens wurde auch im konst. Reichstag die Lage aufgefaßt, vgl. die Ausführungen des Abg. Miquel Sitzung v. 23. März 1867 St.B. 345.

5. Der föderative Charakter des Bundesrats.

Unter I, 3 S. 195 ist ausgeführt worden, daß der Bundesrat zwar kein Staatenhaus im staatsrechtlichen Sinne des Wortes ist, daß er also nicht die Aufgabe hat, die Einzelstaaten gegenüber der Gesamtheit, d. h. etwa gegenüber dem Kaiser und dem Reichstage zu vertreten, sondern daß er seinerseits stets und überall die Regierung des Reichs vertritt. Aber politisch fällt den einzelnen Bundesratsbevollmächtigten vorzugsweise die Rolle zu, die besonderen Interessen und Wünsche der von ihnen vertretenen Bundesstaaten gegen einander und gegenüber dem Reichstage wahrzunehmen, weil der Bundesrat das Verbindungsglied ist, durch das die Einzelstaaten an der Regierung des Reichs teilnehmen, und in dieser Funktion liegt ein Ersatz für die Einbuße an Staatsgewalt, welche die Einzelstaaten bei der Gründung des Reichs auf sich genommen haben. Der Bundesrat ist, wie Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 1. April 1871 St.B. 95 zum Ausdruck gebracht hat, zwar kein zentrifugales Element, aber er bildet die Vertretung berechtigter Sonderinteressen. An diese seine Funktion hatte man bei der Gründung des Reichs gedacht, als es sich um die Frage handelte, dem Bundesrat die bisherige Bezeichnung zu belassen oder ihm einen neuen Namen zu geben; vgl. die Ausführungen des Fürsten Bismarck in der Reichstagssitzung v. 1. April 1871 St.B. 95

6. Das Ergebnis.

Der Charakter des Bundesrats ist nach den vorstehenden Ausführungen dahin festzustellen:

1. Jeder einzelne Bundesratsbevollmächtigte ist der Vertreter der Landesregierung, die ihn zum Bundesrat entsandt hat; der Bundesrat in seiner Gesamtheit ist der Vertreter der Gesamtheit der Verbündeten Regierungen.
2. Der Bundesrat beruht zwar auf historischer Grundlage und seine Organisation ist aus den politischen Verhältnissen zu erklären, die in Deutschland zur Zeit der Gründung des Norddeutschen Bundes

und des neuen Reichs vorlagen, aber er ist einzig in seiner Art und hat in der Form, in der er jetzt besteht, und in der Ausstattung mit denjenigen Machtvollkommenheiten, die ihm verfassungsmäßig innewohnen, weder in der früheren Geschichte des Deutschen Reichs oder des alten Deutschen Bundes noch in den Einrichtungen des Auslands ein Vorbild.

3. Der Bundesrat verwaltet Souveränetätsrechte in den Grenzen, in welchen den vom Bundesrat vertretenen Verbündeten Regierungen die Souveränetät im Reiche zusteht, d. h. soweit nicht der Kaiser die höchste Gewalt im Reiche ausübt. Eine Abhängigkeit vom Kaiser oder einem anderen Reichsorgan besteht für den Bundesrat nicht; wenn der Bundesrat im Gebiete der Exekutive überhaupt zuständig ist, so bildet er in diesen Angelegenheiten auch die höchste Instanz und ist dem Reiche gegenüber unabhängig; die einzelnen Bundesratsbevollmächtigten sind natürlich von ihrer Landesregierung abhängig.
4. Der Bundesrat ist eine gesetzgebende Körperschaft des Reichs, unterscheidet sich aber von einem Parlament dadurch, daß die Mitglieder nicht nach ihrer persönlichen Überzeugung, sondern nach der ihnen erteilten Anweisung stimmen; auch hat der Bundesrat im Gegensatz zu einem Parlament eine sehr umfangreiche Verwaltungstätigkeit.
5. Dem Bundesrat fällt zwar in seinem die Gesetzgebung umfassenden Wirkungskreise die politische Aufgabe zu, ein Gegengewicht zu dem aus allgemeiner, gleicher, geheimer und direkter Wahl hervorgegangenen Reichstag zu bilden, aber er ist kein Oberhaus, denn er vertritt die Regierung selbst und nicht wie das Oberhaus Gesellschaftsklassen, die, wenngleich sie durch soziale Stellung, Bildung und Besitz bevorzugt sind, einen Teil des Volkes bilden, weil sie der Krone als Untertanen gegenüber stehen.
6. In dem Bundesrat kommen zwar die berechtigten Sonderinteressen der Einzelstaaten vorzugsweise zum Ausdruck, aber der Bundesrat ist kein Staatenhaus, denn er vertritt in seiner Gesamtheit nicht die Einzelstaaten gegenüber dem Reich, sondern das Reich selbst.
7. Die Bundesratsbevollmächtigten sind — wenn auch nicht durchweg dem Rang und Titel, so doch der Sache nach — Gesandte der Einzelstaaten, aber der Bundesrat in seiner Gesamtheit ist nicht bloß ein Gesandtenkongreß, wie die Bundesversammlung des alten Deutschen Bundes, sondern ein gesetzgebendes und verwaltendes Organ des Reichs.
8. Der Bundesrat ist in Anbetracht seiner Unabhängigkeit kein Reichsministerium, aber seine Kompetenz erstreckt sich — außer seiner Mitwirkung bei der Gesetzgebung — auf eine Reihe von Verwaltungsgeschäften, und er versieht diese Geschäfte nur als letzte Instanz. Sein Geschäftskreis deckt sich teilweise mit dem eines Reichsministeriums.

II. Der Bundesrat als politischer Machtfaktor.

Für das politische Gewicht des Bundesrats sind zwei Momente wesentlich, einmal, daß er nicht eine von einem einzigen Monarchen abhängige Behörde darstellt, wie ein Staatsministerium, und ferner, daß er nicht nur die persönlichen Ansichten weniger Personen zum Ausdruck bringt, wie ein Oberhaus, sondern daß er, weil nach Instruktionen gestimmt wird, über

den ganzen Vorrat an praktischen Erfahrungen und politischen Erkenntnisquellen verfügt, den die sämtlichen Regierungen der Einzelstaaten angesammelt haben, abgesehen davon, daß er durch seine umfangreichen Verwaltungsbefugnisse eine viel weitere Kompetenz hat als eine parlamentarische Versammlung. Über diese beiden Vorzüge des Bundesrats vor Staatseinrichtungen, mit denen er im übrigen etwa in Ansehung seiner politischen Bedeutung in Vergleich gebracht werden könnte, hat sich Fürst Bismarck wie folgt geäußert; um den Vergleich mit einem Ministerium zu ziehen, hat er in der Reichstagssitzung v. 5. März 1878, also zu einer Zeit, in welcher schon mehrjährige Erfahrungen über den Bundesrat bestanden, beiläufig erklärt St.B. 378:

„Ich halte den Bundesrat für eine bessere Einrichtung als ein Reichsministerium, und wenn er nicht bestände, so würde ich beantragen, ihn einzuführen. Ich halte den Bundesrat für eine außerordentlich zweckmäßige Einrichtung, sie macht unsere Gesetzgebung leichter und besser als ein Ministerium und unterstützt sie durch ein großes Maß politischer Erfahrungen aller Einzelregierungen."

Den Vergleich mit dem Oberhaus hat Fürst Bismarck zugunsten des Bundesrats in der Reichstagssitzung v. 19. April 1871 St.B. 298 gezogen:

„Der Bundesrat wiegt schwerer als ein gewöhnliches Erstes Haus, weil er zugleich ein Staatenhaus im vollsten Sinne des Wortes ist, in viel berechtigterem Sinne, als was man gewöhnlich Staatenhaus nennt, was z. B. in der Erfurter Verfassung Staatenhaus genannt wurde. Dort stimmte im Staatenhause nicht der Staat, sondern das Individuum ab, und zwar nicht nach Instruktionen, sondern nach seiner Überzeugung. So leicht wiegen die Stimmen im Bundesrate nicht. Da stimmt nicht der Freiherr von Friesen (Führer der Stimmen Sachsens), sondern das Königreich Sachsen stimmt durch ihn; nach seiner Instruktion gibt er ein Votum ab, das sorgfältig destilliert ist aus all' den Kräften, die zum öffentlichen Leben in Sachsen mitwirken. In dem Votum ist die Diagonale aller der Kräfte enthalten, die in Sachsen tätig sind, um das Staatswesen zu bilden; es ist das Votum der Sächsischen Krone, modifiziert durch die Einflüsse der Sächsischen Landesvertretung, vor welcher das Sächsische Ministerium für die Vota, welche es im Bundesrat abgeben läßt, verantwortlich ist. Es ist also recht eigentlich das Votum eines Staats, ein Votum in einem Staatenhaus."

Wenn Fürst Bismarck hier den Bundesrat als „Staatenhaus" bezeichnet hat, so ist dabei mehr an seine politische als an seine staatsrechtliche Stellung gedacht. Tatsächlich haben die Bundesratsbevollmächtigten, wie oben unter I 5 S. 197 ausgeführt ist, die Aufgabe, die besonderen Interessen der von ihnen vertretenen Einzelstaaten in der Reichsgesetzgebung und in der Reichsverwaltung tunlichst zur Geltung zu bringen, und es liegt durchaus im Sinne der Reichsverfassung, daß in dem Votum des einzelnen Staates auch seine berechtigten Sonderinteressen zum Ausdruck kommen, damit — um das vom Fürsten Bismarck gebrauchte Bild hier in etwas anderem Zusammenhange anzuwenden — das Gesamtvotum des Bundesrats der Diagonale aller der Kräfte und Interessen entspricht, die im Reiche wirksam sind. Fürst Bismarck wollte in der wiedergegebenen Äußerung die politische Bedeutung des Bundesrats darstellen und hat deshalb nur diese Seite seiner

Funktionen hervorgehoben. Da aber der Bundesrat in seiner Gesamtheit ein gesetzgebendes und verwaltendes Organ des Reichs und als Vertreter der Verbündeten Regierungen sogar das die Souveränetät des Reichs — mit den I 4 S. 195 f. angegebenen Einschränkungen — ausübende Organ ist, kann er im Sinne der überlieferten staatsrechtlichen Begriffe nicht als Staatenhaus bezeichnet werden, das einen gewissen Gegensatz zu dem Reichsganzen und zu dessen Zentralgewalt voraussetzt.

Der „Bundesrat" ist eine ebenso originale als glückliche Einrichtung der Reichsverfassung; vgl. Laband I S. 216, v. Seydel S. 136, Meyer § 122 S. 428. Im konst. Reichstage (Sitzung v. 23. März 1867 St.B. 345) äußerte der Abg. Miquel Bedenken, ob der Bundesrat wegen seiner kollegialen — vielköpfigen — Zusammensetzung geeignet sei, große Verwaltungsaufgaben auch in kritischen Zeiten zu lösen:

„Es wird sich bald finden, daß die Inkonsequenz, die in dem Entwurf liegt, wonach das Heer und die Post einheitlich verwaltet und geführt werden soll, wonach aber das Eisenbahnsystem und die gesamten Finanzen, wenn ich wenigstens die Bestimmungen im Art. 8 über die Bildung von Ausschüssen recht verstehe, verwaltet werden sollen von Ausschüssen, daß diese fatale Konsequenz nicht in der ersten Krisis vorhält. Im Frieden mag das gehen, im Kriege aber muß der Finanzminister des Bundes ebenso einheitlich handeln wie der General. Es wird sich zeigen, daß in dem Augenblick, wo diese Krisis hereintritt, mit der Verwaltung von Ausschüssen, die aus den Vertretern der kleinen Staaten zusammengesetzt sind, nicht auszukommen ist."

Diese Besorgnis hat die Folgezeit nicht gerechtfertigt. Der Bundesrat hat seine Aufgaben auch in der großen Krise von 1870/71 erledigt. Wenngleich das vom Abg. Miquel ausgesprochene Bedenken nicht ohne weiteres abzuweisen ist, daß ein Kollegium, das überdies nach der Verfassung nicht notwendig ständig versammelt ist, weniger als ein nur von einer Person beherrschtes Zentralorgan geeignet ist, Geschäfte zu führen, bei denen sofortige, mit einer schweren Verantwortung verbundene Entschlüsse zu fassen sind, so wird diese Gefahr dadurch verringert, daß der Bundesrat aus Personen besteht, die aus ihrer sonstigen staatsmännischen Tätigkeit gewohnt sind, wenn es not tut, verantwortungsvolle Entschlüsse schnell zu fassen und schnell zu erledigen, und wenn in einzelnen Fällen die auf ruhige Zeiten berechnete Geschäftsordnung des Kollegiums der schleunigen Erledigung von Geschäften hinderlich ist, während die schnelle Erledigung eine gebieterische Staatsnotwendigkeit ist, so ist anzunehmen, daß die Personen, aus denen die Verbündeten Regierungen und der Bundesrat zusammengesetzt sind, es auch verstehen werden, die Sache über die Form zu stellen. Die Gefahr, daß aus Formverstößen eine Rechtsfrage und Konfliktsstoff hergeleitet wird, besteht hier zweifellos nicht in dem gleichen Maße wie bei parlamentarischen Versammlungen.

III. Die Zusammensetzung des Bundesrats.

1. Die Vollmachtgeber.

Da Art. 6 bestimmt, daß der Bundesrat aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes besteht und daß (letzter Absatz) jedes Mitglied des Bundes Bevollmächtigte zum Bundesrat ernennen kann, so ergibt sich klar, daß

einerseits alle Landesregierungen und andererseits nur die Landesregierungen das Recht auf Teilnahme am Bundesrat haben. Daraus folgt wiederum, daß der Kaiser nur in seiner Eigenschaft als König von Preußen Bevollmächtigte zum Bundesrat entsenden und dort seinen Einfluß ausüben kann. Deshalb ist es juristisch nicht ganz korrekt, wenn im Art. 5 Abs. 2, Art. 7 Abs. 3, Art. 37 von einer „Stimme des Präsidiums" oder einer „Präsidialstimme" und im Art. 8 von einer Vertretung des „Präsidiums" in den Bundesratsausschüssen die Rede ist. Gemeint ist die preußische Stimme und die Vertretung Preußens; ebenso Laband I S. 217 u. a. und die dort angeführte Erklärung des Fürsten Bismarck in der Reichstagssitzung v. 16. April 1869.

Da der Bundesrat nach dem Wortlaut des Art. 6 nur aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes besteht, können für Elsaß-Lothringen Bevollmächtigte zum Bundesrat nicht entsandt werden, denn Elsaß-Lothringen ist kein Bundesstaat, sondern eine Provinz des Reichs.

Aus demselben Grunde ist auch der seinerzeit erhobene Anspruch der ehemals reichsunmittelbaren Landesherren, der sogen. Mediatisierten oder Standesherren, auf Vertretung im Bundesrat unbegründet. Dieser Anspruch könnte, nachdem die Standesherren ihre frühere Souveränetät verloren haben, nur auf die hervorragende soziale Position der Standesherren gestützt werden. Da jedoch der Bundesrat verfassungsgemäß kein Oberhaus ist, kann hierin kein Grund zur Erfüllung dieses Anspruchs liegen; ebenso Laband I S. 218.

Dagegen ist der Fürst von Waldeck nach wie vor berechtigt, einen Vertreter zum Bundesrat zu entsenden. Die Fürstentümer Waldeck und Pyrmont schlossen in der Besorgnis, den finanziellen Anforderungen des Norddeutschen Bundes ohne eine Überbürdung des Landes nicht gewachsen zu sein, mit Preußen u. d. 18. Juli 1867 einen Staatsvertrag, den Fürst Bismarck in der Sitzung des Abgeordnetenhauses v. 11. Dez. 1867 St.B. S. 336 ff. als Administrativkonvention — nach Analogie der Militär- und Justizkonventionen — bezeichnete. Nach diesem Vertrage hat Preußen v. 1. Jan. 1868 ab auf zehn Jahre die gesamte innere Verwaltung der Fürstentümer Waldeck und Pyrmont übernommen, mit Ausnahme derjenigen Verwaltung, die dem Fürstlichen Konsistorium in seiner Eigenschaft als Oberkirchenbehörde zusteht sowie mit Ausnahme des Stifts Schaaken. Preußen bezieht die gesamten Landeseinnahmen der Fürstentümer und bestreitet die sämtlichen Landesausgaben mit Ausschluß der Ausgaben für das Konsistorium in dessen Eigenschaft als Oberkirchenbehörde. Der König von Preußen übt bezüglich der inneren Verwaltung der Fürstentümer die volle Staatsgewalt wie sie dem Fürsten verfassungsmäßig zusteht. Die Verwaltung wird aber im Namen des Fürsten in Übereinstimmung mit der Verfassung und den Gesetzen der Fürstentümer geführt. Dem Fürsten bleibt auch das Begnadigungsrecht in den verfassungsmäßigen und gesetzmäßigen Grenzen sowie das Recht der Zustimmung zu Verfassungsänderungen und Gesetzen, soweit sie nicht die Organisation der Justiz- und Verwaltungsbehörden betreffen, vorbehalten. An der Spitze der Verwaltung der Fürstentümer steht ein von dem König von Preußen ernannter Landesdirektor, der die verfassungsmäßig der Landesregierung obliegende Verantwortlichkeit übernimmt. Preußen ist berechtigt, die Justiz- und Verwaltungsbehörden nach eigenem Ermessen anderweitig zu organisieren. Die Befugnisse der Behörden höherer Instanzen

können preußischen Behörden übertragen werden. Alle Beamten werden von Preußen ernannt und leisten dem König den Diensteid, werden aber auch, einschließlich des Landesdirektors, auf die Verfassung der Fürstentümer und die Beobachtung der dem Fürsten vorbehaltenen Rechte vereidigt. Der Fürst übt die ihm verbleibende Vertretung nach außen durch den Landesdirektor und unter dessen Verantwortlichkeit. Dies bedeutet also, daß dem Reiche gegenüber Waldeck als Bundesstaat erhalten bleibt und daß dem Reiche gegenüber der Fürst seine Souveränetät behält. In der dem Vertrage beigefügten Denkschrift ist zum Ausdruck gebracht, daß nach dem Vertrage die Souveränität des Fürsten aufrechterhalten und damit zugleich die Stellung Waldecks im Reich gewahrt bleibe, und daß es sich nur darum handele dem Fürstentume die Kosten eines komplizierten, mit den Bevölkerungsverhältnissen nicht im Einklange stehenden Verwaltungsapparates zu ersparen. Am 24. Nov. 1877 wurde der Vertrag mit Ausdehnung auf das Stift Schaaken auf zehn Jahre erneuert und am 2. März 1887 (Ges.S. S. 177) nochmals und zwar diesmal auf unbestimmte Zeit und mit dem Vorbehalt der Kündigung unter Einhaltung einer Frist von zwei Jahren erneuert. Da also nach dem klaren Wortlaute des Vertrages der Fürst die Vertretung nach außen behält, so bleibt ihm auch das Recht, seine Simme im Bundesrat zu führen; ebenso Arndt S. 90 u. a.

2. Die Bevollmächtigten.

Bezüglich der Auswahl der Bundesratsbevollmächtigten sind die Mitglieder des Bundes durch die Reichsverfassung nur insoweit beschränkt, als nach Art. 9 R.V. nicht Mitglieder des Reichstags zu Mitgliedern des Bundesrats ernannt werden dürfen; ebenso v. Rönne I S. 201 u. a. Es ist insbesondere keineswegs vorgeschrieben, daß die Mitglieder des Bundesrats Personen sein müssen, die ein öffentliches Amt bekleiden. Tatsächlich sind die Bundesratsbevollmächtigten durchweg hohe Staats- oder Reichsbeamte oder, soweit es sich um die Vertretung militärischer Interessen handelt, hohe Offiziere. Eine derartige Besetzung des Bundesrats war von Anfang an in Aussicht genommen. Soweit Preußen in Betracht kommt, hat Fürst Bismarck dies schon in der Sitzung des konst. Reichstages v. 26. März 1867 St.B. 378 erklärt:

„Es besteht die Absicht, die preußischen Mitglieder des Bundesrats in den verschiedenen Zweigen der Verwaltung zu wählen, und zwar in den höheren Stellungen, damit der Bundesrat in seinem Schoße mit den notwendigen technischen Kenntnissen ausgestattet ist.“

Man hat die Bevollmächtigten in der Folge sogar aus den Staatsministern, Unterstaatssekretären und Ministerialdirektoren gewählt und zwar, wie aus einer weiteren Äußerung des Fürsten Bismarck hervorgeht, damit die Chefs der Landesregierungen in ausreichendem Maße und unmittelbar ihren Einfluß im Bundesrat ausüben können. Mitbezug hierauf hat Fürst Bismarck in der Sitzung des konst. Reichstags v. 21. März 1867 St.B. 241 erklärt:

„Daß in wichtigen Angelegenheiten, z. B. bei neuen Gesetzen, die preußische Stimme im Bundesrat abgegeben würde, ohne die übrigen in Preußen verantwortlichen Ressortchefs zu fragen, ist nicht denkbar; ja die letzteren würden, wenn nicht direkt, doch jedenfalls durch ihre Untergebenen,

wie ich das schon angedeutet, durch höhere Beamte ihres Ressorts, im Bundesrate vertreten sein, und würden auf die Formulierung des preußischen Votums durch diese ihre Organe ihren Einfluß üben können."

Nach ständiger Praxis werden übrigens für Preußen neben den Mitgliedern des Staatsministeriums die höchsten Reichsbeamten, insbesonder die Chefs der obersten Reichsämter zu Bundesratsbevollmächtigten ernannt. Dies hängt mit dem Bestreben zusammen, die Reichspolitik und die preußische Politik in möglichst nahe Verbindung zu bringen, damit nicht in den zahlreichen Angelegenheiten, welche die Kompetenz sowohl des Reichs wie Preußens berühren, Widersprüche zwischen den leitenden Staatsmännern entstehen. Mitbezug hierauf erklärte Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 10. März 1877 St.B. 73;

„Was hat denn eigentlich der König von Preußen für einen Beruf, dem Reichspostmeister, dem Chef der Abteilung für Elsaß-Lothringen und dem Chef des Reichsfinanzministeriums, des Reichskanzleramts eine von 17 preußischen Stimmen zu leihen, während eine Menge preußische Beamte vorhanden sind, die vielleicht für rein preußische Interessen ganz nützlich im Bundesrate wären. Da aber der König von Preußen zugleich Kaiser, sein Ministerpräsident zugleich Reichskanzler ist, so hat sich dies von selbst gemacht."

Die Bestimmung, daß jedes Bundesmitglied soviele Bevollmächtigte ernennen kann, als es Stimmen führt, ist, wie v. Seydel S. 134 hervorhebt, schon deshalb notwendig, weil sonst die Bundesratsausschüsse (Art. 8) nicht ausreichend besetzt werden könnten.

IV. Das Stimmenverhältnis im Bundesrate.

Die Verteilung der Stimmen im Bundesrat entspricht nicht annähernd dem territorialen Umfang der Bundesstaaten oder ihrer Einwohnerzahl, sondern beruht auf historischen und politischen Gründen. Der historische Grund der Verteilung wird durch die Tatsache beleuchtet, daß in der Verfassung des Norddeutschen Bundes, die für den Art. 6 wie fast für alle anderen Artikel der Reichsverfassung die Grundlage bildete, die Stelle: „unter welchen die Stimmführung sich in der Weise verteilt," lautete: „unter welchen die Stimmführung sich nach Maßgabe der Vorschriften für das Plenum des ehemaligen Deutschen Bundes verteilt." Zu diesem Hinweise auf den ehemaligen Deutschen Bund erklärte Fürst Bismarck in der Sitzung des konst. Reichstags v. 26. März 1867 St.B. 350.

„Wir legen darauf Wert, daß dieser jedesfalls unschädliche Zusatz beibehalten werde; daß daraus eine subsidiäre Geltung des früheren Bundesrechts deduziert werden könnte, muß ich entschieden in Abrede stellen. Gerade wenn es hier nicht ausdrücklich erwähnt und dennoch genau die Stimmenzahl des früheren Bundesplenums gewählt wäre, könnte man eher auf die Vermutung kommen, daß im allgemeinen das frühere Recht eine gewisse subsidiäre Bedeutung haben solle. Aber gerade weil es hier und nirgends wieder ausnahmsweise angezogen ist, fehlt dieser Vermutung jeder Boden."

Der Hinweis auf den ehemaligen Deutschen Bund ist zwar in der Reichsverfassung fortgelassen worden, weil er seit dem Beitritt Bayerns

nicht mehr zutraf, denn Bayern erhielt sechs Stimmen im Bundesrat, während ihm im ehemaligen Deutschen Bunde nur vier zukamen. Die Erklärung des Fürsten Bismarck ist aber auch jetzt noch von Bedeutung, weil aus ihr hervorgeht, daß wie wohl im übrigen mit der Verfassung des alten Deutschen Bundes gebrochen werden sollte, der als eine auf völkerrechtlicher Grundlage beruhende Vereinigung einen anderen Charakter hatte als das neue Deutsche Reich, man doch Gewicht darauf legte, die Stimmenverteilung nicht nur aus dem alten Bunde tatsächlich zu übernehmen, sondern auch diesen ihren historischen Ursprung in der Verfassung besonders hervorzuheben, um klar zum Ausdruck zu bringen, daß in dem Bundesrat, der dasjenige Organ des Reichs ist, in welchem der föderative Charakter des Reichs zum Ausdruck kommt, nicht die politische Macht entscheidet, sondern in erster Reihe das historische Recht. Es ist zufällig und bedeutungslos, daß die entsprechenden Worte sich jetzt in der Reichsverfassung nicht mehr finden; sie mußten fortgelassen werden, weil man zu Gunsten Bayerns eine Ausnahme von der ehemaligen Stimmenverteilung zu machen sich veranlaßt sah. Dagegen kommt derselbe Gedanke, d. h. der Hinweis auf das historische Recht, auch jetzt noch dadurch zum Ausdruck, daß um die Festsetzung von 17 Stimmen für Preußen zu begründen, nicht etwa auf die Tatsache Bezug genommen ist, daß zu Preußen weit über die Hälfte des Territoriums und der Einwohnerzahl des Deutschen Reichs gehört, sondern es ist im Art. 6 daran erinnert, daß Preußen der Rechtsnachfolger von Hannover, Kurhessen, Holstein, Nassau und Frankfurt geworden ist, sodaß das Prinzip der Stimmenverteilung des ehemaligen Deutschen Bundes die Zahl von 17 Stimmen ohne weiteres ergibt. Über die politischen Gründe, die dazu geführt haben, in diesem Punkte die historischen Verhältnisse zur Grundlage der Verfassung zu machen, hat sich Fürst Bismarck in der Sitzung des konst. Reichstags v. 26. März 1867 St.B. 350 wie folgt geäußert:

„Jede Stimmenverteilung dieser Art hat notwendig etwas Willkürliches; sie so einzurichten, etwa wie im Reichstage, daß die Bevölkerung maßgebend wäre, ist hier natürlich eine Unmöglichkeit. Es würde dann auf Preußen eine solche Majorität entfallen, daß die übrigen Regierungen gar kein Interesse mehr hätten, sich daneben vertreten zu lassen. Es hat also notwendig ein Stimmenverhältnis gewählt werden müssen, welches eine Majorität außerhalb der preußischen Vota zuläßt. Die hier vorliegende Verteilung hat einen ganz außerordentlichen Vorzug, der namentlich, jemehr Spielraum der Willkür (bei Verteilung der Stimmen) geboten ist, umso schwerer ins Gewicht fällt, nämlich denjenigen, daß die Regierungen sich darüber geeinigt haben, was für einen anderen (Verteilungsmodus) nicht so leicht zu erreichen sein wird. Warum haben sie sich darüber geeinigt? — weil hier zwar eine auch willkürliche Verteilung vorliegt, die aber 50 Jahre alt ist und an die man sich 50 Jahre lang gewöhnt hat. Es hat in den Wünschen der Regierung gelegen, daß diesen Motiven gerade Ausdruck gegeben werde, daß sie deshalb, weil dieses Stimmverhältnis ein hergebrachtes ist, schon in rechtlicher Geltung bestanden hat, ihm beigetreten sind, nicht aber deshalb, weil sie hierin gerade eine richtige Verteilung nach Macht, Einfluß und Bevölkerung gesehen hatten."

Ähnlich hat sich Fürst Bismarck kurze Zeit darauf in der Sitzung des preußischen Abgeordnetenhauses v. 11. Dez. 1867 St.B. 337 geäußert:

„Das Bundesverhältnis ist undenkbar, sobald der mächtigste Staat im Bunde und das Präsidium an sich die Majorität haben würde. Es muß so bleiben, daß in Fragen, welche Unbilligkeiten, ich will nicht sagen: Vertragsverletzungen enthalten und welche deshalb von den Staaten außerhalb des Präsidiums ziemlich einstimmig würden verurteilt werden, die außerhalb des Präsidiums stehenden Staaten wenigstens imstande sind, eine Majorität zu bilden."

In dieser Einrichtung liegt zugleich die beste Garantie für die Erhaltung der Selbständigkeit der Einzelstaaten und ein wirksames Gegengewicht für die theoretisch fast unbegrenzte Möglichkeit der Erweiterung der Reichskompetenz, wie sie durch Art. 78 R.V. zugelassen ist.

Natürlich kann der Umstand, daß die Stimmen nicht in der dem Gewicht der Interessen und der tatsächlichen Macht entsprechenden arithmetischen Proportion verteilt sind, auch unerwünschte Erscheinungen zur Folge haben. So amendierte i. J. 1879 der Bundesrat den Entwurf des Reichsstempelabgabengesetzes, indem er mit 30 Stimmen, die eine Bevölkerung von 7½ Millionen vertraten, gegen 28 Stimmen mit einer Bevölkerung von über 33 Millionen die Stempelabgabe für Quittungen über Postanweisungen und Postvorschußsendungen ablehnte; vgl. v. Poschinger, Fürst Bismarck als Volkswirt I S. 162. Doch sind solche Fälle sicherlich vereinzelt. Auch ist Preußen stets der Möglichkeit ausgesetzt, daß namentlich in Finanzfragen, in denen eventuell die Interessen Preußens in anderer Richtung laufen als die der kleineren Staaten, sich Koalitionen zwischen dem Reichstag und den über die Mehrheit der Stimmen verfügenden Vertretern der kleineren Staaten bilden, aber dies sind unvermeidliche Begleiterscheinungen der aus inneren Gründen gerechtfertigten Verteilung der Stimmen, die Art. 6 bestimmt hat.

V. Die Beteiligung Elsaß-Lothringens am Bundesrat.

Elsaß-Lothringen ist im Art. 6 nicht genannt, weil es nicht ein Bundesstaat, sondern nur eine Provinz des Reichs ist. Bis zum Jahre 1879 war es im Bundesrat überhaupt nicht vertreten. Nach dem Ges. betr. die Verfassung und Verwaltung von Elsaß-Lothringen v. 4. Juli 1879 R.G.Bl. S. 165 § 7 ist der Statthalter ermächtigt, „zur Vertretung der Vorlagen aus dem Bereiche der Landesgesetzgebung sowie der Interessen Elsaß-Lothringens bei Gegenständen der Reichsgesetzgebung" Kommissare abzuordnen, die an den Beratungen des Bundesrats und seiner Ausschüsse über diese Angelegenheiten teilnehmen. Eine beschließende Stimme haben sie nicht. Nach § 5 der Gesch.O. des Bundesrats können diese Kommissare auch im Verlaufe der Diskussion eines auf die Tagesordnung gesetzten Gegenstandes Anträge stellen und mit Referaten beauftragt werden — vgl. Laband I S. 218 A. 2.

Über die staatsrechtliche und politische Bedeutung dieser Ergänzung des Art. 6 R.V. hat Fürst Bismarck bei der Beratung des Gesetzes v. 4. Juli 1879 in den Reichstagssitzungen v. 21. u. 27. März 1879 St.B. 565a und 669f. sich eingehend geäußert und insbesondere ausgeführt, daß die Beteiligung Elsaß-Lothringens am Bundesrat mit vollem Stimmrecht im Ergebnis zu einer Vermehrung des preußischen Einflusses im Bundesrat führen müßte, da es nicht angängig sei, einem nicht mit dem Charakter

der Souveränetät ausgestatteten Faktor, wie etwa dem Landesausschuß von Elsaß-Lothringen, eine Vertretung im Bundesrat einzuräumen. Aus den Erklärungen des Fürsten Bismarck ist zu schließen, daß mit der Einrichtung der beratenden Stimme für Elsaß-Lothringen nur eine Ergänzung, nicht die Vorbereitung einer Abänderung des Art. 6 R.V. beabsichtigt war und daß damit nicht etwa nur ein Provisorium geschaffen werden sollte für den Übergang zur beschließenden Stimme. An der Einrichtung, daß Elsaß-Lothringen im Bundesrat nur durch beratende Stimme vertreten wird, ist bisher noch nichts geändert. Noch in der Reichstagssitzung v. 15 März 1905 hat der Reichskanzler Fürst Bülow auf den wiederholten Antrag, daß Elsaß-Lothringen im Bundesrat voll vertreten sein möge, seine mit dem Standpunkt des Fürsten Bismarck übereinstimmende Ansicht dahin geäußert St.B. 5264 A:

„Es entsteht zunächst die Frage, durch welche Instanz die elsaß-lothringischen Bundesratsbevollmächtigten ernannt werden sollen. Die Wahl derselben durch den Landesausschuß erscheint im Hinblick auf die die Organisation des Bundesrats regelnden Bestimmungen des Art. 6 R.V. ausgeschlossen. Ihre Ernennung durch den Kaiserlichen Statthalter würde dagegen dazu führen, den Einfluß Preußens im Bundesrat über die Absichten der Reichsverfassung hinaus zu mehren und damit das Verhältnis Preußens zu den anderen Bundesstaaten in einer für die letzteren ungünstigen Weise zu verschieben."

Später hat zwar der Reichskanzler Fürst Bülow — insbesondere in der Reichstagssitzung v. 24. März 1908 St.B. 4256D — zum Ausdruck gebracht, daß in der Entwicklung der elsaß-lothringischen Verfassungsfrage im Sinne einer Annäherung an die Verfassungsformen eines selbständigen Einzelstaats noch nicht der letzte Schritt getan sei, aber auch damals hat der Reichskanzler nicht kundgegeben oder auch nur angedeutet, daß die vorstehend entwickelten staatsrechtlichen Schwierigkeiten, die einer vollberechtigten Vertretung Elsaß-Lothringens im Bundesrat entgegenstehen, als überwindlich angesehen werden.

VI. Änderungen in dem durch Art. 6 festgesetzten Stimmenverhältnis.

Die Frage, unter welchen Bedingungen das im Art. 6 festgesetzte Stimmenverhältnis abgeändert werden darf, kann zweifelhaft sein. Nimmt man an, daß es sich dabei um eine Vorschrift handelt, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, so kann die Stimmenverteilung gemäß Art. 78 Abs. 2 R.V. nur mit Zustimmung der von ihr betroffenen Bundesstaaten abgeändert werden. Nimmt man dies nicht an, so würde es sich um eine einfache Veränderung der Verfassung handeln, die nach Art. 78 Abs. 1 im Wege der Gesetzgebung erfolgt und als abgelehnt gilt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich hat. In der Wissenschaft besteht Streit darüber, ob die Frage im Sinne der einen oder anderen Alternation zu entscheiden ist. Laband I S 120 beruft sich auf die Fassung, die Art. 6 in der Verfassung des Norddeutschen Bundes hatte, d. h. auf die damals einen Bestandteil dieses Artikels bildenden Worte: „unter welchen die Stimmführung sich nach Maßgabe der Vorschriften für das Plenum des ehemaligen

Deutschen Bundes verteilt" sowie auf die Tatsache, daß ungeachtet des Wegfalls der Worte in der Reichsverfassung in diesem Satze das Prinzip der Stimmenverteilung liegt. Laband schließt daraus, daß die im Art. 6 gegebene Aufzählung der den Bundesstaaten zustehenden Stimmen nicht den Charakter einer selbständigen Rechtssatzung, sondern nur die faktische Durchführung des sanktionierten Prinzips enthalte; hieraus zieht er den weiteren Schluß, daß ein selbständiges Recht — sogen. Sonderrecht — der Bundesstaaten auf die ihnen durch Art. 6 zugesprochene Stimmenzahl nicht bestehe und daß eine Abänderung nach Art. 78 Abs. 1, d. h. ohne Zustimmung des von der Abänderung betroffenen Bundesstaates möglich wäre. Zu dem gleichen Ergebnis gelangt u. a. Hänel, Studien I S. 203, 208. Die entgegengesetzte Ansicht vertreten u. a. v. Seydel S. 135 III, v. Jagemann S. 232, Arndt Kommentar Art. 6, 4 S. 135 (mit weiteren Literaturangaben), v. Rönne I S. 199f und Löning, Hirth's Annalen Bd. 8 S. 367ff. Bei letzteren beiden ist ausgeführt, daß der fragliche Hinweis auf die Stimmenverteilung im Plenum des ehemaligen Deutschen Bundes nicht die Aufstellung eines allgemeinen Grundsatzes, sondern nur die Angabe des geschichtlichen Motives enthält. Hänel a. a. O. vertritt die Ansicht, es könnten nur diejenigen Staaten, denen durch Art. 6 eine Mehrheit von Stimmen im Bundesrat zugeteilt sei, sich auf einen besonderen Verfassungsschutz berufen, denn nur sie seien „einzelne Bundesstaaten" im Sinne des Art 78 Abs. 2 R.V.; es müsse aber angenommen werden, daß die Reichsverfassung die Staaten mit einfachen Stimmen nicht habe schlechter stellen wollen, als die mit einer Mehrheit von Stimmen, und daher könne man auch nicht das Recht einzelner Staaten auf eine Mehrheit von Stimmen als ein Sonderrecht betrachten. Hiergegen hat Löning a. a. O. S. 369 eingewendet — und Rönne a. a. O. S. 200 hat sich ihm angeschlossen — daß dies nur dann richtig sei, wenn die Reichsverfassung bestimmt hätte, „daß jeder Staat eine Stimme führe, gewisse Staaten aber ausnahmsweise mehrere." Dies sei jedoch nicht geschehen, sondern die Reichsverfassung fixiere nur das Stimmenverhältnis der Staaten unter einander; die Zahl der Stimmen sei nur der Ausdruck dieses Verhältnisses, das durch eine jede Veränderung in der Stimmenzahl irgend eines Staates zugunsten oder ungunsten aller anderen Staaten alteriert werde; der rechtliche Charakter des Stimmrechtes müsse sich gleich bleiben ohne Unterschied, ob der eine Staat eine, der andere Staat mehrere Stimmen habe. Diesen Ausführungen kann im Ergebnis nur beigetreten werden. Es ist nicht zuzugeben, daß die im Art. 6 R.V. festgestellten Stimmrechte der Einzelstaaten im Bundesrate der Ausfluß eines allgemeinen Prinzips der Reichsverfassung sind dergestalt, daß damit die Frage im Sinne des Art. 78 Abs. 1 entschieden ist. Wenn es sich bei der Übernahme der für das Plenum des ehemaligen Deutschen Bundes maßgebend gewesenen Stimmenverteilung um ein Prinzip handelt, das in der Verfassung — abgesehen von der für Bayern festgesetzten Modifikation — als Rechtssatz erscheint, so hat dieses Prinzip gleichzeitig zur Folge, daß das Stimmrecht der einzelnen Bundesstaaten in ihrem Verhältnisse zur Gesamtheit, d. h. zum Reich in bestimmter Weise festgestellt wird. Gerade weil die Stimmenverteilung so wenig der territorialen Größe der Bundesstaaten und ihrer Einwohnerzahl entspricht und zu einer bedeutenden Begünstigung der kleineren Staaten führt — um

ihnen einen Ersatz für diejenigen Staatshoheitsrechte zu geben, die sie bei ihrem Eintritt in das Reich zu dessen Gunsten aufgegeben haben — gerade deshalb muß angenommen werden, daß hier Rechte bestehen, bezüglich deren man bei der Gründung des Reichs von der Voraussetzung ausgegangen ist, daß sie nicht ohne Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden könnten. Die Rechte eines jeden Bundesstaats, dessen Stimmenzahl eine Verminderung erfährt, werden im Verhältnis zum Reiche erheblich beeinträchtigt, es sei denn, daß gleichzeitig in demselben Verhältnis die Stimmen aller anderen Bundesstaaten vermindert würden, ein Fall, der unmöglich ist, weil eine Anzahl Bundesstaaten schon jetzt je nur eine Stimme haben. Übrigens geht aus der unter IV S. 203 wiedergegebenen Äußerung des Fürsten Bismarck hervor, daß dieser an eine so weitgehende und überhaupt an eine derartige Schlußfolgerung bei dem Hinweis auf die Stimmenverteilung im Plenum des alten deutschen Bundes nicht gedacht hat; seine sich hierauf erstreckende Erklärung enthält mitbezug auf die jetzt in Wegfall gekommene und von Laband als Beweisgrund verwertete Stelle des Art. 6 der Verfassung des Norddeutschen Bundes den Satz:

„Wir legen darauf Wert, daß dieser jedenfalls unschädliche Zusatz beibehalten werde".

Fürst Bismarck hat den Zusatz für unschädlich, d. h. für indifferent gehalten, wie man ihn nicht bezeichnen könnte, wenn der von Laband daraus gezogene Schluß richtig wäre, und Fürst Bismarck hat den Zusatz nur befürwortet, um dem Reichstag die sehr weitgehende Berücksichtigung der kleineren Staaten durch den besonders eindringlichen Hinweis auf deren historische Rechte annehmbar zu machen; es liegt gewiß nicht im Sinne dieses für die Stimmenverteilung maßgebend gewesenen Motives, daß das den kleineren Staaten für die von ihnen gebrachten Opfer zugewiesene Äquivalent durch Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und Reichstages ihnen sollte wieder genommen werden können.

Von dem Fall einer Veränderung der Stimmenverteilung im Wege der Reichsgesetzgebung ist die Frage zu unterscheiden, welchen Einfluß politische Veränderungen in der staatlichen Selbständigkeit der einzelnen Bundesglieder auf ihre Stimmführung im Bundesrate ausüben. Wie unter III 1 S. 201 f. angeführt, hat die sogen. Administrativ-Konvention zwischen Preußen und Waldeck, obwohl Preußen nahezu die gesamte Verwaltung Waldecks übernommen hat, nach einer positiven Bestimmung des zwischen den beiden Staaten geschlossenen Vertrages nicht zur Folge, daß der Fürst von Waldeck das Recht verloren hat, seine Stimme im Bundesrat zu führen. Als diese Frage in der Sitzung des preuß. Abgeordnetenhauses v. 11. Dez. 1867 zur Sprache kam, erklärte Fürst Bismarck St.B. 392:

„Die Einverleibung Waldecks würde der Bundesgesetzgebung bedürfen; das wird ohne weiteren Beweis einleuchten, wenn ich darauf aufmerksam mache, daß die Waldecksche Stimme und deren Bezeichnung, sowie die bisherige Stimmenzahl einen integrierenden Teil der Bundesverfassung bilden, daß also, um eine dieser Stimmen verschwinden zu lassen, eine Änderung der Bundesverfassung unvermeidlich wäre."

Ferner St.B. 394:

„Daß Waldeck eine Stimme habe und führe, ist das Recht aller, und sie kann ihm nicht ohne denjenigen Modus, der für die Verfassungs-

änderungen vorgeschrieben ist, genommen werden. Daß Waldeck die Stimme ruhen lasse, steht allerdings jeden Tag im Belieben des Fürsten, aber einen bindenden Vertrag darüber abzuschließen, das würde nichtig sein."

Fürst Bismarck verlangt also — abgesehen von der hier nicht in Betracht kommenden Frage der Zustimmung des beteiligten Staates — ein die Verfassung änderndes Reichsgesetz, wenn die Stimme eines Bundesstaats verschwinden soll, weil der betreffende Staat seine staatliche Selbständigkeit verliert, und man kann aus seinen Ausführungen unschwer folgern, daß sie sich nicht nur auf den Spezialfall Preußen-Waldeck, sondern auf jeden Fall einer Realunion beziehen, mit welcher der durch den Administrativ-Vertrag für Preußen und Waldeck geschaffene Zustand in einer gewissen Idealkonkurrenz steht. Es ist zweifellos richtig, daß wenn aus irgend welchen Gründen, z. B. infolge einer Realunion, die Stimme eines Bundesstaats fortfallen soll, dies nicht abgeht ohne Änderung des klaren Sinns und Wortlauts der Reichsverfassung. Dasselbe gilt, wenn im Falle der Realunion die Stimme nicht verschwindet, sondern bei der neuen Staatengemeinschaft bleibt. Denn Art. 6 setzt nicht nur die Gesamtzahl der Stimmen, sondern auch deren Verteilung auf die einzelnen Bundesstaaten fest, und deshalb wird sein Sinn verändert, wenn infolge einer Realunion ein Staat mehr Stimmen, ein anderer gar keine mehr führen soll. Da es aber einzelnen Bundesstaaten unmöglich gestattet sein kann, durch ein wechselseitiges Abkommen ohne Zuziehung der anderen Bundesstaaten die Reichsverfassung abzuändern oder einen tatsächlichen Zustand herbeizuführen, der einzelne Bestimmungen der Reichsverfassung, z. B. die des Art. 6 unausführbar erscheinen läßt, so folgt daraus auch, daß ohne die verfassungsmäßige Änderung des Art. 6 eine Realunion zwischen zwei Bundesstaaten nicht zulässig ist. In der Literatur ist die Frage bestritten; vgl. Meyer § 146 A. 17 S. 593.

Bei der Personalunion ist die Rechtslage zweifelhafter Denn hier bleibt die staatliche Selbständigkeit erhalten, und es tritt in der Dynastie eine Änderung ein, ein Fall, der sich namentlich durch Erbfolge ergeben kann. Für den alten deutschen Bund bestimmt in solchem Falle Art. VI der Wiener Schlußakte (Ges.S. 1820 S. 113ff.):

„Veränderungen in dem gegenwärtigen Besitzstande der Bundesglieder können keine Veränderungen in den Rechten und Verpflichtungen derselben in Bezug auf den Bund ohne ausdrückliche Zustimmung der Gesamtheit bewirken."

Ferner kommt die Vorschrift des Art. XXI in Betracht:

„Wenn die Besitzungen eines souveränen deutschen Hauses durch Erbfolge auf ein anderes übergehen, so hängt es von der Gesamtheit des Bundes ab, ob und inwiefern die auf jenen Besitzungen haftenden Stimmen im Plenum, da im engeren Rat kein Bundesglied mehr als eine Stimme führen kann, dem neuen Besitzer beigelegt werden sollen."

Es war also ein Beschluß der Gesamtheit des Bundes notwendig, und zwar bedurfte es der „Stimmeneinhelligkeit" — ebenso v. Rönne I S. 198, vgl. Meyer § 42 A. 16 S. 117, Arndt S. 91. Die Reichsverfassung enthält keine entsprechende Bestimmung, und es ist zuzugeben, daß durch eine Personalunion der Wortlaut des Art. 6 nicht unmittelbar betroffen wird.

Es ist aber nicht richtig, daß — wie u. a. Zorn I S. 97 und Arndt S. 91 bemerken — durch einen Dynastiewechsel die Reichsverfassung überhaupt nicht berührt wird. Denn infolge einer Personalunion würde die durch Art. 6 bezweckte Verteilung des Einflusses im Bundesrat und damit eine der Grundlagen verschoben werden, auf denen das Reich aufgebaut ist; mit anderen Worten: es entspricht dem Sinn des Art. 6, daß den einzelnen Bundesfürsten nicht mehr und nicht weniger Stimmen im Bundesrat zur Verfügung stehen sollen, als ihnen durch Art. 6 überwiesen sind. Natürlich werden durch diese Erwägungen die Rechte nicht berührt, die durch Erbverträge usw. bereits begründet waren, als das Reich entstand. Die Anerkennung dieser Rechte gehört zu den stillschweigenden Bedingungen und Voraussetzungen, unter denen das Reich gegründet ist, und es ist eine staatsrechtliche Pflicht aller in Betracht kommenden Faktoren des Reichs, gegebenenfalls durch eine authentische Deklaration oder Abänderung den Art. 6 in Einklang mit dem Zustande zu bringen, der durch solche wohlbegründeten, vertragsmäßigen Rechte geschaffen ist.

VII. Die Abstimmung im Bundesrate.

Der Bundesrat besteht nicht aus den Souveränen der Bundesstaaten selbst, auch nicht aus den Regierungen, ist also nicht identisch mit den Mitgliedern des Bundes, sondern er besteht aus denjenigen Personen, welche die Mitglieder des Bundes zu ihren Vertretern im Reiche sich bestellt haben, und zwar kann jedes Mitglied des Bundes so viele Vertreter zum Bundesrat ernennen, als es Stimmen führt. Die Bezeichnungen für die Bundesratsmitglieder „Vertreter" und „Bevollmächtigte" im Art. 6 sind gleichbedeutend. Jedoch darf die einem Bundesmitglied zustehende Mehrzahl von Stimmen nur einheitlich abgegeben werden. Dies entspricht dem Charakter des Bundesrats, dessen Mitglieder zwar nach außen, d. h. dem Reich, den anderen Verbündeten Regierungen und dem Reichstag gegenüber ihre Regierung voll repräsentieren, aber im Verhältnisse zu ihrer Regierung nur ausführendes Organ und an die Anweisungen der Regierung, die sie vertreten, gebunden sind. Es ist natürlich praktisch ausgeschlossen, daß eine Regierung, der mehrere Stimmen zustehen, diese verschieden instruieren könnte.

Mit der Anzahl der Stimmen, die ein Mitglied des Bundes führt, braucht nicht die Zahl der Bevollmächtigten übereinzustimmen, die tatsächlich an den Verhandlungen des Bundesrats teilnehmen. Die im Art. 6 bezeichnete Stimmenzahl gibt nur den Verteilungsmaßstab an, nach welchem die Majorität des Bundesrats berechnet wird. Es können also gültige Beschlüsse des Bundesrats von einer beliebig kleinen Zahl von Bevollmächtigten gefaßt werden, auch dann, wenn durch sie sämtliche Bundesglieder vertreten werden, da es zulässig ist, durch Substitutions-Vollmachten die Stimmen mehrerer Bundesstaaten auf einen Bevollmächtigten zu vereinigen; vgl. v. Jagemann S. 82. Nehmen mehrere Vertreter desselben Staates an der Bundesratssitzung teil, so ist einer von ihnen mit der Stimmführung beauftragt; führt ein Mitglied des Bundesrats die Stimmen mehrerer Staaten, so gibt er das Votum jedes Staates besonders ab; vgl. Laband I S. 222 A. 1. Die Bestimmung, daß kein Staat mehr Bevollmächtigte entsenden

darf, als er Stimmen führt, ist wohl im Interesse des Geschäftsganges getroffen, damit die Personenzahl des Plenums nicht zu groß wird. Dagegen kann jeder Staat beliebig viele Stellvertreter für jeden Bevollmächtigten bestellen, um die im Bundesrat zu leistende, die Abstimmung vorbereitende Arbeit zu bewältigen. Das Reich hat kein Interesse dies zu verhindern, da hierdurch weder das Stimmenverhältnis berührt noch das Reich finanziell in Anspruch genommen wird; denn die Bevollmächtigten und die Stellvertreter erhalten aus der Reichskasse keine Besoldung; vgl. Laband I S. 222f. Auch widerspricht die Einrichtung der Stellvertreter keiner positiven Verfassungsbestimmung und ist deshalb nicht contra, sondern nur praeter constitutionem; ebenso v. Seydel S. 134.

Im Plenum wird mit der ganzen, einem Bundesstaat zustehenden Stimmenzahl gestimmt, in den Ausschüssen dagegen führt gemäß Art. 8 R.V. jeder Staat nur eine Stimme.

Staatsrechtlich kommt es natürlich nur auf die Abstimmung an, politisch ist die Vorbereitung der Abstimmung die Hauptsache, d. h. die gegenseitige Einwirkung, die zur Vorbereitung des Votums mit mehr oder weniger Erfolg ausgeübt wird, und zwar gilt dies vom Bundesrate in höherem Grade als von einer parlamentarischen Versammlung, mögen deren Debatten auch noch so umfangreich sein, weil die Regierungen nicht in demselben Maße auf eine schon im voraus programmatisch vereinbarte Politik festgelegt sind, als die einzelnen politischen Fraktionen des Parlaments und weil die einer wechselseitigen Einwirkung und Beeinflussung schädliche politische Gegnerschaft fehlt oder mindestens nicht so ausgeprägt ist, wie bei parlamentarischen Versammlungen; vgl. Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 16. März 1869 St.B. 92.

Ein nicht zu vermeidender Nachteil dieses Verfahrens ist es, daß die vorbereitenden Verhandlungen, die im Wege des Schriftwechsels oder des diplomatischen Verkehrs zwischen den Verbündeten Regierungen und im Bundesrat unter Vorbehalt der endgültigen Stellung stattfinden, eine Verzögerung der geschäftlichen Behandlung der Vorlagen zur Folge haben können; dies hat der Staatssekretär des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 13. April 1907 St.B. 738B anerkannt.

Artikel 7.

Der Bundesrat beschließt:

1. über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und die von demselben gefaßten Beschlüsse;
2. über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist;
3. über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten.

Jedes Bundesglied ist befugt, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen, und das Präsidium ist verpflichtet, dieselben der Beratung zu übergeben.

Die Beschlußfassung erfolgt, vorbehaltlich der Bestimmungen in den Artikeln 5. 37 und 78, mit einfacher Mehrheit. Nicht vertretene oder nicht instruierte Stimmen werden nicht gezählt. Bei Stimmengleichheit gibt die Präsidialstimme den Ausschlag.

Bei der Beschlußfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen dieser Verfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden die Stimmen nur derjenigen Bundesstaaten gezählt, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist.

A. Die Zuständigkeit des Bundesrats.

I. Vorbemerkung.
II. Die Zuständigkeit des Bundesrats für die Gesetzgebung.
III. Die Zuständigkeit des Bundesrats für den Erlaß von Verordnungen.
IV. Die Zuständigkeit des Bundesrats zur Beseitigung von Mängeln, die bei der Ausführung der Reichsgesetze hervortreten.
V. Die außerhalb des Art. 7 bestehenden Bestimmungen über die Zuständigkeit des Bundesrats.

B. Der Geschäftsgang im Bundesrat.

I. Vorschläge der Bundesglieder.
II. Die Bildung der Mehrheit.
III. Der Ausschlag Preußens.
IV. Nichtgemeinsame Angelegenheiten.
V. Die Form der Abstimmung.

C. Die Instruktion des Bundesrats.

I. Die Kompetenz zur Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten.
II. Die Mitwirkung des Landtags bei der Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten.
III. Die Verantwortung der Staatsregierung für die Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten.
IV. Die eigene Verantwortlichkeit der Bundesratsbevollmächtigten.
V. Die Prüfung der Instruktion und der Vollmacht der Bundesratsbevollmächtigten.

A. Die Zuständigkeit des Bundesrats.

I. Vorbemerkung.

Art. 7 zerfällt in zwei Teile; er enthält im Abs. 1 Bestimmungen über die Zuständigkeit des Bundesrats, und zwar nicht die einzigen, wohl aber die grundlegenden Bestimmungen dieser Art, im Abs. 2, 3 und 4 Vorschriften über die Abstimmung im Bundesrat.

Um den richtigen Ausgangspunkt für die durch Art. 7 Abs. 1 festgestellte Zuständigkeit des Bundesrats zu gewinnen, muß man sich der historischen Tatsache erinnern, welche die Grundlage der ganzen Verfassung bildet: das Deutsche Reich ist gegründet worden durch ein freies Übereinkommen seiner Glieder, der Einzelstaaten, deren staatliche Selbständigkeit auch nach der Gründung des Reichs erhalten geblieben ist und die nur gewisse, allerdings sehr bedeutungsvolle, aber im einzelnen scharf umgrenzte Staatshoheitsrechte zugunsten des Reichs aufgegeben haben. Die Reichsverfassung hat deshalb, soweit sie die Kompetenz des Reichs von derjenigen der Einzelstaaten abgrenzt, nur den Zweck, festzustellen, welche einzelnen

Hoheitsrechte von den Einzelstaaten auf das Reich übergegangen sind, und die Vermutung spricht daher für die Zuständigkeit der Einzelstaaten.

Aus demselben historischen Grunde ergibt sich noch eine zweite Rechtsvermutung: Soweit die Kompetenz des Reichs sich erstreckt, spricht — innerhalb der Reichskompetenz — die Vermutung für die Zuständigkeit des Bundesrats als desjenigen Organs, das die Verbündeten Regierungen vertritt. Die Verbündeten Regierungen haben auch im Reich alle Machtbefugnisse behalten, die nicht durch positive Bestimmungen der Reichsverfassung oder der sie ergänzenden Reichsgesetzgebung anderen Organen des Reichs übertragen worden sind. Deshalb läßt sich die Zuständigkeit des Bundesrats mittelbar dadurch feststellen, daß man von allen im Reiche vorhandenen Machtvollkommenheiten nur die dem Kaiser und dem Reichstage zugewiesenen Funktionen in Abzug bringt. Dem Kaiser steht im wesentlichen die Vertretung nach außen, die Führung der Regierungsgeschäfte in Angelegenheiten der Post und Telegraphie und der Oberbefehl über Landheer und Marine, dem Reichstage die Mitwirkung bei der Gesetzgebung zu. Für den Bundesrat bleibt also übrig: zunächst die Ergänzung der dem Reichstage bei der Gesetzgebung obliegenden Funktionen, ferner das Recht, solche Rechtsregeln aufzustellen, für welche der Weg der Gesetzgebung nicht erforderlich ist, also die Befugnis zum Erlasse von Verordnungen, und endlich ein großer Teil von Verwaltungsgeschäften, die nicht durch positive Bestimmung dem Kaiser zugewiesen sind. Während aber für die Kompetenz des Bundesrats, Verordnungen zu erlassen und den Gang der Verwaltung durch allgemeine Vorschriften und Einrichtungen zu regeln, die Vermutung spricht, gilt auf dem Gebiete der eigentlichen Exekutivgewalt und der Interna der Reichsbehörden das Gegenteil. Hier spricht die Vermutung für die Zuständigkeit des Kaisers, weil der Kaiser den Reichskanzler anstellt und entläßt und damit den ganzen Behördenapparat des Reichs zur Verfügung hat — abgesehen natürlich von den in dem sachlichen Teil ihrer Geschäfte überhaupt unabhängigen richterlichen Behörden des Reichs; vgl. Laband I S. 232, Meyer § 121 S. 424 ff., v. Seydel S. 126.

Der die Zuständigkeit des Bundesrats regelnde Abs. 1 fehlte im Art. 7 der Verfassung des Norddeutschen Bundes. Eine entsprechende Bestimmung befand sich dort im Art. 37 und im Art. 8 § 12 des Zoll-Vertr. v. 8. Juli 1867 (B.G.Bl. S. 94), erstreckte sich aber bloß auf das Handels-, Zoll- und Steuerwesen, sodaß vor der Gründung des Reichs der Bundesrat gleiche Machtbefugnisse nur auf diesen Gebieten besaß. Zu der Umstellung dieser Bestimmung nach Art. 7 erklärte der Präsident des Bundeskanzleramts Delbrück in der Reichstagssitzung v. 5. Dez. 1870 St.B. 69:

„— Ich gehe nun über zu einigen, mehr die inneren Verhältnisse betreffenden Abänderungen, die gleich den oben erwähnten die Bedeutung einer Verstärkung des föderativen Elements haben. Es kann dahin zunächst gerechnet werden die neue Redaktion des Art. 7, in welcher die Attributionen des Bundesrats zusammengefaßt sind. Ich sage, sie kann hierher gerechnet werden, denn diese Zusammenfassung von Bestimmungen, die wesentlich übereinstimmend sich an anderen Stellen der Bundesverfassung finden, hat eine ins Gewicht fallende materielle Bedeutung nicht. Es wurde Wert gelegt auf diese Zusammenfassung, um an einem Orte klar zu stellen die eigentlichen Zuständigkeiten des Bundesrats, deren

Ergründung aus der Bundesverfassung selbst nicht ohne ein gewisses Studium möglich war. Eine materielle Änderung des Bestehenden ist damit kaum herbeigeführt."

Richtig ist, daß diese Bestimmung „zu denen gehört, welche die Bedeutung einer Verstärkung des föderativen Elements haben." Denn sie erweitert die Macht des Bundesrats, und der Bundesrat ist das föderative Element des Reichs. Dagegen ist die Wendung, „daß eine materielle Änderung des Bestehenden kaum damit herbeigeführt sei" nur cum grano salis zu verstehen. Eine materielle Änderung des Bestehenden lag darin, daß die entsprechenden Machtbefugnisse des Bundesrats sich früher nur auf das Handels-, Zoll- und Steuerwesen bezogen, während jetzt, wenn auch auswärtige Politik und Post, Landheer und Marine, weil lediglich den Befehlen des Kaisers unterworfen, ausgeschlossen bleiben, die Kompetenz des Bundesrats viel weiter reicht, entsprechend der Ausdehnung der Reichskompetenz auf eine Anzahl neuer Materien (Gewerbewesen, Arbeiterversicherung usw.). Mindestens ist dadurch die Befugnis des Bundesrats zum Erlaß von Verordnungen bedeutend erweitert worden. Allerdings war i. J. 1870 die umfassende Tätigkeit, die der Bundesrat später auch außerhalb des Zoll-, Handels-, und Steuerwesens entfaltet hat, wohl noch nicht vorauszusehen, und dadurch kann die Äußerung des Präsidenten des Bundeskanzleramts eine Erklärung finden.

II. Die Zuständigkeit des Bundesrats für die Gesetzgebung.

Die grundlegende Bestimmung enthält Art. 5, wonach die Reichsgesetzgebung durch den Bundesrat und den Reichstag ausgeübt wird und die übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend ist. Im Verhältnis zu dieser Bestimmung stellt Art. 7 Ziff. 1 teils eine Ausführungsvorschrift dar, teils ist die Bestimmung des Art. 5, soweit sie die Zuständigkeit des Bundesrats betrifft, einfach nochmals wiederholt worden, weil man, wie es der Präsident des Bundeskanzleramts in seiner unter I wiedergegebenen Erklärung zum Ausdruck brachte, das Bedürfnis empfand, die Befugnisse des Bundesrats an einer Stelle zusammenzufassen. Soweit diese Bestimmung aber eine nähere Ausführung des Art. 5, also mehr als diese Vorschrift enthält, können daraus folgende in unbezweifelter Geltung stehenden Sätze abgeleitet werden.

1. Die Beschlußfassung des Bundesrats erstreckt sich sowohl auf die Fälle, in denen die Verbündeten Regierungen die Initiative ergreifen („die dem Reichstage zu machenden Vorlagen"), wie auf die Fälle, in denen die Initiative vom Reichstage ausgeht („die vom Reichstage gefaßten Beschlüsse"). Es sind hier alle Vorlagen gemeint, die dem Reichstage gemacht werden können, auch wenn sie nicht Gesetzentwürfe sind, z. B. Rechnungsnachweise, Verordnungen, die ausnahmsweise dem Reichstage zur Kenntnis oder zur Genehmigung vorgelegt werden, und andererseits hat sich der Bundesrat auf alle Beschlüsse zu entschließen, die der Reichstag innerhalb seiner verfassungsmäßigen Zuständigkeit fassen kann, also z. B. auch auf Petitionen. Der Bundesrat hat die verfassungsmäßige Pflicht, zu diesen Beschlüssen Stellung zu nehmen. Wie und wann er dies tut, ist seine Angelegenheit.

Die Entscheidung kann natürlich auch dahin lauten, daß auf die Sache einzugehen aus formellen Gründen, z. B. wegen Mangels der Zuständigkeit des Reichstages abgelehnt wird. Es entspricht dem Verhältnis, in welchem die beiden Körperschaften zu einander stehen, daß der Bundesrat von denjenigen Entschließungen, die nicht zu Reichsgesetzen werden, also sonst nicht in die Öffentlichkeit dringen würden, dem Reichstag Kenntnis gibt. Über die Form, in der dies geschehen soll, enthält die Reichsverfassung keine Bestimmung. Der Bundesrat hat deshalb auf einen in der Sitzung v. 12. Juni 1872 St.B. 931 ff. geäußerten Wunsch des Reichstags den Beschluß gefaßt, die Entschließungen, die er auf die vom Reichstage beschlossenen Gesetzentwürfe und Anträge gefaßt hat, spätestens beim Beginn der nächsten Session, d. h. der auf den Beschluß des Bundesrats folgenden Session in schriftlicher Form mitzuteilen. Dies ist seit 1872 regelmäßig geschehen und der Reichstag hat durch § 31 a seiner Geschäftsordnung über die geschäftliche Behandlung dieser Übersichten nähere Bestimmungen getroffen.

2. Art. 7 Abs. 1 bestimmt nur, daß der Bundesrat auf die Beschlüsse des Reichstags seinerseits einen Beschluß faßt. Es ist nicht vorgeschrieben, daß dem Beschluß eine Begründung beigegeben wird. Tatsächlich geschieht es nicht und eine Pflicht zur Begründung ergibt sich auch keineswegs aus der Natur dieser Beschlüsse. Denn die Bevollmächtigten stimmen nach Instruktionen, deren Motive nicht einmal sie selbst notwendig kennen müssen, und die Regierungen der Einzelstaaten können selbst bei übereinstimmenden Instruktionen von den verschiedensten Gesichtspunkten ausgehen. Das letztere Moment gilt übrigens auch für den Reichstag. Auch der Reichstag ist nicht verpflichtet seine Beschlüsse zu begründen. Allerdings ergibt sich hier die Begründung in der Regel aus den dem Beschluß vorausgegangenen öffentlichen Verhandlungen. Doch ist dies nicht notwendig der Fall und die Gründe können widersprechender Natur sein; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Reichs-Justizamts Nieberding in der Reichstagssitzung v. 7. Febr. 1901 St.B. 1207 und des Reichskanzlers Fürst Bülow in der Reichstagssitzung v. 22. Febr. 1902 St.B. 3568 B.

3. Die Bestimmung, daß der Bundesrat Beschluß faßt „über die von dem Reichstage gefaßten Beschlüsse" rechtfertigt den Schluß, daß der Bundesrat zu den Beschlüssen des Reichstags erst Stellung zu nehmen hat, wenn sie fertig vorliegen. Er ist also nicht genötigt, sich bereits schlüssig zu machen, wenn der Reichstag erst über einen Teil einer Vorlage beschlossen hat. Dafür sprechen nicht nur Gründe der geschäftlichen Bequemlichkeit, sondern unter Umständen auch die Erwägung — namentlich wenn in einzelnen Punkten keine Übereinstimmung erzielt ist — daß der Bundesrat erst nach der vollständigen Erledigung der Vorlage durch den Reichstag zu übersehen vermag, ob und welche Bedingungen für ein Kompromiß gegeben sind. Der Fall wurde praktisch, als bei der Beratung des Entwurfs des Reichs-Strafgesetzbuchs eine erhebliche Meinungsverschiedenheit über die Frage der Beseitigung der Todesstrafe zwischen dem Bundesrat und dem Reichstag entstand. Damals wurde im Reichstage der Antrag gestellt, vor Fortsetzung der 2. Lesung in die 3. Lesung über die einleitenden Bestimmungen und den ersten Teil des Gesetzentwurfs einzutreten, damit nicht für den Fall der Ablehnung des amendierten Entwurfs durch den Bundesrat die auf die

weitere Durchberatung des Entwurfs verwendete Zeit und Mühe vergeblich sei. Zu diesem Antrage erklärte Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 10. März 1870 St.B. 250 a:

„Ich erlaube mir zuerst Zweifel zu äußern, ob dem Bundesrate zugemutet werden kann, daß er sich über ein Bruchstück eines Gesetzentwurfs, der in allen seinen Teilen in organischem Zusammenhang steht, definitiv schlüssig machen soll, ohne daß er die Gesamtheit der Beschlüsse des Reichstags über alle Teile des Gesetzentwurfs zu übersehen vermag."

Noch bestimmter hat sich bei der Beratung über den Zolltarif von 1900 der Reichskanzler Fürst Bülow in der Reichstagssitzung v. 13. Dez. 1902 St.B. 7144 B geäußert:

„Obwohl sich der Bundesrat verfassungsmäßig erst dann zu den Beschlüssen des Reichstags endgültig zu entschließen hat, wenn diese fertig vorliegen, so kann ich schon jetzt erklären, daß die Verbündeten Regierungen dem Zolltarif in der nun mehr vorliegenden Fassung ihre Zustimmung zu geben bereit sind."

III. Die Zuständigkeit des Bundesrats für den Erlaß von Verordnungen.

Art. 7 Ziff. 2 bestimmt, daß der Bundesrat beschließt:

„Über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas Anderes bestimmt ist."

An diese Vorschrift hat sich in der Literatur ein lebhafter Streit über die Bedeutung des Wortes „allgemeine Verwaltungsvorschriften" geknüpft. Laband II S. 82 ff. und S. 185, dem die meisten anderen Schriftsteller gefolgt sind (angeführt bei Laband II S. 82 A. 2 und Deutsches Reichsstaatsrecht 1907 S. 128 A. 2 und 4) ist davon ausgegangen, daß ein Gegensatz zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen besteht, daß nur die Rechtsverordnungen Rechtsvorschriften enthalten, die ebenso wie die Gesetze alle Untertanen des Landes verpflichten, daß dagegen die Verwaltungsverordnungen nur Bedeutung für das Verhältnis der höheren zur niederen Behörde haben; die höhere Behörde könne damit sowohl die Tätigkeit wie die Organisation der untergeordneten Behörde regeln, aber nicht in die Rechtsverhältnisse des Publikums, d. h. der außerhalb der Behörde stehenden Personen eingreifen; vgl. Meyer, § 159 S. 570 ff. Laband und die Anhänger des von ihm vertretenen Standpunktes sind der Ansicht, daß das Wort „Verwaltungsvorschriften" im Sinne des Art. 7 Ziff. 2 identisch mit der „Verwaltungsverordnung" sei. Dagegen vertritt Arndt („Verordnungsrecht des Deutschen Reichs," ferner Staatsrecht S. 200 ff., Hirth's Annalen 1905 S. 454 ff. und Kommentar S. 139 ff.) die Ansicht, daß unter „Verwaltungsvorschriften" im Sinne des Art. 7 Ziff. 2 R.V. auch Rechtsvorschriften zu verstehen seien und daß durch diese Bestimmung dem Bundesrat das Recht zum Erlaß von Ausführungsvorschriften unbeschränkt — natürlich intra legem — gegeben und nur ausgeschlossen werden sollte, daß etwa der Bundesrat zum selbständigen Erlaß von Verordnungen ohne verfassungs- oder gesetzmäßige Grundlage befugt sei. Die Bezeichnung „Verwaltungsvorschriften" legt Arndt nach ihrem Wortsinne dahin aus, daß dar-

unter nicht Vorschriften zu verstehen seien, die nur für die Verwaltungsbehörden gelten, sondern solche Vorschriften, die von der Verwaltung, im Gegensatze zur Verfassung und Gesetzgebung, erlassen werden. Mit Arndt stimmt im Ergebnis Löwe-Hellung, Kommentar zur Strafprozeßordnung § 376 Note 3a überein, der annimmt, daß die auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 vom Bundesrat erlassenen Vorschriften Rechtsnormen mit Gesetzeskraft darstellen können. Zorn I S. 484 f. geht im Ergebnis noch weiter als Arndt, da er dem Bundesrat nicht auf Grund des Art. 7 Ziff. 2, sondern auf Grund der staatsrechtlichen Stellung des Bundesrats ein sog. „selbständiges," d. h. ein allgemeines, auf Ausführungsvorschriften nicht beschränktes Verordnungsrecht zuspricht.

Hierzu ist folgendes zu bemerken: Zuzugeben ist, daß der Begriff der Verordnung, in allgemeinem Sinne genommen, eine Unterscheidung zuläßt in Verordnungen, die nur den inneren Geschäftsbetrieb der Behörden regeln, ohne für außerhalb der Behörden stehende Personen Rechte und Pflichten zu begründen, und in Verordnungen, die unmittelbar sich an die Gesamtheit der Untertanen wenden oder wenigstens in deren Rechtsverhältnisse eingreifen. Diese Unterscheidung spielt z. B. eine Rolle bei der Anwendung des § 376 St.P.O., wonach nur auf die Verletzung einer Rechtsnorm die Revision im Strafprozeß gestützt werden darf. Das Reichsgericht (Urt. des 2. Straffen. v. 16. Febr. 1904, mitgeteilt in der D.Jur.Zeit. 1904 S. 556 Nr. 37) hat mit Recht anerkannt, daß Instruktionen der Behörden für das Verhalten ihrer Beamten im inneren Dienst keine Rechtsnorm darstellen. Aber zu bestreiten ist, daß die Bezeichnungen „Verwaltungsverordnung" und „Rechtsverordnung" für diese beiden Begriffe außerhalb der Theorie anerkannt sind. Diese Bezeichnungen haben weder in die Praxis der Gesetzgebung noch in die Praxis der Verwaltungsbehörden Eingang gefunden. Der Begriff, der in der Theorie den Namen „Verwaltungsverordnung" führt, wird in der Dienstpragmatik sowohl des Reichs wie des größten Bundesstaats, Preußens als „Erlaß", „Instruktion", „Reglement" oder „Verfügung" bezeichnet, auch dann wenn die Anordnung der vorgesetzten Behörde genereller Natur ist und sich auf eine unbestimmte Mehrheit von Fällen bezieht. Der Ausdruck „Rechtsverordnung" kommt in der Praxis ebenfalls nicht vor. Man kann also nicht sagen, daß das Wort „Verwaltungsvorschrift" schon durch seinen Wortlaut die ihm durch Laband gegebene Auslegung rechtfertigt; im Gegenteil, in der Praxis werden Verordnungen, die nur für den inneren Geschäftsverkehr der Behörden bestimmt sind, in der Regel anders bezeichnet. Was die Auslegung Arndts betrifft, so spricht der Sprachgebrauch im allgemeinen weder für noch gegen seine Ansicht, weil bezüglich der Bezeichnung „Verwaltungsvorschriften" die sonst nicht üblich ist — abgesehen von der noch zu erörternden Anwendung im Art. 37, 38 R.V. und im Vereinszollgesetz — ein bestimmter Sprachgebrauch nicht nachweisbar ist. Es kann andererseits Laband II S. 87 darin nicht beigestimmt werden, daß der Zusatz „allgemeine" zu dem Wort „Verwaltungsvorschriften" und der weitere Zusatz „Einrichtungen" gegen die sprachliche Auslegung Arndts spricht. Der Zusatz „allgemeine" weist nur auf die Tatsache hin, daß im Art. 7 Abs. 2 an Verordnungen genereller Natur im Gegensatz zu den auf einen Spezialfall bezüglichen Verordnungen — welch letztere auch als Rechtsverordnungen an sich möglich wären — gedacht ist,

und der Begriff „Einrichtungen" ist dem der Verwaltungsvorschriften, mag man das Wort in dem einen oder anderen Sinne gebrauchen, so inkongruent, daß daraus auf die Bedeutung des Wortes „Verwaltungsvorschriften" kein Schluß gezogen werden kann.

Im § 15 Abs. 2 des Schutzgebietsgesetzes v. 10. Sept. 1900 R.G.Bl. 813 ist dem Reichskanzler die Befugnis zugesprochen für die Schutzgebiete polizeiliche und „sonstige die Verwaltung betreffende" Vorschriften zu erlassen und gegen ihre Nichtbefolgung Strafen anzudrohen. Hier ist also ein Ausdruck, der eher eine Umschreibung des Begriffs der „Verwaltungsvorschrift" im Sinne der einschränkenden Auslegung darstellt, wenigstens insofern als er nach dem Wortsinn eigentlich identisch sein müßte mit dem Begriff, den Laband mit einer „für die Verwaltung gegebenen Vorschrift" bezeichnet, tatsächlich als eine Umschreibung für den Begriff der sogen. Rechtsordnung gebraucht, ein Beweis, wie bedenklich es ist, auf den Wortsinn dieses Ausdrucks Schlüsse zu stützen.

Welche Absicht die gesetzgebenden Faktoren bei der Anwendung dieses Ausdrucks im Art. 7 Ziff. 2 gehabt haben, kann aus den Materialien der Verfassungsurkunde nicht aufgeklärt werden. Im konst. Reichstag von 1867 ist über die entsprechende Stelle des Art. 37 Abs. 2 der Verfassung des Norddeutschen Bundes, aus der die Bestimmung des Art. 7 Ziff. 2 entnommen ist, nicht verhandelt worden, und bei der Verhandlung über die Annahme der betreffenden Bestimmung der Reichsverfassung hat sich nur Abg. Lasker in der Reichstagssitzung v. 7. Dez. 1870 St.B. 122 wie folgt geäußert:

„In der neuen Bestimmung des Art. 7 wird eine Aufgabe des Bundesrats gesetzlich definiert, welche ihrem Wesen nach zum Teil entnommen ist aus dem Zollvereinsvertrag und zum Teil aus der Praxis, die sich bereits bei dem Bundesrat gebildet hat. Diese neue Aufgabe besteht in der Befugnis des Bundesrats, allgemeine Instruktionen und Verfügungen zu erlassen in allen Fällen, in denen nicht durch Bundesgesetz ein anderes bestimmt ist, wie wir dies ab und zu getan, indem wir den Bundeskanzler oder auch das Bundes-Präsidium mit der Ausführung eines Gesetzes beauftragt haben; die Bundesgesetzgebung wird nach wie vor dies tun können. Ferner hat das Verordnungsrecht nicht Spezialverordnungen im Sinne, sondern nur allgemeine Instruktionen, welche nach der Anweisung des Gesetzes zu erlassen sind." (Dann folgen Ausführungen über Art. 7 Ziff. 3 — darauf): „Ich halte ein Kollegium, wie der Bundesrat erfahrungsgemäß zusammengesetzt ist, für besonders geeignet, allgemeine Instruktionen und Verfügungen zu erlassen . . welche wir ihm stillschweigend übertragen, die in einem tüchtigen Kollegium besser als von einem einzelnen Beamten durchdacht und redigiert werden."

In dieser Äußerung ist eine Antwort auf die Streitfrage nicht enthalten. Die Worte „Verordnungsrecht", „allgemeine Instruktionen" und „Verfügungen" sind hier synonym gebraucht. Der Abg. Lasker hat nur die unbezweifelte Tatsache hervorgehoben, daß bei der Bestimmung des Art. 7 Abs. 2 an Verordnungen genereller Natur und — um einen von dem Abgeordneten gebrauchten Ausdruck zu wiederholen — an die Ausführung von Gesetzen gedacht ist.

In Ansehung der Rechtsprechung liegt eine bestimmte Äußerung des Reichsgerichts über diese Frage noch nicht vor. Zu erwähnen sind zwei

Fälle, in denen sich das Reichsgericht mit der Frage beschäftigt hat, ob sogen. Rechtsvorschriften, die der Bundesrat erlassen hat, rechtsgültig sind: Urt. des 4. Cs. v. 25. Nov. 1897 Bd. 40 S. 68 und Urt. des 3. Cs. v. 26. März 1901 Bd. 48 S. 84. Es handelte sich in beiden Fällen um Ausführungsvorschriften zu dem Reichsgesetz betr. die Pensionierung und Versorgung der Militärpersonen v. 27. Juni 1871 R.G.Bl. S. 275, dessen § 77 Abs. 1 bestimmt:

„Die Subaltern- und Unterbeamtenstellen bei den Reichs- und Staatsbehörden, jedoch ausschließlich des Forstdienstes, werden nach Maßgabe der darüber von dem Bundesrate festzustellenden allgemeinen Grundsätze vorzugsweise mit Invaliden besetzt, welche den Civilversorgungsschein besitzen."

Da hier eine klare Ermächtigung zum Erlaß von Ausführungsvorschriften für den Bundesrat gegeben ist, hatte das Reichsgericht keine Veranlassung auf die Frage einzugehen, ob auch ohne diese Ermächtigung der Bundesrat zum Erlasse derselben Vorschriften befugt gewesen wäre. In dem erstgenannten, älteren Urteile findet sich die Bemerkung (S. 70):

„Nun soll dem Berufungsgerichte darin nicht entgegengetreten werden, daß es zur gültigen Erlassung von Rechtsverordnungen durch den Bundesrat auch angesichts des Art. 7 Ziff. 2 der R.V. einer besonderen reichsgesetzlichen Ermächtigung für den Bundesrat bedarf. Dagegen ist die Ansicht des Berufungsgerichts zu beanstanden, daß im § 77 des Reichsgesetzes v. 27. Juni 1871 keine Delegation für den Bundesrat zum Erlasse einer ergänzenden Rechtsverordnung, auch in den vom Bundesrat beschlossenen Grundsätzen selbst keine derartige Verordnung enthalten sei."

Der Ansicht des Berufungsgerichts, die dem von Laband u. a. vertretenen Standpunkt entspricht, tritt also das Reichsgericht nicht entgegen, weil es keine Veranlassung hat, zu der Frage Stellung zu nehmen, mit anderen Worten: eine Entscheidung über die Frage wird nicht gegeben.

In einem Urteil des 7. Cs. v. 5. Mai 1903 Bd. 55 S. 145 ist die Frage geprüft, ob die Eisenbahndirektionen in Preußen mit bahnpolizeilicher Gewalt ausgestattet sind. Die Urteilsgründe enthalten, nachdem Ausführungen über das Wesen der Bahnpolizei vorausgegangen sind, folgende Stelle (S. 150):

„Auf Grund der Art. 42, 43 und 7 Ziff. 2 der R.V. nimmt der Bundesrat das Recht in Anspruch, inbetreff der deutschen Eisenbahnen die Bahnpolizei unmittelbar selbst durch Erlassung allgemeiner einheitlicher Vorschriften auszuüben, und hat dieses in Anspruch genommene Recht durch Erlassung verschiedener bahnpolizeilicher „Ordnungen" betätigt. Soweit hierdurch keine Beschränkungen gegeben sind, ist die Bahnpolizei als Stück der Staatshoheit den Einzelstaaten verblieben."

Nun enthalten die Art. 42, 43 R.V. unzweifelhaft keine Ermächtigung für den Bundesrat zum Erlasse bahnpolizeilicher Vorschriften; es bleibt also nur Art. 7 Ziff. 2 als gesetzliche und verfassungsmäßige Grundlage dieser Befugnis und keine andere Annahme übrig, als daß der Bundesrat in den Art. 42, 43 diejenigen gesetzlichen Vorschriften enthalten findet, die ihm Veranlassung geben, in Anwendung der ihm durch Art. 7 Ziff. 2 verliehenen allgemeinen Legitimation Ausführungsvorschriften polizeilicher Art zu erlassen, und soweit aus der vorstehenden kurzen Bemerkung der Urteilsgründe

ein Schluß gezogen werden kann, stellt das Reichsgericht mit dem Hinweis auf den auf Art. 7 Ziff. 2 gestützten Anspruch des Bundesrats nicht nur die Tatsache fest, daß dieser Anspruch erhoben wird, sondern billigt auch den Anspruch. Allerdings um mehr als eine gelegentliche, mit dem eigentliche Ziele des Urteils nur in lockerem Zusammenhange stehende Bemerkung handelt es sich dabei nicht, so daß im ganzen nur wiederholt werden kann, daß das Reichsgericht in bestimmter Form zu der Frage noch keine Stellung genommen hat; vgl. Hubrich in Hirth's Annalen 1904 S. 770 ff.

Dagegen hat das Kammergericht in einem letztinstanzlichen Urteile v. 24. Sept. 1900 (Jahrbuch Bd. 20 S. 122 C) zum Ausdruck gebracht, daß es unter „Verwaltungsvorschriften" im Sinne des Art. 7 Ziff. 2 R.V. Verordnungen im gewöhnlichen Sinne des Wortes versteht, d. h. Rechtsvorschriften, die sich in Ansehung ihrer die Untertanen verpflichtenden Kraft von dem Gesetz nicht unterscheiden. In diesem Urteil ist folgendes gesagt:

„Staatsrechtlich sind Verordnungen die vom Staatsoberhaupt oder einer zuständigen Behörde oder einem zuständigen Beamten erlassenen Vorschriften (vgl. G. Meyer, Verwaltungsrecht 2a S. 29) im Gegensatz zu dem für einzelne Fälle oder bei einer besonderen Gelegenheit getroffenen „Maßregeln" (vgl. z. B. §§ 327, 328 Str.G.B.) oder „Verfügungen". Ob sich solche Verordnungen als „Vorschriften", „Reglements" oder „Verordnungen" bezeichnen, ist belanglos; einer bestimmten Art der Verkündigung bedürfen dieselben nur dann, wenn dies durch Gesetz oder Verordnung besonders vorgeschrieben ist. Solche Verordnungen, die nicht Polizei-Verordnungen sind, kennt zunächst das Reichsstaatsrecht sowohl als Kaiserliche Verordnung (vgl. z. B. § 6 Nr. 2 der Gew.O., § 145 Str.G.B.), wie als „Verwaltungsvorschriften", „Reglements" des Bundesrats (vgl. z. B. Art. 7 Abs. 2, Art. 43 R.V., Arndt Verordnungsrecht S. 85 ff.)."

Das Kammergericht zieht den Schluß, daß alle diese Verordnungen, also auch die in Anwendung des Art. 7 Ziff. 2 R.V. erlassenen vom Publikum zur Vermeidung einer Bestrafung aus § 367 Ziff. 5 und 5a Str.G.B. — wenn die sonstigen Voraussetzungen dieser Strafbestimmungen vorliegen — zu befolgen sind.

Allerdings wird von Laband II S. 86 u. a. die Ansicht vertreten, daß wenn — wie in dem vorstehenden Falle — in dem Gesetz selbst die Zuwiderhandlungen gegen die im Rahmen des Gesetzes vom Bundesrat erlassenen Vorschriften unter Strafe gestellt sind, es einer besonderen Ermächtigung für den Bundesrat nicht mehr bedarf und dadurch wird die Bedeutung der Kontroverse einigermaßen eingeschränkt. Aber nicht alle Fälle werden dabei gedeckt. Der Bundesrat, von der unzweifelhaft richtigen Überzeugung ausgehend, daß die Reichsverfassung unter den allgemeinen Begriff der Reichsgesetze fällt, nimmt für sich auch das Recht in Anspruch, zu gewissen Bestimmungen der Reichsverfassung in Anwendung des Art. 7 Ziff. 2 Ausführungsvorschriften zu erlassen. Dies ist außer den bereits erwähnten bahnpolizeilichen Vorschriften, die auf Grund der Art. 42, 43 R.V. erlassen sind, namentlich der Fall bezüglich der Schiffsvermessungsordnung v. 1. März 1895 R.G.Bl. S. 160, die vom Bundesrat auf Grund des Art. 54 R.V. d. h. zur Ausführung des Art. 54 in Anwendung der dem Bundesrat

durch Art. 7 Ziff. 2 gegebenen Legitimation beschlossen ist, und bezüglich der Eisenbahnverkehrsordnung, die in ihrer neuesten Fassung u. d. 17. Dez. 1908 R.G.Bl. 1909 S. 93 vom Bundesrat in gleicher Weise zur Ausführung des Art. 45 R.V. beschlossen ist. Laband hat mit einer von seinem Standpunkt aus vollkommenen Konsequenz beiden für den Verkehr so fundamental wichtigen Vorschriften die Gültigkeit gegenüber dem Publikum abgesprochen (III S. 123 ff., 189, und D.Jur.Zeit. 1899 S. 509 ff.), desgleichen den in Ausführung der Art. 42, 43 R.V. erlassenen bahnpolizeilichen Vorschriften III S. 112 ff.

Hierin zeigt sich die praktische Bedeutung der Streitfrage. Es würde nahe liegen und auch aus sachlichen Gesichtspunkten angezeigt sein, einen Punkt, in welchem die Reichsverfassung einen klaren Ausdruck nicht gewählt und deshalb eine zweifelsfreie Bestimmung nicht getroffen hat, auf sich beruhen zu lassen, sobald — wie es hier geschehen ist — sich der ganz überwiegende Teil der Vertreter der Wissenschaft auf eine bestimmte Ansicht geeinigt hat, wenn diese Ansicht nicht zu unannehmbaren Konsequenzen führte. Denn es müßten daraufhin Verordnungen, wie die Eisenbahnverkehrsordnung, die Betriebsordnung und die Bahnordnung, die Schiffsvermessungsordnung, die sich seit Jahren und Jahrzehnten in praktisch anerkannter Geltung befinden und auf Grund deren eine Fülle von Rechtsverhältnissen begründet sind, für ungültig erklärt werden, ein Ergebnis, zu dem man sich nicht ohne zwingende Notwendigkeit entschließen darf.

Hier wird, ohne daß die sich aus der Unklarheit des von der Verfassung gewählten Ausdrucks ergebenden Bedenken verkannt werden, der Standpunkt vertreten, daß auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 der Bundesrat ohne Einschränkung alle generellen Verordnungen erlassen darf, die im Verhältnis zu einem Reichsgesetz, als welches auch die Reichsverfassung selbst anzusehen ist, sich noch als Ausführungsvorschriften darstellen.

Arndt hat a. a. O. mit Recht darauf hingewiesen, daß derselbe Ausdruck „Verwaltungsvorschriften" im Art. 38 Abs. 1 R.V. und im § 152 des Vereinszollgesetzes v. 1. Juli 1869 B.G.Bl. S. 361 in einem Sinne gebraucht ist, der die sogen. Rechtsverordnungen umfaßt. Art. 38 Abs. 1 R.V. bestimmt, daß von der aus Reichssteuern aufgekommenen Bruttoeinnahme u. a. die auf Gesetzen oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften beruhenden Steuervergütungen in Abzug kommen. Die „allgemeinen Verwaltungsvorschriften", welche Steuervergütungen festsetzen, begründen für die Steuerpflichtigen unmittelbare Rechte. § 152 des Vereinszollgesetzes bestimmt:

> „Die Übertretung der Vorschriften dieses Gesetzes sowie der infolge derselben öffentlich bekannt gemachten Verwaltungsvorschriften wird, sofern keine besondere Strafe angedroht ist, mit einer Ordnungsstrafe bis zu fünfzig Talern geahndet."

Bestimmungen, deren Übertretung unter Strafe gestellt wird, wie es hier mit den Verwaltungsvorschriften geschehen ist, müssen selbstverständlich das Publikum unmittelbar verpflichten. Auch hier ist also das Wort „Verwaltungsvorschriften" in dem weitern Sinne gebraucht. Dabei ist zu beachten, daß es sich um ein Gesetz handelt, das etwa in derselben Zeit wie die Verfassungsurkunde des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs entstanden ist. Man kann also bei den gesetzgebenden Faktoren dasselbe sprachliche Gefühl für die jetzt nicht mehr übliche Bezeichnung

voraussetzen, das die Gesetzgeber bei der Fassung des Art. 7 geleitet hat. Laband wendet ein, daß im Falle des § 152 des Vereinszollgesetzes es sich um ein Blankettstrafgesetz handele, dessen Tatbestände durch die Zollregulative festgestellt würden und daß hier wie in dem Falle des Art. 38 Abs. 1 R.V. alle in Betracht kommenden Verordnungen auf besonderer gesetzlicher Ermächtigung für den Bundesrat beruhten. Es mag sein, daß in vielen oder auch in allen Fällen der Bundesrat von der auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 von ihm beanspruchten Befugnis keinen Gebrauch gemacht hat, aber dabei bleibt unerklärt, warum in beiden Gesetzesbestimmungen mit dem Wort „Verwaltungsvorschriften" ein Ausdruck gewählt ist, der, wenn die gegenteilige Ansicht zuträfe, zwar eine bestimmte juristisch-technische Bedeutung hätte, aber nicht diejenige in der er hier gebraucht ist; die Anwendung der Bezeichnung im Art. 38 Abs. 1 und § 152 würde dann irreführend sein, und für ein solches Ergebnis bieten die von Laband a. a. O. S 87 angeführten stilistischen Rücksichten keine ausreichende Erklärung.

Ein weiterer, von Arndt für seine Ansicht mit Recht verwerteter Beweisgrund ergibt sich aus Art. 37 R.V. Danach gibt bei der Beschlußnahme über die Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, die zur Ausführung der nach Art. 35 gemeinschaftlichen Zoll- und Steuer-Gesetzgebung dienen, die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Vorschrift oder Einrichtung ausspricht. Dasselbe gilt nach Art. 5 Abs. 2 für die dieselbe Materie betreffenden Gesetzesvorschläge. Würden die Verwaltungsvorschriften nicht alle Ausführungsverordnungen umfassen, so würde sich die Inkonsequenz ergeben, daß das Vetorecht Preußens sich in Ansehung der Zölle und indirekten Steuern auf die Gesetzgebnng und auf die nur den inneren Geschäftsgang der Behörden betreffenden Vorschriften bezieht, dagegen versagt ist für die an Bedeutung in der Mitte zwischen diesen beiden Kategorien stehenden sogen. Rechtsverordnungen, für die es bei dem Umfang und der Bedeutung, die das Verordnungsrecht gerade auf dem Gebiete der Zoll- und Steuergesetzgebung hat, unentbehrlich ist, wenn das Vetorecht überhaupt sachlichen Wert haben soll. Man wird also dem Zweck, den die Verfassung mit Art. 37 erstrebt, nur gerecht, wenn man die enge Auslegung des Wortes „Verwaltungsvorschriften" ablehnt. Allerdings ist bei Art. 5 B 1 S. 187 f. ausgeführt worden, daß sich das Veto Preußens in Militär- und Marineangelegenheiten, für die es an einer dem Art. 37 entsprechenden Vorschrift fehlt, ebenfalls auf das Verordnungsrecht bezieht und daß dies mittels Analogie aus Art. 5 Abs. 2 mit Rücksicht auf die aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung bekannten Absichten der Gesetzgeber gefolgert werden müsse, aber es ist zugleich auf die Bedenken hingewiesen worden, die sich aus dem durch Art. 37 begründeten argumentum e contrario ergeben. Selbst wenn man jedoch annimmt, daß auch für das Verordnungsrecht in Zoll- und Steuerangelegenheiten das Veto schon aus Art. 5 Abs. 2 hervorgeht, bleibt die Inkonsequenz bestehen, daß die Gesetzgeber nur bezüglich der Gesetzesvorschläge und der für den inneren Geschäftsbetrieb der Behörden bestimmten Ausführungsvorschriften eine ausdrückliche Festsetzung des Vetorechts für notwendig erachtet haben sollten.

Daß die Bestimmung des Art. 48 Abs. 2, wie Laband II S. 86 ausführt, gegen die weitere Auslegung des Art. 7 spricht, weil sie überflüssig

wäre, wenn Art. 7 schon die Rechtsverordnungen umfasse, kann ebenfalls nicht zugegeben werden. Denn durch Art. 48 Abs. 2 ist für die Post ein besonders umfangreiches Verordnungsrecht eingeräumt worden, bezüglich dessen es mindestens zweifelhaft ist, ob es ohne die Bestimmung des Art. 48 noch zu dem Begriff der Ausführungsvorschriften, die Art. 7 Ziff. 2 allein zuläßt, gerechnet werden könnte.

Auch die Tatsache, daß, wie v. Jagemann S. 94 mit Recht bemerkt, die Praxis der engeren Auslegung des Art. 7 namentlich in neuerer Zeit meistens Rechnung trägt, und im Bedarfsfalle für eine ausdrückliche Ermächtigung Sorge trägt, bedeutet noch keine Anerkennung dieser engeren Auslegung, sondern zeigt nur das sehr begreifliche Bestreben, eine streitige Verfassungsfrage nicht ohne Not aufzurollen. Jedesfalls hat der Bundesrat sich nicht in allen Fällen auf diesen Standpunkt gestellt. Laband (S. 88) erkennt dies auch an, während er allerdings die meisten der von Arndt angeführten praktischen Fälle als Beweis für dessen Ansicht nicht gelten läßt; bezüglich der übrig bleibenden Fälle erklärt er, sie bewiesen nur, daß der Bundesrat nicht in allen Fällen sich der ihm durch die Verfassung gezogenen Schranke klar bewußt gewesen sei. Man wird nicht ohne zwingende Notwendigkeit ein so auffälliges Ergebnis hinnehmen können, und die hier angenommene Erklärung, daß der Bundesrat, ohne auf seinen Anspruch zu verzichten, in den meisten Fällen es für opportun hält, seine Machtvollkommenheit zum Erlaß von Verordnungen auf eine ausdrückliche Bewilligung des Reichstags zu stützen, dürfte mindestens ebenso nahe liegen. Zuzugeben ist nur, daß die Reichsverfassung sich nicht ganz klar ausdrückt, weil mit dem Wort „Verwaltungsvorschrift" eine Bezeichnung gewählt ist, die in dem Sprachgebrauch der Reichsgesetzgebung — von den vorgenannten Ausnahmefällen abgesehen — nicht üblich ist und deshalb keine festumrissene Bedeutung hat. Handelt es sich nun, wie hier, darum, bei einer nicht völlig klaren Ausdrucksweise des Gesetzes nach dem Willen des Gesetzgebers zu forschen, so verdienen neben allen anderen in Betracht kommenden Erkenntnisquellen die Äußerungen des Mannes eine besondere Bedeutung, der wie kein anderer die Absichten gekannt haben muß, von denen die Reichsverfassung bei ihrem Entwurf getragen wurde, des Fürsten Bismarck. In einem an den Bundesrat gerichteten Schreiben des Fürsten Bismarck v. 19. April 1880, betr. den Anschluß Hamburgs an das Reichszollgebiet, findet sich folgende Stelle (v. Poschinger Fürst B. als Volkswirt I S. 279):

„Die Frage, wer darüber zu entscheiden hat, in welchem Umfange eine Ausschließung des städtischen Gebiets aus der Zollgrenze erforderlich ist, um dem Zweck der Freihafenstellung zu entsprechen, wird beim Mangel einer bezüglichen Anordnung im Art. 34 nach den allgemeinen Vorschriften der Reichsverfassung zu beantworten sein. Der Art. 7 der Verfassung weist der Entscheidung des Bundesrats unter Nr. 2 zu: Die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist. Zu den Reichsgesetzen in diesem Sinne gehört auch die Reichsververfassung, zu den zur Ausführung derselben erforderlichen Einrichtungen auch die Verlegung der Zollgrenze innerhalb des Bundesgebiets in den durch Art. 33 Abs. 1 und Art. 34 gezogenen Schranken. Ein Zweifel hierüber kann umso weniger bestehen, als dem Bundesrat inbezug auf

die Zölle und Verbrauchssteuern bereits durch den Art. 37 der Verfassung des Norddeutschen Bundes und den Art. 8 § 12 des Zollvereinsvertrages v. 8. Juli 1867 das Recht der Beschlußfassung über die zur Ausführung der gemeinsamen Gesetzgebung dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen übertragen war, welches Recht ihm alsdann durch Art. 7 der R.V. ganz allgemein, und nur mit dem Vorbehalt, daß nicht durch Reichsgesetze etwas anderes bestimmt werde, zugestanden ist. Dem Bundesrat gebührt hiernach auch die Entscheidung darüber, welcher Teil des Hamburger Gebiets im Interesse der Freihafenstellung von der Zollgrenze auszuschließen ist."

Im gleichen Sinne sprach sich Fürst Bismarck in einem an die preußischen Gesandten in München, Stuttgart, Karlsruhe, Darmstadt, Oldenburg, Hamburg und Weimar in seiner Eigenschaft als preußischer Minister der auswärtigen Angelegenheiten gerichteten Erlaß v. 2 Mai 1880 aus (v. Poschinger, Aktenstücke I S. 328).

Auch in einem Schreiben des Fürsten Bismarck an den Finanzminister Bitter v. 16. Mai 1881 ist nach v. Poschinger a. a. O. II S. 54 ausgeführt, daß die Mitwirkung des Reichstags bei der Feststellung der Zollgrenze ausgeschlossen sei:

„Dem Reichstag kann meines Dafürhaltens eine Mitwirkung in der Angelegenheit nur hinsichtlich des auf die Reichskasse zu übernehmenden Kostenanteils zugedacht werden, nicht aber hinsichtlich der übrigen, den Zollanschluß bedingenden oder begleitenden, verfassungsmäßig zur Kompetenz des Bundesrats gehörigen Punkte."

Fürst Bismarck, bez. die preußische Regierung beanspruchte also für den Bundesrat auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 die Befugnis, die Grenzen des Reichszollgebietes in Ansehung des Hamburger Freihafengebietes verlegen zu dürfen. (Die hier außerdem hineinspielende Frage, ob es sich dabei um ein Sonderrecht Hamburgs im Sinne des Art. 78 Abs. 2 R.V. handelt, kann in diesem Zusammenhange außer Betracht bleiben). Eine Verlegung der Zollgrenzen begründet unmittelbar Rechte und Pflichten für die Untertanen und hat nicht bloß für den inneren Geschäftsverkehr der Zollbehörden Bedeutung. In dem wiedergegebenen Antrage ist diese Maßregel als eine „Einrichtung" bezeichnet, aber wenn durch „Einrichtungen" im Sinne des Art. 7 Ziff. 2 für das Publikum unmittelbar Rechte und Pflichten begründet werden können, so wird dieselbe Konsequenz für die den „Einrichtungen" durch Art. 7 Ziff. 2 gleichgestellten Verwaltungsvorschriften nicht abzulehnen sein. In tatsächlicher Beziehung ist allerdings die Einrichtung von der Verordnung ganz verschieden und mit ihr nicht vergleichbar, aber staatsrechtlich besteht für die hier erörterte Frage kein Unterschied; denn der Bundesrat kann stets, statt die Einrichtungen selbst zu treffen, seine Verordnungen so fassen, daß die erforderlichen Einrichtungen durch die leitenden Reichsbehörden oder unter Vermittelung der Landesregierungen durch die Behörden der Einzelstaaten getroffen werden müssen. Die Kompetenz des Bundesrats kann deshalb bezüglich der Verwaltungsvorschriften nicht anders begrenzt sein, als bezüglich der Einrichtungen. Daß die Verlegung der Zollgrenze im Verhältnis zu Art. 34 in das Gebiet der Ausführungsvorschriften fällt, ist in der Literatur anerkannt, u. a. von Laband IV S. 306, Hänel Staatsrecht I S. 674, v. Seydel S. 240. Andererseits stellt eine

solche Einrichtung materiell nichts anderes dar als eine Rechtsverordnung, denn die Reichsverwaltung gibt sich hier nicht nur selbst Verhaltungsmaßregeln, (vgl. Laband II S. 168) sondern mit einem Schlage und auf die Dauer wird die Rechtslage für die Gesamtheit der an der „Einrichtung" interessierten Bevölkerung verändert. Fürst Bismarck hätte vielleicht die Legitimation des Bundesrats auf Art. 6 des Zollv.-Vertrages stützen können; dort ist eine spezielle Ermächtigung für den Bundesrat zu solchen Rechtsakten gegeben. Er hat es nicht getan, offenbar weil er wie Delbrück der Ansicht war, daß diese Bestimmung durch Art. 33, 34, 7 Ziff. 2 R.V. erledigt ist (vgl. Delbrück, der Art. 40 der R.V. S. 46). Art. 34 enthält zwar einen Hinweis auf diese spätere Veränderung der Rechtslage, aber keine spezielle Ermächtigung für den Bundesrat, ähnlich wie Art. 42 ff. R.V. Auch bei letzteren Bestimmungen verwirklicht der Bundesrat — soweit die Zuständigkeit des Reichs sich erstreckt — nur die in der Verfassung bereits enthaltenen Grundsätze, wenn er im Wege von Rechtsverordnungen die Einrichtungen trifft, die dem in der Verfassung vorgestellten Ziele entsprechen.

Wenn es sich nur darum handeln sollte, dem Bundesrat das Recht zu erteilen, den Behörden zur Ausführung der Reichsgesetze Anweisungen für den inneren Geschäftsbetrieb zu geben, so würde es dazu überhaupt keiner besonderen Verfassungsbestimmung bedürfen. Der Bundesrat vertritt die Verbündeten Regierungen. Die Verbündeten Regierungen stellen für diejenigen Ressorts, die nicht dem ausschließlichen Befehl des Kaisers unterworfen sind, die höchste Verwaltungsinstanz dar, und nichts ist selbstverständlicher, als daß die höchste Verwaltungsinstanz allen nachgeordneten Behörden allgemeine Ausführungsvorschriften für den inneren Geschäftsbetrieb geben kann, und zwar muß dies, wenn es sich um Reichsbehörden handelt, durch Vermittelung des Reichskanzlers geschehen, dessen Amtsgewalt der ganze Behördenapparat des Reichs unterworfen ist; wenn aber die Mitwirkung von Landesbehörden für die Ausführung von Reichsgesetzen erforderlich ist — wie es meistens der Fall ist — so sind die Anweisungen des Bundesrats durch Vermittelung der Landesregierungen zu geben, die den betreffenden Landesbehörden in höchster Instanz vorgesetzt ist. Diese Befehlsgewalt des Bundesrats gehört also ohne weiteres zur Dienstpragmatik; etwas anderes wäre undenkbar und mithin Art. 7 Ziff. 2 bei einer derartigen Auslegung überhaupt nicht notwendig.

Es bleibt noch übrig, die praktische Seite der Frage zu prüfen. Nachdem der Bundesrat in einer Reihe von Fällen bereits ohne besondere reichsgesetzliche Ermächtigung Ausführungsverordnungen erlassen hat, die für das Publikum unmittelbar Rechte und Pflichten begründet haben, müßte die Ansicht, daß derartige Verordnungen ungültig seien, dazu führen, daß mit rückwirkender Kraft diese Rechte und Pflichten als nichtig zu gelten hätten. Dieses Ergebnis würde von den praktischen Zielen der Rechtswissenschaft so sehr abseits liegen, daß man sich nicht ohne die zwingendsten Gründe einer dahin führenden Auslegung wird anschließen dürfen. Würde eine klare Vorschrift der Verfassung vorliegen, so müßte man ihre Ergebnisse hinnehmen, auch wenn sie noch so unsachgemäß und schädlich wären und könnte daraus nur ein argumentum de lege ferenda ableiten. Handelt es sich aber, wie hier, um eine Verfassungsbestimmung, die auf einem dem Sprachgebrauch der Reichsgesetzgebung sonst nicht eigentümlichen

und deshalb zweifelhaften Ausdrucke beruht, so ist es berechtigt, zu den Mitteln der Auslegung auch die praktischen Konsequenzen zu verwenden, die sich aus der einen und der anderen Meinung ergeben und daraus einen Rückschluß auf die vermutliche Absicht des Gesetzgebers zu ziehen. Nach dieser Richtung ist folgendes in Betracht zu ziehen.

Ausführungsverordnungen, die nicht bloß für den inneren Geschäftsbetrieb der Behörden bestimmt sind, entsprechen durchaus dem praktischen Bedürfnis. Ohne sie würden die Reichsgesetze mit einer Menge von tatsächlichem Material angefüllt werden, das die Übersicht über die grundlegenden Bestimmungen erschwert und den Reichstag mit Kleinarbeit überlastet. Man kann nicht einwenden, daß der Bundesrat sich nur durch das Reichsgesetz eine besondere Ermächtigung zum Erlasse von Ausführungsverordnungen geben zu lassen braucht, um gegen die Folgen einer einschränkenden Auslegung des Art. 7 Ziff. 2 gedeckt zu sein. Ist diese Ermächtigung so allgemein gefaßt, wie Art. 7 Ziff. 2 und wird sie schematisch in jedem Falle verlangt und vom Reichstag gegeben, so wird allerdings praktisch dasselbe Ergebnis erreicht, wie bei der hier vertretenen Auslegung. Dann stellt aber dieses ganze Verfahren einen zwecklosen Umweg dar. Sollen jedoch die konstitutionellen Rücksichten, die das Motiv für die engere Auslegung des Art. 7 bilden, wirkliche Bedeutung erlangen, so muß auch mit dem Fall gerechnet werden, daß der Reichstag die Ermächtigung entweder versagt oder enger begrenzt, als es dem Art. 7 Ziff. 2 entspricht, und es unterliegt dann — von allen politischen, nicht hierher gehörigen Erwägungen abgesehen — keinem Zweifel, daß eine zu starke Beschränkung des Bundesrats auf diesem Gebiete aus sachlichen, allgemeinen Gründen für das Interesse des Ganzen nicht erwünscht sein kann. Denn es handelt sich bei diesen Ausführungsvorschriften um eine technische Detailarbeit, für die eine so große Körperschaft wie der Reichstag weniger geeignet ist, als der sachkundige Beamtenapparat, der dem Bundesrat zur Verfügung steht; auch kann eine solche Belastung des Reichstags dazu führen, daß die Zeit und Kraft, die der Reichstag zur Beherrschung der das Gesetz leitenden Gesichtspunkte braucht, in einer der Bedeutung der Volksvertretung schädlichen Weise für minder wichtige Dinge in Anspruch genommen wird.

Konstitutionelle Gefahren liegen in der extensiven Auslegung des Begriffs der „Verwaltungsvorschriften" nicht. Die konstitutionelle Bedeutung der Mitwirkung der Volksvertretung bei dem Erlaß der Rechtsvorschriften von untergeordneter Bedeutung ist nicht besonders groß. Die wahre Grundlage für die Macht der Volksvertretung liegt überhaupt weniger in ihrer Teilnahme an der Gesetzgebung, soweit letztere die Feststellung von Rechtssätzen zum Gegenstande hat, als in der Geldbewilligung, und dieses fundamentale Recht wird durch die vorliegende Frage überhaupt nicht berührt. Im übrigen handelt es sich nicht darum, daß dem Bundesrat schlechthin das Recht zugesprochen werden soll, Rechtssätze selbständig zu erlassen, sondern es kann stets nur die Ausführung bestehender Reichsgesetze in Frage kommen. Es ist Sache des Reichstags, nötigenfalls durch Amendierung, in das Reichsgesetz alle diejenigen Bestimmungen einzubeziehen, die an und für sich unter den — freilich etwas dehnbaren — Begriff der Ausführungsvorschriften fallen würden, bezüglich deren er aber auf eine Mitwirkung nicht verzichten will. Eine ernsthafte Konkurrenz der Befugnisse des Bundes-

rats mit den konstitutionellen Rechten der Volksvertretung kann also nicht in Betracht kommen. Die Tendenz der Verbündeten Regierungen geht sogar anscheinend dahin, den Reichstag eher mehr, als nach der Verfassung notwendig ist, für die Zwecke der Gesetzgebung heranzuziehen; vgl. Art. 5 A 4 S. 184 f., wobei zu berücksichtigen ist, daß dies das am besten geeignete Mittel für die Verbündeten Regierungen ist, sich von der Verantwortlichkeit für allgemeine Anordnungen zu entlasten, deren Erfolg erst die Zukunft lehren kann und bei denen sich lebhafte Volksströmungen für und wider geltend machen, für deren innere Berechtigung einzutreten der Reichstag der gegebene Faktor ist. Also daß der Bundesrat von der ihm durch Art. 7 Ziff. 2 verliehenen Befugnis einen weitgehenden Gebrauch zu machen geneigt sein wird, ist kaum anzunehmen; er hat es bisher nicht getan und es entspricht fast der Praxis — vgl. v. Jagemann S. 94 —, daß eine Ermächtigung zum Erlaß von Verordnungen für den Bundesrat ausdrücklich in das Gesetz aufgenommen wird; dabei ist allerdings auch in Betracht zu ziehen, daß durch diese Ermächtigungen dem Bundesrat oft viel weitergehende Rechte verliehen werden, als er sie auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 in Anspruch nehmen könnte; z. B. wird ihm oft das Recht gegeben, von der durch das Gesetz gegebenen Regel im Verordnungswege Ausnahmen zu bestimmen, also Verordnungen zu erlassen, die ohne diese Ermächtigung contra legem sein würden.

Die Frage, ob ohne eine besondere gesetzliche Ermächtigung ein über die Bestimmung des Art. 7 Ziff. 2 hinausgehendes Verordnungsrecht für den Bundesrat besteht, ist zu verneinen, und damit das verfassungsmäßige Verordnungsrecht des Bundesrats dahin zu begrenzen, daß die Verordnungen nur zur Ausführung bestehender Reichsgesetze erlassen werden dürfen. Die Reichsverfassung enthält außer Art. 7 Ziff. 2 keine generelle Bestimmung, durch die das Gebiet der Gesetzgebung von dem der Verordnung abgegrenzt wird; sie bestimmt insbesondere nicht positiv, welche Materien der Gesetzgebung vorbehalten sind, abgesehen von einigen, nur Einzelfälle betreffenden, das Gebiet der Gesetzgebung keineswegs erschöpfenden Bestimmungen, z. B. Art. 69 (Etat), 73 (Anleihe) 60 (Feststellung der Friedens-Präsenzstärke des Heeres), 20 (Wahlgesetz). Es ist aber von folgenden Gesichtspunkten auszugehen:

Gesetz und Verordnung sind Begriffe, die sich ausschließen, weil das Merkmal des Gesetzes gemäß Art. 5 R.V. darin besteht, daß es unter gleichberechtigter Mitwirkung der Volksvertretung erlassen wird, während für die Verordnung das Gegenteil wesentlich ist. Nach allgemeinen Grundsätzen des Staatsrechts, die in der Reichsverfassung offenbar als bekannt und anerkannt vorausgesetzt sind, gilt die Gesetzgebung als die höhere, die Verordnung stets verdrängende Rechtsquelle. Die Verordnung kann sich daher — mangels einer besonderen reichsgesetzlichen Bestimmung — immer nur auf das von der Gesetzgebung nicht ergriffene Gebiet erstrecken. Zorn I S. 425 f. vertritt die Ansicht, daß für die Abgrenzung der Sphäre von Gesetz und Verordnung sich ein innerer Gesichtspunkt nicht feststellen lasse; es müsse vielmehr und könne nur aus dem positiven Recht entnommen werden, wo die Form des Gesetzes zur Anwendung zu kommen haben, und wo positive Vorschriften fehlten, entscheide sich die Frage nur aus Gesichtspunkten der Gesetzgebungspolitik. Diese Ansicht würde für die Reichsver-

fassung zu dem gewiß nicht richtigen Schluß führen, daß, abgesehen von den vorerwähnten Sonderfällen, zu denen allenfalls noch einige minder wichtige hinzukämen, das Reich freie Händ hätte, alle Materien, die nicht etwa bereits durch Gesetz geregelt sind, im Wege der Verordnung zu bestimmen. Selbst wenn man annehmen wollte, daß für alle im Art. 4 genannten Materien der Weg der Gesetzgebung durch positive Vorschrift, nämlich durch den Eingang des Art. 4 vorgeschrieben sei, was mindestens zweifelhaft ist, da Art. 4 an sich nur die Bestimmung hat, die Kompetenz des Reichs von derjenigen der Einzelstaaten abzugrenzen, würde der von Zorn vertretene Standpunkt es zulassen, daß neue Aufgaben, die das Reich außerhalb der im Art. 4 bezeichneten Materien in Angriff nimmt, im Wege der Verordnung geregelt werden könnten, mögen diese Maßregeln noch so sehr in die persönliche Freiheit und das Vermögen des einzelnen eingreifen. Dies würde mit dem konstitutionellen Geist, der die Reichsverfassung beherrscht und der die Verordnung stets nur als eine Rechtsquelle zweiten Grades anerkennen kann, nicht im Einklang stehen. Die Aufstellung eines Grundsatzes für die Abgrenzung des Gebiets der Gesetzgebung von dem der Verordnung ist notwendig, weil darin zugleich eine wichtige Bestimmung für die Abgrenzung der Machtvollkommenheiten der Regierung von denen der Volksvertretung liegt, eine Feststellung, auf die kein konstitutioneller Staat verzichten kann. Dieser Grundsatz ist dahin zu fassen, daß alle Anordnungen, durch die für die Untertanen unmittelbar Rechte und Pflichten begründet werden, im Wege der Gesetzgebung geregelt werden müssen — ebenso Laband II S. 82 — ausgenommen natürlich die Fälle, für die durch positive Bestimmung der Reichsverfassung oder anderer Reichsgesetze die Regelung durch Verordnung zugelassen ist. Diese Regel ist zwar in der Reichsverfassung nirgends ausdrücklich bestimmt, aber mit Rücksicht auf die bei Erlaß der Reichsverfassung schon durch den Vorgang anderer Verfassungen geschaffenen staatsrechtlichen Grundanschauungen kann angenommen werden, daß sie dem Geiste der Verfassung entspricht. Denn nach dem modernen Staatsgedanken ist die Volksvertretung nicht nur zur Bewilligung von Einnahmen und Ausgaben, sondern auch zur Mitwirkung bei der Ausbildung des Rechts berufen und für diese letztere Seite ihrer Tätigkeit läßt sich bei dem Schweigen der Reichsverfassung ein anderer Gesichtspunkt nicht aufstellen. Daraus ergibt sich zugleich, daß ohne besondere reichsgesetzliche Ermächtigung weder contra noch praeter legem Verordnungen erlassen werden dürfen. Durch die Verfassung ist nach Art. 7 Ziff. 2 ihr Gebiet auf Ausführungsvorschriften zu bestehenden Reichsgesetzen beschränkt; sie müssen also intra legem erlassen werden, wobei davon ausgegangen wird, daß intra legem sich noch alle Rechtsvorschriften befinden, die keine dem Gesetze fremden, sondern nur solche neuen Rechtssätze enthalten, die das Gesetz im gleichen Sinne ergänzen und sich ihm organisch angliedern. Zu den reichsgesetzlichen Bestimmungen, die den Erlaß von Ausführungsvorschriften im Wege der Verordnung durch den Bundesrat zulassen, sind in der Praxis auch diejenigen Bestimmungen der Reichsverfassung gerechnet, die ihrerseits materiell so bestimmte Rechtssätze enthalten, daß für den Erlaß von Ausführungsvorschriften ein ausreichend sicher begrenzter Rahmen gezogen ist. Es ist nicht zu verkennen, daß dem Begriff der Ausführungsvorschriften in materieller Beziehung eine gewisse Elastizität innewohnt, doch ließ sich wohl der zugrunde liegende

Gedanke in eine mehr bestimmte Formel nicht fassen. Namentlich in dieser relativen Unbestimmtheit der dem Bundesrat zustehenden Funktionen dürfte der Grund zu finden sein, daß in vielen Fällen der Bundesrat Sorge trägt, durch das Reichsgesetz, auf das sich die Verordnung beziehen soll, eine bestimmter gefaßte Ermächtigung zu erhalten. Die Ermächtigung kann auch beliebig weit begrenzt sein, so weit, daß erst die Verordnung dem Gesetz seinen eigentlichen Inhalt gibt, während das Gesetz etwa nur das Gebot enthält, zur Vermeidung einer Bestrafung der Verordnung, deren Inhalt nur in großen Zügen angegeben ist, Gehorsam zu leisten (sogen. Blankettgesetze).

Die Reichsverfassung enthält keine Bestimmung, die der nachstehenden Vorschrift des Art. 63 der preuß. Verfassungsurkunde entspricht:

„Nur in dem Falle, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, können, insofern die Kammern nicht versammelt sind, unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden. Dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen."

Derartige sogen. Notverordnungen kennt die Reichsverfassung nicht; ebenso Laband II S. 82 f., v. Rönne II 1 S. 56, Zorn I S. 485, Arndt S. 107, 200. In solchen Fällen muß deshalb durch die Regierungen der Einzelstaaten der für das Reich erforderliche Zustand geschaffen werden oder der Reichskanzler muß in Erwartung späterer Indemnität und unter übernahme der vollen Verantwortung vorläufig die Anordnungen treffen, die bis zur Einberufung des Reichstags nicht aufgeschoben werden können. Dagegen darf der Kaiser unter den Voraussetzungen des Art. 68 R.V., d. h. wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht und das Bundesgebiet deshalb ganz oder teilweise in Kriegszustand erklärt ist, bestehende Reichsgesetze auf Grund des preuß. Gesetzes v. 4. Juni 1851 (Ges.S. S. 451 ff.) zeitweise außer Kraft setzen.

Für alle Verordnungen gilt, daß die zu ihrer Anwendung berufenen Behörden, Gerichte wie Verwaltungsbehörden — letztere allerdings mit der Einschränkung, daß sie an die Anweisung ihrer vorgesetzten Behörde gebunden sind — nachzuprüfen haben, ob die Verordnung sich innerhalb der Grenzen der gesetzlichen und verfassungsmäßigen Bestimmungen befindet, auf denen sie beruht. Ist dies nicht der Fall, so braucht sie, wie Laband II S. 99 mit Recht bemerkt, deshalb nicht im ganzen Umfange nichtig zu sein; sie kann vielmehr, soweit die gesetzliche Ermächtigung reicht, gültig, und nur soweit sie darüber hinausgeht, ungültig sein. Daß im übrigen die formellen Voraussetzungen für das gültige Zustandekommen der Verordnung gewahrt sind, daß der Bundesrat in seiner Mehrheit tatsächlich zugestimmt und die sonst etwa erforderliche Mitwirkung anderer Reichsorgane und Behörden stattgefunden hat, sind Interna des Bundesrats oder des sonst etwa zum Erlaß der Verordnung zuständigen Organs, die von keinem Außenstehenden nachzuprüfen sind; das die Verordnung erlassende Organ ist dafür verantwortlich; vgl. Art. 2 V 2 S. 65 und Laband II S. 96 f.; wegen der Verkündung der Verordnung vgl. Art. 2, III, 4 S. 55 f.

Der Bundesrat ist die höchste Verwaltungsinstanz im Reich, und zwar für alle Gebiete, die nicht ausdrücklich dem Befehl des Kaisers unterstellt

sind, also für alle Materien, ausgenommen: Heer, Marine, Diplomatie, Konsulatswesen, Post und Telegraphie. Entsprechend dieser Kompetenzverteilung ist das Verordnungsrecht abzugrenzen. Für das Heer, die Marine, die Post und Telegraphie kommt im Zweifel auf Grund der Art. 63, 53 und 50 R.V. dem Kaiser das Verordnungsrecht zu. Der Bundesrat ist also überall zum Erlasse der Verordnungen berechtigt, ausgenommen die genannten den Befehlen des Kaisers unterworfenen Gebiete und ausgenommen natürlich die Fälle, in denen durch besondere reichsgesetzliche Bestimmung das Verordnungsrecht einer anderen Stelle übertragen ist — im Ergebnis übereinstimmend Zorn I S. 490, Arndt S. 203, v. Seydel S. 138f.; vgl. auch Laband II S. 89 A. 3. Dagegen nimmt v. Rönne Bd. II 1 S. 57 an, daß mit Rücksicht auf Art. 17 R.V. die Vermutung nicht mehr für den Bundesrat als für den Kaiser spreche.

Unbestritten ist, daß die Ermächtigung zum Erlaß der Verordnungen durch positive Bestimmung des Reichsgesetzes an Stelle des Bundesrats dem Kaiser, den Landesregierungen, dem Reichskanzler oder anderen Reichsämtern oder Landesbehörden übertragen werden kann. Diese Fälle werden ebenfalls durch die Formel des Art. 7 Ziff. 2 „sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist" gedeckt. Jedoch ist zweifelhaft, ob diese Organe eigenmächtig die ihnen erteilte Befugnis auf andere, namentlich auf ihnen nachgeordnete Stellen übertragen können. Laband II S. 89ff. hält es im allgemeinen für unzulässig. Arndt S. 204f. vertritt dagegen die Ansicht, daß die Frage schlechthin weder mit ja noch mit nein zu beantworten sei, sondern daß man nach den einzelnen Fällen unterscheiden müsse; bei den Polizeiverordnungen bestehe in der Regel keine Delegationsbefugnis, weil es sich dort um die Beziehung auf örtliche Verhältnisse handele, deren Kenntnis und Berücksichtigung von ganz bestimmten Behörden erwartet werde; dagegen stehe in den häufigen Fällen, in denen dem Kaiser das Verordnungsrecht nur übertragen sei, um zum Ausdruck zu bringen, daß nicht der Bundesrat oder die Landesregierungen die Verordnungen zu erlassen hätten oder daß überhaupt der Weg der Verordnung an Stelle der Gesetzgebung gewählt werden solle, der Übertragung des Verordnungsrechts auf den Reichskanzler oder andere Reichsbehörden nichts entgegen. Dieser Ansicht dürfte bei dem Mangel einer Bestimmung der Reichsverfassung aus praktischen Gründen der Vorzug zu geben sein.

Unstreitig ist, daß die Verordnungen, wer immer sie erläßt, auch wenn sie von den Landesregierungen ausgehen, die Kraft reichsgesetzlicher Bestimmungen haben und deshalb auf Grund des Art. 2 R.V. dem Landesrecht vorgehen; vgl. Art. 2 II 3 S. 44.

IV. Die Zuständigkeit des Bundesrats zur Beseitigung von Mängeln, die bei der Ausführung der Reichsgesetze hervortreten.

Die Bestimmung der Ziff. 3 des Art. 7 bedeutet neben Ziff. 1 und 2 nicht viel. Denn wenn bei der Ausführung der Reichsgesetze oder den zu ihrer Ausführung getroffenen Bestimmungen und Einrichtungen Mängel hervortreten, so wird der Bundesrat, falls es ihm um eine grundsätzliche Besserung des Fehlers und nicht bloß um eine Erledigung des einzelnen Falls zu tun ist, in der Regel zur Beseitigung des hervorgetretenen Mangels

nur neue Gesetzesvorlagen oder eine Änderung der Ausführungsvorschriften und Einrichtungen beschließen können. Doch trägt Ziff. 3 auch dem Fall Rechnung, daß ausnahmsweise nur eine Erledigung des einzelnen Falls durch entsprechende Einwirkung auf die beteiligten Landesregierungen, eventuell auf den Reichskanzler stattfinden soll und deshalb für die regelmäßig auf eine generelle Regelung abzielenden Gesetzesvorschläge und Verwaltungsvorschriften kein Raum ist. Vor allem ist wohl mit Ziff. 3 der Zweck verfolgt, besonders hervorzuheben, daß der Bundesrat die staatsrechtliche Pflicht hat, sich dauernd mit der Sorge zu beschäftigen, ob die von ihm ins Leben gerufenen Einrichtungen der Gesetzgebung und Verwaltung gut funktionieren. Die Materialien der Reichsverfassung geben über die Frage der Bedeutung der Ziff. 3 keinen sicheren Aufschluß. Wie Ziff. 1 und 2 fehlte Ziff. 3 in der Verfassung des Norddeutschen Bundes; die entsprechende Bestimmung befand sich dort im Art. 37 und betraf nur die gemeinschaftliche Zoll- und Steuergesetzgebung. Im konst. Reichstage von 1867 hat zu dieser Bestimmung niemand das Wort ergriffen, und zu der Neueinführung der Bestimmung in den Art. 7 hat nur der Abg. Lasker, und zwar in der Reichstagssitzung v. 7. Dez. 1870 (St.B. 122) in Verbindung mit seinen Ausführungen zu dem sonstigen Inhalt des Art. 7 folgende Erklärung abgegeben:

„Den zweiten Teil, welcher die Abhülfe der Mängel dem Bundesrat überweist, verstehe ich dahin, daß die tatsächliche Exekutive allein durch das Bundeskanzleramt vermittelt wird, daß der Bundesrat irgend welche Mängel als vorhanden konstatiert und Abhülfe beschließt und daß diese dann durch die Beamten des Bundeskanzlers oder durch das Bundeskanzleramt unter der Leitung des Bundeskanzlers erfolgen muß."

Dabei gilt zweifellos das bei Art. 4 A II 2 S. 103 näher erörterte, für jede Aufsichtstätigkeit der Reichsorgane grundlegende Prinzip, daß sie gegenüber den Einzelstaaten erst einschreiten und überhaupt erst Stellung nehmen, wenn der in dem Einzelstaat gegebene Instanzenzug erschöpft ist und wenn es sich um Fragen von grundsätzlicher Bedeutung handelt. In diesem Sinne ist z. B. in der Reichstagssitzung v. 28. Jan. 1904 St.B. 563 die Bestimmung des Art. 7 Ziff. 3 von dem Staatssekretär des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner ausgelegt worden, und diese Auslegung entspricht ebensosehr der allgemeinen Tendenz der Reichsverfassung als sie eine politische und verwaltungstechnische Notwendigkeit ist. Wenigstens gilt dies für den praktisch häufigsten Fall, daß die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden obliegt. Soweit dies nicht der Fall ist, wird es sich in der Regel um Materien handeln, bei denen die praktische Verwaltung lediglich den Befehlen des Kaisers unterworfen ist, also um das Heer, die Marine, die Diplomatie, das Konsulats-, Post- und Telegraphenwesen. Hier ist für eine Wirksamkeit des Bundesrats auf Grund des Art. 7 Ziff. 3 überhaupt kein Raum. Der Kaiser ist kein dem Bundesrat untergeordnetes Reichsorgan, sondern in den Grenzen seiner Zuständigkeit souverän, ebenso wie es die Verbündeten Regierungen auf dem nicht dem kaiserlichen Machtbereiche vorbehaltenen Gebieten sind. In Ansehung der Sachgebiete also, die nur der Oberleitung des Kaisers unterstellt sind, ist der Reichskanzler ausschließlich für die richtige Durchführung der Reichsgesetze und der zu ihrer Ausführung erlassenen Verordnungen und getroffenen Einrichtungen verantwort-

lich. Im übrigen ist der Bundesrat zwar zuständig, kann aber im einzelnen Falle nicht selbst eingreifen. Liegt der Mangel in dem Reichsgesetz oder in den zu seiner Ausführung erlassenen Vorschriften, so kann der Bundesrat nur die Ausführungsvorschriften aufheben oder abändern, bezw. den Weg zu einer entsprechenden Abänderung des Reichsgesetzes dadurch beschreiten, daß er beschließt, dem Reichstag einen neuen Gesetzentwurf vorzulegen. Beruht aber der Fehler in der Anwendung der Reichsgesetze und Verordnungen, und zwar in einer grundsätzlich unrichtigen Anwendung, so liegt es dem Bundesrat ob, auf Grund des Art. 7 Ziff. 3 einen den Willen der Richtigstellung des bisherigen Verfahrens und die Mittel und Wege dazu kundgebenden Beschluß zu fassen. Wie dieser Beschluß ausgeführt werden soll, bestimmt die Reichsverfassung nicht. Mit Rücksicht auf die Entstehungsgeschichte des Art. 7 Ziff. 3 ist anzunehmen, daß das Verhältnis für die Ausführung der auf Grund des Art. 7 Ziff. 3 gefaßten Beschlüsse des Bundesrats kein anderes ist, als für die Beschlüsse, die der Bundesrat auf Grund des Art. 36 R.V. über die von den Reichsbevollmächtigten zur Anzeige gebrachte Mängel der Zoll- und Reichssteuergesetze faßt — ebenso Laband I S. 237 ff. v. Seydel S. 144, Arndt S. 108 ff., v. Rönne I S. 215. Bezüglich dieser Gesetze liegt es unzweifelhaft dem Reichskanzler ob, für die Erledigung der Beschlüsse des Bundesrats durch die zuständigen Finanzbehörden der Einzelstaaten Sorge zu tragen. Entsprechend ist auch für die anderen Sachgebiete der aus Art. 36 übernommenen, aber durch Art. 7 verallgemeinerten Kompetenz des Bundesrats anzunehmen, daß der Reichskanzler auf Grund des Art. 17, soweit Reichsbehörden beteiligt sind, unmittelbar zu veranlassen hat, daß die Beschlüsse des Bundesrats ausgeführt werden. Soweit aber die Ausführung den Landesbehörden obliegt, können natürlich unmittelbare Anweisungen von keinem Reichsorgan gegeben werden. Dann ist es Sache des Reichskanzlers, die betreffende Landesregierung auf die vom Bundesrat festgestellten Mängel hinzuweisen und der Erledigung des Beschlusses zu überwachen. Es ist anzunehmen, daß der Hinweis auf die Entscheidung des Bundesrats, hinter der die ganze politische Autorität der Verbündeten Regierungen steht, regelmäßig seine Wirkung nicht verfehlen wird. Eventuell wird es Sache des Reichskanzlers sein, den Hinweis durch die Mittel zu verstärken, die im Verkehr fremder Staaten unter einander als diplomatische Mittel bezeichnet werden. Schlimmsten Falls bleibt nur die Bundes-Exekution auf Grund des Art. 19 R.V. übrig. Natürlich scheidet hier derjenige Teil der Ausführung von Reichsgesetzen aus, der richterlichen Behörden obliegt. Für die richterliche Tätigkeit dieser Behörden bilden weder der Bundesrat noch der Reichskanzler noch — soweit es sich um Landesbehörden handelt — die Landesregierungen die höchste Instanz. Dagegen gilt Art. 7 Ziff. 3 auch für Fehler, die in dem Verwaltungsgebiet dieser Behörden vorkommen.

Keinem Zweifel unterliegt es, daß zu den Reichsgesetzen im Sinne des Art. 7 Ziff. 3 die Reichsverfassung selbst gehört; ebenso Arndt S. 109, v. Seydel S. 144, v. Rönne I S. 216.

Mit Arndt S. 110 und den dort angeführten Autoren ist gegen v. Seydel S. 189 anzunehmen, daß Fragen über die Auslegung von Reichsgesetzen keineswegs stets nur durch authentische — d. h. im Wege des Reichsgesetzes stattfindende — Interpretation des streitigen Reichsgesetzes zu er-

ledigen sind, vielmehr ist es gerade der Sinn und Zweck des Art. 7 Ziff. 3, daß ein einfacher Beschluß des Bundesrats genügt. Eine Interpretation des Reichsgesetzes im Wege eines neuen Reichsgesetzes ist nur dann erforderlich, wenn die Auslegung auch bei den richterlichen Behörden letzter Instanz streitig oder zu besorgen ist, daß sie streitig werden wird und auch diese Behörden gebunden werden sollen; ihnen gegenüber ist allerdings ein Beschluß des Bundesrats bedeutungslos und nur der Weg der Reichsgesetzgebung wirksam.

V. Die außerhalb des Art. 7 bestehenden Bestimmungen über die Zuständigkeit des Bundesrats.

Art. 7 Abs. 1 bezeichnet die Zuständigkeit des Bundesrats nicht erschöpfend. Der Bundesrat hat darüber hinaus noch eine Fülle bedeutungsvoller Verwaltungsbefugnisse und in gewissem Grade die Funktionen eines Staatsgerichtshofes; z. B. Art. 8 Abs. 3 Kenntnisnahme der auswärtigen Politik, Art. 11 Zustimmung zur Erklärung des Krieges, Art. 19 Beschluß der Bundesexekution, Art. 24 Beschluß der Reichstagsauflösung, Art. 72 Rechnungslegung, Art. 76 Streitigkeiten öffentlich rechtlicher Natur zwischen verschiedenen Bundesstaaten und Verfassungsstreitigkeiten innerhalb desselben Bundesstaats. Ferner enthalten eine große Anzahl von Reichsgesetzen Bestimmungen über spezielle Machtvollkommenheiten, die dem Bundesrat eingeräumt sind. Eine Zusammenstellung befindet sich im Register des Reichsgesetzblattes unter dem Stichwort „Bundesrat"; vgl. Laband I S. 241 ff. und v. Rönne I S. 217 ff.

Verschieden von diesen Kompetenzen des Bundesrats liegen die Fälle, in denen die Landesregierungen durch Vermittelung des Bundesrats beschließen, auf einem Gebiet, das ihrer eigenen Zuständigkeit, nicht der des Reichs angehört, gleiches Recht zu schaffen. Eine Majorisierung ist hier ausgeschlossen; die Landesregierungen paktieren mit einander wie selbständige Staaten, und deshalb ist allseitige Zustimmung die Voraussetzung des übereinkommens; vgl. die Äußerung des stellv. Bundesratsbevollmächtigten für Württemberg v. Schicker in der Reichstagssitzung v. 9. Febr. 1904 St.B. 805 und des Vertreters des Reichsschatzamts zu § 18 des Militär-Pensionsgesetzes nach dem Bericht der Kom. für den Reichshaushaltsetat (Anl. der II. Leg.-Per. Sess. 2 B. 6 Nr. 433), Laband Arch.f.öff.R. B. 18 S. 316; vgl. ferner Art. 4 A I 3 S. 100.

B. Der Geschäftsgang im Bundesrat.

I. Vorschläge der Bundesglieder.

Nach Art. 7 ist jedes Bundesglied befugt, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen, und das Präsidium ist verpflichtet, die Vorschläge der Beratung zu übergeben. Dies bedeutet, daß alle Anträge eines jeden Einzelstaats zur Beratung gestellt werden müssen; ebenso Zorn I S. 409 A. 9 (G.O. § 8).

Elsaß-Lothringen, insbesondere auch sein Landesausschuß kann einen solchen Antrag nicht stellen, weil es kein Bundesglied ist. Hiermit ist nicht

zu verwechseln, daß nach § 5 der G.O. des Bundesrats die vom Statthalter entsandten Kommissare im Verlaufe der Diskussion eines auf die Tagesordnung gesetzten Gegenstandes Anträge stellen und mit Referaten beauftragt werden können. Selbständige Anträge außerhalb der Tagesordnung, d. h. Anträge im Sinne des Art. 7 R.V. würden für Elsaß-Lothringen nur durch Vermittelung des Reichskanzlers gestellt werden können, der in der Lage ist, die betreffende Angelegenheit zu einer preußischen zu machen und als Antrag Preußens bei dem Bundesrat einzubringen; denn ein Bundesglied muß hinter jedem Antrage stehen, der bei dem Bundesrat gestellt wird; vgl. O. Mayer, D.Jur.Zeit. 1907 Sp. 617 ff. und die Reichstagsverhandlung v. 1. Mai 1907 St.B. S. 1281 ff., insbesondere die Erklärung des Staatssekretärs des Innern Graf Posadowsky-Wehner S. 1282 f. Der dort erörterte Fall betraf einen Initiativ-Beschluß des Landesausschusses von Elsaß-Lothringen, wonach im Wege der Landesgesetzgebung der Reichsfiskus für den Betrieb der Reichseisenbahnen zur Gewerbesteuer herangezogen werden sollte. Der Kaiser gab dem Antrag, diesen Gesetzentwurf vor den Bundesrat zu bringen, keine Folge. Seine verfassungsmäßige Berechtigung zu dieser Unterlassung ist nach dem vorstehend entwickelten Gesichtspunkte zweifelsfrei, auch wenn man von der Bestimmung des § 1 des Ges. v. 2. Mai 1877 betr. die Verfassung und Verwaltung von Elsaß-Lothringen R.G.Bl. S. 491 absieht. § 1 lautet:

„Landesgesetze für Elsaß-Lothringen, einschließlich des jährlichen Landeshaushalts-Etats, werden mit Zustimmung des Bundesrats vom Kaiser erlassen, wenn der durch den Kaiserlichen Erlaß v. 24. Okt. 1874 eingesetzte Landesausschuß denselben zugestimmt hat."

Wie der Wortlaut dieser Bestimmung ergibt, und zum Überfluß in der Reichstagstagssitzung v. 10. März 1877 durch übereinstimmende Erklärungen des Regierungsvertreters und mehrerer Abgeordneter, insbes. des Abg. Hänel festgestellt wurde, ist durch diese Bestimmung an dem Vetorecht, das dem Kaiser in Ansehung der Landesgesetzgebung bis dahin zustand, nichts geändert. Wenn die Gesetze vom Kaiser erlassen werden, so können sie nicht gegen seinen Willen erlassen werden. Dies ist das Vetorecht. Aus der Bestimmung ergibt sich, daß der Kaiser den Erlaß des Gesetzes sogar dann verweigern darf, wenn der Bundesrat dem Entwurf zugestimmt hat.

Aus dem Satze, daß das Präsidium verpflichtet ist, den Vorschlag der Beratung zu übergeben, geht hervor, daß diese Vorschläge zunächst dem Präsidium mitzuteilen sind. Man hätte erwarten sollen, daß an Stelle des Präsidiums der Reichskanzler für verpflichtet erklärt würde, die Vorschläge der Beratung zu übergeben, weil ihm nach Art. 15 R.V. der Vorsitz im Bundesrat und die Leitung der Geschäfte zusteht und weil es sich hierbei um eine formelle, geschäftsleitende Tätigkeit handelt. Es ist anzunehmen, daß der Reichsverfassung überhaupt der Gedanke zugrunde liegt, daß der Reichskanzler stets die Präsidialstimme führt. Durch den Wortlaut des Art. 7, wonach das „Präsidium" für verpflichtet erklärt ist, die Vorschläge der Bundesglieder der Beratung zu übergeben, ist aber der Kaiser sebst hierzu verpflichtet und deshalb wäre eine entgegengesetzte Instruktion der Präsidialstimme oder eine entgegengesetzte Anweisung an den Reichskanzler nicht möglich.

Das den Bundesgliedern zustehende Recht reicht nicht soweit, daß die sofortige Verweisung des Vorschlages zur Beratung jederzeit verlangt werden

könnte. Die „Beratung" setzt voraus, daß der Bundesrat versammelt ist. Der Bundesrat ist aber nach der Verfassung nicht notwendig permanent, sondern tritt erst zusammen, wenn er gemäß Art. 12 vom Kaiser berufen und eröffnet ist. In dieses Recht des Kaisers darf nicht dadurch eingegriffen werden, daß ein Bundesglied zu einer Zeit, in welcher der Bundesrat nicht berufen und eröffnet wäre, die sofortige Beratung seines Vorschlags beanspruchen könnte. Allerdings ist die praktische Bedeutung dieser Frage ganz gering. Denn der Kaiser macht tatsächlich von seinem Recht, den Bundesrat zu schließen — Art. 12 — keinen Gebrauch mehr; der Bundesrat hat, wie v. Jagemann S. 88 mitteilt, nur zeitweise Ferien von unbeschlossener Dauer, ist aber darauf eingerichtet, sich jeder Zeit zu versammeln.

II. Die Bildung der Mehrheit.

Der Grundsatz ist, daß die Beschlußfassung mit einfacher Mehrheit erfolgt. Eine Ausnahme besteht für die in Art. 5, 37 und 78 genannten Fälle. Nach Art. 5 Abs. 2 gibt bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine, die Zölle und Reichssteuern die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht. Nach Art. 37 gilt dasselbe für die Beschlußnahme über die zur Ausführung der gemeinschaftlichen Zoll- und Steuergesetzgebung dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen. Nach Art. 78 gelten Veränderungen der Verfassung als abgelehnt, wenn sie im Bundesrat 14 Stimmen gegen sich haben, und diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaats abgeändert werden. Die Mehrheit ist die absolute, nicht die relative, weil, wie v. Seydel S. 146 mit Recht bemerkt, bei dem Mangel einer besonderen Bestimmung die Vermutung für die absolute Mehrheit spricht. Wenn also die Anträge so gestellt sind, daß mehr wie zwei Ansichten möglich sind, so kann als Beschluß nur diejenige Meinung gelten, auf die sich mehr als die Hälfte aller in Betracht kommenden Stimmen vereinigen.

Die Vorfrage, ob überhaupt ein Fall gegeben ist, in dem von dem Grundsatze der einfachen Mehrheit abzuweichen ist, also ein Fall der Art. 5 Abs. 2, 37 und 78 ist nach Meyer § 163 A. 10 S. 583 mit einfacher Mehrheit zu entscheiden, und mindestens bezüglich des Art. 78 teilen diese Ansicht u. a. Laband I S. 260, II S. 33 A. 3, v. Rönne II 1 S. 34 f., Zorn I S. 431, Arndt S. 96, 192, Hänel Studien I S. 258 ff. Anderer Ansicht ist v. Seydel S. 146, der im Falle des Art. 78 Abs. 1 die dort vorgeschriebene Mehrheit auch für die Entscheidung der Vorfrage verlangt, während er für Art. 78 Abs. 2, Art. 5 und 37 es unentschieden läßt. Die Frage ist auch in der Reichstagssitzung v. 13. Juni 1873 St.B. 1126, 1138, 1142 und neuerdings aus Anlaß der bevorstehenden authentischen Interpretation des Art. 54 R.V. erörtert worden, ohne daß eine Stellungnahme von Regierungsvertretern bekannt geworden ist. Die eine Lösung ist so unbefriedigend wie die andere. Für die erstere Alternative, die einfache Mehrheit, läßt sich geltend machen, daß die einfache Mehrheit die Regel bildet und daß die Ausnahmebestimmung erst Anwendung finden

kann, wenn nach den regelmäßigen Grundsätzen festgestellt ist, daß die Voraussetzung für die Anwendung der Ausnahmebestimmung gegeben ist. Dagegen spricht das Bedenken, daß dann die Minderheit beliebig überstimmt werden könnte auch in den Fällen, in denen die Verfassung zum Schutze gegen Majorisierung positive Bestimmungen gegeben hat; andererseits besteht die Gefahr, daß die Minderheit in der Lage wäre, den genannten Verfassungsbestimmungen ein weit größeres Anwendungsgebiet zu verschaffen, wenn sie in allen ihr zweifelhaft erscheinenden Fällen die Vorfrage aufwirft, ob überhaupt ein Mehrheitsbeschluß zulässig sei, und diese Frage in ihrem Sinne entscheidet. Mehrheit und Minderheit stehen sich hier wie zwei gleichberechtigte Parteien gegenüber, und bei dem Mangel einer den Zweifelspunkt entscheidenden ausdrücklichen Verfassungsbestimmung wird man zu einer befriedigenden Lösung nur dann gelangen, wenn man, wie es für Art. 5 Abs. 2 und Art. 37 bereits bei Art. 5 B 3 S. 190 ausgeführt ist, die Entscheidung auch für Verfassungsänderungen dem Faktor überläßt, der staatsrechtlich noch als das einzige in Betracht kommende unparteiische Element angesehen werden kann, dem Kaiser. Die Befugnis des Kaisers hierzu kann ebenso wie in dem Falle des Art. 5 Abs. 2 und 37 darauf gestützt werden, daß es nach richtiger Auslegung der Art. 2 und 17 R.V. Recht und Pflicht des Kaisers ist, vor der Publikation von Gesetzen deren verfassungsmäßige Entstehung zu prüfen. Die hier erörterte Frage kann, weil sie Verfassungsfragen berührt, als eine interne Angelegenheit des Bundesrats für den Kaiser nicht gelten; vgl. Art. 2 V 2 b S. 64 und Art. 78 II. Natürlich hat diese Lösung politisch keine andere Wirkung, als daß für diese Fragen die Stimme Preußens im Bundesrat entscheidet. Dies ist unvermeidlich. Jedoch ist anzunehmen, daß ein Streit darüber, ob die Voraussetzungen für die Anwendung der Art. 5 Abs. 2, 37 und 78 gegeben sind, im Bundesrat nicht leicht entstehen wird. Es ist Sache des Reichskanzlers, in Fragen von derartiger staatsrechtlicher Zweifelhaftigkeit eine vermittelnde Stellung einzunehmen, damit nicht der Anschein entsteht, daß in Rechtsfragen eine Majorisierung unter politischen Gesichtspunkten erfolgt. Denn in dieser Frage liegt insofern der Keim zu Konflikten, als die Abstimmung, deren natürlicher Zweck es ist, jede Meinungsverschiedenheit schließlich zu beenden, diese ihre Bedeutung und heilende Kraft verliert, wenn man nicht einmal darüber einig ist, ob überhaupt und nach welchem Modus die Abstimmung Platz zu greifen hat. Als mit Bezug auf den Zollanschluß Hamburgs die vorliegende Frage im Jahre 1880 in der Tat im Bundesrat zweifelhaft wurde, d. h. als eine Meinungsverschiedenheit darüber entstand, ob in dem bisherigen Ausschluß Hamburgs vom Zollgebiet ein nach Art. 78 Abs. 2 zu beurteilendes Sonderrecht liege, hat Fürst Bismarck in einem an die preußischen Gesandten bei den deutschen Bundesstaaten gerichteten Rundschreiben v. 6. Mai 1880 (Horst Kohl Die politischen Reden des Fürsten Bismarck Bd. 8 S. 176 ff.) folgendes erklärt:

„Da die Schwierigkeit, daß eine Bundesregierung die Reichsverfassung für verletzt hält, sich bei jedem Streit über Interpretationen der Verfassung wiederholt, so bin ich seit Einrichtung des Bundesrats mit Erfolg bemüht gewesen, zu verhüten, daß Fragen der Art zur Entscheidung gestellt werden. . . . . Als Reichskanzler liegt mir die Pflicht ob, die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrats wahrzunehmen und die Ge-

samtheit der Verbündeten Regierungen in der Ausübung derselben zu vertreten, sowohl gegen die Wirkung partikularistischer Bestrebungen und Sympathien der Einzelstaaten wie gegen die zentralistische Neigung, verfassungsmäßige Rechte des Bundesrats zu Gunsten des Reichstages zu verkürzen."

Es ist unter politischen Gesichtspunkten eine ungünstige Erscheinung, wenn eine derartige Rechtsfrage mit Stimmenmehrheit beendet wird unter Regierungen, von denen jede geneigt sein wird, eine andere als die eigene Überzeugung nicht anzuerkennen und die Entscheidung als Machtfrage zu empfinden. In diesem Sinne ist Fürst Bismarcks Erklärung zu verstehen, daß er es sich zum Verdienst anrechne, derartige Abstimmungen vermieden zu haben, und daß, wenn dies doch nicht mehr geschehen kann, es die gegebene Rolle des Reichskanzlers ist, gegenüber jeder sich bildenden Partei und Interessentengruppe unabhängig im Bundesrat das verfassungsmäßige Recht, das er als solches erkennt, zu wahren.

III. Der Ausschlag Preußens.

Art. 7 Abs. 3 bestimmt, daß bei Stimmengleichheit die Präsidialstimme den Ausschlag gibt. Hiermit sind unzweifelhaft die 17 Stimmen Preußens gemeint, d. h. wenn unter Mitrechnung der preußischen Stimmen sich Stimmengleichheit ergibt, so hat das von Preußen mitvertretene Votum den Vorrang. Der Wortlaut der Verfassung „Präsidialstimme" ist aber insofern von Bedeutung, als er darauf hinweist, daß politisch ein untrennbarer Zusammenhang zwischen Preußen und der in dem Kaiser verkörperten Reichsleitung gegeben ist. In Ansehung der Person des Herrschers ist dies allerdings selbstverständlich, weil zwischen dem König von Preußen und dem Deutschen Kaiser Personeneinheit besteht; dagegen gibt es keine Personeneinheit zwischen den verantwortlichen Männern der preußischen Staatsregierung, nämlich den Mitgliedern des preußischen Staatsministeriums, und dem Vertreter der Reichsleitung, dem Reichskanzler; letzterer kann höchstens ein einzelnes Mitglied des preußischen Staatsministeriums sein und ist regelmäßig, aber nicht notwendig, dessen Präsident, ohne dadurch mehr als primus inter pares zu sein; in der Regel gehören auch einige von seinen gesetzlichen Stellvertretern dem preußischen Staatsministerium an, das daneben eine überwiegende Anzahl von Mitgliedern hat, nämlich die Ressortminister, die kein Reichsamt bekleiden. Da aber im Art. 7 (wie im Art. 5 und 37) von einer Präsidialstimme gesprochen wird und damit die preußischen Stimmen gemeint sind, so muß vorausgesetzt werden, daß zwischen dem verantwortlichen Vertreter des Präsidiums, dem Reichskanzler, und der von der preußischen Regierung zu instruierenden preußischen Stimme Willensübereinstimmung besteht. Man kann daraus den Schluß ziehen, daß es dem Geiste der Reichsverfassung entspricht, wenn — wie es, allerdings ohne eine ausdrückliche Vorschrift weder der preußischen noch der Reichsverfassung, mit einer kurzzeitigen Ausnahme, stets geschehen ist — das Amt des Reichskanzlers und das des preußischen Ministerpräsidenten von derselben Person bekleidet wird, damit die in der Verfassung vorausgesetzte Willensübereinstimmung zwischen dem verantwortlichen Vertreter des Präsidiums und dem die preußische Stimme im Bundesrat instruierenden preußischen Staatsministerium so sehr als möglich gewahrt wird; vgl. Laband I S. 217 und 218 A. 1.

IV. Nicht gemeinsame Angelegenheiten.

Art. 7 Abs. 4 bestimmt:

„Bei der Beschlußfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen dieser Verfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden die Stimmen nur derjenigen Bundesstaaten gezählt, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist."

Diese Bestimmung befand sich in der Verfassung des Norddeutschen Bundes noch nicht, sondern wurde erst in der Reichsverfassung hinzugefügt. Für ihre Auslegung sind die in der Reichstagssitzung v. 7. Dez. 1870 St.B. 122 abgegebenen Erklärungen des Abg. Lasker und des Präsidenten Delbrück von Bedeutung. Aus den Verhandlungen geht hervor, daß die Bestimmung des 4. Abs. des Art. 7 einschränkend auszulegen ist. Es fallen darunter nur diejenigen Angelegenheiten, bei denen die Gemeinschaftlichkeit durch eine ausdrückliche Bestimmung der Reichsverfassung oder eines die Reichsverfassung abändernden Reichsgesetzes ausgeschlossen ist, und es ist ferner zur Anwendung der Bestimmung notwendig, daß für den ganzen Umfang der Angelegenheit die Gemeinschaftlichkeit ausgeschlossen ist; es genügt nicht, daß nur etwa in der einen oder anderen Beziehung einzelnen Bundesstaaten ein Sonderrecht eingeräumt ist. Ausgeschlossen sind danach:

Bayern für die Heimats- und Niederlassungsverhältnisse gemäß Art. 4 Ziff. 1 R.V., das Immobiliarversicherungsrecht gemäß Nr. VI des Schlußprotokolls zum Vertrage mit Bayern v. 23. Nov. 1870 B.G.B. 1871 S. 23, für das Eisenbahnwesen gemäß Art. 42—46 R.V. mit der im Art. 46 Abs. 3 und Art. 47 bestimmten Ausnahme;

Bayern und Württemberg für das Post- und Telegraphenwesen gemäß Art. 52 Abs. 4 R.V.

Bayern, Württemberg und Baden für die Besteuerung des inländischen Bieres gemäß Art. 35 Abs. 2 und 38 Abs. 4 R.V. Die Ausnahme für Branntwein ist durch die spätere Reichsgesetzgebung beseitigt — R.G.B. 1887 S. 485, 489, 491. — Über die Frage, ob eine Ausnahme für die auf Erhöhung der Biersteuer abzielende Beschlußfassung zuzulassen ist, weil eine Erhöhung dieser Steuer zugleich eine Erhöhung der von den Süddeutschen Staaten zu zahlenden Aversa zur Folge hat, vgl. Art. 35.

Auch Beschlüsse des Bundesrats, die nur einen Teil des Bundesgebiets oder der Bundesglieder betreffen, sind, abgesehen von den vorgenannten Ausnahmefällen, von sämtlichen Mitgliedern des Bundesrats zu fassen, weil die Begrenzung der Wirksamkeit des betreffenden Beschlusses nicht auf einer Verfassungsbestimmung beruht und demzufolge Art. 7 Abs. 4 nicht anwendbar ist — ebenso Laband I S. 228, v. Rönne I S. 205f., v. Seydel S. 147f., Zorn I S. 151, Arndt S. 95.

V. Die Form der Abstimmung.

Für den Reichstag gilt nach Art. 28 die Bestimmung, daß zur Gültigkeit der Beschlußfassung die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder erforderlich ist. Für den Bundesrat fehlt es an einer entsprechenden Bestimmung. Deshalb ist anzunehmen, daß es zu einem gültigen Beschluß des Bundesrats weder der Anwesenheit der Mehrheit der

Bundesratsmitglieder noch überhaupt ihrer Anwesenheit bedarf. Aus politischen Gründen werden schriftlich gefaßte Beschlüsse nicht die Regel bilden, weil der tiefere Grund für die Einrichtung des Bundesrats gerade in dem Bedürfnis der Verbündeten Regierungen nach mündlicher Aussprache und Diskussion untereinander und mit der Reichsverwaltung liegt. Aber es ergibt sich aus der Reichsverfassung kein Hindernis, daß in besonders eiligen Fällen der Beschluß des Bundesrats schriftlich oder telegraphisch zustande kommt, wenn die Versammlung der etwa beurlaubten Bundesratsmitglieder nicht rechtzeitig erfolgen kann. Wie Arndt S. 96 mitteilt, der ebenso wie v. Seydel S. 145 für die Zulässigkeit dieses Verfahrens ist, trat ein solcher Fall bei der Beschlußfassung ein, die der Kaiserlichen Verordnung betr. das Verbot der Ausfuhr von Pferden v. 4. März 1875 R.G.Bl. S. 159 zugrunde lag. Für den Reichstag ist ein schriftliches Verfahren ausgeschlossen, weil es mit der durch Art. 22 R.V. vorgeschriebenen Öffentlichkeit seiner Verhandlungen im Widerspruch stehen würde. Für den Bundesrat besteht dieses Hindernis nicht, da seine Verhandlungen nicht öffentlich sind.

C. Die Instruktion des Bundesrats.

I. Die Kompetenz zur Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten.

Soweit die Kompetenz des Bundesrats reicht — die nur durch die Machtvollkommenheiten des Kaisers und die Befugnisse des Reichstags beschränkt ist — soweit wird das Reich von den Einzelstaaten aus regiert, weil die Bundesratsbevollmächtigten an die ihnen von den Einzelstaaten aus zugegangenen Anweisungen gebunden sind. Bei der Frage, welches Organ der Einzelstaaten diese Anweisungen (Instruktionen) zu erteilen hat, ist davon auszugehen, daß das Wort „Mitglieder des Bundes" im Art. 6 keine andere Bedeutung haben kann als im Eingang der Reichsverfassung. Die Mitglieder des Bundes sind deshalb die Monarchen der Einzelstaaten, bez. die Senate der Freien Städte als Vertreter ihrer Staaten. Die Monarchen sind es daher auch, von denen die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten unmittelbar abhängt. Da es sich dabei aber um ein Regierungsgeschäft handelt, das nach den gleichen Grundsätzen zu beurteilen ist, wie die auf den eigenen Staat gerichteten Regierungshandlungen, so kann der Monarch dieses sein Recht nur unter Verantwortung des Staatsministeriums ausüben, bez. diesem auch die Instruierung allgemein oder für einzelne Fälle übertragen; vgl. Laband I S. 93, 223, Zorn I S. 133.

II. Die Mitwirkung des Landtages bei der Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten.

Ob die Instruktion des Bundesratsbevollmächtigten in den Einzelstaaten von einer Mitwirkung des Landtages abhängig gemacht werden darf, ist in der Wissenschaft bestritten. Laband I S. 224 ff. geht davon aus, daß nicht die Landesherrn, sondern die Bundesstaaten, vertreten durch ihre Landesherrn, die Mitglieder des Bundes seien und daß deshalb das Landesstaatsrecht unbeschränkt sei, die Instruktionserteilung an die Bundesratsbevollmächtigten zu regeln, also auch von der Zustimmung des Landtages

abhängig zu machen; die Reichsverfassung steht dem in keiner Weise entgegen, weil nach ihr die Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten eine innere Angelegenheit der Einzelstaaten ist. Laband nimmt selbst an, daß dieser Standpunkt, abgesehen von Fällen, in denen es sich um die Aufhebung von Sonderrechten der Einzelstaaten handele, nur theoretisches Interesse biete, denn ein Gesetz, durch das die Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten von der Zustimmung des Landtages abhängig gemacht würde, könnte keine andere Wirkung haben, als daß der Staat sein Stimmrecht im Bundesrat in allen Fällen verlieren würde, in denen es untunlich sei, den Landtag vorher zu befragen oder in denen die Regierung dem Votum des Landtages nicht beipflichten könne; die Bevollmächtigten des Staates würden dann nicht instruiert und ihre Stimmen im Bundesrat nicht gezählt werden. Es sind also nur politische Gründe, aus denen sich Laband gegen die Opportunität eines derartigen Verfahrens erklärt, und er nimmt an, daß diese Gründe nicht zutrafen, wenn es sich um die Aufhebung von Sonderrechten der Einzelstaaten oder um die Übernahme von besonderen Lasten und Beschränkungen handele. Denn da die nach Art. 78 Abs. 2 R.V. erforderliche Zustimmung des betreffenden Staates durch eine positive Erklärung kundgegeben werden müsse, so könne der Beschluß des Bundesrats nicht rechtswirksam gefaßt werden, solange nicht der Bevollmächtigte in der Lage sei, die zustimmende Erklärung abzugeben; hier könne also eine Verspätung der Erklärung nicht eintreten. Zorn I S. 132, 168 ff. ist derselben Ansicht, zieht aber daraus noch weitergehende Konsequenzen. Dagegen nimmt v. Rönne an I S. 202, daß eine derartige Mitwirkung der Landtage der Einzelstaaten bei der Beschlußfassung des Bundesrats der Reichsverfassung widerspreche, weil der Bundesrat lediglich das von den Regierungen der Einzelstaaten bestellte Organ sei. Derselben Ansicht ist v. Seydel S. 132 f. und 425 ff.; er geht davon aus, daß durch Annahme der Reichsverfassung in den Kammern der Einzelstaaten den Souveränen das Recht eingeräumt sei, frei von jeder Mitwirkung der Volksvertretung im Bundesrate zu stimmen, da die Verfassung eine solche Beschränkung nicht gebe. Enthalte aber die Annahme der Verfassung die Erteilung jenes Rechts, dann liege offenbar in der Beschränkung des Rechts eine unzulässige Abänderung der Verfassung. Seydel S. 425 ff. ist auch gegen die Zulässigkeit einer Mitwirkung des Landtags bei der Aufhebung von Sonderrechten der Einzelstaaten, weil es sich dabei um nichts anderes als eine Verfassungsänderung handele, weil Verfassungsänderungen im Wege der Gesetzgebung erfolgten und weil deshalb zur Beschlußfassung über die Aufhebung des Sonderrechts dieselben Organe berufen seien wie zur Beschlußfassung über Verfassungsänderungen überhaupt. Gegen die Zulässigkeit einer Mitwirkung des Landtags ist auch Meyer § 123 A. 10. S. 431, wo die weitere Literatur angeführt ist.

Was die Praxis anbetrifft, so hat sich Fürst Bismarck ebenfalls gegen die Zulässigkeit der Mitwirkung der Volksvertretung der Einzelstaaten bei der Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten erklärt, und zwar in der Sitzung des preuß. Abgeordnetenhauses v. 15. Jan. 1872 St.B. 368 wie folgt:

„Ich bin weit entfernt, der Theorie anzuhängen, die jede Entwicklung des Bundesrechts und unseres Reichsverfassungsrechts untergraben würde, daß in irgend einem Falle die Abstimmungen eines Mitglieds des

Bundesrates, um juristische Gültigkeit für die Reichsgesetzgebung zu haben, der Zustimmung eines Partikular-Landtages bedürfen könnten; aber das ist außer Zweifel, daß jede Regierung sehr wohl tut, sich in der Lage zu halten, daß sie ihrer eigenen Landesvertretung mit Erfolg Rechenschaft ablegen kann über die Politik, die sie am Reiche befolgt."

Die letzte Bemerkung gehört nicht in diesen Zusammenhang. Die Frage, ob und wie weit die Regierungen der Einzelstaaten ihrem Landtage für die Politik, die sie bei der Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten verfolgen, verantwortlich sind, wird später (unter III) erörtert werden. Im übrigen hat sich Fürst Bismarck allerdings nur aus politischen Gründen gegen die Zulässigkeit der Mitwirkung der Landtage erklärt; ob er verfassungsmäßige Bedenken hatte, geht aus seiner Ausführung nicht hervor. Klarer hat denselben Standpunkt in neuerer Zeit, nämlich in der Sitzung des preuß. Abgeordnetenhauses v. 29. Mai 1906 der damalige preuß. Minister des Innern v. Bethmann Hollweg vertreten. Es handelte sich damals um die Einführung von Diäten für die Reichstagsabgeordneten und insbesondere um die zur Vermeidung von Doppel-Diäten getroffene Bestimmung, wonach die Mitglieder des Reichstags in dem gleichzeitigen Bezuge von Diäten einer anderen politischen Körperschaft beschränkt werden sollten. Ein Teil des Abgeordnetenhauses sah hierin einen Eingriff in die preußische Verfassung, und der Abg. Arendt stellte den Antrag:

„Die Staatsregierung aufzufordern, im Bundesrat dahin zu wirken, daß Eingriffe in die Verfassung der Einzelstaaten, insbesondere Preußens, im Wege der Reichsgesetzgebung vermieden, jedenfalls nicht ohne Einvernehmen mit den Einzellandtagen vorgenommen werden."

Der Minister des Innern führte bei dieser Gelegenheit aus (St.B. 5458 und namentlich 5484), daß abgesehen von den Bedenken, die sich aus dem preußischen Verfassungsrecht ergeben, die Beteiligung der Landtage an der Instruieruug der Bundesratsbevollmächtigten der Konstruktion der Reichsverfassung widersprechen würde, weil damit die Volksvertretung im Bundesrat zum Ausdruck käme, während die Reichsverfassung die Wahrnehmung der Rechte der Volksvertretung dem Reichstag ausschließlich übertragen habe. Diesem Standpunkt ist beizutreten. Die Landesherren sind als Inhaber der Staatsgewalt über ihre Territorien die Mitglieder des Bundes, den das Reich darstellt; sie üben nicht nur eine ihnen von ihrem Staat übertragene Vollmacht aus, die dem Reiche gegenüber beliebig beschränkbar ist, sondern sie sind Mitglieder des Bundes aus eigenem, ihnen durch die Reichsverfassung übertragenen Recht, und dem Reiche gegenüber können daher nur sie unter Verantwortung der Landesregierungen mit deren Vermittelung den Bundesratsmitgliedern Vollmacht und Instruktion erteilen; dem Reiche gegenüber wäre deshalb eine landesgesetzliche Beschränkung dieser Vertretungsvollmacht, die dahin geht, daß die Gültigkeit des Votums von der Zustimmung des Landtags abhängig gemacht werde, schlechthin unwirksam. Es ist nur die Frage aufzuwerfen, ob es zulässig ist, daß die Regierungen ihrerseits — nicht mit Wirkung dem Reiche gegenüber, sondern bloß mit Wirkung ihnen selbst gegenüber — die Landtage in irgend einer Form an diesem Regierungsgeschäft teilnehmen lassen. Die Reichsverfassung enthält hierüber keine ausdrückliche Bestimmung; man darf aber daraus nicht den Schluß ziehen, daß es sich dabei nur um eine innere Angelegenheit der Einzelstaaten handelt.

Denn durch eine solche Maßnahme würde ein neues Element als mitwirkender Faktor in die Reichsgesetzgebung eintreten und damit würde — dem Geiste der Verfassung nach — ihr Fundament verschoben werden. Man erkennt dies an den Konsequenzen des Antrags. Es entspricht an und für sich schon der Entwicklung, die das moderne Verfassungsleben genommen hat, daß bei der Gesetzgebung der Schwerpunkt der Entscheidung sich zugunsten des Parlaments verschiebt, weil wenn der auf übereinstimmung von Regierung und Volksvertretung aufgebaute Staatsorganismus mangels dieser Übereinstimmung nicht mehr funktioniert, Konflikte entstehen und weil die Regierungen vermöge ihrer größeren Verantwortung mehr an die Vermeidung von Konflikten denken als manche Kreise der Volksvertretung. Würde nun im Reiche die Teilnahme der Regierung an der Reichsgesetzgebung von der Mitwirkung der Landtage der Einzelstaaten abhängig gemacht, so würde die Regierung im praktischen Endergebnis nahezu ausgeschaltet werden. Denn sie würde namentlich in wichtigen Angelegenheiten stets vor die Frage gestellt sein — wenn sie die Mehrheit der Volksvertretung nicht für sich hat — ob sie nachgeben oder einen Konflikt auf sich nehmen soll. Man kann nicht einwenden, daß dieselbe Situation jetzt schon durch das Verhältnis der Verbündeten Regierungen zum Reichstage begründet ist. Der Ausweg bietet sich jetzt in Kompromissen, die das Verfassungsleben des Reichs beherrschen. Wenn aber die Verbündeten Regierungen darauf angewiesen wären, nicht nur mit dem Reichstage, sondern gleichzeitig und in denselben Angelegenheiten auch Kompromisse mit den Landtagen der Einzelstaaten zu schließen, die auf einem anderen Wahlsystem als der Reichstag beruhen und in ihrer politischen Zusammensetzung unter sich und vom Reichstag verschieden sind, so würde den Regierungen eine nahezu unlösbare Aufgabe zugemutet werden. Daran hat bei der Gründung des Reichs, soweit es die Materialien der Reichsverfassung erkennen lassen, niemand gedacht und es käme ein der Verfassung völlig fremder Gedanke in dem konstitutionellen Aufbau des Reichs, wenn den Parlamenten der Einzelstaaten eine Teilnahme an der Reichsgesetzgebung in irgend welcher Form gestattet würde. In dem oben wiedergegebenen Antrage des Abg. Arendt war allerdings nur ein „Einvernehmen" mit dem Landtage verlangt und insbesondere der Abg. v. Heydebrand und der Lasa hob in der Debatte hervor, daß damit nicht die Zustimmung des Landtages begehrt werden sollte. Aber der praktische Unterschied ist nicht groß. Denn eine Körperschaft von der politischen Bedeutung des preußischen Landtages würde sich nicht dauernd mit der Rolle begnügen, nur gehört zu werden und dann zuzusehen, wie die Regieruug etwa das Gegenteil seines Votums tut. Gerade dadurch würde die Gefahr von Konflikten hervorgerufen werden. Bornhak hat in der D.Jur.Zeit. 1906 S. 725 ff. bemerkt, der Unterschied zwischen dem geforderten Einvernehmen mit dem Landtage und einer rechtlichen Bindung der Regierung sei derselbe wie der alte Unterschied zwischen Recht und Politik. Dies mag richtig sein; es kommt aber hier nur auf die politische Wirkung der durch dieses Verhältnis begründeten Abhängigkeit der Regierung an. Denn die politische Wirkung dieser Abhängigkeit ist es, die im Widerspruch mit dem Grundgedanken der Reichsverfassung, also mit dem geltenden Verfassungsrecht steht, und die politische Wirkung ist ohne rechtliche Bindung nicht viel geringer als mit der Bindung. In diesem ablehnenden Ergebnis liegt nichts, was vom

konstitutionellen Standpunkt aus als Unbilligkeit für die Interessen des Volks empfunden werden könnte. Denn die Opfer an Macht und Einfluß, welche die Regierungen wie die Parlamente der Einzelstaaten mit der Gründung des Reichs gebracht haben, finden ihre Kompensation für die Volksvertretung darin, daß der Einfluß, der ihr im Landtage entgeht, im Reichstage ersetzt wird; andererseits entspricht es dem Prinzip der Verträge, auf denen das Reich beruht, daß die Regierungen im Bundesrat ihre Entschädigung erhalten. In Ansehung des Verfassungsrechts der Einzelstaaten würde die Mitwirkung der Landtage bei der Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten praktisch dahin wirken, daß der Landtag in umfassendem Maße Verwaltungsaufgaben erhält, da die Verwaltungstätigkeit des Bundesrats mit seiner gesetzgebenden Tätigkeit in einem engen und notwendigen Zusammenhange steht, und damit würde ebenfalls eine Verschiebung der gegebenen verfassungsmäßigen Grundlagen verbunden sein.

Auch in den Kammern der Abgeordneten der süddeutschen Staaten Bayern, Württemberg und Baden ist übrigens in den Jahren 1871, 1872 und 1896 derselbe Anspruch — ebenfalls ohne Erfolg — geltend gemacht worden; vgl. v. Seydel S. 133.

Wenn man die Frage unter Opportunitätsrücksichten prüft, ist auch in Betracht zu ziehen, daß die Verbindung mit dem Landtage in vielen Fällen nicht rechtzeitig herzustellen sein wird. Es mag zutreffen, wie Laband a. a. O. ausführt, daß der letztere Gesichtspunkt keine Rolle spielt, wenn es sich um die Aufhebung des Sonderrechts eines Einzelstaats, also um eine von der Regierung gemäß Art. 78 Abs. 2 R.V. abzugebende positive Erklärung handelt, mit der die Regierung wegen Zeitablaufs nicht präkludiert werden kann, aber die anderen dargelegten Gründe finden auch hier Anwendung, obwohl die Erklärung staatsrechtlich von dem Akte der Gesetzgebung, der die Veränderung der Reichsverfassung zu Wege bringt, zu trennen ist. Die Mitwirkung, die der Volksvertretung bei der Aufhebung eines derartigen Rechts verfassungsmäßig zusteht, liegt dem Reichstag ob. Neben ihm kommt, abgesehen von der beteiligten Regierung selbst, nur der Bundesrat zum Wort, und wenn außerdem noch die Entscheidung von der Zustimmung des Landtages des betreffenden Staates abhängig gemacht werden soll, treten alle aus der Reichsverfassung hergeleiteten Bedenken in Kraft.

Als der preußische Staatsrat im Jahre 1884 einberufen wurde, war beabsichtigt — wie aus der Eröffnungsrede des damaligen Kronprinzen hervorgeht (Horst Kohl Die politischen Reden des Fürsten Bismarck Bd. 10 S. 229) — von dem Staatsrat u. a. auch Gutachten über die Abgabe der preußischen Stimmen im Bundesrat in Sachen der Reichsgesetzgebung zu erfordern „so oft die Bedeutung des Gegenstandes dies angemessen erscheinen ließ". Hieraus ergibt sich natürlich kein irgendwie für den Anspruch, der im Abgeordnetenhause erhoben wurde, zu verwertendes Präjudiz. Der Staatsrat ist unbeschadet dessen, daß er nach seiner Zusammensetzung befähigt ist, über ein hohes Maß politischer Einsicht und Erfahrung zu verfügen, im Verhältnis zur Krone eine abhängige Staatsbehörde, und es ist ausgeschlossen, daß aus seiner Heranziehung zur Erstattung von Gutachten über die Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten sich eine Paralysierung der Macht der Krone ergeben könnte.

III. Die Verantwortung der Staatsregierung für die Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten.

Wie unter II dargelegt ist, hängt die Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten lediglich von den Regierungen der Einzelstaaten ab. Die Instruierung ist ein Regierungsgeschäft wie ein anderes, und das Staatsministerium eines jeden Bundesstaats trägt deshalb die volle Verantwortung dafür. Die politische Verantwortung besteht stets. Ob daneben eine juristische gegeben ist, hängt von dem Staatsrecht der Einzelstaaten ab, denn es handelt sich hierbei nur um eine innere Angelegenheit der Einzelstaaten — ebenso Laband I S. 95. Dagegen nimmt v. Rönne an I S. 202f., daß die Verantwortung nur eine politische und keine juristische sein könne, mit der Begründung, daß in der Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten, weil es sich dabei nur um Reichsangelegenheiten handele, keine Verletzung der Bundesverfassung und Landesgesetze liegen könne. Dies ist als zutreffend nicht anzuerkennen. Auch durch die Stellungnahme zu Reichsangelegenheiten können landesrechtliche Vorschriften verletzt werden; z. B. wenn die Instruktion nur von einem Minister eigenmächtig in Fällen ausgeht, in denen nach den bestehenden Vorschriften die Mitwirkung anderer Regierungsorgane, z. B. des Ministerkollegiums notwendig ist. Von praktischer Bedeutung ist nur die politische Verantwortung, die sowohl der Krone wie dem Landtage und dem ganzen öffentlichen Leben des Staates gegenüber besteht. Fürst Bismarck hat diese Verantwortung in der unter II wiedergegebenen Äußerung anerkannt, als er in der Sitzung des preuß. Abgeordnetenhauses v. 15. Jan. 1872 St.B. 368 nach Ablehnung der Mitwirkung des Landtages bei der Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten erklärte:

> „Es ist außer Zweifel, daß jede Regierung sehr wohl daran tut, sich in der Lage zu halten, daß sie ihrer eigenen Landesvertretung mit Erfolg Rechenschaft abgeben kann über die Politik, die sie am Reiche befolgt."

Über die Umstände, unter denen diese Verantwortung wirksam wird und über die politischen Pflichten, die sich daraus für die Regierungen ergeben, hat sich Fürst Bismarck in der Sitzung des konst. Reichstags v. 27. März 1867 St.B. 393 ff. geäußert. Seine Ausführungen stellen in erster Reihe eine Abwehr des damals im Reichstage geäußerten Wunsches auf Einsetzung verantwortlicher Reichsminister dar. Abgesehen hiervon geht aus der Erklärung hervor, daß nach der Überzeugung des Fürsten Bismarck — mindestens bei wichtigen Fragen der Gesetzgebung — das ganze Staatsministerium für die Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten die Verantwortung vor dem Lande trägt und daß das Maß der Verantwortlichkeit, die auf den Regierungen lastet, sich im Verhältnis zur Zeit vor der Gründung des Reichs nicht geändert hat, weil bezüglich der Reichsangelegenheiten die Regierungen die Verantwortung für die Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten tragen. Besonders bemerkenswert ist es auch, daß Fürst Bismarck als eine Konsequenz dieser Verantwortung den Antrag Preußens im Bundesrat auf Auflösung des Reichstags ansieht, wenn die preußische Regierung mit ihrem Votum im Bundesrat und im Reichstag in der Minorität geblieben sein sollte und die Entstehung eines Reichsgesetzes abwenden will, für das sie vor ihrem Landtage die Verantwortung nicht übernehmen

möchte; natürlich ist dabei vorausgesetzt, daß es sich um Fragen handelt, die für das Wohl des Staates von fundamentaler Bedeutung sind, und die Ausführungen des Fürsten Bismarck über die Extrahierung der Auflösung des Reichstags durch das Präsidium können nur dahin verstanden werden, daß die preußische Regierung im Bundesrat einen Antrag auf Auflösung des Reichstages stellt, wenn sie mit Rücksicht auf die Bedeutung der schwebenden Frage glaubt, anders ihrer Verantwortung vor dem Lande nicht gerecht werden zu können; weiter als bis zur Stellung eines Antrages auf Auflösung reicht die Machtvollkommenheit der preußischen Regierung gemäß Art. 24 R.V. nicht.

Die Verantwortung einer Landesregierung kann auch dadurch begründet werden, daß sie es unterläßt, ihre Bundesratsbevollmächtigten zu instruieren oder sich überhaupt im Bundesrat vertreten zu lassen. Nach Art. 7 hat diese Unterlassung zur Folge, daß die Stimme der Regierung nicht gezählt wird. Damit geht dem Staate sein legitimer Einfluß auf die schwebende Frage verloren, und es ist denkbar, daß dies der Regierung zum Vorwurf angerechnet wird. Dagegen besteht keineswegs dem Reiche gegenüber eine allgemeine Pflicht für die Landesregierungen, sich in jeder Angelegenheit vertreten zu lassen. Dies geht aus Art. 7 indirekt hervor, weil dort die Folge dieser Unterlassung dahin bestimmt ist, daß nicht vertretene und nicht instruierte Stimmen nicht gezählt werden. Die Reichsverfassung rechnet also damit, daß Stimmen nicht vertreten und nicht instruiert sind und beschränkt den hieraus dem betreffenden Staate erwachsenden Nachteil dahin, daß seine Stimme nicht gezählt, also weder den Antragstellern noch ihren Gegnern zugerechnet wird. Da eine Beschlußfähigkeitsziffer für den Bundesrat nicht vorgeschrieben ist, wird der Geschäftsgang des Bundesrats durch die Fernhaltung des einen oder anderen Staates nicht unmittelbar berührt. Mit extremen Fällen, daß etwa die Mehrzahl oder gar sämtliche Staaten sich von dem Bundesrat zurückziehen, braucht nicht gerechnet zu werden; sie liegen außerhalb des Bereichs der praktischen Möglichkeit. Fürst Bismarck hat bei der Beratung des zwischen Preußen und Waldeck geschlossenen Accessionsvertrages in der Sitzung des preuß. Abgeordnetenhauses v. 11. Dez. 1867 anerkannt, daß unter besonderen Verhältnissen ein Staat seine Stimme im Bundesrat sogar gänzlich ruhen lassen könne; er erklärte damals St.B. 341b, daß Waldeck die Stimme ruhen lasse, stehen jeden Tag im Belieben des Fürsten, aber einen bindenden Vertrag darüber abzuschließen würde allerdings nichtig sein. Die meisten Schriftsteller haben sich dafür erklärt, daß kein Staat dem Reiche gegenüber verpflichtet sei, sich im Bundesrate vertreten zu lassen — so u. a. Laband I S. 219f., Meyer § 123 A. 8 S. 431, v. Seydel S. 135, Arndt S. 93. — Die entgegengesetzte Ansicht vertritt Zorn I S. 157.

Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß die Instruierung der Bundesratsmitglieder für die Einzelstaaten kein Akt der Gesetzgebung, sondern ein Akt der Verwaltung ist. Für Akte der Verwaltung sind die Minister zwar der Krone unbeschränkt und unbedingt, also auch für die Zweckmäßigkeit des Akts verantwortlich, weil die Minister nach dem Verfassungsrecht der Einzelstaaten in ihren Verwaltungsgeschäften als Mandatare des Monarchen anzusehen sind. Gerade darum aber, weil die Verwaltung eine ausschließliche Prärogative des Monarchen ist, reicht dem Landtage gegenüber die juristische

Verantwortlichkeit nur soweit, daß durch Verwaltungsakte nicht das geltende Recht verletzt wird, nicht aber erstreckt sich die Verantwortung auf die Zweckmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit, und infolgedessen bezieht sich auch in Ansehung der von der Regierung beschlossenen Instruierung der Bundesratsstimmen die Verantwortung des Ministeriums dem Landtag gegenüber nur auf die Gesetzmäßigkeit und nicht auf die Zweckmäßigkeit der den Bundesratsbevollmächtigten erteilten Instruktion. Da nun diese Instruktionen sich zum größten Teile auf Akte der Reichsgesetzgebung beziehen und durch die Reichsgesetzgebung das bisherige Recht — Reichsrecht oder Landesrecht — abgeändert werden kann, so werden Bedenken gegen die Gesetzmäßigkeit der erteilten Instruktion nicht leicht erhoben werden können. Jedoch liegt darin weder eine konstitutionelle Gefahr noch ein Ergebnis, das als mit dem Geist der Verfassung im Widerspruch stehend angenommen werden könnte. Denn der Volkswille und die öffentliche Meinung kommt bei der Reichsgesetzgebung durch den Reichstag vollauf zum Wort, und man könnte es eher als verfassungswidrig ansehen, wenn durch eine weitere Ausdehnung dieser Verantwortlichkeit der Einfluß des Landtags auf die Reichsgesetzgebung verstärkt und die Möglichkeit geschaffen wäre, dem Reichstage durch die Landtage der Einzelstaaten entgegenzuwirken.

IV. Die eigene Verantwortlichkeit der Bundesratsbevollmächtigten.

Die Bundesratsbevollmächtigten sind für ihre Beschlüsse außer ihren Vollmachtgebern niemandem verantwortlich, weil sie nach Instruktionen stimmen und ihre persönliche Überzeugung dabei nicht wesentlich ist. Dies gilt in jedem Falle von der juristischen und im allgemeinen auch von der politischen Verantwortung. Die letztere ist andererseits ein Moment, das sich nicht messen und wägen läßt, und es dürfte nicht von der Hand zu weisen sein, daß es Fälle gibt, in denen — in mehr oder weniger hohem Maße — auch den Bundesratsbevollmächtigten eine Verantwortung zur Last fällt. Es ist davon auszugehen, daß die politische Verantwortung genau soweit reicht als die politische Macht und daß — abgesehen von dem unverletzlichen und deshalb unverantwortlichen Träger der Krone — im politischen Leben niemand das dem Umfang seiner Machtvollkommenheit entsprechende Maß von Verantwortung ablehnen kann. Natürlich bezieht sich dies nur auf die moralische und politische, nicht auf die juristische Verantwortung; letztere kann nur durch positive gesetzliche Bestimmungen begründet werden. Nun haben die Bundesratsbevollmächtigten über ihre verfassungsmäßige Aufgabe die Stimme ihrer Regierung abzugeben hinaus eine Fülle von bedeutungsvoller Verwaltungsarbeit zu leisten mit dem Ziele, ihre Regieruug zu informieren und deren Entschlüsse vorzubereiten, also auch nach ihrer freien Überzeugung zu beeinflußen. Diesem Maße von Einfluß entspricht genau die Verantwortlichkeit des einzelnen Bundesratsbevollmächtigten für die Beschlüsse des Bundesrats, und kann der Einfluß im einzelnen Falle festgestellt werden, so wird der natürliche Lauf des öffentlichen Lebens es mit sich bringen, daß die politische Verantwortung wirksam wird; vgl. auch die Ausführungen der Abg. Bachem und Schrader in der Reichstagssitzung v. 28. Jan. 1902 St.B. 3703, 3704 D.

V. Die Prüfung der Instruktion und der Vollmacht der Bundesratsbevollmächtigten.

Unbestritten ist, daß der Bundesrat die Rechtsgültigkeit der Vollmacht seiner Mitglieder zu prüfen hat, mindestens dann, wenn irgend welche Bedenken gegen die Rechtsgültigkeit bestehen. Eine ausdrückliche Bestimmung der Reichsverfassung hierüber fehlt, doch ergibt es sich aus der Natur der Sache und ist nur eine Anwendung der allgemeinen Rechtsregel, daß jeder, der von einer Vollmacht Gebrauch macht, sich gefallen lassen muß, daß die Person oder Körperschaft, der gegenüber die Vollmacht wirksam werden soll, zunächst deren Rechtsgültigkeit nachprüft. Dabei kann der Bundesrat genötigt werden, zu Thronfolge- und Regentschaftsstreitigkeiten Stellung zu nehmen, wenn Zweifel gegen die Legitimation des Kronprätendenten bestehen, der die Befugnis in Anspruch nimmt, Bundesratsbevollmächtigte zu ernennen.

Die als gültig anerkannte Vollmacht berechtigt den Bevollmächtigten zu jeder Meinungsäußerung im Bundesrate. Der Bundesrat hat weder das Recht noch die Pflicht die Instruktion nachzuprüfen, weder die Frage, ob der Bevollmächtigte überhaupt eine Instruktion hat, noch die Frage, ob die Instruktion mit dem abgegebenen Votum übereinstimmt. Denn das Votum ist für den Bundesrat maßgebend, auch wenn es nicht der Instruktion entspricht. Die Instruktion ist nur von Bedeutung für das Verhältnis zwischen der Staatsregierung und ihren Bevollmächtigten. Letztere sind für die Beobachtung der Instruktion nur ihrer Regierung verantwortlich; ebenso Laband I S. 227, Zorn I S. 158, Meyer § 123 S. 432, Arndt S. 92, v. Rönne I S. 204, v. Seydel S. 133.

Artikel 8.

Der Bundesrat bildet aus seiner Mitte dauernde Ausschüsse

1. für das Landheer und die Festungen;
2. für das Seewesen;
3. für Zoll- und Steuerwesen;
4. für Handel und Verkehr;
5. für Eisenbahnen, Post und Telegraphen;
6. für Justizwesen;
7. für Rechnungswesen.

In jedem dieser Ausschüsse werden außer dem Präsidium mindestens vier Bundesstaaten vertreten sein, und führt innerhalb derselben jeder Staat nur Eine Stimme. In dem Ausschuß für das Landheer und die Festungen hat Bayern einen ständigen Sitz, die übrigen Mitglieder desselben, sowie die Mitglieder des Ausschusses für das Seewesen werden vom Kaiser ernannt; die Mitglieder der anderen Ausschüsse werden von dem Bundesrate gewählt. Die Zusammensetzung dieser Ausschüsse ist für jede Session des Bundesrates resp. mit jedem Jahre zu erneuern, wobei die ausscheidenden Mitglieder wieder wählbar sind.

Außerdem wird im Bundesrate aus den Bevollmächtigten der Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg und zwei, vom Bundesrate alljährlich zu wählenden Bevollmächtigten anderer Bundesstaaten ein Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten gebildet, in welchem Bayern den Vorsitz führt.

Den Ausschüssen werden die zu ihren Arbeiten nötigen Beamten zur Verfügung gestellt.

I. Der Wirkungskreis der Bundesratsausschüsse.
  1. Die Ausschüsse als Kommissionen des Plenums.
  2. Die Ausschüsse in ihrer Stellung zum Reichskanzler.
  3. Der den Ausschüssen innewohnende Charakter der Dauer.

II. Die Besetzung der Ausschüsse.

III. Die einzelnen Ausschüsse.
  1. für das Landheer und die Festungen;
  2. für das Seewesen;
  3. für Zoll- und Steuerwesen;
  4. für Handel und Verkehr;
  5. für Eisenbahnen, Post und Telegraphen;
  6. für Justizwesen;
  7. für Rechnungswesen;
  8. für die auswärtigen Angelegenheiten;
  9. die im Wege der Geschäftsordnung eingesetzten Ausschüsse.

IV. Die Beamten der Ausschüsse.

I. Der Wirkungskreis der Ausschüsse.

1. Die Ausschüsse als Kommissionen des Plenums.

Nach Art. 8 sollen aus dem Bundesrat acht Ausschüsse gebildet werden, denen von der Gesamttätigkeit des Bundesrats je ein besonderes Fach zugewiesen ist. Im übrigen bestimmt Art. 8 über den Wirkungskreis dieser Ausschüsse nichts näheres und abgesehen von Art. 8 sind die Ausschüsse nur noch in Art. 36 Abs. 2, 39, 46, 56 Abs. 1, 63 Abs. 5 R.V. und in einigen Reichsgesetzen erwähnt und zwar vorwiegend in solchen, die in der ersten Zeit nach der Gründung des Reichs erlassen sind.

Gemäß Art. 36 Abs. 2 R.V. werden die Reichsbevollmächtigten zur Überwachung der Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens bei der Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern den Zoll- oder Steuerämtern und den Direktivbehörden der einzelnen Staaten „nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrates für Zoll- und Steuerwesen" beigeordnet.

Nach Art. 39 R.V. ist der Ausschuß für das Rechnungswesen zur vorläufigen Prüfung der Rechnung berufen, welche die Einzelstaaten über die an die Reichskasse abzuführenden Zoll- und Steuerannahmen zu legen haben, ferner setzt er die von den Kassen der Einzelstaaten der Reichskasse geschuldeten Beiträge vorläufig fest. Endgültig beschließt aber erst das Plenum über diese Feststellung.

Nach Art. 46 R.V. ist der „betreffende" Bundesrats-Ausschuß, d. h. der auf Grund des Art. 8 bestehende Ausschuß für Eisenbahnen, Post und Telegraphen zur Erteilung eines Vorschlages zu hören, ehe der Kaiser einen Notstandstarif einführt.

Nach Art. 56 Abs. 1 R.V. ist der Ausschuß für Handel und Verkehr bei der Anstellung von Konsuln, die durch den Kaiser erfolgt, zu hören.

Nach Art. 63 Abs. 5 R.V. liegt es dem Ausschuß für das Landheer und die Festungen ob, zum Zwecke der Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung aller Truppenteile des deutschen Heeres die nach dieser Richtung für die preußische Armee erlassenen Anordnungen den Kommandeuren der übrigen Kontingente mitzuteilen.

Man sieht daraus, daß mindestens in der Reichsverfassung selbst den Ausschüssen überall nur eine gutachtliche und vorbereitende Tätigkeit zugewiesen ist. Durch spätere Reichsgesetze ist ihnen allerdings in wenigen Fällen eine entscheidende Funktion übertragen worden; z. B. bestimmen nach Art. 4 des Ges. betr. die Geldmittel zur Umgestaltung und Ausrüstung von deutschen Festungen v. 30. Mai 1873 R.G.Bl. S. 123 die vereinigten Ausschüsse für Handel und Verkehr und für das Landheer und die Festungen in letzter Instanz darüber, ob und welche Erweiterungen der Tore und Torbrücken in deutschen Reichsfestungen im Interesse des Verkehrs notwendig und fortifikatorisch zulässig sind. Jedoch handelt es sich dabei nur um seltene Ausnahmefälle, und als Regel gilt, daß die Ausschüsse lediglich vorbereitende Organe sind. Dies entspricht der Absicht, auf die ihre Einsetzung zurückzuführen ist. In der Sitzung des konst. Reichstages v. 26. März 1867 äußerten sich die Abg. v. Bennigsen St.B. 376 und Twesten St.B. 355 in diesem Sinne. Auch in der Literatur besteht übereinstimmung darüber, daß die Ausschüsse, von Ausnahmefällen abgesehen, nur zur Vorbereitung der laufenden Arbeiten und zur Berichterstattung an das Plenum berufen sind, mag der tatsächliche Einfluß, den sie dabei auf die Entscheidung des Plenums ausüben, noch so groß sein — vgl. namentlich v. Jagemann S. 87, der aus eigener Erfahrung berichtet, ferner Laband I S. 262, v. Rönne I S. 210, v. Seydel S. 150, Arndt S. 98, Meyer § 125 S. 438.

Auffällig bleibt es allerdings, daß die Ausschüsse als verfassungsmäßige Einrichtung geschaffen sind und daß man es nicht — wie der Abg. Twesten mit Recht bemerkte — dem Bundesrat überlassen hat, durch seine Geschäftsordnung die erforderlichen Bestimmungen über die Existenz und Wirksamkeit dieser Ausschüsse zu treffen. Zwar hat die Reichsverfassung einzelne Geschäfte speziellen Ausschüssen zugewiesen, aber da es sich auch hierbei nur um eine vorbereitende Tätigkeit handelt, so sind die Bestimmungen ohne besondere Bedeutung und hätten in der Verfassung unterbleiben können. Warum dennoch die im Art. 8 gegebenen Vorschriften zu einem Bestandteil der Verfassung gemacht worden sind, kann zweifelhaft sein. Die Materialien der Verfassung enthalten keine Antwort auf diese Frage. Zwei Gründe könnten in Betracht kommen: Einmal hat man vielleicht damals angenommen, daß die spätere Reichsgesetzgebung den einzelnen Ausschüssen spezielle Funktionen entscheidender Natur zuweisen und ihnen damit einen selbständigen Wirkungskreis schaffen würde, der ihre Existenz als verfassungsmäßige Einrichtungen und Organe des Reichs gerechtfertigt hätte. Von wenigen Ausnahmen abgesehen ist dies tatsächlich in der Folgezeit nicht geschehen. Mehr wahrscheinlich ist es, daß es sich hier nm ein Zugeständnis an die außer Preußen zum Reiche gehörigen Bundesstaaten handelt, das mit den Kautelen

einer Verfassungsbestimmung umgeben werden sollte, eine Annahme, die noch an Wahrscheinlichkeit gewinnt, wenn man in Betracht zieht, daß gerade die Art der Besetzung dieser Ausschüsse im wesentlichen den Inhalt des Art. 8 bildet, während es über den Umfang ihrer Machtbefugnis an einer grundsätzlichen Vorschrift fehlt. Man wird sich von vornherein darüber klar gewesen sein, daß bei einem Kollegium von 58 stimmberechtigten Mitgliedern die meisten Angelegenheiten nicht mehr im Plenum sachgemäß durchberaten werden können, wenn auch dem Plenum die Entscheidung obliegt, sondern daß der Natur der Sache nach eine Vorbereitung in Kommissionen wenigstens für die relativ weniger bedeutenden Geschäfte notwendig ist und daß dann tatsächlich diese Kommissionen auf die Entscheidung einen Einfluß erhalten, der wenn auch nicht für die prinzipiellen Fragen, so doch für die technischen Einzelheiten des laufenden Geschäftsganges in idealer Konkurrenz mit der Entscheidung selbst steht. Um eine verfassungsmäßige Bürgschaft dafür zu bieten, daß nicht der eine oder andere Bundesstaat, dem ein überwiegender Einfluß im Bundesrat zur Verfügung steht, sich auch einen überwiegenden Einfluß in den Kommissionen verschafft, sind — so darf angenommen werden — die Bestimmungen über die Besetzung der Ausschüsse in die Verfassung aufgenommen worden. Demzufolge bestimmt Art. 8, daß in jedem Ausschusse, abgesehen von dem für auswärtige Angelegenheiten, Preußen und vier andere Bundesstaaten vertreten sein müssen, und zwar — was im Interesse der Mittel und Kleinstaaten wichtig ist — jeder Staat nur mit einer Stimme. In Verfolg der allgemeinen Tendenz der Reichsverfassung, Preußen für das Heer und die Flotte einen maßgebenden Einfluß zu sichern, ist für die entsprechenden Ausschüsse bestimmt, daß abgesehen von dem der Selbständigkeit Bayerns auf dem Gebiete des Heereswesens entsprechenden Zugeständnisse der Kaiser die Mitglieder dieser Ausschüsse ernennt, während die Mitglieder der anderen Ausschüsse vom Bundesrat gewählt werden. Über die Fernhaltung Preußens vom Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten vgl. III 8.

Fürst Bismarck hat wiederholt, z. B. in der Sitzung des preuß. Abgeordnetenhauses v. 25. Jan. 1873 St.B. 765b und in der Reichstagssitzung v. 5. Mai 1881 St.B. 969, hervorgehoben, über welchen großen tatsächlichen Einfluß die Ausschüsse verfügen, und dabei bemerkt, daß dieser Einfluß im engen Zusammenhange mit der Behandlung der Personenfrage für die Ausschüsse steht — ungeachtet der Bindung der Bevollmächtigten an ihre Instruktionen; insbesondere sei die persönliche Mitwirkung der dirigierenden Minister in wichtigen Fragen notwendig.

2. Die Ausschüsse in ihrer Stellung zum Reichskanzler.

In der Sitzung des konst. Reichstags v. 26. März 1867 St.B. 359 regte der Abg. Frhr. v. Hammerstein die Frage an, ob die Ausschüsse nur die Geschäfte des Bundesrats besorgen oder auch bei der Ausübung der kaiserlichen Exekutivgewalt beteiligt seien, und sprach für seine Person die Ansicht aus, daß sie beide Funktionen hätten. Fürst Bismarck nahm in seiner Erwiderung auf die auch andere Fragen umfassenden Ausführungen des Abg. zu dieser Bemerkung keine Stellung, erklärte aber später einmal, nämlich in der Reichstagssitzung v. 16. April 1869 St.B. 402, indem er sich gegen den damals gestellten Antrag auf Einrichtung eines verantwortlichen Bundes-

ministeriums wandte, daß der für ein solches Ministerium mögliche Wirkungskreis an die Ausschüsse bereits vergeben sei. Die Ausführungen des Abg. Frhr. v. Hammerstein sind zunächst dahin richtig zu stellen, daß der Kaiser nicht das einzige Verwaltungsorgan des Reichs ist und daß der Bundesrat nicht ausschließlich auf die legislative Gewalt angewiesen ist. Wenn dies nach der Verfassung des Norddeutschen Bundes noch zweifelhaft sein konnte, auf die sich die Bemerkungen des Abgeordneten bezogen, so kann es nach der Reichsverfassung mit Rücksicht auf die veränderte Fassung, die Art. 7 dort erhalten hat, nicht mehr zweifelhalt sein. Deshalb ist es auch nicht richtig, daß die Ausschüsse, soweit sie an der Verwaltung teilnehmen, Geschäfte der kaiserlichen Gewalt besorgen. Es ist nur zuzugeben, daß in einigen Fällen, die in der Reichsverfassung bestimmt sind — nämlich Art. 36, 46, 56: Anstellung der Reichsbevollmächtigten für die Zölle und Steuern, Einführung von Notstandstarifen, Anstellung von Konsuln — die betreffenden Ausschüsse sich gutachtlich in Fragen zu äußern haben, deren Entscheidung nicht dem Plenum des Buudesrats, sondern dem Kaiser zusteht. Aber deshalb bleiben die Ausschüsse Kommissionen des Bundesrats und sind nicht etwa vom Reichskanzler abhängige Behörden, stellen auch nicht dem Reichskanzler gleichgeordnete Behörden dar, sondern stehen in einem bestimmten amtlichen Verhältnisse nur zum Bundesrat. Nur dieser kann ihnen Aufträge erteilen und nur an ihn haben sie zu berichten.

In der Erklärung des Fürsten Bismarck liegt eine Bestätigung dafür, daß durch die Einrichtung der Bundesratsausschüsse an der aus dem übrigen Inhalt der Reichsverfassung sich ergebenden Kompetenzverteilung zwischen Kaiser und Bundesrat bezüglich der Exekutive nichts geändert werden sollte. Die Äußerung des Reichskanzlers, daß die Bundesratsausschüsse ministerielle Funktionen ausüben, ist nur cum grano salis zu verstehen. Es lag dem Fürsten Bismarck daran nachzuweisen, daß für ein kollegialisches Ministerium im Reiche kein Raum sei, weil dessen Funktionen schon an den Reichskanzler und die Bundesratsausschüsse verteilt seien. Richtig ist, daß das Plenum des Bundesrats ministerielle Funktionen insofern hat, als es in mehreren Verwaltungszweigen die höchste Verwaltungsinstanz bildet. Neben ihm aber haben die Ausschüsse, von wenigen Ausnahmefällen abgesehen, eine selbständige Verwaltungstätigkeit nicht, und wenn man das vom Fürsten Bismarck gebrauchte Bild aufrecht erhalten will, könnte man es nur unter dem Gesichtspunkte tun, daß in Ansehung solcher Geschäfte, die vom Staatsministerium als Kollegium zu erledigen sind, die Ausschüsse zu dem Plenum eine ähnliche Stellung einnehmen, wie die einzelnen Fachminister zu dem Kollegium des Staatsministeriums; doch würde auch dieser Vergleich in manchen Punkten nicht passen.

Im konst. Reichstage ist die Einrichtung der Ausschüsse insbesondere aus dem Gesichtspunkte angegriffen worden, weil sie bez. ihre Mitglieder nicht verantwortlich seien; vgl. die Ausführungen der Abg. Schulze und Ree in den Sitzungen v. 23. u. 26. März 1867 St.B. 339 und 356. Richtig ist, daß ebensowenig wie das Plenum des Bundesrats die Ausschüsse für ihre Funktionen eine verfassungsmäßige Verantwortlichkeit tragen, und eine andere Bestimmung hätte auch nicht getroffen werden können, weil die Bundesratsbevollmächtigten überall an Instruktionen gebunden sind. Soweit aber ihr tatsächlicher Einfluß sich auf die ihnen zu erteilende Instruk-

tion erstreckt, gilt die allgemeine Regel, daß im öffentlichen Leben die moralische und politische Verantwortung stets soweit reicht wie die tatsächliche Macht- und Einflußsphäre.

3. Der den Ausschüssen innewohnenden Charakter der Dauer.

Art. 8 bezeichnet die dort aufgezählten Ausschüsse als „dauernde". Zur Bedeutung dieses Wortes hat sich Fürst Bismarck in der Sitzung des konst. Reichstags v. 26. März 1867 St.B. 354, 356 auf Anregungen der Abg. Frhr. v. Hammerstein und Twesten St.B. 354f. dahin geäußert, daß diese Ausschüsse, weil auf einem dauernden Bedürfnis beruhend, als dauernde Einrichtung gedacht seien, daß sie nicht gerade notwendig ständig tagen müßten, wenngleich die ihnen durch Art. 39, 56 R.V. zugewiesenen Funktionen eine längere Unterbrechung ihrer Tagung ausschlössen, daß aber das Präsidium nicht das Recht in Anspruch nehme, die Ausschüsse ohne das Plenum zu berufen. Hierin liegt das Anerkenntnis, daß die Ausschüsse zum Kaiser und seinem verantwortlichen Reichsminister in keinen unmittelbaren Beziehungen stehen. Die Ausschüsse existieren nur von und bis zu dem Zeitpunkt, den das Plenum bestimmt. Ihre Dauer im Sinne des Art. 8 liegt nur in ihrem Wirkungskreise, der es erfordert, daß sie, wenn der Kaiser von seinem Recht den Bundesrat zu schließen Gebrauch machen sollte, bei der neuen Berufung des Bundesrats stets wieder von neuem eingesetzt werden und in Tätigkeit treten müssen. Allerdings setzen gewisse den Ausschüssen zugewiesene Funktionen (Art. 39, 56) eine nahe zuständige Aktionsbereitschaft voraus. Schwierigkeiten entstehen daraus in der Praxis nicht, weil tatsächlich der Bundesrat überhaupt nicht mehr geschlossen wird. Doch würde nichts entgegenstehen, daß mit Zustimmung des Plenums die Ausschüsse auch ohne das Plenum zusammentreten.

II. Die Besetzung der Ausschüsse.

Art. 8 bestimmt, daß die Ausschüsse „aus der Mitte" des Bundesrates gebildet werden. Dies bedeutet, daß nur Mitglieder des Plenums Mitglieder der Ausschüsse sein dürfen; ebenso Laband I S. 262, v. Seydel S. 150.

Art. 8 bestimmt ferner, daß die Mitglieder des Zoll-, Handel-, Eisenbahn-, Justiz- und Rechnungsausschusses vom Bundesrate gewählt werden. Nach einem bei Laband S. 263 angeführten Beschlusse des Bundesrats von 1872 (Protokoll § 87), der in die Geschäftsordnung des Bundesrats aufgenommen ist, wird diese Bestimmung der Verfassung nicht wörtlich, sondern in der Weise ausgeführt, daß der Bundesrat nur noch die Staaten wählt, die in dem Ausschuß vertreten sein sollen. In Ansehung der preußischen Bevollmächtigten findet daher überhaupt keine Wahl mehr statt, ebensowenig bezüglich des bayrischen Bevollmächtigten, der den ständigen Sitz Bayerns in dem Ausschuß für das Landheer uud die Festungen einnimmt. Dieses Verfahren beruht nicht auf dem Wortlaut der Reichsverfassung. Aber ein dem Wortlaut des Art. 8 entsprechendes Verfahren würde nicht praktisch sein, und nicht im Sinne der allgemeinen Grundsätze liegen, die für die Einrichtung des Bundesrats maßgebend sind. Denn die Regierungen könnten wie jeden ihrer Bevollmächtigten, so auch das gewählte Mitglied des Ausschusses jederzeit abberufen und damit würde eine Neuwahl erforderlich sein;

andererseits — da die Mitglieder des Bundesrats verfassungsgemäß die Bevollmächtigten ihrer Regierung sind — liegt es nur in dem Rahmen dieses Prinzips, daß auch bezüglich der Ausschüsse es den Regierungen überlassen wird, die Persönlichkeit zu bestimmen, durch die sie ihr Stimmrecht ausüben wollen; vgl. Laband S. 263 A. 6 und v. Jagemann S. 86f.

Die Bestimmung, daß die Zusammensetzung der Ausschüsse für jede Session des Bundesrates, resp. mit jedem Jahre zu erneuern ist, ist dahin zu verstehen, daß, wenn außerordentliche Sessionen eintreten, also einschließlich der ordentlichen mehr als eine Session im Jahre stattfindet, es genügt, wenn die Ausschüsse einmal für das ganze Jahr und die mehreren Sessionen gebildet werden. Dies ist bestätigt durch § 18 der rev. G.O. des Bundesrates, wonach die Erneuerung des Ausschusses nur bei dem Beginn jeder ordentlichen Session des Bundesrates, also von Jahr zu Jahr erfolgt; vgl. Laband I S. 262. Die Frage ist übrigens ohne praktische Bedeutung, weil die Praxis seit langer Zeit dahin geht, den Bundesrat nicht mehr förmlich zu schließen. Auch die jährlichen Wahlen haben keine praktische Bedeutung mehr, da, wie v. Jagemann S. 87 mitteilt, die Zusammensetzung auch der zu wählenden Ausschüsse sich im Verlaufe der Jahre tatsächlich vollständig konsolidiert hat.

Nach einem von Laband I S. 263 angeführten Bundesratsbeschlusse von 1871 (Protokoll § 21) und § 17 der G.O. des Bundesrates ist die in der Verfassung vorgesehene Zahl von 5 Mitgliedern, abgesehen von dem Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten, nur für den See-Ausschuß beibehalten worden. Alle anderen Ausschüsse bestehen aus je 7 Mitgliedern, neben denen Stellvertreter ernannt werden können; nach v. Jagemann S. 86 werden zur Stellvertretung nicht bestimmte Personen, sondern andere Staaten im voraus bezeichnet.

Den Vorsitz in den dauernden Ausschüssen, mit Ausnahme des Ausschusses für die auswärtigen Angelegenheiten, führte der Bevollmächtigte Preußens (§ 19 Abs. 2 der rev. G.O.). Die Mitglieder der Ausschüsse versammeln sich auf Einladung des Vorsitzenden zur Erledigung ihrer Geschäfte am Sitze des Bundesrats (§ 20 Abs. 2 der rev. G.O.).

In den Ausschüssen wird gemäß Art. 8 nach Köpfen gestimmt; wenn mehrere Ausschüsse zur Beratung vereinigt werden, gilt dasselbe Prinzip, sodaß ein Staat, namentlich Preußen, über mehrere Stimmen verfügt (§ 19 Abs. 1 der rev. G.O.).

III. Die einzelnen Ausschüsse:

1. Der Ausschuß für das Landheer und die Festungen.

In diesem Ausschuß hat Bayern einen ständigen Sitz, d. h. es muß in dem Ausschuß stets vertreten sein. Dies würde an sich nicht ausschließen, daß das bayrische Mitglied vom Kaiser ernannt wird. Doch steht dem Kaiser hinsichtlich Bayern das Ernennungsrecht nicht zu, weil Art. 8 vorschreibt, daß die „übrigen Mitglieder", also nur diese vom Kaiser ernannt werden. Durch die württembergische Militärkonvention (Art. 15 Abs. 2) und durch die sächsische Militärkonvention (Art. 2) ist diesen beiden Staaten ein Anspruch darauf eingeräumt worden, „jederzeit in dem Ausschuß vertreten zu sein". Der Kaiser würde nach der Verfassung das Recht haben, auch den württembergischen und sächsischen Vertreter zu ernennen. Tat-

sächlich bezeichnet der Kaiser jedoch nur die Staaten, die in diesem Ausschuß vertreten sein sollen, und überläßt es deren Regierungen, die Person des Bevollmächtigten zu bestimmen; vgl. Laband I S. 265. Der Ausschuß ist ohne Mitwirkung des Plenums gemäß Art. 63 Abs. 5 R.V. zuständig, „zum Zwecke der Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung aller Truppenteile des deutschen Heeres die bezüglichen künftig ergehenden Anordnungen für die preußische Armee den Kommandeuren der übrigen Kontingente zur Nachachtung in geeigneter Weise mitzuteilen". — Vgl. den Versailler Vertrag v. 23. Nov. 1870 III § 5 Abs. 6 B.G.Bl. S. 9. Der Ausschuß hat 7 Mitglieder.

2. Der Ausschuß für das Seewesen.

Zu der Bedeutung, die das Wort „Seewesen" hier hat, erklärte Fürst Bismarck auf eine Frage des Abg. Frhr. v. Hammerstein in der Sitzung des konst. Reichstages v. 26. März 1867 St.B. 354, unter Hinweis darauf, daß die Mitglieder des Ausschusses — nach der Verfassung des Norddeutschen Bundes — vom Bundesfeldherrn ernannt werden, daß in das Ressort dieses Ausschusses nur die Kriegs- und nicht die Handelsmarine falle. Der Ausschuß besteht aus 5 Mitgliedern.

3. Der Ausschuß für Zoll- und Steuerwesen.

Dieser Ausschuß ist auch im Art. 36 Abs. 2 R.V. genannt, wonach er vom Kaiser gehört wird, bevor den Zoll- und Steuerämtern und den Direktivbehörden der einzelnen Staaten die mit der Überwachung der Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens bei der Zoll- und Steuererhebung und Verwaltung beauftragten Reichsbeamten beigeordnet werden. Nach § 21 der G.O. des Bundesrats wird der Ausschuß von dem Reichskanzler in fortlaufender Kenntnis von den Berichten dieser Reichsbeamten gehalten und über die Änderungen in dem Personal dieser Beamten vernommen. Auch ist der Ausschuß, wenn der Bundesrat nicht versammelt ist, befugt, über die zur Ausführung der im Art. 35 R.V. bezeichneten Zoll- und Steuergesetze dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen in dringlichen Fällen und nach Einvernehmen mit dem Ausschuß für Handel und Verkehr Beschluß zu fassen. Er hat solche Beschlüsse dem Bundesrat bei dessen nächstem Zusammentreten zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen; vgl. Laband I S. 266. Der Ausschuß besteht aus 7 Mitgliedern und 2 Stellvertretern.

4. Der Ausschuß für Handel und Verkehr

wird gemäß Art. 56 Abs. 1 R.V. vom Kaiser vor der Anstellung von Konsuln gehört. Er besteht aus 7 Mitgliedern und — jetzt — 2 Stellvertretern.

5. Der Ausschuß für Eisenbahnen, Post- und Telegraphen

wird auf Grund des Art. 46 Abs. 1 R.V. vom Kaiser vor der Einführung von Notstandstarifen gehört. Er besteht aus 7 Mitgliedern und 1 Stellvertreter.

6. Der Ausschuß für Justizwesen.

Er hat u. a. die auf § 66 Abs. 2 des Reichsbeamtengesetzes gestützten Rekurse (R.G.Bl. 1907 S. 259) gemäß § 10 der rev. G.O. zu bearbeiten;

vgl. Laband I S. 256 A. 5. Der Ausschuß besteht aus 7 Mitgliedern und 2 Stellvertretern.

7. Der Ausschuß für Rechnungswesen.

Nach Art. 39 R.V. stellt er auf Grund der ihm von den Direktivbehörden der Einzelstaaten eingereichten Übersichten den von der Kasse jedes Bundesstaates der Reichskasse geschuldeten Betrag vorläufig fest, setzt von dieser Feststellung den Bundesrat und die Einzelstaaten in Kenntnis und legt alljährlich die schließliche Feststellung jener Beträge mit seinen Bemerkungen dem Bundesrat vor. Der Bundesrat beschließt über die endgültige Feststellung. Nach § 23 Ziff. 1 der rev. G.O. werden diesem Ausschuß sowohl der Entwurf des Reichshaushaltsetats wie die Jahresrechnung über die Verwendung der Einnahmen des Reichs vom Reichskanzler vorgelegt, von dem Ausschuß geprüft und zur Beschlußnahme des Bundesrates vorbereitet. Bei der Prüfung des Etatsentwurfs haben die bei den einzelnen Etatstiteln beteiligten anderen Ausschüsse mitzuwirken. Der Ausschuß vertritt den Bedürfnissen der Verwaltungsressorts gegenüber im allgemeinen die spezifisch finanziellen Gesichtspunkte; — vgl Laband I S. 268. Gemäß § 23 Ziff. 3 der rev. G.O. hat der Ausschuß auch die Aufgabe, sich von dem Kassen- und Rechnungswesen des Reichs in Kenntnis zu erhalten. Ferner bilden der jedesmalige Vorsitzende und 2 Mitglieder des Ausschusses die drei aus der Mitte des Bundesrates zu entnehmenden Mitglieder der Reichsschuldenkommission; vgl. § 4 des Ges. v. 19. Juni 1868 B.G.Bl. S. 339. Der Ausschuß besteht aus 7 Mitgliedern und — jetzt — 2 Stellvertretern.

8. Der Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten.

Der Ausschuß war in der Verfassung des Norddeutschen Bundes nicht vorgesehen, sondern ist auf Grund des Versailler Vertrages vom 23. Nov. 1870 B.G.Bl. S. 9 eingerichtet worden. Er hat die Aufgabe, vertrauliche Mitteilungen der Reichsverwaltung über die auswärtige Politik entgegenzunehmen, und die Mitglieder des Ausschusses übermitteln diese Nachrichten ihren Regierungen. Nach den Ausführungen, mit denen der Präsident Delbrück die Neueinführung dieses Ausschusses in den Reichstagssitzungen v. 5. Dez. 1870 St.B. 69 und v. 8. Dez. 1870 St.B. 140 begründete, war nicht beabsichtigt, dem Ausschuß eine unmittelbare Einwirkung auf die Leitung der auswärtigen Politik einzuräumen, sondern es sollte — namentlich im Hinblick auf den Eintritt der süddeutschen Staaten in das Reich — Preußen Veranlassung nehmen, mittels des Ausschusses sich über die Leitung der auswärtigen Politik in dauernder Fühlung mit den anderen Bundesstaaten zu halten, und der Ausschuß sollte „Kenntnis von der Lage der Dinge nehmen und in der Lage sein, durch diese Kenntnis, durch Anträge, die er an den Bundesrat stellt, durch Bemerkungen, die er dem Präsidium macht, auf die Behandlung der Politik einen Einfluß auszuüben". Die Existenz dieses Ausschusses schließt aber nicht aus, daß auch dem Plenum des Bundesrats unmittelbare Mitteilungen über die auswärtige Politik gemacht werden; vgl. Laband I S. 231 A. 1, der auf die Protokolle des Bundesrats von 1871 §§ 52, 93, 121 verweist. Die Reichsverwaltung ist in dieser Beziehung überhaupt nicht beschränkt. Sie kann auch einzelnen Bevollmächtigten in deren Eigenschaft als Vertreter ihrer Regierungen Informationen geben oder

durch die bei den Bundesstaaten akkreditierten preußischen Gesandten den Regierung Nachrichten zukommen lassen; vgl. Jagemann S. 85f. Es hat den Anschein, daß der Ausschuß nur bestimmt ist, in besonders wichtigen Fällen in Tätigkeit zu treten und daß seine Funktion neben der Annahme der Informationen in einem Meinungsaustausch hierüber besteht, natürlich aber nicht in der Beschlußfassung. Die Entscheidung steht allein dem Kaiser zu. Der Ausschuß tritt danach nur selten in Aktion; z. B. ist es aus Anlaß der chinesischen Wirren und der durch sie veranlaßten Beteiligung Deutschlands an der Expedition nach China geschehen. Seine damaligen Funktionen werden durch die Ausführungen beleuchtet, die der bayrische Bundesratsbevollmächtigte Graf v. Lerchenfeld-Köfering in der Reichstagssitzung v. 22. Nov. 1900 St.B. 75 machte. Ferner ist der Ausschuß i. J. 1908 einmal in Funktion getreten, als durch eine ungünstige Konstellation der Beziehungen Deutschlands zum Auslande eine Beunruhigung über die auswärtige Lage sich vorübergehend im öffentlichen Leben fühlbar gemacht hatte.

Bei dem Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten ist Preußen nicht beteiligt, weil es sich in diesem Ausschusse in der Hauptsache um Informationen und allenfalls Anregungen für die Behandlung der auswärtigen Angelegenheiten handeln kann. Die Leitung der auswärtigen Politik liegt gemäß Art. 11 R.V. dem Kaiser ob, und deshalb ist es nicht denkbar, daß die preußische Regierung noch einer besonderen, durch den Ausschuß des Bundesrats zu vermittelnden Information über die auswärtige Politik bedarf. Bezüglich dieses Ausschusses ist übrigens durch die Reichsverfassung eine Änderung des mit den Süddeutschen Staaten vereinbarten Verhältnisses herbeigeführt. Denn in dem Versailler Vertrage v. 23. Nov. 1870 B.G.Bl. 1871 S. 9, der im Art. II § 6 den Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten neu einführte, sind nur die Bevollmächtigten von Bayern, Sachsen und Württemberg vorgesehen. Die Reichsverfassung fügte noch zwei Bevollmächtigte hinzu, die vom Bundesrat alljährlich aus den Vertretern anderer Bundesstaaten zu wählen sind. Dies geschieht nach der G.O. in der Weise, daß der Bundesrat die Staaten bezeichnet, denen das 4. und 5. Mitglied des Ausschusses angehören sollen. Dabei ist zu beachten, daß nach dem Wortlaut des Art. 8 diese Ausschußmitglieder im Gegensatz zu den anderen nicht bei Beginn einer jeden Session, sondern alljährlich zu wählen sind.

Zu der Frage, wo der Ausschuß zusammentritt, erklärte auf eine Anfrage des Abg. Lasker der Präsident Delbrück in der Reichstagssitzung v. 8. Dez. 1870 St.B. 141, daß dieser wie die anderen Ausschüsse nur an dem Ort zusammentreten kann, wo das Plenum tagt. Die Erklärung hat eine Bestätigung im § 20 der G.O. gefunden, wonach die Bundesratsausschüsse sich „am Sitze des Bundesrats" versammeln. Dadurch ist nicht ausgeschlossen, daß der Ausschuß ebenso wie das Plenum des Bundesrats sich wegen außerordentlicher Verhältnisse außerhalb Berlins versammelt. Dagegen besteht hinsichtlich der Zeit des Zusammentritts nicht dieselbe Abhängigkeit vom Plenum. Der Ausschuß kann wie alle anderen Ausschüsse zu einer Zeit zusammentreten, in der das Plenum nicht versammelt ist (vgl. oben I 3). In Ansehung des Ausschusses für die auswärtigen Angelegenheiten hat dies Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 4. Dez.

1874 St.B. 484 besonders bestätigt und dabei übrigens zur Erklärung dafür, daß der Ausschuß nur selten zusammentritt, mitgeteilt, daß das Auswärtige Amt durch metallographische Abschriften der wichtigeren Depeschen und durch Mitteilung der Ergebnisse auf diplomatischem Gebiet die Verbündeten Regierungen auf dem Laufenden erhalte. Hierin liegt zugleich eine Anerkennung der oben hervorgehobenen Tatsache, daß durch die Existenz des Ausschusses andere Mittel und Wege für die Information der Einzelstaaten über den Gang der auswärtigen Politik nicht ausgeschlossen werden.

9. Die im Wege der Geschäftsordnung eingesetzten Ausschüsse.

Neben den acht durch die Verfassung vorgesehenen Ausschüssen bestehen auf Grund besonderer, in Ergänzung der G.O. erlassener Beschlüsse des Bundesrats:

9. Der Ausschuß für Elsaß-Lothringen, der aus 7 Mitgliedern und 2 Stellvertretern besteht,
10. Der Ausschuß für die Verfassung, aus 7 Mitgliedern bestehend,
11. Der Ausschuß für die Geschäftsordnung, aus 7 Mitgliedern und 2 Stellvertretern bestehend.

Es ist endlich noch ein Ausschuß für das Eisenbahn-Gütertarifwesen, aus 7 Mitgliedern bestehend, eingesetzt worden, doch tritt er nach v. Jagemann S. 85 nicht mehr in Aktion, weil die ihm übertragen gewesenen Angelegenheiten durch Spezialkonferenzen erledigt werden.

IV. Die Beamten der Ausschüsse.

„Den Ausschüssen werden die zu ihrem Arbeiten nötigen Beamten zur Verfügung gestellt." Es ist nicht bestimmt, ob dies Sache des Reichs oder der Einzelstaaten ist. Bei dem Mangel einer einschränkenden Vorschrift der Reichsverfassung und da der Bundesrat einerseits die Geschäfte des Reichs besorgt, andererseits aus den Abgesandten der Einzelstaaten besteht, wird anzunehmen sein, daß es nötigenfalls nicht nur dem Reich, sondern auch den Einzelstaaten obliegt, die Beamten zu stellen. Es handelt sich dabei nicht nur um die Bureaukräfte und Unterbeamten, deren Tätigkeit einem ständigen Bedürfnis entspricht, sondern auch um diejenigen Beamten, die zur Erledigung von Arbeiten in besonderen Fällen erforderlich sind. Im allgemeinen wird allerdings der Bundesrat, soweit er die ihm obliegenden Arbeiten nicht durch seine eigenen Mitglieder oder deren Stellvertreter ausführt, sich an den Reichskanzler wenden und durch dessen Vermittlung Enqueten, statistische Aufstellungen, Denkschriften usw., die zur Vorbereitung der Beschlüsse des Bundesrats erforderlich sind, ausarbeiten lassen und der Reichskanzler wiederum wird diese Arbeiten entweder durch die ihm unterstellten Reichsbehörden erledigen oder die Regierungen der Einzelstaaten um die Erledigung ersuchen. Ob die Ausschüsse berechtigt sind, die Regierungen der Einzelstaaten unmittelbar um die Überlassung von Beamten auf Grund des Art. 8 zu ersuchen, wenn für die zu erledigenden Arbeiten technische Kenntnisse erforderlich sind, über die nur gewisse Beamte der Einzelstaaten verfügen, kann zweifelhaft sein. Die Frage dürfte ohne praktische Bedeutung sein; es ist nicht anzunehmen, daß diese Angelegenheit zwischen Bundesrat, Reichsverwaltung und den beteiligten einzelstaatlichen Regierungen zum Gegenstande einer Rechtsfrage gemacht werden würde.

Artikel 9.

Jedes Mitglied des Bundesrates hat das Recht, im Reichstage zu erscheinen und muß daselbst auf Verlangen jederzeit gehört werden, um die Ansichten seiner Regierung zu vertreten, auch dann, wenn dieselben von der Majorität des Bundesrates nicht adoptiert worden sind. Niemand kann gleichzeitig Mitglied des Bundesrates und des Reichstages sein.

I. Das Recht der Mitglieder des Bundesrats auf jederzeitige Anhörung im Reichstage.
1. Die Inhaber des Rechts.
2. Ist das Recht eine Pflicht?
3. Die Beschränkung des Rechts auf die Geltendmachung der Ansichten der Regierung.
4. Die Ausübung des Rechts im Reichstage.
5. Die jederzeitige Ausübung des Rechts.
II. Die Inkompatibilität der Mitgliedschaft des Bundesrats und Reichstags.

I. Das Recht der Mitglieder des Bundesrats auf jederzeitige Anhörung im Reichstage.

1. Die Inhaber des Rechts.

Das Recht, das durch Art. 9 den Mitgliedern des Bundesrats gegeben ist, bezieht sich auch auf deren Stellvertreter, da es sich nicht um ein persönliches Ehrenrecht der Hauptbevollmächtigten handelt, sondern um eine Konsequenz ihres amtlichen Wirkungskreises, der, soweit und so oft der Fall der Stellvertretung überhaupt eintritt, auf die Stellvertreter voll übergeht.

Dagegen kann es nach dem Wortlaut des Art. 9 zweifelhaft sein, ob dasselbe für die Kommissare gilt, die dem Bundesrat zur Unterstützung bei seinen Arbeiten beigegeben sind, ohne dadurch zu Stellvertretern der Bundesratsbevollmächtigten bestellt zu werden. Jedoch entbehrt die Frage der praktischen Bedeutung mit Rücksicht auf nachstehende Vorschrift des § 43 der G.O. des Reichstages:

„Die Mitglieder des Bundesrats und die zu ihrer Vertretung abgeordneten Kommissarien müssen auf ihr Verlangen zu jeder Zeit gehört werden. Auch den Assistenten muß auf Verlangen der Mitglieder des Bundesrats oder ihrer Vertreter das Wort erteilt werden."

Die Reichsverwaltung ist danach in der Lage, für alle Personen, denen sie bei der Vertretung der Vorlagen im Reichstage eine den Mitgliedern des Bundesrats gleichberechtigte Stellung verschaffen will, diesen Zweck dadurch zu erreichen, daß sie die betreffenden Personen dem Reichstage förmlich als zur Vertretung des Bundesrats abgeordnete Kommissare bezeichnet, und da sie in der Auswahl der Personen freie Hand hat, so steht theoretisch nichts im Wege, daß auf diese Weise jede beliebige Person auf den Wunsch der Reichsverwaltung im Reichstage zum Wort gelangen kann.

Art. 9 bezieht sich nicht nur auf diejenigen Mitglieder des Bundesrats, die nach Art. 16 R.V. mit der Vertretung der betreffenden Vorlage beauftragt sind, sondern nach dem Wortlaut auf sämtliche Mitglieder. Andererseits ist bemerkenswert, daß der Reichskanzler als solcher die Rechte aus Art. 9 nicht geltend machen kann, sondern er kann es nur insofern, als er

Bevollmächtigter eines Bundesstaats ist. Dies hat Fürst Bismarck, der überhaupt davon ausging, daß die Bestellung des Reichskanzlers zum Bundesratsbevollmächtigten keine staatsrechtliche Notwendigkeit sei, in der Reichstagssitzung v. 24. Jan. 1882 St.B. 893 bestätigt.

Über die Frage, ob es staatsrechtlich zulässig ist, daß der Reichskanzler nicht zugleich zum Bundesratsbevollmächtigten ernannt wird, vgl. Art. 15 A 1.

2. Ist das Recht eine Pflicht?

Jedes Mitglied des Bundesrats hat „das Recht" im Reichstag zu erscheinen, aber nicht die Pflicht. Eine dem Art. 60 der preuß. Verfassungsurkunde entsprechende Bestimmung, wonach jede Kammer die Gegenwart der Minister verlangen kann, besteht für das Reichsrecht nicht. Im konst. Reichstage hatte der Abg. Braun den Antrag gestellt, dem Reichstage das Recht zu geben, bei seinen Beratungen die Anwesenheit des Bundeskanzlers zu verlangen. Der Antrag wurde abgelehnt, nachdem Fürst Bismarck in der Sitzung v. 29. März 1867 St.B. 445 durch folgende Erklärung sich dagegen ausgesprochen hatte:

„Ich halte diesen Zusatz eigentlich für überflüssig. Die Regierungen haben ja das größte und dringendste Interesse, ihre Angelegenheiten beim Reichstag zu vertreten und hier zu erscheinen. Ich kann mir nur in dem Fall die Abwesenheit jedes Vertreters der Regierungen als möglich denken, daß eben die Regierungen ein dringendes Bedürfnis hätten, über die vorliegende Frage zu schweigen. Wollen sie nun in dem Fall gewissermaßen durch einen Haftbefehl den Bundeskanzler zwingen, daß er sich Ihnen zeigt, so weiß ich doch nicht — wenn ich mich in seine Stelle denke — welche Gewalt, welche parlamentarische wenigstens, mich zwingen könnte, zu reden, wenn ich schweigen will, und die bloße schweigende Anwesenheit würde unter Umständen für die Regierungen eine Verlegenheit, für den persönlich Beteiligten gewiß eine sein, namentlich aber unter Umständen in auswärtigen Fragen für die Regierungen. Es kann ja sein, daß gerade durch ihre Abwesenheit die Regierung bei einer solchen Gelegenheit die Verhandlungen des Reichstages von jeder Rücksicht entbinden wollte. Es kann ja sein, daß sie schweigen will, und jedes Schweigen hat immer etwas von dem, welches zuzustimmen scheint, wenn man wirklich dabei sitzt. Aber ich kann mir nur sehr wenig Fälle der Art denken, wo die Regierungen darüber einig sein sollten, trotz des vom Reichstage geäußerten Wunsches nicht zu kommen."

Hier ist übrigens vom Fürst Bismarck anerkannt, daß eine gewisse moralische Verpflichtung des Reichskanzlers besteht, im Reichstage zu erscheinen und Auskunft zu geben, abgesehen natürlich von den Fällen, in denen höhere Interessen des Staates das Schweigen fordern. Diese Verpflichtung steht im engsten Zusammenhange mit der politischen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, die nicht ausreichend wirksam werden könnte, ohne die korrespondierende Pflicht im Reichstage Rede zu stehen. Demgemäß besteht diese Pflicht nicht für sämtliche Bundesratsbevollmächtigte, sondern nur für den Reichskanzler und seine Stellvertreter, und zwar nicht in ihrer Eigenschaft als Bundesratsbevollmächtigte, sondern in ihrer Eigenschaft als verantwortliche Leiter der Reichspolitik. Eine Bestätigung hierfür kann in einer Äußerung des Staatssekretärs des Reichsjustizamts Nieberding (Reichstagssitzung v. 21. März 1901 St.B. 2075) gefunden werden.

3. Die Beschränkung des Rechts auf die Geltendmachung der Ansichten der Regierung.

Die Worte „Ansichten seiner Regierung" bedeuten den Gegensatz zu den eigenen persönlichen Ansichten des betreffenden Bundesratsbevollmächtigten. Die Regel bildet übrigens, daß im Reichstage vom Bundesratstische aus nicht die Ansichten einer einzelnen Regierung, sondern die zum Beschluß erhobene Ansicht der Gesamtheit der Verbündeten Regierungen vertreten wird. Den Vorlagen an den Reichstag müssen gemäß Art. 7 R.V. Bundesratsbeschlüsse vorausgehen, und gegenüber diesen Beschlüssen wird die Ansicht einer einzelnen Regierung nur noch in Betracht kommen, wenn sie von der Ansicht der Mehrheit abweicht. Die Fälle, in denen eine in der Minderheit gebliebene Regierung noch Wert darauf legt, ihre Meinung im Reichstage kundzugeben, werden selten bleiben. Keine Regierung dürfte sich leicht dazu entschließen, auch nur den Versuch zu machen, durch Berufung an den Reichstag eine Änderung des Beschlusses des Bundesrats zu erzielen. Es könnte sich eher darum handeln, daß eine Regierung, die in einer ganz besonders wichtigen Angelegenheit überstimmt wird, ihren Protest im Reichstage durch ihren Vertreter erklären läßt, um dadurch in breitester Öffentlichkeit und an hervorragender Stelle ihre politische und historische Verantwortung für den Beschluß des Bundesrats abzulehnen; aber auch darin würde eine eklatanter Hinweis auf die Uneinigkeit der Verbündeten Regierungen liegen, der dem Prestige des Reichs nicht förderlich sein könnte; vgl. auch v. Jagemann S. 89.

Die Bestimmung des Art. 9 bezieht sich in erster Reihe auf den Regelfall, daß nicht die Ansicht einer einzelnen Regierung, sondern die der Verbündeten Regierungen vertreten wird. Denn wenn im Art. 9 der Umstand, daß die Ansicht einer Regierung „von der Majorität des Bundesrats nicht adoptiert worden ist", als ein besonders gearteter Fall behandelt wird, muß als Normalfall vorausgesetzt werden, daß die Bundesratsmitglieder das Wort ergreifen für die von der Mehrheit des Bundesrats angenommene Ansicht. Natürlich ist in diesem Normalfalle zwischen der Ansicht der eigenen Regierung und dem Standpunkt der Gesamtheit der Verbündeten Regierungen nicht mehr zu unterscheiden, und Art. 9 erstreckt sich deshalb auch auf alle diejenigen Fälle, in denen der Reichskanzler und seine Stellvertreter, die sämtlich gleichzeitig das Amt von Bundesratsbevollmächtigten bekleiden, namens der Verbündeten Regierungen das Wort ergreifen.

Die Bestimmung des Art. 9 bezieht sich zwar auf die Geltendmachung persönlicher Ansichten nicht; jedoch liegt im Art. 9 kein Verbot, daß Bundesratsmitglieder aus besonderen Gründen das Wort zur Kundgebung ihrer persönlichen Ansichten nehmen. Solche Erklärungen verpflichten natürlich die Verbündeten Regierungen ebensowenig wie die eigene Regierung des Sprechers, und der letztere trägt die volle Verantwortung für seine Äußerungen.

Art. 9 weist darauf hin, daß, soweit verbindliche Erklärungen dem Reichstage gegenüber für die Verbündeten Regierungen oder eine von ihnen abgegeben werden sollen, dies nicht irgendwo, sondern an der für die Geltendmachung der politischen Verantwortung vorzugsweise bestimmten Stelle, nämlich im Reichstage geschehen soll, und zwar sind hierzu die öffentlichen Sitzungen des Plenums am besten geeignet, weil dann auch alle anderen

Regierungen ohne weiteres über die Erklärung unterrichtet werden und Gelegenheit haben, ihr Widerspruchsrecht auf Grund des Art. 9 nötigenfalls geltend zu machen; jedoch sind die kommissarischen Verhandlungen nicht ausgeschlossen, wenn nach dieser Richtung durch besondere Vorkehrungen die Kautelen getroffen sind, welche die öffentlichen Sitzungen des Plenums ohne weiteres bieten; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 7. Dez. 1906.

Es ist dabei nicht zu verkennen, daß den vom Bundesratstische aus in öffentlicher Reichstagssitzung abgegebenen förmlichen Erklärungen eine Bedeutung zukommt, die weit schwerer wiegt, als die persönliche Autorität des einzelnen Sprechers. Denn eine für die Verbündeten Regierungen abgegebene Erklärung ist ebenso wie die Regierungen selbst ein bleibender Faktor, der unabhängig ist von dem Wechsel der Personen, welche die Erklärung abgegeben haben und aus denen die Regierung zeitweilig zusammengesetzt ist.

4. Die Ausübung des Rechts im Reichstage.

Die Worte „im Reichstage" im Art. 9 rechtfertigen den Schluß, daß das Recht der Bundesratsbevollmächtigten, jederzeit das Wort zu ergreifen, auf die Kommissions- wie auf die Plenarsitzungen sich bezieht; ebenso Zorn I S. 245, v. Jagemann S. 89. Die Bestimmung des § 27 der G.O. des Reichstages, wonach die Mitglieder des Bundesrates und dessen Kommissarien den Abteilungs- und Kommissionssitzungen des Reichstages „mit beratender Stimme beiwohnen können", widerspricht dem nicht und ein Widerspruch der G.O. wäre auch gegenüber der Verfassungsbestimmung wirkungslos.

5. Die jederzeitige Ausübung des Rechts.

Die Bundesratsbevollmächtigten können „jederzeit" das Wort ergreifen, d. h. vor allen Abgeordneten, die nach der G.O. und nach der geschäftsordnungsmäßig geführten Rednerliste an die Reihe kommen würden, wenn kein Mitglied des Bundesrats sich zum Wort gemeldet hätte. Die Mitglieder des Bundesrats gelangen also auf ihren Wunsch auch vor dem Referenten und vor Eröffnung der Diskussion zum Wort; vgl. die Erklärung des Fürsten Bismarck in der Sitzung des preuß. Abgeordnetenhauses v. 9. Febr. 1866 St.B. 118. Andererseits erfordert die Pflicht des Reichstags, die Mitglieder des Bundesrats jederzeit anzuhören, nicht, daß die natürlichen Grundlagen der parlamentarischen Debatte umgestoßen werden. Es wird z. B. nicht verlangt werden können, daß Mitglieder des Reichstags ihre Ausführungen unterbrechen, um die Mitglieder des Bundesrats sofort zum Wort kommen zu lassen, und auch das Recht des Präsidenten des Reichstags durch Ausführungen, die sich auf die Geschäftsordnung beziehen, die Debatte zu leiten, wird durch das Recht der Mitglieder des Bundesrats, „jederzeit" gehört zu werden, nicht beeinträchtigt werden dürfen. Natürlich darf aber der Präsident des Reichstags nicht durch Handhabung der Redeordnung das den Mitgliedern des Bundesrats verfassungsmäßig zustehende Recht, „jederzeit" das Wort zu ergreifen, einschränken; vgl. St.B. des Reichstags v. 1882/1883 S. 2515 ff.

Aus der Bestimmung des Art. 9, daß die Mitglieder des Bundesrats im Reichstage auf ihr Verlangen „jederzeit" gehört werden müssen, ergibt sich zugleich, daß der Präsident des Reichstags ungeachtet seiner Befugnis,

die Debatte zu leiten, nicht berechtigt ist, die Mitglieder des Bundesrats zu unterbrechen. Denn damit würden sie der Möglichkeit beraubt werden, die von ihnen zu vertretenden Ansichten ihrer Regierung frei zu äußern. Bestimmungen der G.O. können daran nichts ändern. Auch zur Sache dürfen die Mitglieder des Bundesrats nicht verwiesen werden. Der Wortlaut des Art. 9 gibt ihnen das Recht, bei jeder Gelgenheit im Reichstage die Ansichten ihrer Regierung kundzugeben. Es ist wohl vorausgesetzt, daß sie sich dabei der geschäftsordnungsmäßigen Form der Debatte anschließen, doch ist der Präsident des Reichstags hierüber nicht zum Richter bestellt. Daß das Auftreten der Bundesratsmitglieder ein disziplinares Einschreiten erfordert, ist ein Fall, mit dem die Reichsverfassung nicht gerechnet hat. Jedesfalls ist nach dieser Richtung weder dem Plenum noch dem Präsidenten des Reichstags eine Rügebefugnis gegeben. In der Sitzung des konst. Reichstags v. 16. April 1867 St.B. 727 fragte Fürst Bismarck — zweifellos nur aus Courtoisie — ob er eine kurze, nicht zu der gerade vorliegenden Sache gehörige Bemerkung machen dürfe. Der Präsident des Reichstags Simson erwiderte darauf:

„Ich mache darauf aufmerksam, daß es mir gar nicht zugestanden hätte, den H. Präsidenten der Bundeskommissarien auf die Sache zu verweisen, da er als Bundeskommissar in jedem Augenblick das Wort verlangen kann."

Die preuß. Verfassungsurkunde enthält im Art. 60 eine dem Art. 9 R.V. entsprechende Bestimmung:

„Die Minister sowie die zu ihrer Vertretung abgeordneten Staatsbeamten haben Zutritt zu jeder Kammer und müssen auf ihr Verlangen zu jeder Zeit gehört werden."

Die Frage, ob auf Grund dieser Bestimmung die Minister das Recht haben, eine Unterbrechung durch die Präsidenten der Kammern abzulehnen, kam im Abgeordnetenhause im Februar und Mai 1863 zur Erörterung (St.B. 343b, 1265 ff., 1322). Fürst Bismarck bestritt dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses das Recht, die Vertreter der Regierung zu unterbrechen, um sie zur Ordnung zu verweisen. Das Abgeordnetenhaus trat seinem Präsidenten bei. Die Ansicht des Fürsten Bismarck, der auch das Staatsministerium sich anschloß, wurde durch Königliche Botschaften v. 21. und 26. Mai 1863 bestätigt.

Dagegen hat in der rechtlich gleichstehenden Frage, ob der Präsident der Kammer die Minister unterbrechen dürfe, um sie zur Sache zu verweisen, der Präsident des Abgeordnetenhauses v. Bennigsen in der Sitzung v. 16. Jan. 1874 selbst angenommen, daß ihm ein solches Recht nicht zustehe. Der Abg. Lasker führte aus, daß aus der Befugnis der Minister, jederzeit das Wort zu nehmen, sich das Recht ergebe, auch über heterogene Dinge zu sprechen. Die entgegengesetzte Ansicht vertraten die Abg. Windthorst und v. Mallinckrodt. Ob durch eine nach Schluß der Debatte getane Äußerung eines Ministers oder — im Reiche — eines Mitgliedes des Bundesrats die Debatte von neuem eröffnet wird und ob durch eine nicht zur Sache gehörige Äußerung eines Ministers bez. Mitgliedes des Bundesrats die Debatte über diesen Punkt eröffnet wird, ist lediglich eine Frage der G.O. des Parlaments. Das Recht der Mitglieder des Bundesrats bestimmt sich nur nach Art. 9 R.V.

Einen vermittelnden Standpunkt hat für diese Frage der Präsident des Reichstags Simson in der Reichstagssitzung v. 14. Mai 1873 St.B. 655 durch nachstehende Äußerung bezeichnet:

„Der eigentlichen Disziplin des Präsidenten und dem eigentlichen Ordnungsrufe kann niemand unterliegen, der nicht an der Wahl des Präsidenten sich beteiligt hat oder doch hätte beteiligen können, d. h. niemand, der nicht ein Mitglied des Hauses ist. Wenn in anderen volksvertretenden Versammlungen, wie in der preußischen, Mitglieder der Regierung zugleich Mitglieder der Volksvertretung sein können und es sind, so unterliegen sie, wie ich annehme, dem Ordnungsrufe des Präsidenten ganz genau so wie andere Mitglieder. Wenn aber in einer Versammlung, wie der Reichstag, sogar vermöge der Verfassung niemand gleichzeitig die Eigenschaft eines Mitgliedes der Versammlung und die eines Mitgliedes des Bundesrates haben kann, dann bleibt dem Präsidenten nach meiner Auffassung, um die ihm gestellte und gegen jedermann durchzuführende Aufgabe der Aufrechterhaltung der Ordnung zu lösen, nichts übrig, als erforderlichen Falles denselben Gedanken in zwei verschiedenen Formen auszusprechen."

Damit dürfte nichts anderes gemeint sein, als daß der Präsident das Recht, aus Gründen der Ordnung in die Debatte einzugreifen, den Mitgliedern des Bundesrats gegenüber ebenso in Anspruch nimmt, wie gegenüber den Mitgliedern des Reichstags, nur mit dem Unterschiede, daß wenn möglich den Mitgliedern des Bundesrats gegenüber noch ein höheres Maß von Courtoisie angewendet wird. Eine derartige Abstufung aber ist weder in der Reichsverfassung begründet, noch liegt sie im Interesse des Reichstags, noch ist sie von dem Standpunkt, von dem der Präsident ausgeht, logisch gerechtfertigt. Wenn, wie der Präsident voraussetzt, die Mitglieder des Bundesrats im Gegensatz zu den Mitgliedern des Reichstags seiner Disziplinargewalt nicht unterworfen sind, so muß daraus der Schluß gezogen werden, daß der Präsident nicht befugt ist, sie in irgend welcher Form auf die Ordnung hinzuweisen und sie überhaupt aus dem Gesichtspunkt der Leitung der Debatte zu unterbrechen. Zu demselben Ergebnis kommt Arndt S. 151, Kommentar S. 149. Disziplinarbefugnisse des Präsidenten verneinen u. a. Zorn I S 237 A. 56, v. Seydel S. 208 III und Meyer § 132 A. 17 S. 452; letztere beiden halten jedoch Unterbrechungen der Bundesratsmitglieder durch den Reichstagspräsidenten für gerechtfertigt.

Abgesehen von dem von v. Seydel a. a. O. angeführten Falle aus der Reichstagssitzung v. 20. Febr. 1895 (St.B. 1013) ist es auch in neuerer Zeit einige Male vorgekommen, z. B. in den Reichstagssitzungen v. 6. Mai 1904 (St.B. 2717 B) und v. 24. März 1906 (St.B. 2265 C), daß Regierungsvertreter Beschuldigungen, die im Reichstage erhoben wurden, mit scharfen Worten zurückwiesen und daß der Präsident des Reichstags dazu bemerkte, es sei auch für einen Regierungsvertreter unzulässig, einem Abgeordneten gegenüber den oder jenen Ausdruck zu gebrauchen. In beiden Fällen wurde aber diese Auseinandersetzung dadurch beendet, daß die Regierungsvertreter erklärten, keinen Abgeordneten gemeint zu haben. Dabei nahmen sie zu der Frage, ob die Unterbrechung berechtigt gewesen sei, keine Stellung. Ein konstitutionelles Präzedenz ist aus diesen Fällen nicht zu entnehmen.

II. Die Inkompatibilität der Mitgliedschaft des Bundesrats und des Reichstags.

Die Funktionen eines Bundesratsbevollmächtigten und eines Reichstagsabgeordneten sind inkompatibel, denn der Bundesratsbevollmächtigte hat nach den Instruktionen seiner Regierung zu stimmen, während der Reichstagsabgeordnete nach Art. 29 R.V. Vertreter des gesamten Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden ist. Man kann nach den Begriffen des modernen Staatsrechts nicht gleichzeitig Regierungsvertreter und Volksvertreter sein, weil es die konstitutionelle Aufgabe der Volksvertretung ist, das Gegengewicht zur Regierungsgewalt zu bilden.

Ein Reichstagsabgeordneter wird, ehe er sein Mandat niedergelegt hat, zweifellos nicht zum Mitgliede des Bundesrats ernannt werden. Wird aber ein Bundesratsbevollmächtigter in den Reichstag gewählt und nimmt er die Wahl an, so wird, da gegen ein Reichstagsmitglied in Ansehung seiner Funktionen als Abgeordneter ein Zwang nicht zulässig ist, nur übrig bleiben, daß dieser Abgeordnete seiner Stellung als Bundesratsmitglied enthoben wird.

Ein Bundesratsmitglied ist für den Reichstag wählbar. Art. 9 verbietet die Wählbarkeit ebensowenig wie das Wahlgesetz v. 31. Mai 1869 B.G.Bl. S. 145 — ebenso u. a. Laband I S. 291, Meyer § 129 A. 4 S. 440, v. Seydel in Hirth's Annalen 1880 S. 366 A. 9, Arndt S. 120. Daraus ergibt sich zugleich, daß die für Bundesratsmitglieder abgegebenen Wahlzettel gültig und bei der Berechnung der absoluten Mehrheit in Ansatz zu bringen sind. Die Wahlprüfungskommission des Reichstags hat allerdings i. J. 1879 das Gegenteil angenommen (Anl. des Reichstags v. 1879 Bd. 6 S. 1520 Nr. 228). Doch ist dieser Beschluß nachträglich für irrig erklärt worden.

Die Bestimmung über die Mitglieder des Bundesrats bezieht sich auch auf deren Stellvertreter, da nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Stellvertreter dem Vertretenen gleich zu behandeln ist, soweit die den Gegenstand der Vertretung bildende Tätigkeit einen Fall der Kollision schafft und es sich um die Beurteilung der rechtlichen Folgen dieser Kollision handelt. Durch die gleichzeitige Funktion eines stellvertretenden Bundesratsbevollmächtigten als Reichstagsabgeordneter wird eine Kollision zwischen den aus beiden Funktionen sich ergebenden Pflichten nicht weniger begründet als wenn der Fall sich in der Person eines Hauptbevollmächtigten ereignet. Dagegen wird man die Bestimmung des Art. 9 mit Rücksicht auf ihren Wortlaut nicht ohne weiteres auf die für den Bundesrat als Hilfsarbeiter tätigen Beamten beziehen können, obschon ein nicht unbedenklicher Konflikt der Pflichten sich daraus ergeben könnte, daß ein für die Geschäfte des Bundesrats — sei es auch in formell unselbständiger Weise — tätiger Beamter dieselben Angelegenheiten als Reichstagsmitglied zu bearbeiten hätte. Die Frage wird kaum praktisch werden. Es ist anzunehmen, daß die Verbündeten Regierungen bez. der Reichskanzler keinen Reichs- oder Staatsbeamten, der Reichstagsmitglied ist, mit den Funktionen eines Regierungskommissars beauftragen werden.

Artikel 10.

Dem Kaiser liegt es ob, den Mitgliedern des Bundesrates den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren.

Zum Verständnis des Art. 10 ist daran zu erinnern, daß die Bundesratsbevollmächtigten nicht Reichsbeamte sind, daß sie aus der Reichskasse kein Gehalt beziehen, vom Kaiser oder Reichskanzler nicht angestellt werden, seiner Disziplinargewalt nicht unterworfen und keinem Reichsorgan für ihre Abstimmung verantwortlich sind. Wohl aber sind sie ihrer Landesregierung für ihre Abstimmung wie für ihre gesamte Tätigkeit im Bundesrate verantwortlich. Sie unterliegen, soweit sie Staatsbeamte sind — und dies ist wohl ausnahmslos der Fall — der Disziplinargewalt ihres Landes-Souveräns und beziehen aus der Kasse ihres Landes Gehalt; vgl. auch Laband I S. 222 f. Unbeschadet dieser ihrer Beamtenstellung kann man sie in ihrem Verhältnis zum Reich als Gesandte oder Geschäftsträger ansehen, die von den Regierungen der Einzelstaaten beim Reich bestellt sind. Mit Rücksicht hierauf wird ihnen der übliche diplomatische Schutz gewährt. Dieser diplomatische Schutz bildet einen Ausgleich für die den Bundesratsmitgliedern ebenso wie den Diplomaten durch ihr Amt auferlegte Last, außerhalb ihres Heimatsstaates zu wohnen. Natürlich kann sich deshalb der Schutz nur auf die nichtpreußischen Mitglieder und auf diese auch nur soweit beziehen, als sie durch ihr Amt genötigt sind, sich außerhalb ihres Heimatsstaates aufzuhalten.

In dem Worte „üblich" liegt die Garantie, dafür daß sich der diplomatische Schutz auf die Familienmitglieder, das Geschäftspersonal und die sonstigen zum Haushalt gehörigen Personen bezieht. Denn dies ist für die Vertreter der Diplomatie üblich; auch für diesen weiteren Personenkreis gilt die Bestimmung nur, soweit er aus Nichtpreußen besteht.

Aus der mit dem diplomatischen Schutz verbundenen Exterritorialität ergibt sich ohne weiteres die Befreiung von preußischen direkten, jedoch nicht von preußischen indirekten Steuern, da letztere, die meistens den Charakter von Verbrauchsabgaben haben, im Sinne der herrschenden Anschauung, eine Unterwerfung unter die Gewalt des die Steuer auferlegenden Staates nicht voraussetzen. Im übrigen ist die Wirkung der Exterritorialität mit Rücksicht auf die durch Art. 3 R.V. für die wesentlichsten persönlichen und staatsbürgerlichen Rechte vorgeschriebene gleichmäßige Behandlung aller Reichsangehörigen nicht bedeutend.

Eine besondere Ausführung hat Art. 10 durch das G.V.G., die C.P.O. und die St.P.O. erhalten. § 18 Abs. 2 G.V.G. bestimmt:

„Die Chefs und Mitglieder der bei einem Bundesstaate beglaubigten Missionen sind der Gerichtsbarkeit dieses Staates nicht unterworfen. Dasselbe gilt von den Mitgliedern des Bundesrats, welche nicht von demjenigen Staate abgeordnet sind, in dessen Gebiete der Bundesrat seinen Sitz hat."

§ 19: „Auf die Familienmitglieder, das Geschäftspersonal der im § 18 genannten Personen und auf solche Bedienstete derselben, welche nicht Deutsche sind, finden die vorstehenden Bestimmungen Anwendung."

Inbezug auf die Bundesratsmitglieder ist § 19 sinnentsprechend so auszulegen, wie wenn statt „Deutsche" „Preußen" gesagt wäre. Die Regel

des § 18 gilt also für die Hausangehörigen usw. nur, soweit sie nicht Preußen sind; ebenso Laband I 223, Arndt S. 89. Nach den Motiven des G.V.G. ist der Ausdruck „Bedienstete" gewählt, um außer den Dienstboten auch solche Personen zu bezeichnen, die als Lehrer, Haushofmeister u. dergl. im Dienst des Gesandten usw. stehen.

Nach § 35 G.V.G. dürfen die Bundesratsbevollmächtigten als Mitglieder einer deutschen gesetzgebenden Körperschaft das Amt eines Schöffen oder Geschworenen ablehnen.

Nach § 382 Abs. 2 C.P.O. sind die Mitglieder des Bundesrats während ihres Aufenthaltes am Sitze des Bundesrats an diesem Sitze zu vernehmen; dasselbe gilt nach § 402 C.P.O. für die Vernehmung als Sachverständige; eine Ausnahme kann nur mit Genehmigung ihres Landesherrn gemacht werden. Die gleichen Bestimmungen enthalten für die Zeugen- und Sachverständigen-Vernehmung in Strafsachen die §§ 49 Abs. 2, 72 St.P.O.

Der allgemeine Gerichtsstand der Mitglieder des Bundsrats und ihrer Hausangehörigen bestimmt sich nach § 15 C.P.O. und § 11 St.P.O.

IV. Präsidium.

Artikel 11.

Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preußen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt. Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen.

Zur Erklärung des Krieges im Namen des Reichs ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt.

Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Artikel 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich.

A. Die staatsrechtliche Stellung des Kaisers.

I. Die Souveränetät des Kaisers.
II. Der Titel „Deutscher Kaiser".
III. Die persönliche Rechtsstellung des Kaisers.
IV. Die Regentschaft.

B. Die durch Art. 11 begründeten Rechte des Kaisers.

I. Die völkerrechtliche Vertretung.
II. Die Kriegführung.
III. Der Friedensschluß.
IV. Der Empfang und die Beglaubigung von Gesandten.
V. Sonstige Rechte des Kaisers.

C. Staatsverträge des Reichs.

I. Die Machtvollkommenheit des Kaisers zum Abschluß von Bündnissen und anderen Verträgen mit fremden Staaten.
II. Die Befugnis der Einzelstaaten zum Abschluß von Staatsverträgen.
III. Die Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags bei Staatsverträgen des Reichs.
1. Das Sachgebiet ihrer Mitwirkung.
2. Die Zustimmung des Bundesrats und die Genehmigung des Reichstags.
IV. Die Ratifikation der Staatsverträge.
V. Die Verkündung der Staatsverträge.
VI. Die Ausführung der Staatsverträge.
VII. Die Aufhebung der Staatsverträge.

A. Die staatsrechtliche Stellung des Kaisers.

I. Die Souveränetät des Kaisers.

Für die Frage, wem im Reiche die höchste Gewalt zusteht, enthält die Reichsverfassung keine zweifelsfreie Antwort. Die bekannte Äußerung des Fürsten Bismarck (St.B. der Reichstagssitzung v. 19. April 1871 S. 299):

„Die Souveränetät ruht nicht beim Kaiser, sie ruht bei der Gesamtheit der Verbündeten Regierungen"

widerspricht zwar weder der staatsrechtlichen noch der politischen Lage, aber die Machtverteilung im Reiche ist zu verwickelt, als daß durch ein knappes Schlagwort alle Seiten des Verhältnisses richtig beleuchtet werden könnten. Was die politische Seite anbetrifft, so unterliegt es keinem Zweifel, daß der Bundesrat im Reiche ein gewaltiger Machtfaktor ist. Er ist in Ansehung der Gesetzgebung nur durch den Reichstag beschränkt und dabei im wesentlichen mit den gleichen Rechten ausgestattet wie die Volksvertretung. Außerdem bildet er für viele und wichtige Aufgaben des Reichs die höchste Verwaltungsinstanz. Zur Charakterisierung seiner staatsrechtlichen Stellung ist besonders bemerkenswert, daß — wie sich aus der für den Aufbau der Reichsverfassung grundlegenden, namentlich in der Fassung des Eingangs der Verfassung zum Ausdruck gekommenen föderativen Idee ergibt — dem Bundesrat alle diejenigen Funktionen und Machtbefugnisse zufallen, die nicht durch positive Bestimmungen der Reichsverfassung oder der sonstigen Reichsgesetzgebung anderen Organen des Reichs übertragen sind; allerdings ist dies mehr staatsrechtlich als politisch von Bedeutung, weil der unverteilt gebliebene Rest von Befugnissen nicht allzugroß ist. Alles dies betrifft die quantitative Seite seiner Befugnisse. Nach der qualitativen Seite ergibt sich die Souveränetät der vom Bundesrat vertretenen Verbündeten Regierungen daraus, daß sie in Ansehung ihrer Funktionen im Reiche von niemand abhängig, niemandes Willen unterworfen sind und ihre Rechte lediglich aus der ihnen durch die Verfassung selbst eingeräumten Stellung ableiten. Diese ihre Stellung verhindert es, daß das Reich als Monarchie bezeichnet werden kann. Andererseits kann dem Kaiser nicht die Souveränetät abgesprochen werden. Ganz abgesehen von der Personen-Identität mit dem König von Preußen und der sich daraus ergebenden Stellung im Bundesrat, abgesehen von dem Gewicht der 17 Stimmen im Bundesrat, abgesehen von dem Veto Preußens in Angelegenheiten des Landheeres, der Marine, der Zölle und indirekten Steuern nach Art. 5 Abs. 2 und Art. 37

R.V., abgesehen endlich von dem großen tatsächlichen Einfluß Preußens, der sich aus seiner überwiegenden Größe und Einwohnerzahl sowie seiner historischen Stellung ergibt, abgesehen von allen diesen Momenten hat der Kaiser als solcher eine Fülle von Rechten, die in monarchischen Staaten nur dem Landesherrn zustehen, und auch er ist bei der Ausübung seiner Rechte von niemandem abhängig und niemandem verantwortlich. Seine Legitimation für diese Machtbefugnisse ergibt sich aus seiner erblichen Stellung als König von Preußen in Verbindung mit der durch die Reichsverfassung dem König von Preußen für ewig zugewiesenen Position. Er ist in den wesentlichsten seiner Funktionen, insbesondere von den Verbündeten Regierungen unabhängig, und daher im Kreise seiner Machtvollkommenheiten souverän, wie die Verbündeten Regierungen es in dem ihrigen sind. Daß der Kaiser seine Befugnisse „im Namen des Reichs" ausübt, ist eine Formel, deren tatsächliche Bedeutung sich darin erschöpft, daß sie den Hinweis gibt, der Kaiser soll diese Machtvollkommenheiten nicht im einseitigen Interesse der Entwicklung einer Hausmacht im Reiche, d. h. nicht im einseitig preußischen, sondern im allgemeinen Interesse ausüben; der souveräne Charakter der Machtvollkommenheiten wird durch den Hinweis auf dieses Motiv ihrer Handhabung nicht beeinträchtigt. Die Klausel ist auf die allgemeine Tendenz der Verfassung zurückzuführen, nach der es vermieden werden soll, daß der Geschäftskreis, der dem Kaiser als solchem obliegt, vermengt oder verwechselt wird mit den Rechten, die der Kaiser als König von Preußen ausübt. Ein Stellvertretungsverhältnis soll dadurch nicht ausgedrückt werden, denn der Kaiser übt diese Befugnisse aus dem durch die Verfassung für ihn begründeten eigenen Recht aus. Das Reich ist ein Neutrum, nicht ein persönlicher Machtfaktor, der dem Kaiser übergeordnet werden könnte. Der Kaiser kann in der Souveränetät nur beschränkt sein durch unabhängige Organe des Reichs, d. i. der Bundesrat und der Reichstag. Die Beschränkung durch den Reichstag reicht nicht weiter als in jedem konstitutionellen Staat die Beschränkung des Monarchen durch die Volksvertretung; eine Beschränkung durch den Bundesrat besteht nicht in dem Sinne, daß der Bundesrat dem Kaiser übergeordnet wäre. Das Ergebnis ist: der überlieferte Begriff der Unteilbarkeit der Souveränetät scheitert an dem eigenartigen staatsrechtlichen Aufbau des Reichs. Es gibt im Reich zwei souveräne Gewalten, den Kaiser und die durch den Bundesrat vertretene Gesamtheit der Verbündeten Regierungen; vgl. Art. 6 I 4 S. 195 ff., ferner v. Jagemann S. 101 f. — dagegen namentlich Laband I S. 195 ff., der von der Unteilbarkeit der Souveränetät ausgehend dem Kaiser die Souveränetät abspricht.

Art. 11 zählt nur einen Teil der kaiserlichen Machtbefugnisse auf, danach ist der Kaiser grundsätzlich Herr über Krieg und Frieden, und vertritt das Reich nach außen, d. h. er leitet die auswärtige Politik; er ist, wie an anderen Stellen der Reichsverfassung — Art. 63, 53 — bestimmt ist, der oberste Kriegsherr, er ernennt und entläßt den Reichskanzler und damit ist der ganze Regierungsapparat seiner Verfügung unterworfen. Alle Beamten des Reichs — abgesehen natürlich von denjenigen, die richterliche Stellungen haben — sind die Organe des Reichskanzlers. Soweit durch die Gesetzgebung und allgemeine vom Bundesrat in den Grenzen seiner Zuständigkeit erlassene Verordnungen keine Schranken gezogen sind, kann deshalb der Kaiser durch den Reichskanzler die gesamte Verwaltungstätigkeit der Reichsbeamten leiten.

Den Fürsten ist für die Hoheitsrechte, die sie zugunsten des Reichs aufgegeben haben, Ersatz durch ihre Beteiligung am Bundesrat geboten worden, und der Bundesrat ist nicht nur mit dem Recht zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung, sondern auch mit umfangreichen Verwaltungsbefugnissen ausgestattet worden. Die Verfassung hat die Zentralisierung in einer Hand nur für diejenigen Staatsaufgaben durchgeführt, in Ansehung deren ein sofortiges Eingreifen der Exekutive geboten ist: auswärtige Politik, Post und Telegraphie und desgleichen für das Gebiet, auf dem nur Befehl und Gehorsam möglich ist und nur ein Wille regieren kann — für die Armee.

II. Der Titel „Deutscher Kaiser."

In der Verfassung des Norddeutschen Bundes lautete der erste Satz des Art. 11 nur:

„Das Präsidium des Bundes steht der Krone Preußen zu."

Den Titel eines Deutschen Kaisers kannte die Norddeutsche Bundesverfassung nicht. Seine Wiedereinführung beruht auf dem übereinstimmenden Entschluß aller Deutscher Bundesfürsten. Den Anlaß gab der gewaltige Machtzuwachs, den der Bund durch den Beitritt der Süddeutschen Staaten erfuhr. Als Wortführer der außerpreußischen Bundesfürsten richtete unter d. 30. Nov. 1870 der König von Bayern an den König von Preußen nachstehendes Schreiben (St.B. der a. o. Sess. v. 1870 B. II S. 76):

„Nach dem Beitritte Süddeutschlands zu dem Deutschen Verfassungsbündnis werden die Euerer Majestät übertragenen Präsidialbefugnisse über alle Deutschen Staaten sich erstrecken. Ich habe Mich zu deren Vereinigung in Einer Hand in der Überzeugung bereit erklärt, daß dadurch den Gesamtinteressen des deutschen Vaterlandes und seiner verbündeten Fürsten entsprochen werde, zugleich aber in dem Vertrauen, daß die dem Bundespräsidium nach der Verfassung zustehenden Rechte durch Wiederherstellung eines Deutschen Reichs und der Deutschen Kaiserwürde als Rechte bezeichnet werden, welche Euere Majestät im Namen des gesamten deutschen Vaterlandes auf Grund Einigung seiner Fürsten ausüben. Ich habe Mich daher an die deutschen Fürsten gewendet mit dem Vorschlage, gemeinschaftlich mit Mir bei Euerer Majestät in Anregung zu bringen, daß die Ausübung der Präsidialrechte des Bundes mit der Führung des Titels eines Deutschen Kaisers verbunden werde."

Staatsrechtlich ist von dem Inhalt dieses Schreibens besonders wesentlich die Betonung, daß der König von Preußen die ihm als Chef des Bundes eingeräumten Rechte nicht unter dem Titel eines Königs von Preußen ausüben sollte, sondern unter einem anderen Titel, und als solcher Titel wurde der des Deutschen Kaisers gewählt. Es ist klar, daß die Ausübung der Rechte unter dem Namen des Königs von Preußen den Gedanken an eine Mediatisierung der anderen Bundesfürsten nähergelegt hätte, als es der Fall war, wenn der König von Preußen bei Ausübung dieser Rechte unter einem neuen, ihm durch die Einigung der anderen Fürsten geschaffenen Titel auftrat. Dem gleichen Gedankengang entspricht es, daß für den Titel nicht die Bezeichnung „Kaiser von Deutschland", sondern „Deutscher Kaiser" gewählt wurde; vgl. Fürst Bismarcks „Gedanken und Erinnerungen" Kap. 23 IV. Sicherlich lag dem Vorschlage des Kaisertitels nicht der Gedanke

an eine Zentralisierung zugrunde, die weiter gehen sollte, als es durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes begründet war. Eine Bestätigung hierfür ergibt sich aus dem bei Laband I S. 195 Anm. 2 angezogenen Protokoll des Bundesrats von 1870 § 373, wonach „durch die Bezeichnung Kaiser und Reich an dem materiellen Inhalt der Verfassung ebensowenig wie an den Rechten des Bundesrats und der Einzelstaaten etwas geändert worden ist.“ Eine weitere Bestätigung kann aus den Ausführungen des Präsidenten des Bundeskanzleramts Delbrück entnommen werden, mit denen er die Vorlage des Bundesrats über die Einführung der Bezeichnungen „Kaiser“ und „Reich“ in der Reichstagssitzung v. 8. Dez. 1870 a. d. Seff. St.B. II S. 167 begründete; danach hielt es der Bundesrat des Norddeutdeutschen Bundes

„im Einverständnisse mit den Regierungen der süddeutschen Staaten für richtig, die beiden Punkte, auf welche das Schreiben S. M. des Königs von Bayern hinzielte, an den beiden Stellen der Verfassung zum Ausdruck zu bringen, welche dafür die prägnantesten sind . . . (und zwar) den Begriff „Deutscher Kaiser“ an der Stelle der Bundesverfassung, welche die Präsidialstellung der Krone Preußens bezeichnet.“

Der König von Preußen nahm die ihm von den Deutschen Bundesfürsten angebotene Würde bei der Kaiser-Proklamation zu Versailles v. 18. Jan. 1871 an und erklärte in der dortigen Proklamation:

„Demgemäß werden Wir und unsere Nachfolger an der Krone Preußen fortan den Kaiserlichen Titel in allen Unseren Beziehungen und Angelegenheiten des Deutschen Reichs führen.“

Staatsrechtlich handelt es sich, wie in der Proklamation zum Ausdruck gebracht ist, allerdings nur um einen Titel, und dieser Titel bedeutet nach der juristischen Seite nichts anderes als die in der Norddeutschen Bundesverfassung an der entsprechenden Stelle angewandte Bezeichnung „Präsidium.“ Verschieden davon ist die politische Bedeutung, welche die Kaiser-Idee im deutschen Volke hat. In dem Streben nach der Einigung Deutschlands, das seit den Freiheitskriegen das politische Ideal der gebildeten deutschen Volkskreise darstellte und den tieferen Grund für die Errichtung des deutschen Reichs bildete, spielte gerade das auf historischen Erinnerungen idealen Gehalts beruhende Verlangen nach der Wiederaufrichtung des deutschen Kaisertums eine hervorragende Rolle und hat vielleicht mehr werbende Kraft für die Einigung Deutschlands entfaltet als alle anderen später zu Bundeseinrichtungen gewordenen Interessengemeinschaften; man darf annehmen, daß auch jetzt noch und in Zukunft das Volksbewußtsein dem Kaisertitel eine unendlich größere Bedeutung beilegt, als sich aus den formalen Begriffen des Staatsrechts ergibt; vgl. die Ausführungen des Reichskanzlers Fürst Bülow in der Reichstagssitzung v. 19. Jan. 1903 St.B. 7410.

Mit Rücksicht darauf, daß nach den für die Redaktion der Reichsverfassung maßgebend gewesenen Grundsätzen die Bezeichnung „Präsidium“ staatsrechtlich dasselbe bedeutet wie die Bezeichnung „Kaiser“ ist es unerheblich, daß in den Art. 5 Abs. 2, 7 Abs. 2 u. 3, 8 Abs. 2 und Art. 37 die Bezeichnung „Präsidium“ beibehalten, während sie im übrigen durch den Titel „Kaiser“ ersetzt ist; ebenso Laband I S. 194, v. Seydel S. 158, Arndt S. 77ff., vgl. auch v. Rönne I S. 223f.

Der Titel „König von Preußen" ist keineswegs infolge der Einführung des Kaisertitels außer Anwendung gekommen. Keiner von beiden Titeln ist höher als der andere, sondern beide bezeichnen etwas verschiedenes. In rein preußischen Angelegenheiten wird in der Regel nur der Titel „König von Preußen" gebraucht, in allen anderen Angelegenheiten werden beide Titel nebeneinander angewendet. Eine Ausnahme bildet die Formel für den Diensteid der unmittelbaren Reichsbeamten. Nach der Kaiserlichen Verordnung v. 29. Juni 1871 R.G.Bl. S. 303 wird der Diensteid von diesen Beamten nur auf den Namen des Kaisers geleistet. Nach dem Kaiserlichen Erlaß v. 3. August 1871 R.G.Bl. S. 318 und 458 sind auch die vom Kaiser als solchem ernannten Behörden und Beamten als kaiserliche zu bezeichnen. Über das kaiserliche Wappen enthält dieser Erlaß ebenfalls Bestimmungen. Der Titel des Kronprinzen (Kronprinz des deutschen Reichs mit dem Prädikate: Kaiserliche Hoheit) ist durch einen Kaiserlichen Erlaß geregelt, der im preuß. Min. Bl. f. d. in. Verw. 1871 S. 2 veröffentlicht ist.

III. Die persönliche Rechtsstellung des Kaisers.

Die Reichsverfassung enthält keine besonderen Bestimmungen über die persönliche Stellung des Kaisers. Da aber im Art. 11 die Vereinigung der Kaiserwürde mit der des Königs von Preußen festgesetzt ist, so beziehen sich die durch die preußische Verfassung für die persönliche Stellung des Königs von Preußen gegebenen Regeln auf die Kaiserwürde des Königs von Preußen, soweit es nicht durch die Natur dieser Bestimmungen ausgeschlossen ist. Insbesondere gilt die im Art. 43 der preuß. Verfassungsurkunde gegebene Vorschrift, daß die Person des Königs unverletzlich ist, auch für das Reich. In der Reichsverfassung ist dies nicht ausdrücklich anerkannt, hat aber eine indirekte Bestätigung durch Art. 17 gefunden, wonach der Kaiser für keine Regierungshandlung verantwortlich, die Verantwortung vielmehr dem Reichskanzler übertragen ist. Auch für die Staatsgewalt, die der Kaiser in Elsaß-Lothringen nach dem Ges. v. 9. Juni 1871 betr. die Vereinigung von Elsaß-Lothringen mit dem Deutschen Reiche R.G.Bl. S. 212 ausübt, ist er von jeder Verantwortung entbunden (§ 4); die Einzelheiten über die Verantwortung für diese Regierungsverhandlungen bestimmt das Reichsgesetz betr. die Verfassung und die Verwaltung Elsaß-Lothringens v. 4. Juli. 1879 R.G.Bl. S. 165 §§ 1—4. Die Unverantwortlichkeit des Kaisers bezieht sich nicht nur auf Regierungshandlungen, sondern gilt in jeder Beziehung. Denn der König von Preußen ist nach Art. 43 der preuß. Verfassungsurkunde unverletzlich, und der Kaiser kann nicht verletzt werden, ohne daß zugleich in seiner Person der König von Preußen verletzt wird.

Ferner folgt aus der Verbindung der preußischen mit der Kaiserkrone, daß die Vererblichkeit der beiden Kronen nach den gleichen Grundsätzen sich regelt. Nach Art. 53 der preuß. Verfassungsurkunde ist die Krone den Königlichen Hausgesetzen gemäß erblich in dem Mannesstamme des Königlichen Hauses nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge. Nach Art. 54 wird der König mit Vollendung des 18. Lebensjahres volljährig. Dies muß auch für den Kaiser gelten — ebenso v. Seydel S. 154, v. Rönne I S. 225. Damit werden diese Bestimmungen der preuß. Verfassungsurkunde keineswegs zu Vorschriften des Reichsrechts, son-

dern sie können im Wege der preußischen Gesetzgebung jederzeit abgeändert werden.

Die Bestimmung des Art. 54 Abs. 2 der preuß. Verfassungsurkunde gilt für den Kaiser nicht. Danach leistet der König von Preußen in Gegenwart der vereinigten Kammern des Landtages das eidliche Gelöbnis, die Verfassung des Königreichs fest und unverbrüchlich zu halten und in übereinstimmung mit der Verfassung und den Gesetzen zu regieren. Eine entsprechende Bestimmung fehlt für das Reich und eine analoge Anwendung ist nicht zulässig; vgl. Laband I S. 202 f., Meyer § 127 A. 4 S. 440, Zorn I S. 182.

Eine Zivilliste besteht für den Kaiser nicht. Durch den Reichsetat wird dem Kaiser lediglich ein Dispositionsfonds für Gnadenbewilligungen überlassen.

Es wird angenommen, daß der Kaiser weder Reichsorden noch den Reichsadel verleihen darf, weil es an einer ausdrücklichen Bestimmung hierüber in der Reichsverfassung und in der sonstigen Reichsgesetzgebung fehlt und weil es sich dabei um eine Prärogative der Bundesfürsten handelt, die durch die gleichzeitige Geltendmachung für die Zwecke des Reichs in ihrem Werte geschmälert werden würde, während eine solche Beeinträchtigung nicht im Sinne der Verträge liegt, auf Grund deren das Reich errichtet ist — vgl. v. Seydel S. 158, Zorn I S. 183, Arndt S. 83, v. Rönne I S. 227 — anderer Ansicht Bornhak im Arch. f. öff. R. Bd. VIII S. 477 ff. Alle nominell vom Kaiser verliehenen Orden und Standeserhöhungen sind daher so anzusehen, als ob sie der König von Preußen verliehen hätte. Sie dürfen deshalb z. B. in Bayern nur mit Genehmigung der bayrischen Regierung geführt werden. Für die durch den Kaiserlichen Erlaß v. 21. Mai 1871 R.G.Bl. S. 111 angeordnete Stiftung einer Kriegsdenkmünze für die bewaffnete Macht zur Erinnerung an den Krieg mit Frankreich von 1870 und 1871 ist durch das Reichsgesetz v. 21. Mai 1871 R.G.Bl. S. 103 anerkannt, daß die Kosten der Anfertigung dieser Ehrenzeichen vom Reiche zu tragen sind; vgl. v. Rönne I S. 227. Man kann davon ausgehen, daß die für ganze große Gruppen der Armee eingeführten Denkmünzen und sonstigen Erinnerungszeichen mit Orden im engeren Sinne des Wortes, die stets eine einzeln verliehene persönliche Auszeichnung darstellen, nicht identisch sind und daß die Stiftung solcher Denkmünzen unter die dem Kaiser durch Art. 63 R.V. übertragene Kommandogewalt fällt.

Der Kaiser hat in Reichsangelegenheiten das Recht der Begnadigung; vgl. Art. 17 IV e.

Dem Kaiser kommt im ganzen Gebiete des Reichs derselbe erhöhte strafrechtliche Schutz wegen Mordes oder Beleidigung zu, den die anderen Bundesfürsten nur innerhalb ihres eigenen Staates bez. ihren eigenen Landeskindern gegenüber genießen; §§ 80, 94 Str.G.B.

IV. Die Regentschaft.

Über den Fall der Regentschaft enthält die Reichsverfassung keine Bestimmung. Die preuß. Verfassungsurkunde schreibt nach dieser Richtung folgendes vor:

Art. 56: „Wenn der König minderjährig oder sonst dauernd verhindert ist, selbst zu regieren, so übernimmt derjenige volljährige Agnat (Art. 53), welcher der Krone am nächsten steht, die Regentschaft. Er hat sofort die Kammern zu berufen, die in vereinigter Sitzung über die Notwendigkeit der Regentschaft beschließen."

Art. 57: „Ist kein volljähriger Agnat vorhanden und nicht bereits vorher gesetzliche Fürsorge für diesen Fall getroffen, so hat das Staatsministerium die Kammern zu berufen, welche in vereinigter Sitzung einen Regenten erwählen. Bis zum Antritt der Regentschaft von Seiten desselben führt das Staatsministerium die Regierung."

Art. 58: „Der Regent übt die dem Könige zustehende Gewalt in dessen Namen aus. Derselbe schwört nach Einrichtung der Regentschaft vor den vereinigten Kammern einen Eid, die Verfassung des Königsreichs fest und unverbrüchlich zu halten und in übereinstimmung mit derselben und den Gesetzen zu regieren.

Bis zu dieser Eidesleistung bleibt in jedem Falle das bestehende gesamte Staatsministerium für alle Regierungshandlungen verantwortlich."

Die meisten Schriftsteller des Staatsrechts sind darüber einig, daß, wenn in Preußen eine Regentschaft eintritt, sie auch für das Reich wirkt, dergestalt, daß der Regent von Preußen die Rechte des Deutschen Kaisers ausübt; so Laband I S. 200 ff., v. Seydel S. 155 f., Arndt S. 85 ff.; anderer Ansicht ist v. Rönne I 225 f. Die herrschende Ansicht ist richtig. Sie kann zwar nicht auf die Bestimmungen der preuß. Verfassungsurkunde über die Regentschaft direkt gestützt werden, weil die preußische Verfassung keine unmittelbar bindende Kraft für die anderen Mitglieder des Bundes hat, aber die Auslegung der Reichsverfassung in dem Sinne, daß sie insoweit die Bestimmungen der preuß. Verfassungsurkunde mitumfaßt, ist eine politische Notwendigkeit, da anderenfalls ein Vakuum entstände, das im gegebenen Falle die Grundlagen der Reichsverfassung in Frage stellen würde. Man braucht sich auch nicht nur auf diesen Opportunitätsgrund zu stützen. Da die Reichsverfassung für den Fall, daß in Preußen nicht der König, sondern ein Regent die Staatsgeschäfte leitet, keine besondere Bestimmung trifft, so ist der Schluß gerechtfertigt, daß man die Bestimmungen der preuß. Verfassungsurkunde auch für das Reich anerkennen wollte. Aus dem Wortlaut der Verfassung des Norddeutschen Bundes konnte dies, wie v. Seydel S. 154 mit Recht hervorhebt, sogar unmittelbar entnommen werden, weil dort die entsprechende Vorschrift des Art. 11 lautete: „das Präsidium des Bundes steht der Krone Preußen zu." Zweifellos fällt unter den gewissermaßen abstrakten, nur auf den Träger der höchsten Staatsgewalt zugespitzten Begriff der „Krone Preußen" auch der Regent. Wie unter A II S. 269 f. dargelegt, sollte die neue Fassung des Art. 11 in diesem Punkte keine Änderung des Sinnes bedeuten, und man kann deshalb den Wortlaut der Verfassung des Norddeutschen Bundes auch jetzt noch zum Beweise der hier vertretenen Ansicht anführen. v. Rönne I S. 225 ist der Meinung, daß es unzulässig sei, die beiden Häuser des preußischen Landtags zur Entscheidung über die Notwendigkeit der Regentschaft für das Deutsche Reich zu berufen, und wenn kein volljähriger Agnat vorhanden ist, den Regenten durch die beiden Häuser

des preußischen Landtags erwählen und die Regierung des Deutschen Reichs — soweit sie dem Kaiser obliegt — provisorisch durch das preußische Staatsministerium führen zu lassen. Von v. Seydel S. 155 und Laband I S. 200 wird mit Recht eingewendet, daß der preußische Landtag und das preußische Staatsministerium an sich nur über die Einrichtung der Regentschaft in Preußen beschließen, daß es aber ein aus der Reichsverfassung sich ergebender Rechtssatz ist, daß derjenige, der die Rechte der Krone Preußen ausübt, identisch sein muß mit demjenigen, der die Rechte des deutschen Kaisers verwaltet.

Von der Regentschaft ist der Fall der einfachen Stellvertretung zu unterscheiden. Über sie enthält die preuß. Verfassungsurkunde keine Vorschrift. Sie ist namentlich für Fälle einer vorübergehenden Behinderung des Königs an der Regierung bestimmt, tritt aber nur auf Befehl des Königs ein und der König bestimmt, ohne durch Vorschriften der preuß. Verfassungsurkunde oder der Reichsverfassung eingeschränkt zu sein, allein die Person seines Vertreters, den Inhalt, Umfang und die Dauer der Stellvertretung, sowohl bezüglich der Rechte, die der Krone über Preußen zustehen, wie derjenigen, die sie im Reiche ausübt. Bei einer uneingeschränkten Stellvertretung würden aus den für den Fall der Regentschaft angeführten Gründen die dem Kaiser als solchem zustehenden Rechte einbegriffen sein — vgl. Arndt S. 86. Der Fall einer allgemeinen Stellvertretung lag bereits im Jahre 1878 wegen Erkrankung des Herrschers vor. Durch den A.E. v. 4. Juni 1878 R.G.Bl. S. 101 wurde dem Kronprinz die Vertretung in der „oberen Leitung der Regierungsgeschäfte" übertragen. Eine Unterscheidung zwischen preußischen Regierungsgeschäften und solchen des Reichs ist dabei nicht gemacht worden. Doch war dadurch, daß als Empfänger des Erlasses der Kronprinz „des Deutschen Reichs und von Preußen" bezeichnet und dadurch, daß die Vollziehung und Veröffentlichung des Erlasses durch den „Reichskanzler und Ministerpräsidenten" angeordnet war, klar zum Ausdruck gebracht worden, daß sich die Stellvertretung auch auf die Rechte der preußischen Krone im Reiche bezog.

B. Die durch Art. 11 begründeten Rechte des Kaisers.

I. Die völkerrechtliche Vertretung.

Der Kaiser hat nach Art. 11 das Recht und die Pflicht, das Reich völkerrechtlich zu vertreten. „Völkerrechtlich" bedeutet dem Ausland gegenüber im Gegensatz zu der staatsrechtlichen Vertretung, welche die inneren Beziehungen zu anderen Machtfaktoren des Reichs (Bundesrat, Reichstag) oder zu den Untertanen umfaßt. Hierdurch ist ausgesprochen, daß im internationalen Verkehr das Reich als ein geschlossenes Ganze auftritt und daß insoweit die Souveränetät der Einzelstaaten in der Hauptsache in ihrer Teilnahme an der Leitung des Reichs aufgegangen ist. Im Verhältnis zum Auslande, d. h. für den Schriftwechsel des auswärtigen Amts und der diplomatischen Vertreter des Reichs mit dem Auslande ist es daher üblich und sachlich gerechtfertigt, von einer „Kaiserlichen Regierung" zu sprechen, während dies in den inneren Beziehungen des Reichs nicht üblich ist; vgl. auch die Bemerkung des Fürsten Bismarck in der Reichstagssitzung v. 18. März 1881

St.B. 561. Persönlich haben die Monarchen der Einzelstaaten alle Ehrenrechte behalten, die ihnen auf Grund völkerrechtlicher Souveränetät dem Auslande gegenüber zustehen können; vgl. Laband I S. 96. Auch ist den Einzelstaaten und ihren Souveränen nicht das Recht entzogen, Verträge zu schließen und ihre Rechte dem Auslande gegenüber wahrzunehmen. Mit Wirkung für das Reich kann aber nur der Kaiser tätig sein und nur er kann Verträge schließen, die das Reich binden, mag auch seine Regierung nach innen durch die Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags beschränkt sein. Die Vollmacht des Kaisers, ausschließlich das Reich im Verhältnis zum Auslande zu vertreten, ist im Art. 11 Abs. 1 R.V. enthalten; vgl. Laband I S. 209, II S. 125. Damit ist zugleich die auswärtige Politik, und zwar sowohl die diplomatische wie die konsularische Vertretung auf die unmittelbare Verwaltung des Reichs übertragen.

Der Gegenstand der durch Art. 11 dem Kaiser zugesprochenen völkerrechtlichen Vertretung des Reichs ist nach einer vom Reichskanzler Fürst Bülow als damaligen Staatssekretär des Auswärtigen Amts in der Reichstagssitzung v. 12. Dez. 1898 St.B. 38 abgegebenen Erklärung der Schutz aller Deutschen im Auslande. Dieser Formel wohnt allerdings eine gewisse Elastizität inne. Es bleibt die Frage offen, welches Mindestmaß von Interessen der Deutschen im Auslande noch ausreicht, um eine Intervention des auswärtigen Amts zu rechtfertigen. Völkerrechtlich feststehende Grundsätze gibt es nach dieser Richtung nicht. Auch ein für alle Male geltende Verwaltungsregeln werden sich für die auswärtige Politik des Reichs kaum aufstellen lassen. Es ist keine andere Garantie vorhanden als die volle Verantwortung, die das Auswärtige Amt sowohl für das Zuviel wie für das Zuwenig in dieser Beziehung trägt. Das Einschreiten des Reichs gegenüber Venezuela gab im Jahre 1903 dem Reichstage Veranlassung die Frage zu erörtern, ob und inwieweit eine Einmischung des Reichs zugunsten privatrechtlicher Ansprüche Reichsangehöriger von lediglich finanzieller Bedeutung gerechtfertigt sei. Der Reichskanzler Fürst Bülow erklärte bei dieser Gelegenheit in der Reichstagssitzung v. 19. März 1903 St.B. 8719:

„Bei derartigen Fällen handelt es sich eben nicht allein um den gerade schwebenden Fall, sondern auch um eine in die Zukunft reichende Warnung .... Diese Regel wird ihre Geltung behalten müssen, solange es Regierungen gibt, welche die kommerzielle bona fides hinter andere, mehr egoistische Interessen zurücktreten lassen. Wenn wir solche Angelegenheiten nur vom Geldstandpunkte aus behandeln wollten, so hieße das soviel, als daß wir uns jede, auch die frivolste Rechtsverletzung gefallen lassen. Dazu brauchen wir in der Tat weder Schiffe noch Kanonen. Ich möchte aber keinen Zweifel darüber lassen, daß es sich bei diesem unserem Vorgehen nur um einen seltenen Ausnahmefall handelt. Ich denke nicht daran die Ansicht zu vertreten, daß wir für jedes gewagte, für jedes aleatorische Geschäft, das irgendwo in der Welt ein Deutscher unternimmt, den Exekutor zu spielen hätten. Es wird immer auf die besonderen Umstände ankommen."

Der Staatssekretär des Auswärtigen Amts Frhr. v. Richthofen fixierte bei dieser Gelegenheit die Aufgabe des Auswärtigen Amts ebenso wie im Jahre 1898 Fürst Bülow als damaliger Staatssekretär. Frhr. v. Richthofen erklärte in der Reichstagssitzung v. 20. März 1903 St.B. 8767.

„Das Auswärtige Amt hat nach seiner Bestimmung die Interessen des Reichs und der Reichsangehörigen im Auslande und in ihren Beziehungen zum Auslande zu schützen und zu unterstützen und andererseits völkerrechtlich oder vertragsmäßig oder sonst begründeten Interessen des Auslandes im Inlande zur Geltung zu verhelfen."

Diese allgemeine Begriffsbestimmung hat der Staatssekretär in derselben Sitzung mitbezug auf die zur Erörterung stehende Frage der Venezolanischen Intervention näher erläutert St.B. 8762B.

Man kann aus seinen Ausführungen entnehmen, daß der Fall einer völkerrechtlichen Vertretung des Reichs durch den Kaiser auf Grund des Art. 11 R.V., d. h. der Fall einer Intervention des Auswärtigen Amts gegeben ist, wenn die nationale Ehre engagiert ist — und unter dieser Voraussetzung kommt es auf die Art, den Umfang und den Träger der verletzten Interessen nicht an — oder aber wenn die verletzten Interessen zwar nur wirtschaftliche Bedeutung haben, aber so weitgreifend und nach der finanziellen Seite so schwerwiegend sind, daß auch unter rein praktischen Erwägungen die aufgewendete Mühe und nötigenfalls der Aufwand an Gut und Blut, der tatsächlich für die Intervention verausgabt wird oder mit dessen Verausgabung wenigstens beim Beginn der Intervention gerechnet werden muß, nicht außer Verhältnis zu der wirtschaftlichen Bedeutung der Interessen steht, um die gekämpft wird.

Zur Durchführung der völkerrechtlichen Vertretung hat der Kaiser die Befugnis, alle diplomatischen Mittel und nach deren Erschöpfung alle Mittel der Gewalt anzuwenden. Nur für die Kriegserklärung besteht die im Art. 11 Abs. 2 bestimmte Beschränkung durch den Bundesrat. In den Rahmen der völkerrechtlichen Vertretung fällt, wenn dies zum Schutz bedrohter Interessen der Reichsangehörigen erforderlich wird, auch die Anwendung von Repressalien und Retorsionsmaßregeln; ebenso v. Rönne II 2 S. 304. v. Seydel S. 166 wendet hiergegen ein, daß die Reichsverfassung das Recht der Repressalien und der Retorsion nicht erwähne. Allerdings fehlt es an einer ausdrücklichen Bestimmung hierüber, aber das Recht ist in der durch Art. 11 dem Kaiser zugesprochenen Machtvollkommenheit, das Reich völkerrechtlich zu vertreten, enthalten. Unbestritten liegt darin die Befugnis, die Rechte der Reichsangehörigen dem Auslande gegenüber wahrzunehmen, und nur aus der Wahrung dieser Rechte wird sich die Notwendigkeit zu Repressalien ergeben. v. Seydel hat darin Recht, daß in dem Worte „Repressalien" bloß der Hinweis auf den Zweck von Maßregeln liegt, die des verschiedensten Inhalts sein können, aber es bedarf der Feststellung, daß der Kaiser auf Grund des Art. 11 berechtigt ist, Maßregeln des verschiedensten Inhalts zu treffen, wenn sie dem Zweck der Repressalie dienen, also z. B. die Ausführung von Staatsverträgen auf Grund der Klausel rebus sic stantibus einzuschränken. Diese Befugnis ist für den Kaiser notwendig, weil in der Stufenleiter von der diplomatischen Vermittelung bis zum Kriege die Repressalien ein unentbehrliches Mittelglied bilden. Werden z. B. Handelsverträge, die allerdings nur unter Mitwirkung des Reichstags geschlossen werden konnten, vom Auslande zum Nachteil der Reichsangehörigen in einer Weise ausgeführt, die dem Geist der Verträge nach eine Umgehung darstellt, wenn sie vielleicht auch noch ihrem Wortlaut entspricht, so kann unter Umständen nach Erschöpfung anderer

Mittel und wenn eine schiedsgerichtliche Erledigung nicht zum Ziele führt, nichts mehr übrig bleiben, als daß auch von seiten Deutschlands die Ausführung der Verträge eingeschränkt wird. Eine solche Maßregel an die Zustimmung des Reichstages binden, würde bedeuten, daß die Aktion mit einer Schwerfälligkeit und Öffentlichkeit umgeben wird, die nicht im Interesse der Sache liegen kann. Natürlich darf durch besondere Bestimmungen der Reichsgesetzgebung die Anwendung von Repressalien auch anderen Organen des Reichs, z. B. dem Bundesrat übertragen werden. Dann handelt es sich um eine Ausnahme von der durch die Reichsverfassung gegebenen Regel. Den Ausführungen v. Seydels ist darin beizustimmen, daß nicht durch Retorsionsmaßregeln in die den Einzelstaaten im Verkehr mit dem Auslande gebliebene Zuständigkeit eingegriffen werden kann. Die Befugnisse des Kaisers beschränken sich also auf die Fälle, in denen das Reich überhaupt zuständig ist.

Die Ausweisung von Ausländern gehört nicht in das Gebiet der völkerrechtlichen Vertretung des Reichs. Denn die Ausweisung ist ein Ausfluß der den Einzelstaaten verbliebenen Gebietshoheit, der Befugnis Herr im eigenen Hause zu sein und dieses Haus allen Fremden zu verbieten, d. h. alle Landfremden aus dem eigenen Lande auszuweisen. Die Ausweisung bezieht sich deshalb, abgesehen von den durch das Strafgesetzbuch (§§ 39 Ziff. 2, 362 Abs. 3) geregelten Fällen, nicht auf das Gebiet des ganzen Reichs, sondern nur auf das Gebiet desjenigen Einzelstaats, von dessen Behörden sie ausgesprochen wird. Natürlich können als Fremde im Sinne dieser Ausweisungsbefugnis mit Rücksicht auf Art. 3 R.V. die Angehörigen anderer Bundesstaaten nicht angesehen werden. Laband D.Jur.Zeit. 1906 S. 618 f. hat ausgeführt, daß eine Massenausweisung von Fremden, die von einem Einzelstaat ausgeht, stets die Reichskompetenz berührt, weil sie Repressalien hervorrufen könne und weil deshalb stets die auswärtige Politik des Reichs beteiligt sei. In solcher Allgemeinheit ausgesprochen geht dies zu weit. Richtig ist nur, daß es möglich und denkbar ist, daß im einzelnen Falle ein Einzelstaat in dem Kreise, für den er dem Ausland gegenüber selbständig geblieben ist, z. B. in Angelegenheiten der Ausweisung von nichtreichsangehörigen Personen derartig vorgehen kann, daß daraus Verwicklungen mit dem Auslande zu besorgen sind. In diesem Falle tritt allerdings das Recht des Kaisers, das Reich völkerrechtlich zu vertreten und die Rechte der Reichsangehörigen dem Auslande gegenüber wahrzunehmen, in Kraft und äußert sich dahin, daß Verstimmungen des Auslandes, die zu Repressalien den Inländern gegenüber Veranlassung geben können, entgegengewirkt wird. Eine solche Divergenz zwischen der auswärtigen Politik des Reichs und der Einzelstaaten ist nur bezüglich der außerpreußischen Bundesstaaten denkbar, weil für die Leitung der Politik des Reichs und Preußens mindestens in Ansehung des Reichskanzlers und Ministerpräsidenten regelmäßig Personeneinheit besteht; vgl. Art. 4 Ziff. 1e S. 119 ff.

In das Gebiet der völkerrechtlichen Vertretung fällt auch das Recht des Kaisers, dem Auslande gegenüber die bestehenden Verträge auszulegen oder mit dem Auslande eine bestimmte Auslegung zu vereinbaren. Dabei ist zu unterscheiden zwischen denjenigen Verträgen, die nur Rechte und Pflichten der Regierungen feststellen, und denjenigen Verträgen, die in die rechtlichen Beziehungen der Untertanen eingreifen. Bezüglich ersterer Ver-

träge ist der Kaiser frei, bezüglich letzterer ist zu berücksichtigen, daß sie wie die Gesetzgebung des Inlandes von den ordentlichen Gerichten anzuwenden sind und daß, wenn die Auslegung nicht die Form eines neuen, gültig — d. h. mit der eventuell erforderlichen Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags — zustande gekommenen Vertrages bez. die Form eines auf Grund des Vertrages erlassenen neuen Reichsgesetzes annimmt, die Gerichte an die Auslegung nicht gebunden sind.

Der Kaiser hat ferner die Freiheit, überall dort, wo Meinungsverschiedenheiten mit dem Auslande bestehen und eine Erledigung durch einfachen Schriftwechsel keine Aussicht auf Erfolg mehr bietet, an Stelle irgend welcher unfreundlichen Schritte den Weg der schiedsgerichtlichen Erledigung zu beschreiten, auch dann, wenn die bestehenden Verträge nicht die Schiedssprechung zur Bedingung machen, wie es z. B. der Weltpostvereinsvertrag tut, der die obligatorische Schiedsklausel enthält; auch die meisten neueren Handelsverträge enthalten wenigstens für gewisse Fragen, namentlich Tariffragen, die obligatorische Schiedsklausel. Gerade aber weil die Schiedsklausel nach den Grundsätzen der deutschen auswärtigen Politik nicht schon von Hause aus für alle denkbaren Streitfälle obligatorisch gemacht werden kann, ist es von Bedeutung festzustellen, daß auch in allen, nicht in den Verträgen vorgesehenen und schon von vornherein der Schiedssprechung unterworfenen Streitfällen der Kaiser das Recht, aber natürlich nicht die Pflicht hat, den Weg der Schiedssprechung zu beschreiten oder abzulehnen, wenn dieser Weg im einzelnen Falle nicht den Grundsätzen der Reichspolitik entspricht, sei es daß es sich um die Verletzung politischer Interessen handelt, die überhaupt nicht nach juristischen Grundsätzen beurteilt werden können, sei es daß die verletzten Interessen des Reichs so schwerwiegend sind, daß sich der Leiter der auswärtigen Politik die Hand freihalten muß und sich keiner fremden Entscheidung unterwerfen kann; vgl. das Weißbuch über die Ergebnisse der im Jahre 1907 in Haag abgehaltenen zweiten internationalen Friedenskonferenz (Anl. der 12. Leg.-Per. 1. Sess. S. 43 ff. Nr. 527) und die Denkschrift dazu.

Endlich ist zu bemerken, daß das Recht des Kaisers zur völkerrechtlichen Vertretung des Reichs die Befugnis zu Unterhandlungen jeder Art für das Reich in sich schließt. Die Beschränkungen, die der 3. Absatz des Art. 11 für die in das Gebiet der Reichsgesetzgebung fallenden Staatsverträge gibt, bezieht sich nur auf den verpflichtenden Abschluß dieser Verträge, aber nicht auf die Vorverhandlungen, für die der Kaiser eine unbeschränkte Vollmacht besitzt. Deshalb besteht für die Reichsverwaltung keine Verpflichtung zur Auskunft über die Vorverhandlungen und über ihre Absichten in Beziehung auf Staatsverträge, weder dem Reichstag noch dem Bundesrat gegenüber; ebenso v. Rönne II 2 S. 296. Eine Ausnahme hiervon bezüglich des Bundesrats ist auch nicht durch das Schlußprotokoll v. 23. Nov. 1870 zu dem Bündnisvertrage mit Bayern Ziff. XI B.G.Bl. 1871 S. 25 begründet, wonach:

„allseitig anerkannt wurde, daß bei dem Abschlusse von Post- und Telegraphen-Verträgen mit außerdeutschen Staaten zur Wahrung der besonderen Landesinteressen Vertreter der an die betreffenden außerdeutschen Staaten angrenzenden Bundesstaaten zugezogen werden sollten“. . . .

Auch hierbei handelt es sich nach dem Wortlaut nur um den Abschluß, nicht um die Vorbereitungen zu den Verträgen, ein Umstand, der es natür-

lich nicht ausschließt, daß aus Courtoisie die Vertreter der einzelnen Bundesstaaten von der Reichsverwaltung schon von Anfang an zugezogen werden.

II. Die Kriegführung.

Nach Art. 11 hat „der Kaiser im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schließen."

Durch die Worte „im Namen des Reichs" wird abgesehen von der allgemeinen (unter A I S. 268 erörterten) Bedeutung dieser Bestimmung der sich aus anderen Vorschriften der Reichsverfassung ergebenden Rechtslage Rechnung getragen, daß nur für das Reich in seiner Gesamtheit und nicht mehr von und für einen Einzelstaat Krieg erklärt werden kann. Nach Art. 63 und 53 R.V. steht das Heer und die Flotte im Krieg und Frieden unter dem Befehle des Kaisers. Soweit bezüglich des Heeres für Bayern durch die Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt der Reichsverfassung eine Ausnahme gemacht ist, bezieht sie sich nicht auf den Kriegsfall. Die hierauf gerichtete Vorschrift des Bündnisvertrages mit Bayern v. 23. Nov. 1870 III B.G.Bl. 1871 S. 9 ff. lautet:

„Das Bayrische Heer bildet einen in sich geschlossenen Bestandteil des Deutschen Bundesheeres mit selbständiger Verwaltung unter der Militärhoheit S. M. des Königs von Bayern; im Kriege — und zwar mit Beginn der Mobilisierung — unter dem Befehle des Bundesfeldherrn" . . .

Kein Einzelstaat kann also mehr für Kriegszwecke über die Armee verfügen. Streitigkeiten, die zwischen den Einzelstaaten selbst bestehen, müssen gemäß Art. 76 Abs. 1 R.V. vom Bundesrat im Wege der richterlichen Entscheidung erledigt werden, und daß der Kaiser nur für einen Einzelstaat, z. B. Preußen, den Krieg erklärt, ist durch die Fassung des Art. 11 ausgeschlossen; vgl. Laband I S. 186, v. Seydel S. 161, v. Rönne II 2 S. 306, Arndt S. 704.

Während nach der Norddeutschen Bundesverfassung das Recht des Kaisers zur Kriegserklärung unbeschränkt war, ist durch Art. 11 Abs. 2 die Klausel hinzugefügt:

„Zur Erklärung des Krieges im Namen des Reichs ist die Zustimmung des Bundesrats erforderlich, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt."

Diese Bestimmung findet sich zuerst in der mit den Großherzogtümern Baden und Hessen vereinbarten Verfassung des Deutschen Bundes v. 15. Nov. 1870 B.G.Bl. S. 632. Im Reichstage wurde die neue Bestimmung durch den Präsidenten des Bundeskanzleramts Delbrück mit folgender Erklärung eingeführt (Sitzung v. 5. Dez. 1870 St.B. S. 70):

„Dieser Zusatz läßt sich unzweifelhaft charakterisieren als eine Verstärkung des föderativen Elements in der Bundesverfassung. Sein wirklicher Charakter liegt aber in etwas anderem. Je mächtiger der Bund wird, je weiter er sich ausdehnt, umsomehr ist es von Interesse, auch dem Auslande gegenüber in der Bundesverfassung selbst zum Ausdruck zu bringen, was der Bund ist, nämlich ein wesentlich defensives Staatswesen. Dieser Gedanke konnte in keiner zutreffenderen Weise zum Ausdrucke gebracht werden als durch den in dem Art. 11 aufgenommenen Zusatz."

Die letzte Bemerkung ist politisch ebenso richtig, als sie staatsrechtlich bedeutungslos ist. Denn die Mitwirkung des Bundesrats ist keineswegs davon abhängig, daß der Bundesrat defensive, friedliebende Tendenzen verfolgt. Dagegen ist es auch staatsrechtlich richtig, daß durch diese Bestimmung die Stellung des Bundesrats im Prinzip verstärkt ist.

Die Mitwirkung des Bundesrats ist also ausgeschlossen, wenn ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt. Das Feld, das danach noch für die Zustimmung des Bundesrats übrig bleibt, dürfte praktisch nicht von allzugroßer Bedeutung sein. Bei europäischen Kriegen wird — sei es auch nur wegen der unmittelbaren Gefahr, daß der Krieg auf andere Staaten, als die in erster Reihe beteiligten übergreift und daß diese dann zum Angriff übergehen — in der Regel ein Angriff auf das Bundesgebiet so sehr in den nächsten Bereich der Möglichkeit gerückt sein, daß die Bestimmung über die Mitwirkung des Bundesrats nicht Platz greifen kann. Eine Bestätigung, zwar nicht unmittelbar für die hier vertretene Ansicht, jedoch dafür, daß bei einer für das Reich gefahrdrohenden Lage, wie sie sich aus Verwicklungen mit großen europäischen Mächten ergibt, die Angriffs- und Verteidigungsstellung, der Angriffs- und Verteidigungskrieg tatsächlich nicht mehr auseinander gehalten werden kann, ist in den Ausführungen des Fürsten Bismarck in der Reichstagssitzung v. 4. Nov. 1871 St.B. 119 zu finden.

Von diesem Standpunkt aus wird bei europäischen Verwicklungen nicht leicht der Fall gegeben sein, daß die selbständige Machtvollkommenheit des Kaisers zur Kriegserklärung ausgeschlossen wäre.

Anders dürfte der Fall bei Kolonialkriegen zu beurteilen sein. Bei letzteren ist aber zu berücksichtigen, daß wenn der Gegner nicht als kriegführende Macht anerkannt wird, es sich nicht um einen Krieg, sondern um eine einfache, auf eine Unterdrückung von Unruhen gerichtete Verwaltungsmaßregel handelt, für die der Kaiser allein und unbeschränkt zuständig ist. Ein Angriff auf das Bundesgebiet liegt nicht vor, wenn die deutschen Schutzgebiete angegriffen werden; ebenso v. Seydel S. 161, anderer Ansicht: Arndt S. 704.

Ist hiernach der Wirkungskreis des Bundesrats in Angelegenheiten der Kriegsbereitschaft nicht sehr groß, so ist das Gewicht dieser Verfassungsbestimmung doch nicht zu unterschätzen. Ihre Bedeutung liegt überwiegend auf immateriellen, prophylaktischem Gebiet. Die Bestimmung ist allein schon durch ihre Existenz und ohne Rücksicht auf ihre praktische Anwendung eine gewisse Bürgschaft gegen die Möglichkeit einer etwa nur auf zwei Augen (Reichskanzler) gestellten aggressiven Politik. In diesem Sinne ist die oben wiedergegebene Äußerung des Präsidenten Delbrück zu verstehen, daß die fragliche Vorschrift in erster Reihe dazu bestimmt sei, den defensiven Charakter des Reichs zum Ausdruck zu bringen. Noch bestimmter hat dies Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 4. Nov. 1871 St.B. 192 zum Ausdruck gebracht.

Dem Reichstage selbst ist das Recht, vor der Kriegserklärung auch nur gehört zu werden, durch die Reichsverfassung nicht eingeräumt, geschweige denn daß die Kriegserklärung von seiner Zustimmung abhängig gemacht wäre. Hierfür mögen Gründe verschiedener Art vorgelegen haben. Einen Grund — die Öffentlichkeit der Reichstagsverhandlungen und die sich daraus

ergebende Gefährdung der Wirksamkeit von Maßnahmen der auswärtigen Politik gerade in kritischer Zeit — hat Fürst Bismarck in derselben Rede v. 4. Nov. 1871 hervorgehoben zur Abweisung der von dem Abg. v. Hoverbeck für die Mitwirkung des Reichstags bei der Kriegserklärung geltend gemachten Ansprüche. Jedoch ist der Reichstag indirekt beteiligt. Seine Zuziehung wird notwendig, wenn, wie regelmäßig der Fall sein wird, die Durchführung des Krieges die Aufwendung besonderer, über den laufenden Etat hinausgehender Mittel erfordert; verweigert er die Mittel, so muß die Regierung auf eigene Verantwortung handeln, d. h. entweder die Kriegführung unterlassen oder in Erwartung späterer Indemnität die erforderlichen Ausgaben leisten; vgl. Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 4. Nov. 1871 St.B. 123. Die Frage wird kaum praktische Bedeutung erlangen, denn da der Reichstag zu der Entscheidung über die Kriegserklärung nicht zugezogen werden kann, wird er in Ansehung der Ausgabenbewilligung meistens vor vollzogenen Tatsachen stehen. Abgesehen von der Geldbewilligung kann bei Krieg und Kriegsgefahr das Engagement der im Reichstag zum Ausdruck kommenden öffentlichen Meinung im Interesse der Popularität der von der Regierung in Aussicht genommenen kriegerischen Aktion natürlich von großer Bedeutung sein; vgl. Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 22. April 1869 St.B. 508.

Art. 11 Abs. 2 bezieht sich nicht auf die Mobilmachung. Denn nach Art. 63 Abs. 4 gehört es zu der ausschließlichen Prärogative des Kaisers, „die kriegsbereite Aufstellung eines jeden Teils des Reichsheeres anzuordnen", vgl. auch § 8 Abs. 1 des Ges. betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienst v. 9. Nov. 1867 B.G.Bl. S. 131. Für Bayern bestimmt der Bündnisvertrag v. 23. Nov. 1870 R.G.Bl. 1871 S. 23 III § 5 III:

„Die Anordnung der Kriegsbereitschaft (Mobilisierung) des Bayerischen Kontingents oder eines Teils desselben erfolgt auf Veranlassung des Bundesfeldherrn durch S. M. den König von Bayern."

III. Der Friedensschluß.

In Ansehung des Friedensschlusses ist der Kaiser dem Feinde gegenüber völlig selbständig, da die Armee nur seinem Befehl unterworfen ist, also auch auf seinen Befehl die Feindseligkeiten einstellen muß, und zwar endgültig. Deshalb kann dem Feinde gegenüber nur der Kaiser die Bedingungen festsetzen, von denen er die Einstellung der Feindseligkeiten abhängig macht. Andererseits gilt auch für Friedensverträge die durch Art. 11 Abs. 3 für alle Staatsverträge des Reichs gegebene Regel, wonach die Verträge, wenn sie sich auf Gegenstände beziehen, die nach Art. 11 Abs. 3 in das Gebiet der Reichsgesetzgebung gehören, der Mitwirkung des Bundesrats und des Reichstags bedürfen. Ein Friedensvertrag, der eine Neuregelung der Grenzen des Reichs und die Zahlung oder Empfangnahme von Geldern als Kriegskostenentschädigung zum Gegenstande hat, würde an sich nicht in den Bereich der Reichsgesetzgebung, wie er durch Art. 11 Abs. 3 bestimmt ist, fallen und deshalb nicht zur Kompetenz des Bundesrats oder Reichstags gehören. Wenn aber infolge eines solchen Friedensschlusses Reichsgesetze notwendig werden, um die etwa neu erworbenen Gebiete dem Reiche organisch anzugliedern, oder wenn durch den Friedensschluß neue Ausgaben erforderlich werden, so bedarf es der Mitwirkung des Bundesrats und des Reichstags

für den Erlaß dieser Reichsgesetze bez. für die Bewilligung der in den Etat einzustellenden Ausgaben; vgl. Laband I S. 182, Meyer § 164 A. 14 S. 592, Hänel Staatsrecht I S. 546, Arndt S. 72, 194, 705, v. Rönne II 2 S. 307f. — abweichend v. Seydel S. 36 und 161.

IV. Der Empfang und die Beglaubigung von Gesandten.

Eine weitere Konsequenz der Machtvollkommenheit des Kaisers zur völkerrechtlichen Vertretung des Reichs ist sein im Art. 11 noch besonders hervorgehobenes Recht, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen. Diese Bestimmung, für sich allein betrachtet, würde den Schluß nahe legen, daß nur der Kaiser noch dieses Recht habe und daß die Souveräne der Einzelstaaten es zugunsten des Kaisers aufgegeben hätten. Jedoch ist dies tatsächlich nicht der Fall. Im konst. Reichstage waren von mehreren Seiten Anträge gestellt worden, die darauf abzielten, den Einzelstaaten dieses Recht zu nehmen; doch wurden die Anträge abgelehnt. Damit stand schon für den Norddeutschen Bund fest, daß die Souveräne der Einzelstaaten das Recht, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen, nicht eingebüßt hatten. Eine ausdrückliche Anerkennung hat dann das Gesandtschaftsrecht der Einzelstaaten im Bayrischen Schlußprotokoll v. 23. Nov. 1870 Ziff. VII und VIII erhalten, deren Bestimmungen lauten:

VII.: „Der Kgl. Preußische Bevollmächtigte gab die Erklärung ab, daß S. M. der König von Preußen kraft der Allerhöchstihnen zustehenden Präsidialrechte, mit Zustimmung S. M. des Königs von Bayern, den Kgl. Bayerischen Gesandten an den Höfen, an welchen solche beglaubigt sind, Vollmacht erteilen werden, die Bundesgesandten in Verhinderungsfällen zu vertreten.

Indem diese Erklärung von den Kgl. Bayerischen Bevollmächtigten acceptirt wurde, fügten diese bei, daß die Bayerischen Gesandten angewiesen sein würden, in allen Fällen, in welchen dies zur Geltendmachung allgemein deutscher Interessen erforderlich oder von Nutzen sein wird, den Bundesgesandten ihre Beihülfe zu leisten."

VIII.: „Der Bund übernimmt in Anbetracht der Leistungen der Bayerischen Regierungen für den diplomatischen Dienst desselben durch die unter Ziffer VII erwähnte Bereitstellung ihrer Gesandtschaften und in Erwägung des Umstandes, daß an denjenigen Orten, an welchen Bayern eigene Gesandtschaften unterhalten wird, die Vertretung der Bayerischen Angelegenheiten dem Bundesgesandten nicht obliegt, die Verpflichtung, bei Feststellung der Ausgaben für den diplomatischen Dienst des Bundes der Bayerischen Regierung eine angemessene Vergütung in Anrechnung zu bringen.

Über Festsetzung der Größe dieser Vergütung bleibt weitere Vereinbarung vorbehalten."

Hier ist zwar nur der Gesandte Bayerns erwähnt, jedoch ist es unbestritten, daß damit nicht das Gesandtschaftsrecht der anderen Bundesstaaten ausgeschlossen werden sollte, sondern daß seine Existenz vorausgesetzt wurde. Deshalb ist in diesen Vorschriften nicht das Gesandtschaftsrecht an Bayern erst übertragen — dann wäre die Nichterwähnung der anderen Bundesstaaten bedenklich — sondern es ist an die Tatsache der Existenz

dieses Rechts angeknüpft und im Anschluß daran eine Vorschrift über besondere Funktionen des Bayerischen Gesandten — die Vertretungsbefugnis für die Bundesgesandten — gegeben worden.

Diese Vertretungsbefugnis dürfte nicht von erheblicher praktischer Bedeutung sein, selbst wenn Bayern einmal von seinem Recht, Gesandte im Auslande zu bestellen, einen größeren Gebrauch machen sollte, als es bisher geschehen ist. Denn der Begriff der „Verhinderungsfälle" ist unbestimmt. Der Abg. Windthorst fragte mit Bezug hierauf in der Reichstagssitzung v. 5. Dez. 1870 St.B. 80: „Ist das der ordinäre Gesandte oder ist das auch der eventuell beauftragte Legationsrat oder Sekretär?" — Eine bestimmte Antwort hierauf wurde damals seitens der Regierung nicht gegeben. Der Ansicht v. Seydels S. 160, daß nach dem Wortlaut nur der Gesandte gemeint sein könne und daß sonst die ganze Bestimmung nahezu zwecklos wäre, ist nicht zuzustimmen. Der Wortlaut ist für diese Frage nicht maßgebend, weil der Gesandte nicht nur ein einzelner Beamter ist, sondern in seiner Person eine ganze Behörde bildet, wie etwa ein Minister, ein Regierungspräsident oder sonst eine Behörde, die nicht aus einem Kollegium, sondern aus einem Einzelbeamten besteht, im Verhältnis zu welchem alle anderen bei dieser Behörde angestellten Beamten nur Hülfsarbeiter sind. Unter diesem Gesichtspunkt ist es nicht ausgeschlossen, daß bei dem Wort „Gesandter" in der genannten Bestimmung nicht an dessen Person, sondern an die Behörde, die er bildet, gedacht war, und in diesem Falle würde die Behinderung erst eintreten, wenn alle mit der Vertretungsbefugnis ausgestatteten Beamten der Behörde (Legationsräte und Sekretäre) ebenfalls verhindert sein sollten. Es ist anzunehmen, daß es Sache des freien Übereinkommens der beiden beteiligten Souveräne, des Kaisers und des Königs von Bayern ist, festzustellen, ob ein Vertretungsfall vorliegt. Doch ist zweifellos durch die Bestimmung des Schlußprotokolls ausgeschlossen, daß der Kaiser den Gesandten eines anderen Bundesstaates unter Übergehung des Bayerischen Gesandten mit der Vertretung des Reichsgesandten beauftragt; vgl. Laband III S. 6, Arndt S. 719, Meyer S. 702.

Für die Abgrenzung des Geschäftskreises zwischen den Reichsgesandten und den Gesandten der Einzelstaaten bietet die oben angeführte Vorschrift der Ziffer VIII des Bayerischen Schlußprotokolls einen gewissen Anhalt, insofern als die Bestimmung über die Pauschalentschädigung Bayerns auf die „Erwägung" gestützt ist, daß „an denjenigen Orten, an welchen Bayern eigene Gesandtschaften unterhalten wird, die Vertretung der Bayerischen Angelegenheiten den Bundesgesandten nicht obliegt". Man kann hieraus den Schluß ziehen, daß den Gesandten der Einzelstaaten die Vertretung in deren speziellen, nicht allen oder mehreren Bundesstaaten gemeinsamen Angelegenheiten obliegt. Der Geschäftskreis der Reichsgesandten erstreckt sich zwar auf alle Zweige des auswärtigen Dienstes und umfaßt, wenn die Reichsgesandten nicht in Konkurrenz mit den Gesandten der Einzelstaaten stehen, nicht nur alle Reichsangelegenheiten, sondern auch die besonderen Angelegenheiten jedes einzelnen Bundesstaates und die Wahrnehmung der Interessen aller Reichsangehörigen dem Auslande gegenüber. Ist aber an demselben Hofe neben dem Reichsgesandten gleichzeitig der Gesandte eines Bundesstaates beglaubigt, so tritt eine Teilung der Geschäfte in dem Sinne ein, daß der Landesgesandte zu der Vertretung der besonderen Angelegenheiten

seines Bundesstaats ausschließlich befugt ist; er kann auch von anderen Bundesstaaten Vollmacht erhalten und ist dann als gemeinschaftlicher Gesandter mehrerer Bundesstaaten anzusehen. Zu den besonderen Angelegenheiten eines Bundesstaates rechnet Laband III S. 4 — mit Recht — die Beziehungen des Landesherrn und seiner Familie zu den Mitgliedern des auswärtigen souveränen Hauses, ferner diejenigen Staatsangelegenheiten, die nicht zur Reichskompetenz gehören, z. B. die Förderung von Kunst und Wissenschaft, Kirchen- und Schulangelegenheiten, Auslieferungsverträge und endlich die Privatangelegenheiten der Angehörigen des Einzelstaates. Sache des Reichsgesandten ist die Vertretung aller anderen Angelegenheiten, also nicht nur der Reichsangelegenheiten, sondern auch der besonderen Angelegenheiten der anderen, durch einen eigenen Landesgesandten nicht vertretenen Bundesstaaten. Zu den Reichsangelegenheiten gehören alle Fragen der auswärtigen Politik des Reichs, die Krieg und Frieden und das allgemeine politische Verhältnis zum Ausland betreffen, weil nach Art. 11 die völkerrechtliche Vertretung des Reichs lediglich dem Kaiser obliegt, ferner die internationalen Handels- und Schiffahrtsverträge, das Auswanderungswesen, die Zollpolitik, das Post- und Telegraphenwesen, Niederlassungs- und Gewerbefragen, Patentsachen und der Schutz des sogen. geistigen Eigentums und alle anderen durch die Gesetzgebung des Reichs geregelten Angelegenheiten. In denselben Grenzen können die Regierungen der Einzelstaaten mit den bei ihnen beglaubigten Gesandten des Auslands verhandeln, also nur über die besonderen Angelegenheiten ihres Staats; vgl. Laband III S. 6.

Für Preußen ist es aus tatsächlichen Gründen kaum denkbar, daß neben den Reichsgesandten eigene Landesgesandte beglaubigt werden, weil der König von Preußen als Deutscher Kaiser der oberste Chef der auswärtigen Politik ebensowohl des Reichs wie der etwaigen besonderen ausländischen politischen Angelegenheiten Preußens ist. Für den preußischen Gesandten gibt es unter diesen Umständen neben dem Reichsgesandten keinen selbständigen Wirkungskreis. Preußen hat deshalb Gesandte nur noch an den deutschen Fürstenhöfen und bei dem Papst. Bei dem Vatikan aber ist kein Reichsgesandter beglaubigt und nur durch diesen Umstand wird ein eigenes Tätigkeitsgebiet für den preußischen Gesandten möglich. Hierzu hat Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 30. Nov. 1881 St.B. 102 f. ausgeführt, daß die konfessionellen Fragen nicht zur Zuständigkeit des Reichs gehören und daß er deshalb in Ansehung des Vatikans nach dem Vorgang Bayerns die Vertretung durch einen preußischen Gesandten für angezeigt halte, daß aber mit Rücksicht darauf, daß die wahrzunehmenden Interessen den meisten Einzelstaaten gemeinsam seien, auch eine Vertretung des Reichs nicht ausgeschlossen sei.

Zu der im preußischen Abgeordnetenhause aufgeworfenen Frage, ob für Preußen ein Bedürfnis bestehe, Gesandte an die Souveräne der anderen Bundesstaaten zu entsenden, hat Fürst Bismarck in der Sitzung v. 9. Dez. 1867 St.B. 293 f. Ausführungen gemacht, aus denen hervorgeht, daß Fürst Bismarck das Bedürfnis für dauernd begründet hält, und zwar aus denselben Gründen, die für den diplomatischen Verkehr mit ausländischen Höfen sprechen, weil auch hier es sich darum handelt auf die Willensentschlüsse unabhängiger Machtfaktoren einzuwirken und weil dabei von dem schriftlichen Verkehr nicht dieselbe Wirkung erwartet werden kann wie von dem

mündlichen, zur richtigen Stunde und an der richtigen Stelle vorgetragenen Plädoyer des Gesandten; vgl. auch den bei v. Poschinger Aktenstücke I S. 275 abgedruckten Zirkular-Erlaß des Fürsten Bismarck an die preußischen Gesandten bei den deutschen Höfen v. 27. Febr. 1878, aus dem hervorgeht, daß die preußische Regierung sich der Mitwirkung der Gesandten z. B. dann bedient, wenn es ihr erwünscht ist, in wichtigen Fragen, noch ehe sie im Bundesrat einen förmlichen Antrag stellt, die Stimmung der anderen Regierungen zu erfahren.

Die Landesgesandten sind Landesbeamte, die Reichsgesandten ebenso wie die Beamten des Auswärtigen Amts Reichsbeamte und das Reichsbeamtengesetz findet auf sie Anwendung. Die Beglaubigung und Instruierung der Landesgesandten ist Sache ihres Souveräns, die Beglaubigung und Instruierung der Reichsgesandten ist Sache des Kaisers. Eingeschlossen ist hierbei das Recht, den Rang des Gesandten zu bestimmen und ihn nötigenfalls abzuberufen, und zwar nicht nur den Gesandten persönlich, sondern überhaupt die diplomatischen Beziehungen zu einem ausländischen Staate abzubrechen.

Das Wort „Gesandter" im Art. 11 ist wie in den vorstehenden Ausführungen als allgemeiner, die verschiedenen Rangklassen umfassender Begriff gebraucht. Nach den zwischen den europäischen Großmächten geschlossenen Konventionen von Paris v. 19. März 1815 und von Aachen v. 21. Nov. 1818 (Beilage 17 der Wiener Kongreßakte) zerfallen die Gesandten in folgende Rangklassen:

1. Botschafter (Ambassadeurs), die von den Staatsoberhäuptern unmittelbar beglaubigt werden und den „caractère représentatif" besitzen, d. h. als persönliche Stellvertreter ihres Souveräns gelten; Botschafter wechselt Deutschland z. Z. mit England, Frankreich, Italien, Österreich-Ungarn, Rußland, Spanien, Türkei, den Vereinigten Staaten und Japan;
2. Außerordentliche Gesandte und bevollmächtigte Minister (Envoyés ou Ministres plénipotentiaires), die zwar auch vom Staatsoberhaupt unmittelbar beglaubigt werden, aber nicht den caractère représentatif haben;
3. Ministerresidenten, die im Range den Gesandten nachstehen;
4. Geschäftsträger (Chargés d'affaires), die nur bei den Ministern der auswärtigen Mächte beglaubigt sind;

vgl. Laband III S. 2 ff., Zorn II S. 424 ff., v. Rönne II 2 S. 291, Arndt S. 715 ff.

V. Sonstige Rechte des Kaisers.

Art. 11 bezeichnet die Befugnisse der kaiserlichen Gewalt nicht erschöpfend. Der Kaiser verfügt auf Grund der ihm durch Art. 15 R.V. übertragenen Funktion, den Reichskanzler zu ernennen und zu entlassen, über den ganzen Behördenapparat des Reichs und bestimmt damit auf dem Gebiete der Verwaltung die Politik des Reichs. Auch die anderen Reichsbeamten werden vom Kaiser ernannt und entlassen (Art. 18 R.V.). Dem Kaiser stehen ferner auf Grund der ihm durch Art. 17 verliehenen Befugnis, die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen, den Einzelstaaten gegenüber, soweit sie an der Ausführung beteiligt sind — und dies ist in

sehr ausgedehntem Maße der Fall — kontrollierende Befugnisse zu. Der Kaiser ist ferner der Oberbefehlshaber des Heeres und der Flotte im Krieg und Frieden — Art. 63, 64, 53 R.V. — und ist befugt, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit das Bundesgebiet ganz oder teilweise in Kriegszustand zu erklären; Art. 68. An der Gesetzgebung ist zwar der Kaiser als solcher nicht beteiligt und in der Verwaltung ist er zum Teil durch den Bundesrat beschränkt, aber ihm ist mit der Verkündigung der Reichsgesetze die wichtige Funktion der Nachprüfung des verfassungsmäßigen Zustandekommens der Gesetze zugewiesen, und Bundesrat und Reichstag können erst auf seine Berufung in Tätigkeit treten; er kann die Wirksamkeit beider Organe zum Abschluß bringen (durch Schließung oder Vertagung; Art. 12 R.V.) und er kann mit Zustimmung des Bundesrats den Reichstag auflösen; Art. 24 R.V. Durch viele Reichsgesetze ist dem Kaiser das Recht zum Erlaß von Ausführungsverordnungen übertragen und damit ist die entsprechende, auf Art. 7 Ziff. 2 R.V. beruhende allgemeine Befugnis des Bundesrats eingeschränkt. Der Kaiser übt ferner die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen und die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten aus; vgl. § 3 des Reichsgesetzes betr. die Vereinigung von Elsaß-Lothringen mit dem Deutschen Reich v. 9. Juni 1871 R.G.Bl. S. 212 und § 1 des Schutzgebietsgesetzes v. 10. Sept. 1900 R.G.Bl. S. 813. Im Zusammenhang mit der Stellung des Kaisers als des obersten Chefs der Verwaltung des Reichs steht es, daß der Kaiser, wie zwar nicht in der Verfassung oder in anderen Reichsgesetzen allgemein bestimmt, aber anerkannt ist, berechtigt ist, das Reich nicht nur völkerrechtlich, sondern auch in allen dem Gebiete des Privatrechts angehörenden Verhältnissen, insbesondere bei allen privatrechtlichen Verträgen zu vertreten; vgl. Laband I S. 210 ff., Meyer § 121 A. 4.

C. Staatsverträge des Reichs.

I. Die Machtvollkommenheit des Kaisers zum Abschluß von Bündnissen und anderen Verträgen mit fremden Staaten.

Nach Art. 11 steht dem Kaiser in Konsequenz seiner Befugnis zur völkerrechtlichen Vertretung des Reichs das Recht zu „Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen". Diese Bestimmung wird eingeschränkt durch Abs. 3 des Art. 11, wonach die Verträge mit fremden Staaten, wenn sie sich auf solche Gegenstände beziehen, die nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, der Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags bedürfen. Daraus ergibt sich, daß der Kaiser bezüglich der Gegenstände, die nicht in dem Bereich des durch Art. 11 Abs. 3 umgrenzten Gebiets liegen, frei ist. Hierher gehören insbesondere die völkerrechtlichen Alliancen, die keinen anderen Zweck verfolgen, als eine gegenseitige Deckung für den Kriegsfall. Diese Alliancen fallen unter den Begriff der „Bündnisse", die im Art. 11 als ein Bestandteil des umfassenderen Begriffs der Verträge besonders hervorgehoben sind. Das wichtigste Beispiel ihrer Art ist der zwischen Deutschland, Österreich-Ungarn und Italien geschlossene Dreibund. Man vergleiche die Erklärungen des Reichskanzlers Fürst Bülow über den Charakter des Dreibundes v. 19. März 1903 St.B. S. 8720 D u. v. 7. Dez. 1905, aus denen hervorgeht, daß bei dem Dreibund eine Einwirkung auf Materien

der Reichsgesetzgebung wie überhaupt auf die innere Politik der beteiligte Staaten ausgeschlossen ist. Bündnisse von der Art des Dreibundes, deren Inhalt sich in einer Disposition über die bewaffnete Macht erschöpft, gehören also zu der ausschließlichen Prärogative des Kaisers. Dies hindert natürlich nicht, daß im Hinblick auf die außerordentliche Bedeutung solcher Bündnisse aus politischen Gründen die Regierungen der Einzelstaaten zugezogen werden.

Der Dreibund stellt im Sinne seiner Urheber einen Versicherungsvertrag zur Aufrechterhaltung des Friedens dar. Den gleichen Zweck verfolgen Verträge, die in neuerer Zeit anfangen eine gewisse Rolle zu spielen, wenn sie auch in ihrer tatsächlichen Erscheinung auf ganz anderem Gebiet liegen, die zwischen mehreren Staaten geschlossenen Schiedsverträge. Auch sie gehören zur ausschließlichen Prärogative des Kaisers; vgl. B I S. 278. Wenn allerdings, wie es z. B. in den neuen Handelsverträgen meistens der Fall ist, die Schiedsklausel in einen Vertrag aufgenommen ist, der mit Rücksicht auf seinen übrigen Inhalt gemäß Art. 11 Abs. 3 nur unter Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags zustandekommen kann, so unterliegt die Schiedsklausel in gleicher Weise wie der übrige Inhalt des Vertrages der Genehmigung der gesetzgebenden Körperschaften. An sich aber bedarf ein Schiedsvertrag dieser Genehmigung nicht, auch dann nicht, wenn er sich auf die Schlichtung von Streitfragen bezieht, die in den durch Art. 11 Abs. 3 R.V. bezeichneten Materien der Reichsgesetzgebung entstehen. Denn das durch Art. 11 Abs. 3 umgrenzte Gebiet der Reichsgesetzgebung wird nicht berührt, wenn für gewisse internationale Streitfragen, die durch einfachen diplomatischen Schriftwechsel nicht erledigt werden können, eine internationale Gerichtsbarkeit eingerichtet wird an Stelle des sonst allein gegebenen Weges der diplomatischen Vermittelung und an Stelle der Selbsthülfe, die nach Erschöpfung aller diplomatischen Mittel bei dem Fehlen einer internationalen Gerichtsbarkeit nur übrig bleibt.

Was den Wirkungskreis der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit anbetrifft, so ist die Idee der Einrichtung eines für Streitigkeiten aller Länder und jeder Art zuständigen sogen. „Weltschiedsgerichts“ mindestens auf absehbare Zeit nicht realisierbar, wie die Verhandlungen der zweiten Haager Friedenskonferenz von 1907 ergeben haben; vgl. Weißbuch in den Anlagen der 12. Leg.-Per. Sess. I Bd. 4 Nr. 527 S. 43 ff., Denkschrift S. 3 ff., einmal weil selbst diejenigen Staaten, die im Prinzip sich zu der Idee eines Weltschiedsgerichts bekannten — übrigens auch nur mit der Beschränkung auf streitige Rechtsfragen, insbesondere über die Anwendung und Auslegung internationaler Verträge — durch die Annahme der sogen. Ehrenklausel der Vereinbarung die praktische Bedeutung nehmen. Die Ehrenklausel bedeutet, daß abgesehen von gewissen Ausnahmefällen eine Verpflichtung zur Anrufung des Schiedsgerichts nicht bestehen soll, wenn die Lebensinteressen, die Unabhängigkeit oder die Ehre einer der streitenden Parteien beteiligt ist. Eine Formel von solcher Elastizität macht jede Verpflichtung illusorisch. Dazu kommt der Umstand — über den man bei der Konferenz nach den Mitteilungen der Denkschrift einig war — daß Streitfragen, die auf einem Gegensatz der politischen Interessen beruhen, keinen Gegenstand einer richterlichen Entscheidung bilden können, also auch einem internationalen Schiedsgericht nicht vorgelegt werden dürfen, vielmehr nach wie vor der diploma-

tischen Vermittelung überlassen bleiben müssen. Andererseits hat die Konferenz eine Formel, die geeignet gewesen wäre, zwischen Rechts- und Interessenfragen zu unterscheiden, nicht finden können, wobei auch die Verschiedenartigkeit des in den in Betracht kommenden Staaten bestehenden Rechts eine Rolle spielte. Eine weitere Ausnahme von der Schiedsgerichtsbarkeit sollte für die geringfügigen Sachen gemacht werden, zu deren Bedeutung das langwierige und kostspielige Verfahren vor einem Schiedsgerichtshofe nicht mehr im richtigen Verhältnisse steht; auch in der Formulierung dieser Ausnahmefälle lag eine ungelöste Schwierigkeit. Dagegen ist die Schiedsgerichtsbarkeit als gangbarer Weg im Prinzip auch von Deutschland anerkannt für Rechtsfragen und in erster Reihe für Fragen der Auslegung oder der Anwendung internationaler Vereinbarungen, ferner für Streitfälle bei der Eintreibung von Vertragsschulden, die bei der Regierung eines Landes von der Regierung eines anderen Landes für dessen Angehörige eingefordert werden. Demgemäß hat Deutschland mit England und den Vereinigten Staaten zwei obligatorische permanente Schiedsverträge geschlossen, die sich auf alle Streitfragen juristischer Art und auf die Auslegung von Staatsverträgen beziehen. Der Vertrag mit den Vereinigten Staaten ist übrigens noch nicht in Kraft getreten. Ferner ist in die Handelsverträge der neueren Zeit und in den Weltpostvereinsvertrag die obligatorische Schiedsklausel aufgenommen. Der Kaiser kann nicht nur selbständig auf Grund des Art. 11 Abs. 1 R.V. Schiedsverträge solcher Art schließen, sondern er hat auf Grund derselben Vorschrift auch das Recht, nach freiem Ermessen zu bestimmen, in welchen Fällen das Schiedsgericht angerufen werden soll, d. h. die Frage zu entscheiden, ob die Voraussetzungen für den Eintritt der vertragsmäßigen Verpflichtung zur Anrufung des Schiedsgerichtshofes im einzelnen Falle gegeben sind oder nicht.

Auch bezüglich der Verträge, für deren Abschluß der Kaiser an die Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags gebunden ist, steht nur dem Kaiser das Recht zu, die Verhandlungen mit den auswärtigen Regierungen einzuleiten, die Vertreter des Reichs dafür zu bestellen und mit Instruktionen zu versehen; ebenso Laband II S. 140. Nach Laband a. a. O. soll übrigens tatsächlich die Übung bestehen, die Genehmigung des Bundesrats schon zur Eröffnung der Verhandlungen einzuholen, deren Regelung zur Kompetenz des Bundesrats gehört. Aber einen verfassungsmäßigen Anspruch hat der Bundesrat hierauf nicht, da die durch Art. 11 Abs. 3 bestimmte Beschränkung der kaiserlichen Machtvollkommenheit sich nur auf den Abschluß und nicht auf die Vorbereitung der Verträge bezieht. Dies hat der Staatssekretär des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 3. Mai 1904 St.B. 2617 A bestätigt (vgl. oben B I S. 278). Daß der Reichstag, von besonderen Ausnahmefällen abgesehen, erst nachträglich zugezogen wird, entspricht ebenso der staatsrechtlichen Lage wie der tatsächlichen Praxis.

Eine Ausnahme von der Regel, daß der Kaiser bezüglich der Vorverhandlungen für Staatsverträge des Reichs unbeschränkt ist, besteht für folgende Fälle:

1. Im Schlußprotokoll des Zollv.-Vertr. v. 8. Juli 1867 ist zum Art. 8 § 6 (B.G.Bl. S. 108) folgendes bestimmt:

„Preußen wird, unbeschadet seiner ausschließlichen Berechtigung, im Namen des Vereins Handels- und Schiffahrtsverträge mit fremden

Staaten einzugehen, bei Verträgen mit Österreich und der Schweiz die angrenzenden Vereinsstaaten zur Teilnahme an den dem Abschluß vorangehenden Verhandlungen einladen. Im Falle eine Übereinstimmung nicht zu erzielen, wird es dessenungeachtet bei der Bestimmung des § 6 sein Bewenden behalten."

Der hier angezogene § 6 des Art. 8 des Zollvereinigungsvertrages enthält die dem Art. 11 R.V. entsprechende Bestimmung (B.G.Bl. S. 94), und ist jetzt durch Art. 11 R.V. ersetzt, die Vorschrift des Schlußprotokolls ist dagegen auf Grund des Art. 40 R.V. in Kraft geblieben; vgl. Delbrück S. 49f. Ein Veto gegen den Abschluß der Verträge steht also, falls eine Übereinstimmung nicht zu erzielen ist, diesen Staaten nicht zu.

2. Die zweite Ausnahme ergibt sich aus Nr. XI des Schlußprotokolls zum Bündnisvertrage mit Bayern v. 23. Nov. 1870 B.G.Bl. 1871 S. 25:

„Es wurde allseitig anerkannt, daß bei dem Abschlusse von Post- und Telegraphenverträgen mit außerdeutschen Staaten zur Wahrung der besonderen Landesinteressen Vertreter der an den betreffenden außerdeutschen Staaten angrenzenden Bundesstaaten zugezogen werden sollen . . ."

Diese Vorschrift hat nur für Bayern und Württemberg noch Bedeutung, weil nur diese Staaten eine eigene Postverwaltung besitzen; für sie ist die Bestimmung durch Art. 52 R.V. nicht beseitigt; ebenso Laband II S. 140 A. 3.

II. Die Befugnis der Einzelstaaten zum Abschluß von Staatsverträgen.

Es ist unbestritten, daß durch die auf Grund des Art. 11 dem Kaiser zustehenden Befugnisse das Recht der Einzelstaaten, für ihr Staatsgebiet Staatsverträge, sei es unter einander, sei es mit dem Auslande abzuschließen, nicht aufgehoben ist. Vielmehr ist dieses Recht nur soweit beschränkt wie das Gesetzgebungsrecht der Einzelstaaten. Demgemäß ist das Vertragsrecht der Einzelstaaten ausgeschlossen für diejenigen Materien, die ihrer Gesetzgebung und Verwaltung entzogen sind oder für die dem Reich die ausschließliche Befugnis zur Gesetzgebung übertragen ist. Hierher gehört das Gebiet der auswärtigen Politik mit der einzigen Ausnahme der die Gesandtschaften betreffenden Angelegenheiten, soweit die diplomatische Vertretung der Einzelstaaten noch zulässig ist. Die Einzelstaaten dürfen also nicht Verträge schließen, die auf den Kriegsfall oder auf ihre allgemeine politische Stellung dem Auslande gegenüber berechnet sind, weil dies in den Bereich der dem Kaiser vorbehaltenen auswärtigen Politik fällt. Sie dürfen aus demselben Grunde sich in Staatsverträgen nicht mit dem Kolonialwesen befassen. Ebenso ist ausgeschlossen die Einmischung in die Verfassung, Organisation und Finanzwirtschaft des Reichs, in das Konsulatswesen, die Handelspolitik, das Zoll- und indirekte Steuerwesen, soweit es sich um indirekte Steuern handelt, die dem Reich vorbehalten sind. Für das Post- und Telegraphenwesen haben nur Bayern und Württemberg das Vertragsrecht behalten, weil nur diese beiden Staaten eine eigene Postverwaltung besitzen; für Bayern und Württemberg ist das Vertragsrecht sogar durch Art. 50 Abs. 6 und Art. 52 Abs. 3 R.V. ausdrücklich anerkannt. Bezüglich des Militärwesens sind Verträge der Einzelstaaten mit dem Auslande durch den

Oberbefehl des Kaisers ausgeschlossen. Dagegen ist es auf Grund der positiven Bestimmung des Art. 66 R.V. zulässig, daß die außerpreußischen Bundesstaaten mit Preußen wegen der Militärverwaltung Konventionen schließen, die der Reichsverfassung nicht widersprechen.

Im Bereiche der Materien, die zwar durch die Reichsgesetzgebung erschöpfend geregelt sind, für die aber den Einzelstaaten die Verwaltung geblieben ist, z. B. Rechtspflege, Gewerbewesen, indirekte Steuern und Zölle, können die Einzelstaaten noch Verträge schließen, soweit es sich dabei lediglich um die Regelung der Verwaltung und um die Ausführung der Reichsgesetzgebung handelt; z. B. stellen in diesem Sinne die auf die Auslieferung von Verbrechern gerichteten Staatsverträge der Einzelstaaten eine Ausführung der die Strafverfolgung und Strafvollstreckung betreffenden Reichsgesetzgebung dar.

In Ansehung derjenigen Angelegenheiten, für die das Reich weder bezüglich der Gesetzgebung noch bezüglich der Verwaltung zuständig ist, sind die Einzelstaaten für den Abschluß von Staatsverträgen grundsätzlich frei und nur an die Schranken gebunden, die von den allgemeinen Bestimmungen des Reichsrechts gezogen sind, z. B. den allgemeinen Vorschriften strafrechtlicher, civilrechtlicher, prozessualer und gewerberechtlicher Natur.

Endlich ist zu bemerken, daß die Einzelstaaten keine Möglichkeit haben, die Durchführung ihrer Staatsverträge zu erzwingen. Soweit die Verträge zwischen Bundesstaaten geschlossen sind und über ihre Auslegung oder Anwendung Streit entsteht, muß gemäß Art. 76 Abs. 1 R.V. der Streit durch den Bundesrat erledigt werden. Tritt derselbe Fall bei Verträgen ein, die von einem Bundesstaat mit dem Ausland geschlossen sind, so bleibt nur übrig, den Kaiser anzurufen. Denn nur die Reichsverwaltung kann die erforderlichen diplomatischen Mittel anwenden, den Weg der Schiedsgerichtsbarkeit beschreiten, wenn dieser Weg gegeben ist, und nötigenfalls zur Selbsthülfe greifen. Die Kompetenz des Reichs ist ebenfalls ohne weiteres begründet, wenn ein ausländischer Staat auf Grund geschlossener Verträge einen Bundesstaat in feindlicher Weise in Anspruch nimmt.

Zu den Materien, für welche die Einzelstaaten ebenso bezüglich des Abschlusses von Verträgen wie bezüglich der Gesetzgebung unbeschränkt sind, gehört u. a. das Kirchen- und Schulrecht, das Bergrecht, die direkten Steuern und der größte Teil des inneren Polizeiwesens. In den Bereich des Kirchenrechts fällt auch die Regelung der Beziehungen zum Papst. Deshalb gehört der Abschluß der Konkordate zur Kompetenz der Einzelstaaten.

Auf den Gebieten, für die das Reich zur Gesetzgebung zuständig ist, aber von seiner Gesetzgebungsbefugnis noch keinen Gebrauch gemacht hat, können die Einzelstaaten Verträge schließen, müssen aber gewärtigen, daß die Verträge hinfällig werden, sobald die Gesetzgebung des Reichs tätig wird und die Materie in einer von dem Vertragsrecht der Einzelstaaten abweichenden Art regelt. Dies gilt auch dann, wenn es sich um Staatsverträge handelt, die vor der Gründung des Reichs geschlossen sind. Mit Bezug auf das Gesetz v. 1. Juni 1870 über die Erwerbung und Verlust der Staatsangehörigkeit B.G.Bl. S. 355 hat das Reichsgericht (1. Strfs. Urt. v. 2. Juni 1881 Bd. 4 S. 271) dies ausdrücklich anerkannt. Die Gründe des Urteils ergeben, daß die Aufhebung von Verträgen der Einzelstaaten durch das Reichsrecht grundsätzlich für berechtigt angesehen wird.

Nicht im Einklang mit dieser Entscheidung steht das Urteil des Reichsgerichts v. 1. Juli 1889 (6. Cs. Bd. 24 S. 12). Es handelte sich um die Frage, ob eine am 6. Jan. 1854 zwischen Sachsen und Österreich abgeschlossenen Übereinkunft wegen der gegenseitigen Behandlung von Konkursfällen durch die Reichskonkursordnung außer Kraft gesetzt sei: das Reichsgericht hat dies verneint, und zwar besonders unter Hinweis auf die Motive zu § 4 der Konkursordnung S. 32 und zu §§ 3—7 des Einf.Ges. S. 463.

Ähnlich lautet die Entsch. des Reichsgerichts v. 23. Juni 1890 (6. Cs. Bd. 26 S. 128). Für die erstgenannte Entscheidung und die hier vertretene Ansicht kann auch das Urteil des Reichsgerichts v. 22. Sept. 1885 (4. Strfs. Bd. 12 S. 381) angeführt werden, wenigstens insoweit, als dort mit Bestimmtheit zum Ausdruck gebracht ist, daß ein gehörig verkündeter Staatsvertrag die volle Bedeutung eines Gesetzes hat, und zwar ein vom Reiche geschlossener Vertrag die Bedeutung eines Reichsgesetzes — und wie man umgekehrt schließen muß — ein von einem Bundesstaat geschlossener Staatsvertrag die Bedeutung eines Landesgesetzes. Dasselbe ist beiläufig anerkannt in einer Entsch. des Kammergerichts v. 14. März 1898 (Johow Bd. 18 S. 76 — „Es könnte nur durch eine reichsrechtliche Norm, mithin freilich auch durch einen gültigen Staatsvertrag — Art. 11 R.V. — eine Ausnahme begründet werden"). Stehen die Staatsverträge aber den Gesetzen gleich, so ist der Schluß zwingend, daß Art. 2 R.V. auf sie anzuwenden ist, daß also die Reichsgesetze und die Staatsverträge des Reichs den Landes-Staatsverträgen ebenso wie den Landesgesetzen vorgehen.

Allerdings ist es unter politischen Gesichtspunkten nicht unbedenklich, daß durch Reichsgesetze oder Staatsverträge des Reichs die Staatsverträge der Einzelstaaten auch dann aufgehoben werden, wenn sie von den Einzelstaaten nicht nur untereinander, sondern mit dem Auslande geschlossen sind. Es werden dadurch wohlerworbene Rechte des Vertragsgegners verletzt und diese Rechtsverletzung hat eine internationale Bedeutung. Denn selbst wenn man annimmt, daß die Verpflichtungen der vertragschließenden Staaten in ihrem gegenseitigen Verhältnis von der derogatorischen Kraft der Reichsgesetze unberührt bleiben, so hat dies doch kaum praktische Bedeutung. Praktisch würde der Anspruch des ausländischen Staates gegenüber dem deutschen Bundesstaate, der sich unter der Einwirkung von Reichsgesetzen außer Stande sieht, seine vertragsmäßigen Pflichten zu erfüllen, in den meisten Fällen ein nudum ius sein. Unter diesen Gesichtspunkten spricht zwar viel für den Standpunkt der Reichsgerichtsentscheidung von 1889 und der dort wiedergegebenen Motive zur Konkursordnung. Jedoch es überwiegt der Umstand, daß diese an sich wenig wünschenswerte Erscheinung die notwendige Folge der sich aus der Struktur des Reichs ergebenden Tatsache ist, daß die Einzelstaaten zwar vertragsfähig geblieben sind, aber in Ansehung der Gesetzgebung dem höheren Willen des Reichs in vielen Angelegenheiten unterworfen sind. Dies geht aus Art 2 R.V. hervor, und es spricht auch, wie von Laband II S. 158 A. 1 mit Recht hervorgehoben wird, die Erwägung mit, daß sonst — wie wenigstens theoretisch möglich wäre — jeder einzelne Bundesstaat einer vom Reiche beabsichtigten Gesetzgebung zuvorkommen und sie dadurch vereiteln könnte, daß er einen Staatsvertrag mit gegenteiligem Inhalt schließt. Art. 56 E.G. z. B.G.B. bestimmt:

„Unberührt bleiben die Bestimmungen der Staatsverträge, die ein Bundesstaat mit einem ausländischen Staate vor dem Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuchs geschlossen hat."

Wie in dem Kommentar von Planck, Bürgerliches Gesetzbuch Art. 56 E.G. Note 2 richtig bemerkt ist, müßte ohne diese Bestimmung die allgemeine Regel gelten, daß die Staatsverträge der Einzelstaaten wie deren Gesetze durch ein Reichsgesetz außer Kraft treten, und für die zwischen den Bundesstaaten unter einander geschlossenen Verträge bewendet es auch dabei. Dagegen wollte man die Anwendung der Regel für die mit dem Auslande geschlossenen Verträge — die das internationale Privatrecht betreffen — ausschließen. Dem Auslande gegenüber bleiben also insbesondere auch die Verträge der Einzelstaaten über solche Materien in Kraft, die durch das Bürgerliche Gesetzbuch ausschließlich und erschöpfend geregelt sind. Jedoch können für solche Materien die Einzelstaaten in Zukunft keine Verträge mehr eingehen, weil ihnen insoweit auch das Recht zur Gesetzgebung entzogen ist. Wohl aber dürfen selbst nach dem Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuchs die Einzelstaaten noch Verträge über die ihrer Gesetzgebung durch das E.G. zum B.G.B. vorbehaltenen Angelegenheiten schließen.

Dieselbe Wirkung wie die Reichsgesetze üben Staatsverträge des Reichs auf die Gesetze und die Staatsverträge der Einzelstaaten aus, d. h die Verträge des Reichs gehen den Verträgen der Einzelstaaten gemäß Art. 2 R.V. vor. Gesetze und Verträge der Einzelstaaten, die mit den Verträgen des Reichs im Widerspruch stehen, sind deshalb ipso iure aufgehoben. Gegenstandslos werden auch diejenigen Staatsverträge der Einzelstaaten, die sich inhaltlich mit den Staatsverträgen des Reichs decken; vgl. Art. 6 des Vertrages zwischen dem Deutschen Reich und der Österreich-Ungarischen Monarchie wegen Beglaubigung der von öffentlichen Behörden und Beamten ausgestellten oder beglaubigten Urkunden v. 25. Febr. 1880 R.G.Bl. 1881 S 7, vgl. Hänel, Staatsrecht I S. 537 ff., Laband II S. 156—159, v. Rönne II 2 S. 291, Meyer § 80 A. 14 S. 236, v. Seydel S. 162, Arndt S. 713 f, insbesondere Münch in Hirth's Annalen 1907 S. 161 ff. und 266 f. und die dort pro et contra angeführte Literatur.

III. Die Mitwirkung des Bundesrats und des Reichstags bei Staatsverträgen des Reichs.

1. Das Sachgebiet ihrer Mitwirkung.

Nach Art. 11 Abs. 3 erstreckt sich das Recht des Bundesrats und Reichstags zur Mitwirkung beim Abschluß von Staatsverträgen nur soweit, als die Verträge sich auf Gegenstände beziehen, die nach Art. 4 R.V. in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören. Art. 4 hat an sich nicht die Trennung des Gebiets der Gesetzgebung von dem der Verordnung, sondern die Abgrenzung der Kompetenz des Reichs von der Kompetenz der Einzelstaaten zum Gegenstande. Andererseits hat die Bestimmung des Art. 11 Abs. 3 die Tendenz zu verhindern, daß das verfassungsmäßige Recht des Bundesrats und Reichstags zur Mitwirkung bei der Reichsgesetzgebung dadurch ausgeschaltet werden könnte, daß die Reichsverwaltung ohne Zuziehung der gesetzgebenden Körperschaften im Wege eines Staatsvertrages Eingriffe in das der Gesetzgebung gehörige Gebiet vorzunehmen und dadurch die Be-

fugnisse des Bundesrats und Reichstags zu beeinträchtigen in der Lage wäre. Ausgehend von diesen beiden Voraussetzungen herrscht in der Literatur die Ansicht, daß Art. 11 Abs. 3 nicht nach seinem Wortlaut ausgelegt werden könne, weil er nicht diejenigen Gebiete der Reichsgesetzgebung treffe, die außerhalb des Art. 4 durch die Reichsgesetzgebung geregelt seien, andererseits Materien umfasse, die zwar im Art. 4 genannt seien, aber kraft besonderer Bestimmungen im Wege der Verordnung geregelt werden könnten — so u. a. Laband II S. 61 f. 126 ff., v. Rönne II 2 S. 295, Meyer § 190 A. 14 S. 704, Zorn I S. 238, Arndt S. 711 f., Anschütz Encyklopädie S. 618, Jellinek Gesetz und Verordnung S. 359. Dieser Standpunkt ist nicht zu widerlegen, obgleich es sehr schwer ist, dergestalt den klaren Wortlaut der Reichsverfassung außer Acht zu lassen. Man muß die Bestimmung des Art. 11 Abs. 3 für alle, aber auch nur für Fälle anwenden, in denen das geltende Recht für den formellen Weg der Gesetzgebung die Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags verlangt.

Nach Art. 11 Abs. 3 ist die Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags zum Abschluß von Staatsverträgen nur „insoweit" erforderlich, als die Verträge sich auf die im Art. 4 bezeichneten Materien beziehen. Daraus ergibt sich, daß — soweit eine Sonderung der einzelnen Vertragsbestimmungen möglich ist — derjenige Teil der Verträge, der nicht in die vorbezeichneten Kategorie fällt, der Zustimmung des Bundesrats und der Genehmigung des Reichstags nicht bedarf. Die Reichsverwaltung hat dies einige Male dadurch zu praktischer Bedeutung gebracht, daß sie aus umfangreichen Staatsverträgen denjenigen Teil herauszog, der einer Genehmigung der gesetzgebenden Körperschaften bedurfte, daraus ein Reichsgesetz machte und dann den übrigen Teil dem Reichstag nicht vorlegte. So ist es z. B. mit der Generalakte der Internationalen Konferenz von Algeciras v. 7. April 1906 R.G.Bl. S. 891 geschehen. Nicht die Generalakte wurde dem Reichstag vorgelegt, sondern nur das Gesetz zur Ausführung der Generalakte v. 21. Dez. 1906 R.G.Bl. S. 889, das nur diejenigen Bestimmungen der Generalakte enthält, bezüglich deren nach Art. 11 Abs. 3 R.V. die Genehmigung des Reichstags notwendig ist. Als der Präsident des Reichstags in der Reichstagssitzung v. 7. Dez. 1906 St.B. 4241 auch die Bestimmungen der Generalakte, die dem Gesetzentwurf als Anlage beigefügt war, aufrief und ihre Genehmigung feststellte, widersprach der Staatssekretär des Innern Graf Posadowsky-Wehner diesem Verfahren, berief sich auf den Wortlaut des Art. 11 Abs. 3 und fuhr fort:

„Demgemäß (nämlich gemäß Art. 11 Abs. 3) ist bisher stets so verfahren, daß aus derartigen internationalen Verträgen nur diejenigen Bestimmungen dem Reichstage zur Genehmigung behufs ihrer Gültigkeit vorgelegt sind, die nach Art. 4 R.V. zur Kompetenz des Reichstags gehören. Es kann auch nicht entgegengehalten werden, daß die Generalakte einzelne Bestimmungen enthält, die eine Abänderung unseres Handelsvertrages mit Marokko darstellen und daß eine solche Änderung auch nur in Form eines Vertrages geschehen könne. In dieser Beziehung haben die gesetzgebenden Körperschaften bereits früher in gleichem Sinne wie jetzt gehandelt, und zwar bei der Beschlußfassung über das Gesetz v. 6. Juli 1890 betr. die Konsulargerichtsbarkeit in Samoa (R.G.Bl. S. 139), über das Gesetz v. 15. Febr. 1900 betr. die Freundschaftsverträge mit Tonga

und Samoa und den Freundschafts-, Handels- und Schiffahrtsvertrag mit Zanzibar (R.G.Bl. S. 37). In beiden Fällen sind Bestimmungen von Reichsverträgen, welche die gesetzgeberische Sanktion erlangt hatten, durch Gesetze abgeändert worden, ohne daß die diese Änderungen bedingenden neuen Reichsverträge den gesetzgebenden Körperschaften zur Genehmigung vorgelegt worden sind. Nach Auffassung des H. Reichskanzlers und der Verbündeten Regierungen bedarf deshalb nur das vorgelegte Gesetz der Zustimmung des Reichstags, nicht aber die Generalakte über den Algeciras-Vertrag als solche, die lediglich zur Erläuterung und Kenntnisnahme mitgeteilt ist und die m. E. deshalb nicht zur Abstimmung gelangen kann."

Die Verfassungsmäßigkeit dieses Standpunktes kann nicht zweifelhaft sein. Wenn die Reichsverwaltung den nach Art. 11 Abs. 3 genehmigungspflichtigen Teil des Vertrages von dem übrigen Inhalt des Vertrages zu trennen in der Lage ist, so hat sie in Ansehung des Restes der Vertragsbestimmungen freie Hand. Dies ergibt sich aus der Klausel „insoweit"; vgl. auch Zorn in der D.Jur.Zeit. 1907 Sp. 90 ff.

Nicht so unbedenklich ist das Verfahren, das die Reichsverwaltung in früherer Zeit bei folgendem, ebenfalls die Frage der Genehmigungspflicht des Vertrages betreffenden Falle eingeschlagen hat. Die Reichsverwaltung hatte es abgelehnt, das mit Amerika getroffene Meistbegünstigungs-Abkommen vom Juli 1900 dem Reichstage vorzulegen, weil es nur dem faktisch bereits bestehenden Zustande entsprach. Man wird dies mit Rücksicht auf den Sinn des Art. 11 Abs. 3 rechtfertigen können, weil bei einem Handelsvertrage, der nur den tatsächlich schon vorhandenen Zustand bestätigt — wenigstens soweit es sich um die von Deutschland zu machenden Zugeständnisse handelt — nicht eigentlich ein Eingriff in die Zoll- und Handelsgesetzgebung des Reichs vorliegt, sondern nur eine Klarstellung dessen, was auch schon bisher gegolten hat, also eine authentische Interpretation. Im Hinblick auf den Wortlaut des 3. Absatzes des Art. 11 ist die Frage aber zweifelhaft; vgl. die Erklärung des Staatssekretärs des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 15. Jan. 1902 St.B. 7322 D. Übrigens sind die Handelsbeziehungen zu den Vereinigten Staaten von Amerika später durch Vertrag und Gesetz geregelt worden (R.G.Bl. 1906 S. 355, 357; 1907 S. 305).

Es gilt in Ansehung der Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags für die Verträge dieselbe Regel wie für Gesetze und Verordnungen. Die Reichsverwaltung ist stets berechtigt, über ihre verfassungsmäßigen Pflichten hinaus den Reichstag zur Mitwirkung heranzuziehen und ihm Verträge zur Genehmigung vorzulegen, auch in Fällen, in denen zum Vertragsschluß die eigene Machtvollkommenheit der Reichsverwaltung ausreicht, ebenso wie Materien, die vom Bundesrat oder dem an seiner Stelle zuständigen Organ im Wege der Verordnung erledigt werden könnten, durch Einbringung einer entsprechenden Vorlage beim Reichstage vom Bundesrat freiwillig zum Gegenstande der Gesetzgebung gemacht werden können; vgl. Art. 5 A 4 S. 184 f. Hierin liegt für die Reichsverwaltung der Weg, die politische Verantwortung auf eine größere Zahl von Schultern zu übertragen.

Dem gleichen Zweck dient es, wenn die Reichsverwaltung, wie es z. B. bei dem Zolltarifgesetz v. 25. Dez. 1902 R.G.Bl. S. 303 geschehen ist, schon von vornherein für die Vertragsverhandlungen eine freiwillige Beschränkung

durch ein Reichsgesetz sich auferlegt. Der Kaiser ist befugt, die Verhandlungen mit dem Auslande über Staatsverträge auch in den wichtigsten Angelegenheiten allein zu leiten. Der Reichstag ist verfassungsmäßig darauf beschränkt, den Vertrag in seiner Gesamtheit anzunehmen oder abzulehnen. Darin liegt eine weitgehende Freiheit für die Initiative der Reichsverwaltung, aber auch eine schwere Verantwortung. Davon entlastet sich die Reichsverwaltung zum Teil, wenn der Bundesrat und Reichstag von vornherein zur Mitarbeit für das Zustandekommen des Vertrages in gewissen Grenzen herangezogen werden. Aus technischen Gründen ist es nicht angängig, den Reichstag unmittelbar an den Verhandlungen mit den Vertretern der auswärtigen Macht teilnehmen zu lassen. Doch kann die Reichsverwaltung in der Form eines Reichsgesetzes die Billigung der gesetzgebenden Körperschaften für die in Aussicht genommenen Vertragsverhandlungen sich von Hause aus in gewissem Grade sichern, z. B. durch ein Verfahren, wie es bei dem Zolltarifgesetz von 1902 eingeschlagen wurde, der in den wichtigsten Positionen — für Getreide — einen Doppeltarif enthielt, einen Minimalsatz für die Vertrags-Konzessionen und einen Maximalsatz für den Fall, daß Handelsverträge nicht zustande kämen. Es war, nachdem dieser Zolltarif Gesetz geworden war, zu erwarten, daß die auf der Grundlage dieses Tarifs abgeschlossenen Handelsverträge logischer Weise vom Reichstage mindestens nicht mehr deshalb abgelehnt werden würden, weil die Getreidezölle zu hoch oder zu niedrig seien; bezüglich der anderen Positionen war anzunehmen, daß sie nicht in dem Maße Kampfobjekt sein und die Genehmigung der Verträge durch den Reichstag gefährden würden, wie gerade die Getreidezölle; vgl. die Bemerkungen des Abg. Graf v. Schwerin-Löwitz in der Reichstagssitzung v. 2. Dez. 1901 St.B. 2891 C und des Staatssekretärs des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 3. Dez. 1901 St.B. 2912. In einer anderen auf dieselbe Frage bezüglichen Erklärung v. 28. Okt. 1902 St.B. 6023 hob der Staatssekretär des Innern neben diesem Gesichtspunkt das analoge Verhältnis zum Bundesrat hervor, dessen Zustimmung durch ein derartiges Verfahren ebenfalls von Anfang an für die Reichsverwaltung gewonnen werden kann, und die Bedeutung, die eine solche freiwillige Bindung der Reichsverwaltung dem Auslande gegenüber hat; es wird dem Auslande gegenüber das für Verhandlungen freie Feld zwar eingeengt, aber die Situation ist geklärt und die Bevollmächtigeten des Auslands machen dann nicht mehr Vorschläge, die für die Reichsverwaltung unannehmbar sind, weil sie der dem Bundesrat und Reichstag gegenüber eingegangenen Verpflichtung widersprechen; es besteht auch nicht mehr in gleichem Maße die Gefahr, daß durch die öffentliche Meinung des Auslandes (Presse, Interessentenverbände) versucht wird, einen Druck auf die Verhandlungen auszuüben, dem nachzugeben durch die von der Reichsverwaltung übernommene Verpflichtung ausgeschlossen ist. Auch Fürst Bismarck hat in der Sitzung des Abgeordnetenhauses v. 26. April 1876 St.B. 1048 ausgeführt, daß eine über das nach der Verfassung notwendige Maß hinausgehende Zuziehung der Volksvertretung zu Staatsverträgen, also eine Zuziehung schon vor dem Abschluß der Verhandlungen für besonders wichtige Verhältnisse ein geeignetes Mittel ist, die Stellung der Regierung dem Lande gegenüber und im Verhältnis zum Vertragsgegner zu stärken und ihr für den sachlichen Inhalt der Verhandlungen eine sichere Grundlage zu geben.

2. Die Zustimmung des Bundesrats und die Genehmigung des Reichstags.

Die Frage, welche Bedeutung ein ohne die erforderliche Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags vom Kaiser abgeschlossener Staatsvertrag hat, ob er dem Auslande gegenüber gültig ist oder nicht, ist in der Literatur bestritten; vgl. Laband II S. 131 A. 1. — v. Seydel S. 163 ff., v. Rönne II 2 S. 296 ff., Zorn I S. 502 ff. u. a. sind der Ansicht, daß solche Verträge auch dem Auslande gegenüber ungültig seien, daß also die im Art. 11 Abs. 3 gegebene Regel nicht nur staatsrechtliche, sondern auch völkerrechtliche Wirksamkeit habe, während der gegenteilige Standpunkt u. a. vertreten wird von Laband II S. 129 ff., Arndt S. 705 ff., Gneist, Kommissionsbericht des preuß. Abgeordnetenhauses St.B. 1868, 1869 Bd. III Nr. 236 S. 1317 ff., Meyer § 190 S. 703; vgl. auch Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 341 ff. Die praktische Bedeutung der Frage ist gering. Denn nahezu in allen Fällen werden die Staatsverträge des Reichs erst ratifiziert und endgültig abgeschlossen, d. h. vom Kaiser unterzeichnet und die Ausfertigungen ausgetauscht, wenn die entsprechende Vorlage vom Bundesrat und Reichstage in zustimmendem Sinne erledigt ist; vgl. v. Jagemann S. 107. Vereinzelt sind allerdings Fälle vorgekommen, in denen aus dringenden Zweckmäßigkeitsgründen Staatsverträge vor der Genehmigung durch den Reichstag ratifiziert und in Kraft gesetzt werden, da der Reichstag nicht immer versammelt ist und nicht in allen Fällen um der Genehmigung eines Staatsvertrages willen sofort einberufen werden kann. Die Reichsverwaltung wird insbesondere dann vielleicht einmal die Ratifizierung eines Vertrages ohne vorausgegangene Genehmigung des Reichstags auf sich nehmen, wenn sie nach Lage der Verhältnisse, d. h. mit Rücksicht auf den Inhalt des Vertrages und die jeweilig politische Konstellation des Reichstags mit Sicherheit auf dessen nachträgliche Genehmigung rechnen kann. Ist dies geschehen und der Reichstag verweigert doch seine Genehmigung, so ist es fast bedeutungslos, ob die Reichsverwaltung völkerrechtlich das Reich gegenüber dem Auslande verpflichtet hat oder nicht. Die Reichsverwaltung ist durch das gegebene Wort und Unterschrift moralisch dem Auslande gegenüber in jedem Falle gebunden und kann und will sie den inneren Konflikt mit dem Reichstag nicht auf sich nehmen, so bleibt ihr nichts anderes übrig als den Vertrag außer Kraft zu setzen und der auswärtigen Macht zu erklären, daß sie ihre Zusage mangels der Zustimmung des Reichstags, auf dessen Widerspruch sie nicht gerechnet habe, nicht einlösen könne. Dem ausländischen Staate ist dann überlassen, welche Schlüsse er ziehen und welche Maßregeln er ergreifen will; dafür sind natürlich nicht mehr juristische, sondern nur noch politische Gesichtspunkte anwendbar. Auch wenn das Reich völkerrechtlich nicht gebunden wäre, kann niemand den ausländischen Staat hindern, aus der Tatsache, daß die Reichsverwaltung eine förmlich übernommene, sei es auch das Reich nicht bindende Verpflichtung nicht erfüllt, Veranlassung zu feindlichen Maßregeln jeder Art zu nehmen. Immerhin ist nicht zu verkennen, daß sich für die Position der Reichsverwaltung im Verhältnis zum Reichstage eine gewisse Stärkung ergibt, wenn sie der Volksvertretung gegenüber nicht nur durch ihr gegebenes Wort, sondern auch völkerrechtlich gebunden ist, und darauf kann sie sich in der

Tat berufen. Denn der von Gneist, Laband u. a. vertretenen Ansicht ist darin beizutreten, daß auch ohne die vorgeschriebene Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags der Vertrag dem Auslande gegenüber wirksam ist und daß es lediglich eine interne Angelegenheit der Reichsverwaltung ist, wie sie sich wegen eines solchen Vertrages mit dem Bundesrat und Reichstag auseinandersetzt. Diese Ansicht wird mit Recht auf die bei Laband II S. 134f. und Arndt S. 710 ausführlich wiedergegebenen Verhandlungen des konst. Reichstages v. 2. April 1867 St.B. 518f. über Art. 50 R.V. gestützt. Die Bestimmung des Art. 11, daß Staatsverträge zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Reichstages bedürfen, beruht auf einem Antrage des Abg. Lette, (Anlagen I Nr. 17 Ziff. 1 S. 41), der am 26. März 1867 St.B. 374 ohne Debatte angenommen wurde. Bei der Verhandlung über Art. 50 stellte der Abg. Erxleben den — übrigens abgelehnten — Antrag, wegen der von dem Bunde abzuschließenden Postverträge einen Hinweis auf Art. 11 in den Art. 50 aufzunehmen, und bei dieser Gelegenheit erklärte der Abg. Lette, daß mit seinem Amendement (zu Art. 11) nichts anderes gemeint sei als die entsprechende Bestimmung der preußischen Verfassung, und er und nach ihm der Abg. Erxleben hoben hervor, daß sie nur an die nachträgliche Genehmigung des Reichstags dächten. Die entsprechende Bestimmung der preußischen Verfassung — Art. 48 — lautet:

„Der König hat das Recht Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, auch andere Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Letztere bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern, sofern es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden."

Auch hier ist zwar nicht zum Ausdruck gebracht, welche Wirkung ein ohne die erforderliche Zustimmung der Kammern geschlossener Staatsvertrag ausübt. Man nimmt aber an, daß diese Bestimmung mit Rücksicht auf ihre aus der belgischen Verfassung herrührenden Ursprung nur die Bedeutung gehabt hat, den König staatsrechtlich, nicht völkerrechtlich, an die Zustimmung der Kammern zu binden. Ferner wird von denjenigen, die diese Ansicht für das Reichsrecht vertreten, geltend gemacht, daß nicht nur die Bezugnahme auf das preußische Recht in der Erklärung des Abg. Lette, sondern auch seine und des Abg. Erxleben Äußerung, daß an eine nachträgliche Genehmigung des Reichstags gedacht werde, auf die hier vertretene Ansicht hinweise, weil eine „nachträgliche" Genehmigung voraussetze, daß der Staatsvertrag auch ohne diese Genehmigung gültig, d. h. dem Auslande gegenüber gültig zustande gekommen sein müsse. Bezüglich der Zustimmung des Bundesrats gilt dasselbe, obwohl im Art. 11 R.V. die Mitwirkung des Bundesrats anders bezeichnet ist als die des Reichstags — „Zustimmung zum Abschluß" in dem einen Falle, „Genehmigung zur Gültigkeit" in dem anderen Falle — wenigstens wird diese Ansicht von Laband a. a. O. S. 137f. Meyer S. 793 und Arndt S. 711 vertreten unter Hinweis darauf, daß in den Ratifikationsurkunden der Staatsverträge der Zustimmung des Bundesrats nicht Erwähnung getan wird, während dies sicherlich geschehen würde, wenn die Tatsache der Zustimmung für die Gültigkeit des Vertrages dem Auslande gegenüber von Bedeutung wäre. Es besteht jedenfalls kein stichhaltiger Grund das Gegenteil anzunehmen. Übrigens ist die praktische Bedeutung der Frage in Ansehung des Bundesrats noch viel geringer,

weil der Fall, daß die Reichsverwaltung ohne ausreichende Fühlung mit dem Bundesrat einen Staatsvertrag schließt und dann selbst nachträglich nicht die erforderliche Zustimmung des Bundesrats erhalten kann, fast außerhalb des Bereiches der praktischen Möglichkeiten liegt.

In Ansehung des Bundesrats und des Reichstags kann man sich, abgesehen von den aus den Materialien der Verfassung entnommenen Gründen, vielleicht auch auf die Erwägung stützen, daß es der allgemeinen Tendenz der Reichsverfassung entspricht, dem Auslande gegenüber das Reich als ein streng geschlossenes, einheitliches Ganze zu behandeln, in höherem Grade, als dies von den innerpolitischen Beziehungen des Reichs gilt, und zwar aus leicht erkennbaren Gründen: Nach außen kommt es auf die Betonung der geschlossenen, in einem Zentrum vereinigten Macht an, nach innen ist die auch in den Formen festzuhaltende Anerkennung historisch begründeter und vertragsmäßig verbürgter Rechte ein für den Zusammenhalt des Reichs sehr wesentlicher Faktor. Es ist nur eine Äußerlichkeit, aber doch bezeichnend für die Tendenz, daß in den an das Ausland gerichteten Schriftstücken des Auswärtigen Amts und der diplomatischen Vertreter des Reichs ohne Scheu von einer „Kaiserlichen Regierung" gesprochen wird, während man für die inneren Beziehungen des Reichs ein solches Wort vermeidet. Denn es entspricht ebenso sehr der allgemeinen Tendenz der Reichsverfassung wie der im Art. 11 Abs. 1 gegebenen besonderen Regel, daß dem Auslande gegenüber der Kaiser als der einzige Vertreter des Reichs auftritt, während innerhalb des Reichs die verantwortlichen Personen seiner Regierung an die in der inneren konstitutionellen Verfassung des Reichs wurzelnden Machtfaktoren — Bundesrat und Reichstag — gebunden sind.

Die Reichsverwaltung ist also dem Auslande gegenüber formell legitimiert, auch Staatsverträge, die in das Gebiet der Reichsgesetzgebung fallen, zu schließen, ist aber konstitutionell — in ihrem Verhältnis zum Bundesrat und Reichstag — an dessen Zustimmung gebunden. Den Untertanen gegenüber werden die Staatsverträge durch ihre gehörige Verkündung im Reichsgesetzblatt bindend. Sieht sich die Reichsverwaltung, wie es bereits geschehen ist, aus überwiegenden Gründen der Staatsraison genötigt, den Vertrag nicht nur zu ratifizieren, sondern auch in Kraft zu setzen, bevor die Genehmigung des Reichstags beschafft werden kann, so ist es, um den verfassungsmäßigen Zustand wieder herzustellen, notwendig, daß der Reichstag dem Reichskanzler Indemnität erteilt. Dasselbe gilt für den Bundesrat, bezüglich dessen die praktische Bedeutung der Frage allerdings geringer ist, weil nach den bestehenden Verwaltungseinrichtungen dessen Zustimmung, wenn sie nicht überhaupt grundsätzlich verweigert wird, in der Regel bald zu erreichen sein dürfte. Dem Reichstage gegenüber ist aber der Fall schon wiederholt eingetreten, nämlich bei den Handelsverträgen mit Spanien von 1883 und 1894. Durch den Vertrag v. 12. Juli 1883 (R.G.Bl. S. 307) wurde vereinbart, und zwar vonseiten des Reichs „auf Grund Allerhöchster Ermächtigung und nach eingeholter Zustimmung der Verbündeten Regierungen" (vgl. R.G.Bl. S. 304), daß einige Zollermäßigungen in Deutschland alsbald, also noch ehe der Reichstag den Vertrag genehmigt habe, in Kraft treten sollten. Dieses Abkommen wurde auch ausgeführt. Laut Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 9. Aug. 1883 (R.G.Bl. 304) sollte schon v. 14. Aug. 1883 ab der deutsch-spanische Handelsvertrag vorläufig in Kraft treten.

Der Reichstag wurde alsbald berufen, um die Genehmigung nachträglich und außerdem dem Reichskanzler Indemnität zu erteilen. In der Reichstagssitzung v. 29. Aug. 1883 St.B. 1 erklärte der Staatssekretär des Innern v. Bötticher:

„Die Verbündeten Regierungen haben sich dabei zu der Auffassung geeinigt, daß auf Grund diplomatischer Verständigung zwischen den beiden Vertragsmächten eine vorläufige Inkraftsetzung der vereinbarten Zollermäßigungen unter Vorbehalt der für die definitive Gültigkeit des Vertrages erforderlichen Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags zu geschehen und daß für die darin liegende Abweichung von den Bestimmungen der Verfassung die Indemnität bei den gesetzgebenden Körpern demnächst nachzusuchen sei."

Die Indemnität wurde durch das Reichsgesetz v. 10. Sept. 1883 R.G.Bl. S. 303 erteilt. Ferner wurde der am 30. Dez. 1893 mit Spanien abgeschlossene Handelsvertrag, der am 1. Jan. 1894 provisorisch in Kraft gesetzt wurde, nachträglich vom Bundesrat und Reichstag genehmigt und dem Reichskanzler „für die provisorische Inkraftsetzung Indemnität gewährt". Bekanntmachung v. 19. Jan. 1894 R.G.Bl. S. 109. Wie Laband II S. 137 A. 1 zutreffend hervorhebt, ist es hierbei charakteristisch und liegt im Sinne der auch von Laband vertretenen Auffassung, daß die Indemnität für die „Inkraftsetzung", nicht auch für den Abschluß des Vertrages gefordert wird — mit Recht, denn darin daß der Abschluß des Vertrages vor der Genehmigung des Reichstags erfolgt, liegt kein Widerspruch gegen die Verfassung.

Der Reichstag darf die ihm vorgelegten Staatsverträge nicht abändern; er ist nur berechtigt, sie im ganzen anzunehmen oder abzulehnen, er darf zu ihnen nur ein unbedingtes Ja oder ein unbedingtes Nein aussprechen. Anderer Ansicht ist Laband II S. 147. Nach seiner Ausführung soll für den Reichstag das Recht der Amendierung zwar de facto beschränkt, aber de iure nicht ausgeschlossen sein. Laband erkennt an, daß der Inhalt und Wortlaut des Vertrages nicht unter den Organen des Reichs, sondern zwischen den Bevollmächtigten des Reichs und des fremden Staates vereinbart und festgestellt werde, ist aber gleichwohl der Ansicht, der Reichstag könne die Genehmigung des Vertrags an die Bedingung knüpfen, daß der Vertrag gewisse Abänderungen und Zusätze erhalte, und die Zulässigkeit einer solchen Beschlußfassung könne um so weniger bezweifelt werden, als dem Reichstag regelmäßig nicht der definitiv geschlossene Vertrag, sondern der Vertragsentwurf zur Genehmigung vorgelegt werde. Diesen Ausführungen kann nicht zugestimmt werden. Gegenüber Verträgen ist die Stellung des Reichstags eine andere wie bei der Reichsgesetzgebung. Für Reichsgesetze sind übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und Reichstags erforderlich und ausreichend. Aus diesem dem Worlaut des Art. 5 R.V. entsprechenden Satze ergibt sich, daß der Reichstag grundsätzlich dem Entwurf eines Reichsgesetzes gegenüber die gleichen Befugnisse hat wie der Bundesrat und daß der vom Kaiser abhängigen Reichsverwaltung hier eine entscheidende Stimme überhaupt nicht zusteht. Gegenüber Gesetzentwürfen ist also der Reichstag zur Abänderung nach jeder Richtung ebenso befugt wie der Bundesrat. Staatsverträge aber werden nach Art. 11 R.V. dem Reichstage nur zur Genehmigung vorgelegt, und nach einem allgemeinen,

zwar dem Civilrecht entnommenen, aber für das öffentliche Recht nicht weniger gültigen Rechtsgrundsatz stellt eine mit Abänderungen verbundene Genehmigung nichts anderes dar als eine bedingte Genehmigung, d. h. eine Genehmigung, die an die Bedingung geknüpft ist, daß vom Kaiser und Bundesrat ihrerseits die vom Reichstage vorgeschlagenen Abänderungen genehmigt werden. Eine bedingte Genehmigung aber bedeutet die Ablehnung des Vertrages, verbunden mit dem Vorschlage eines neuen, die beantragten Abänderungen enthaltenden Vertragsentwurfes, und mit einem auf Feststellung eines neuen Vertragsentwurfes gerichteten Beschlusse würde der Reichstag die Initiative beanspruchen, die ihm wohl für die Gesetzgebung, aber nach der klaren Bestimmung des Art. 11 nicht für Staatsverträge zusteht, da auf diesem Gebiet die Initiative eine ausschließliche Prärogative des Kaisers ist. In der Tat würde, wenn solche Abänderungsvorschläge zulässig wären, nichts anderes übrig bleiben, als daß die Bevollmächtigten des Kaisers von neuem die Verhandlungen mit dem betreffenden Auslandsstaate beginnen, und es ist gegenüber dieser Rechtslage auch unerheblich, ob dem Reichstag der durch die Verhandlungen mit der auswärtigen Macht festgestellte Vertragsentwurf oder der bereits ratifizierte Vertrag zur Genehmigung vorgelegt wird. Der Reichstag kann also die ihm vorgelegten Staatsverträge oder Vertragsentwürfe nur unbedingt annehmen oder ablehnen. Man war sich über diese Konsequenz der im Art. 11 für die Mitwirkung des Reichstags gewählten Fassung schon bei der Annahme der Reichsverfassung im Reichstage klar. Bezeichnend ist hierfür nachstehende Äußerung des Abg. Schulze (Reichstagssitzung v. 5. Dez. 1870 St.B. S. 72):

„Bei Vorlegung eines Handelsvertrages läuft die Kritik, mit der man dann in der Regel hervorzutreten außerordentlich bereit ist, schließlich stets auf den Satz hinaus: Ja, es ist vieles schlecht, aber den Vertrag zu verwerfen, geht doch nicht an, wir werden ihn schließlich mit allen Mängeln annehmen müssen."

Das Verhältnis ist analog wie bei gewissen Verordnungen des Kaisers oder des Bundesrats, für die es der Genehmigung des Reichstags bedarf. Auch hier darf im Gegensatz zu Gesetzentwürfen die Genehmigung nur unbedingt erteilt oder sie muß abgelehnt werden. Für diesen Fall erkennt dies Laband I S. 280 A. 1 an; vgl. auch die bei Art. 5 A 3a S. 173 genannten Ausführungen des Staatssekretärs des Innern Graf Posadowsky-Wehner aus der Reichstagssitzung v. 21. April 1903 St.B. 8915. Auf den vorliegenden Fall übertragen bedeuten diese Ausführungen, daß die Genehmigung mit Abänderungsvorschlägen staatsrechtlich die Ablehnung, verbunden mit der Aufstellung eines neuen, aus der Initiative des Reichstags hervorgegangenen Vertragsentwurfes darstellt. Da der Reichstag aber nicht berufen ist, in Angelegenheiten von Staatsverträgen die Initiative zu ergreifen, so folgt daraus, daß Abänderungen des Vertrages von ihm nicht vorgenommen werden dürfen; vgl. auch die vom Staatssekretär des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 11. Febr. 1905 St.B. 4481C abgegebene Erklärung:

„Der Reichstag ist nicht vertragschließend, sondern vertragschließend ist das Präsidium, S. M. der deutsche Kaiser. Der Reichstag hat nach der Reichsverfassung nur das Recht die Verträge zu genehmigen. Wer

aber nicht selbst Vertragschließender ist, sondern nur das Recht hat, einen Vertrag zu genehmigen, hat damit nicht das Recht, die Vertragsurkunde auch selbst abzuändern. Der Reichstag kann hiernach nur den Vertrag genehmigen oder ablehnen."

Im übrigen ist zu dem Begriff der Genehmigung und der Zustimmung im Sinne des Art. 11 Abs. 3 noch folgendes zu bemerken: Wie bereits ausgeführt, besteht in Ansehung der Legitimation der Reichsverwaltung dem Auslande gegenüber kein Unterschied zwischen der Zustimmung des Bundesrats", die zum Abschluß des Vertrages erforderlich ist, und der „Genehmigung des Reichstags", die zur Gültigkeit des Vertrages notwendig ist, und die Reichsverwaltung ist durch das eine Erfordernis so wenig wie durch das andere dem Auslande gegenüber eingeschränkt. Andererseits spricht die Verschiedenheit des Ausdrucks für eine Verschiedenheit der Funktionen der beiden Körperschaften. Wenn diese Unterscheidung nicht in der Stellung gegenüber dem Auslande liegen kann, so ist anzunehmen, daß sie in der konstitutionellen Stellung zur Reichsverwaltung begründet ist, und es ist nicht unwahrscheinlich, daß gerade in dem vorerwähnten Punkte der Beeinflussung des Inhalts der Verträge der Grund für die Verschiedenheit des gewählten Ausdrucks liegt, wenn auch aus dem Wortlaut keine exakte Stütze für diese Annahme sich ergibt. Der Reichstag kann die Verträge nur annehmen oder ablehnen. Etwas anderes kann freilich auch der Bundesrat nicht tun. Denn wenn man sein Zustimmungsrecht anders auslegen wollte, so würde daraus ebenfalls eine unzulässige Einschränkung der verfassungsmäßigen Prärogative des Kaisers zur ausschließlichen Initiative für den Abschluß von Staatsverträgen sich ergeben. Dagegen hat es den Anschein, als ob man die nachträgliche Zuziehung des Reichstags als die Regel, eine vorherige Fühlung mit dem Bundesrat bei den Vertragsverhandlungen aber ebenfalls als die Regel bei der Annahme dieser Verfassungsbestimmung in Aussicht genommen hätte. Innere Gründe sprechen dafür, daß für den Bundesrat ein gewisser Einfluß auch auf den Gang der Vorverhandlungen nicht ausgeschlossen werden sollte; daher soll er vor dem Abschluß zustimmen im Gegensatz zum Reichstage, bezüglich dessen nur bestimmt ist, daß zur Vermeidung der Ungültigkeit des Vertrages seine Genehmigung erforderlich ist. Eine gewisse Bestätigung hierfür ergibt sich aus nachstehender Äußerung des Reichskanzlers Fürst Bülow, in der für die geschäftliche Behandlung der Staatsverträge die gegensätzliche Stellung der Verbündeten Regierungen (nicht nur der Reichsverwaltung) zum Reichstage hervorgehoben ist; der Reichskanzler erklärte in der Reichstagssitzung v. 21. Okt. 1902 St.B. 5834:

„Es macht einen großen Unterschied, ob es sich handelt um einen Akt der Gesetzgebung, der seine Rückwirkung nur ausübt auf die Verhältnisse innerhalb des Reichs oder ob es sich handelt um Maßregeln, die ihren Schwerpunkt auf internationalem Gebiet haben. In letzterer Beziehung, wo es sich um die Rücksichten auf das Ausland handelt, müssen die Verbündeten Regierungen das größere Maß von Autorität für sich in Anspruch nehmen. Denn sie wissen genau, welche Rückwirkungen diese oder jene Maßregel haben wird auf unsere Beziehungen zum Auslande."

IV. Die Ratifikation der Staatsverträge.

Die Ratifikation ist der formelle Abschluß des Staatsvertrages. Sie stellt eine an die Regierung des betreffenden Auslandsstaates gerichtete empfangsbedürftige Willenserklärung dar. Unstreitig fällt die Ratifikation der für das Reich geschlossenen Staatsverträge in das Gebiet der völkerrechtlichen Vertretung des Reichs, ist also eine ausschließliche Befugnis des Kaisers; vgl. u. a. Laband II S. 141, v. Rönne II 2 S. 302, Zorn I S. 506 f. Die Ratifikation erfolgt durch Übergabe der von dem Kaiser unterzeichneten Vertragsausfertigung an den fremden Souverän oder dessen Bevollmächtigten gegen Empfang der von dem auswärtigen Souverän unterzeichneten Vertragsausfertigung. Der Kaiser kann seine Funktion bei der Ratifikation einschließlich der Unterzeichnung der Vertragsausfertigung durch Bevollmächtigte ausüben. Wie unter III 2 ausgeführt, ist es streitig, ob der Kaiser ohne die Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags — in den durch Art. 11 Abs. 3 bezeichneten Fällen — überhaupt dem Auslande gegenüber keine Verpflichtung eingehen kann, oder ob es sich dabei nur um eine innere konstitutionelle, das Verhältnis zum Auslande nicht berührende Beschränkung handelt. v. Rönne II 2 S. 307 und Zorn I S. 507 ff., von denen die Frage im Sinne der ersteren Alternative beantwortet wird, nehmen in Konsequenz dieser Anschauung an, daß die Ratifikation, um gültig zu sein, die vorgeschriebene Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags voraussetzt. Der entgegengesetzte, unter III 2 S. 297 f. vertretene Standpunkt führt zu dem Schluß, daß die Reichsverwaltung zwar nicht in der Lage ist, den Vertrag ohne die Mitwirkung des Bundesrats und des Reichstags in Kraft zu setzen, daß aber die Legitimation nach außen durch den Mangel der Mitwirkung dieser Körperschaften nicht beeinträchtigt wird, und die Reichsverwaltung handelt deshalb nicht verfassungswidrig, wenn sie erst nach der formellen Ratifikation des Vertrages die Genehmigung des Bundesrats und Reichstags einholt; dagegen bedarf die Reichsverwaltung der Indemnität, wenn sie den Staatsvertrag vorher in Kraft setzt. Die Reichsverwaltung kann auch, wie es ausnahmsweise geschehen ist, die formelle Ratifikation bis nach der Inkraftsetzung des Vertrages aufschieben; vgl. die von Laband II S. 141 A. 2 angeführten Beispiele R.G.Bl. 1881 S. 33 Art. 12; 1881 S. 114 Art. 18 und 1883 S. 304.

V. Die Verkündung der Staatsverträge.

Staatsverträge als solche bedürfen nicht der Verkündung. Das Reich kann sich auch durch geheime Staatsverträge, z. B. Kriegs- und Friedensbündnisse, gültig verpflichten. Die Verkündung wird erst notwendig, wenn der Staatsvertrag Bestimmungen enthält, durch welche die Untertanen verpflichtet werden sollen. Hier liegt das Erfordernis der Verkündung in der Natur der Sache, da dann die Verträge nicht nur das Reich selbst, sondern auch die Untertanen binden und dieser Zweck ohne Bekanntmachung des Inhalts der Verträge nicht erreicht werden kann. Dies ist allgemein anerkannt; vgl. Laband II S. 151 ff., Meyer § 100 O. 705. Das preuß. Ober-Verwaltungsgericht (Entsch. v. 21. April 1899 Bd. 32 S. 418) hat hieraus den Schluß gezogen, daß Personen, die nach Maßgabe des Reichsgesetzes v. 1. Juni 1870

B.G.Bl. S. 355 ihre Staatsangehörigkeit verloren haben, sich nicht auf die Verträge berufen können, die das Deutsche Reich mit einigen fremden Staaten wegen der Übernahme solcher Staatsangehörigen geschlossen hat, die sich in dem Gebiete des fremden Staates aufhalten, ohne daselbst Heimatsrechte erworben zu haben. In der Begründung der Entscheidung ist bemerkt, daß Verträge, die Gesetzeskraft nach Maßgabe des Art. 11 Abs. 3 nicht erhalten haben — die infolgedessen auch nicht verkündet sind — an einem durch Reichsgesetz geschaffenen Rechtszustande nichts ändern können, daß sie zwar für die vertragschließenden Staaten völkerrechtliche Verbindlichkeiten begründen, daß aber die Untertanen keine Ansprüche daraus herleiten können, sondern daß es für sie bei der Geltung des Reichsgesetzes bewendet.

Die Verkündung erfolgt durch einen Abdruck des Staatsvertrages im Reichsgesetzblatt oder auch — bei minder wichtigen Verträgen — in einem anderen amtlichen Blatt. Die letztere Verkündungsart ist von Laband II S. 120, 152 A. 1, v. Seydel S. 166, Zorn I S. 512 A. 36 u. a. als unzulässig unter Berufung auf Art. 2 R.V. bezeichnet. Hier wird ebenso wie für Verordnungen diese Ansicht nicht als richtig anerkannt. Es ist nicht notwendig, für die Verkündung von Staatsverträgen Art. 2 R.V. anzuwenden, denn diese Bestimmung bezieht sich (vgl. oben S. 37, 55) nur auf Reichsgesetze im formellen Sinne, d. h. auf Vorschriften, die gemäß Art. 5 R.V. im Wege der Gesetzgebung zustande gekommen sind, und Zweckmäßigkeitsgründe sprechen gegen die Verwendung des Reichsgesetzblatts für die Verkündung minder wichtiger Staatsverträge, da hierdurch eine die Übersichtlichkeit gefährdende Überlastung des Reichsgesetzblatts herbeigeführt wird. Die Notwendigkeit der Verkündung folgt nicht aus Art. 2 R.V., sondern mangels einer für Staatsverträge des Reichs erlassenen besonderen Bestimmung aus dem allgemeinen Grundsatz, daß Rechtsvorschriften, um befolgt werden zu können, dem Untertanen bekannt sein müssen. Es ist deshalb auch nicht notwendig, die Form der Verkündung auf Art. 2 R.V. zu stützen, sondern es genügt, wenn der Reichskanzler für eine ausreichende Bekanntmachung der von den Untertanen zu befolgenden Vorschriften der Staatsverträge Sorge trägt. Seine Verantwortlichkeit erstreckt sich darauf, daß er für diese Bekanntmachung Mittel und Wege wählt, die nach allgemeinen Anschauungen zweckmäßig sind. Auch ist es mangels einer positiven Bestimmung der Reichsverfassung nicht als unbedingt notwendig anzusehen, daß die Tatsache der verfassungsmäßigen Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags bei der Bekanntmachung mitgeteilt wird, denn auch die sonstigen, für das rechtmäßige Zustandekommen des Vertrages bestehenden Voraussetzungen werden nicht oder nicht immer mitgeteilt, ohne daß dies von der staatsrechtlichen Theorie angefochten wird. Wenn, wie es bisweilen der Fall ist, die die Gegenzeichnung enthaltene Unterschrift des Reichskanzlers auch nicht abgedruckt wird, so mag dies im Verhältnis zu dem bei der Reichsgesetzgebung beobachteten, übrigens durch keine positive Vorschrift bestimmten Verfahren eine Anomalie darstellen, aber Bedenken gegen die Gültigkeit und Vollständigkeit der Bekanntmachung ergeben sich auch hieraus nicht. Gerichts- und Verwaltungsbehörden werden nach dem Vorhandensein der nicht mitgeteilten Voraussetzungen für das verfassungsmäßige Zustandekommen der Staatsverträge — Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags, Gegenzeichnung des Reichskanzlers usw. — nur zu forschen haben, wenn begründete Bedenken bestehen, daß etwas dar-

an nicht in Ordnung ist; denn Formfehler können nach dieser Richtung unmöglich vermutet werden. Natürlich wird dabei vorausgesetzt, daß die Bekanntmachung nicht in einer beliebigen Druckschrift, sondern — wenn nicht im Reichsgesetzblatt — dann in einem anderen amtlichen Blatt erfolgt, dessen Herstellung eine Garantie dafür bietet, daß seine amtlichen Veröffentlichungen mit Wissen und Willen des Reichskanzlers oder eines seiner verantwortlichen Stellvertreter erfolgen; anderer Ansicht ist Laband II S. 152 A. 1 und die dort angeführten Schriftsteller. Die hier vertretene Ansicht steht in Übereinstimmung mit einer von Laband a. a. O. angeführten und von ihm angefochtenen Entsch. des Reichsgerichts v. 24. Jan. 1898, die in der Beilage zum Reichsanzeiger 1898 S. 125 ff. abgedruckt ist.

Im Reichsgesetzblatt wird gewöhnlich neben dem Originaltext eine Übersetzung abgedruckt. Maßgebend ist natürlich bei Differenzen zwischen Original- und Übersetzungstext der erstere. Wenn neben dem deutschen Text ein französischer abgedruckt ist, so ist in der Regel der französische der Originaltext, weil französisch die Sprache der Diplomatie ist und weil demzufolge die Einigung über den Inhalt des Vertrages auf Grund des französischen Textes stattgefunden hat. Fehler der Übersetzung können nach dem Originaltext jederzeit korrigiert werden, denn die Übersetzung ist nur ein sprachliches Hülfsmittel und staatsrechtlich ohne Bedeutung; vgl. die Erklärung des Staatssekretärs des Innern, Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 7. Dez. 1906 St.B. 4241, Zorn in der D.Jur.Zeit. 1907 S. 89 f. und Pohl in Hirth's Annalen 1907 S. 154 ff.

VI. Die Ausführung der Staatsverträge.

Für die Ausführung der Staatsverträge Sorge zu tragen, liegt der Reichsverwaltung ob. Die erforderlichen Ausführungsvorschriften werden gemäß Art. 7 vom Bundesrat, und wenn es sich um Angelegenheiten handelt, für die der Kaiser die höchste Verwaltungsinstanz bildet — auswärtige Politik, Konsulatswesen, Landheer und Marine, Post und Telegraphen — von der Reichsverwaltung allein erlassen. Ist zur Ausführung noch eine Mitwirkung des ausländischen Staats erforderlich, so können die Ausführungsvorschriften in Form eines Vertrages vereinbart werden, der einer neuen Genehmigung des Reichstags nicht bedarf, weil er keinen Eingriff in die Reichsgesetzgebung enthält — ebenso Laband II S. 153, Zorn I S. 508. Die Gegenzeichnung des Reichskanzlers ist natürlich gemäß Art. 17 R.V. stets erforderlich. Geht aber der von der Reichsverwaltung allein geschlossene Vertrag über die Grenzen des Gebietes hinaus, innerhalb deren die Reichsverwaltung, sei es auch unter Mitwirkung des Bundesrats, oder letzterer ausschließlich zum Erlaß von Verordnungen befugt ist, so ist die Genehmigung des Reichstages selbst in noch so dringenden Fällen notwendig, weil die Reichsverfassung kein Notverordnungsrecht kennt und deshalb vom Bundesrat oder Reichskanzler auch auf dem Gebiete des Vertragsrechts nicht entsprechende Befugnisse ausgeübt werden dürfen. Andernfalls muß der Reichstag um Indemnität ersucht werden; vgl. R.G.Bl. 1883 S. 303. Eine Ausnahme besteht nur auf Grund des Art. 50 Abs. 2 für das Post- und Telegraphenwesen. Hier kann der Kaiser selbständig auch solche Verträge schließen, die materiell nicht mehr in das Gebiet der Aus-

führungsvorschriften, sondern in das der Gesetzgebung fallen würden. Diese Bestimmung ist durch Art. 48 Abs. 2 R.V. in Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen gebracht, weil danach die entsprechenden Festsetzungen, wenn sie sich ausschließlich auf das Inland beziehen, ebenfalls nicht im Wege der Gesetzgebung, sondern in dem der Verordnung geregelt werden. Übrigens steht nichts entgegen, daß der Reichstag in der Form eines Reichsgesetzes auch für andere Materien dem Kaiser oder Bundesrat die Ermächtigung gewährt, Staatsverträge, zu denen an sich die Genehmigung des Reichstages erforderlich wäre, selbständig zu schließen. Dies wird insbesondere dann geschehen können, wenn der Inhalt des Vertrages schon in dem Ermächtigungsgesetz einigermaßen bestimmt ist und wenn den Exekutivorganen des Reichs — Kaiser und Bundesrat — für die Durchführung der auswärtigen Politik des Kaisers außerordentliche, sofort wirksame Mittel an die Hand gegeben werden sollen. Ein Beispiel bieten die Reichsgesetze betr. die Handelsbeziehungen zum Britischen Reiche v. 20. Dez. 1905 R.G.Bl. S. 773, v. 16. Dez. 1907 R.G.Bl. S. 771 und v. 13. Dez. 1909 R.G.Bl. S. 979, durch die der Bundesrat ermächtigt ist, England und den britischen Kolonien für die Zeit bis Ende 1907 bez. Ende 1909 und Ende 1911 die Meistbegünstigung zu gewähren. Eine ähnliche Ermächtigung wurde gegenüber den Vereinigten Staaten von Amerika dem Bundesrat für die Zeit bis zum 30. Juni 1907 durch das Reichsgesetz v. 26. Febr. 1906 (R.G.Bl. S. 355) gegeben, während seit diesem Zeitpunkt die Handelsbeziehungen zu den Vereinigten Staaten durch einen Vertrag geregelt sind (R.G.Bl. 1907 S. 305).

VII. Die Aufhebung der Staatsverträge.

Staatsverträge verlieren ihre Kraft, und zwar, wenn sie für eine bestimmte Zeit eingegangen sind, ohne weiteres mit dem Ablauf dieser Zeit. Ist die Zeit nicht schon von Anfang an bestimmt, enthält aber der Vertrag eine Kündigungsklausel, so steht es im freien Ermessen des Kaisers, ob er von der Klausel Gebrauch machen will oder nicht. Man braucht sich für diese Feststellung nicht nur darauf zu stützen, daß Bundesrat und Reichstag durch die vorbehaltlose Genehmigung des Vertrages in allen seinen Teilen auch die Kündigungsklausel gebilligt und damit dem Kaiser das freie Kündigungsrecht ausdrücklich eingeräumt haben. Der Kaiser hat vielmehr dieses Recht ipso iure nach Art. 11 R.V., weil er nach Abs. 1 des Art. 11 bezüglich des Vertragsrechts grundsätzlich unbeschränkt und weil nach Abs. 3 eine Ausnahme von dieser Regel nur soweit zugelassen ist, als es sich um den Abschluß bestimmter Verträge handelt. Als eine Ausnahmebestimmung ist diese Vorschrift nicht extensiv auszulegen. Die Tätigkeit des Bundesrats und Reichstags ist verfassungsgemäß beendet, sobald der Vertrag auf Grund ihrer Zustimmung bez. Genehmigung ins Leben getreten ist. Wollen sie erreichen, daß der Vertrag eine bestimmte Dauer habe, so bleibt den gesetzgebenden Körperschaften nur übrig, darauf hinzuwirken, daß die Dauer schon durch den Vertrag begrenzt werde. Gebunden ist der Kaiser nur durch den Inhalt des Vertrages selbst, also bloß dem Ausland gegenüber. Die Rücksicht auf das Ausland gestattet es allerdings der Reichsverwaltung nicht, den Vertrag vor der vereinbarten Zeit außer Kraft zu setzen, es sei denn, daß die besonderen, dem Völkerrecht

angehörigen Gründe vorliegen, z. B. Nichterfüllung des Vertrages durch das Ausland, welche Repressalien des Reichs rechtfertigt, Einspruch einer dritten Macht, der als gerechtfertigt anerkannt werden muß, eine wesentliche Änderung der Verhältnisse, bei deren Voraussicht der Vertrag nicht geschlossen worden wäre u. a. Sind solche oder die vertragsmäßigen Voraussetzungen für die Kündigung gegeben, so ist die Kündigung lediglich Sache des freien Willensentschlusses des Kaisers; er kann den Vertrag, ohne an die Mitwirkung des Bundesrats oder Reichstags gebunden zu sein, insbesondere auch deshalb kündigen, weil er die Fortsetzung des Vertragsverhältnisses als den Interessen des Reichs nicht mehr entsprechend ansieht. Der abweichenden Ansicht Laband's II S. 154 A. 1 kann nicht beigetreten werden. Laband nimmt zwar an, daß in der Genehmigung der Kündigungsklausel durch den Bundesrat und Reichstag zugleich die Ermächtigung für den Kaiser liegt, den Vertrag selbständig außer Kraft zu setzen, sobald die Voraussetzungen für die Kündigung, d. h. der dafür bestimmte Zeitpunkt eingetreten ist. Von dem hier vertretenen, auf den Wortlaut des Art. 11 gestützten Standpunkt aus bedarf es dieser Ermächtigung nicht; auch wenn der Vertrag keine Kündigungsklausel enthält, ist der Kaiser dem Bundesrat und Reichstag gegenüber an keine Zeitgrenze gebunden, sondern er ist nur dem Auslande gegenüber gebunden und kann den Vertrag jederzeit aufheben, sobald mit dem betreffenden Auslandsstaate eine nachträgliche Einigung über die Aufhebung des Vertrages zustande gekommen ist oder sobald die oben erwähnten Fälle eingetreten sind, die aus Gründen des Völkerrechts zur einseitigen Aufhebung des Vertrages berechtigen, und zwar ist die Wahrnehmung dieses Rechts auf Grund des Art. 11 Abs. 1 eine ausschließliche Prärogative des Kaisers; vgl. Müller, Zolltarif, Reichsverfassung, Geschäftsordnung des Reichstags in Hirth's Annalen 1902 S. 733 ff. Eine Bestätigung hierfür kann aus folgendem Vorgang entnommen werden, bei dem es sich zwar in tatsächlicher Beziehung um eine andere als die vorliegende Frage handelte, der aber dem Reichskanzler Veranlassung zu einer allgemeinen, auch die vorliegende Frage beantwortenden Erklärung gab. Zur dritten Beratung der Brüsseler Zuckerkonvention war ein Antrag Herold und Gen. gestellt worden:

„Daß die Ratifikation der Brüsseler Konvention nicht früher erfolgen darf, als das Gesetz wegen Abänderung des Zuckersteuergesetzes im Reichsgesetzblatt veröffentlicht ist und daß zu einer Verlängerung der Konvention die Zustimmung des Reichstags erforderlich ist."

Gegen diesen Antrag wandte der Präsident des Reichstags Graf Ballestrem in der Reichstagssitzung v. 11. Juni 1902 St.B. 5609 A folgendes ein:

„Unsere Geschäftsordnung kennt nur zwei Wege, auf denen Vorlagen der Verbündeten Regierungen verabschiedet werden. Diese werden, nachdem sie eventuell geschäftsordnungsmäßig abgeändert sind, vom Reichstag angenommen oder abgelehnt. Eine Annahme, die an Bedingungen, Voraussetzungen oder Erwartungen geknüpft ist, kennt unsere Geschäftsordnung nicht. Daher bin ich nicht in der Lage (den Antrag ad 1 der Kommission sowie) den Antrag Herold mit dem dazu gestellten Zusatzantrag hier zur Abstimmung zu bringen."

Hierzu ist zu bemerken, daß der Reichstag Staatsverträge im Gegensatz zu Gesetzen nicht amendieren darf — vgl. oben III 2 S. 299 f. — und da

er andererseits, wie der Präsident mit Recht bemerkte, die Annahme auch nicht an Klauseln binden, sondern nur unbedingt erklären oder unbedingt verweigern darf, so ergibt sich, daß der Reichstag nicht in der Lage ist, in den Vertrag irgend eine zeitliche Beschränkung zu bringen, die von der Reichsverwaltung nicht schon von Hause aus in den Vertrag aufgenommen worden ist. Die Frage der zeitlichen Beschränkung behandelte von prinzipiellem Standpunkte aus der Reichskanzler Fürst Bülow in nachstehender Erklärung St.B. 5609 A:

„Namens der Verbündeten Regierungen muß ich diesen Antrag für unannehmbar erklären. Wenn die Verbündeten Regierungen im vorliegenden Falle dem in diesem Antrage enthaltenen Grundsatz zustimmen wollten, (gemeint ist der zweite Teil des Antrages betr. Verlängerung der Konvention), so könnte die gleiche Forderung aus dem Reichstag heraus gegenüber allen kündbaren internationalen Abkommen des Reichs erhoben werden. Das hohe Haus hat als gesetzgebende Versammlung zu erwägen und zu beschließen, ob es einem ihm von den Verbündeten Regierungen vorgelegten derartigen internationalen Abkommen seine Zustimmung erteilen will oder nicht. Ist die Zustimmung aber erteilt, so muß es der Erwägung der Verbündeten Regierungen überlassen bleiben, selbst den Zeitpunkt zu wählen, der geeignet ist, den bestehenden Zustand zu ändern und die durch den Vertrag für das Reich geschaffenen Verhältnisse auf eine neue Grundlage zu stellen. Eine vorherige parlamentarische Erörterung dieses Zeitpunktes und die öffentliche Mitteilung der maßgebenden Erwägungen ist sachlich ausgeschlossen. Der Exekutive muß das Recht gewahrt bleiben, nach ihrem Ermessen und der jeweiligen Sachlage auch die Kontinuität eines bestehenden Zustandes bis auf weiteres aufrecht zu erhalten."

Eine weitere Frage ist es, ob die Änderung der Staatsform die Geltung der Staatsverträge berührt. Zorn I S. 516 verneint es, abgesehen von dem Falle, daß die Staatsform bei Abschluß des Vertrages eine unzweifelhafte Voraussetzung gewesen ist. Grundsätzlich ist dies richtig, d. h. staatsrechtlich und völkerrechtlich sollte es eigentlich so sein, daß auch bei Änderungen der Staatsform sich die neuen Machthaber als Rechtsnachfolger der früheren fühlen und sich an deren Verpflichtungen für gebunden halten. Tatsächlich ist es oft nicht der Fall, und wie es auch in anderen Angelegenheiten des internationalen Verkehrs geschieht, spielen Fragen der Politik nicht selten in der Praxis eine größere Rolle als die Fragen des — übrigens ungeschriebenen — Rechts. Selbst ein nur auf Personenfragen beruhender Regierungswechsel ist oft für die loyale Ausführung und für die Kündigung der von einer früheren Regierung geschlossenen Staatsverträge von der größten Bedeutung. Staaten, in denen das parlamentarische System scharf ausgebildet ist, in denen also die Regierung mehr oder weniger zufälligen Parlamentsmehrheiten unterworfen ist und deshalb oft selbst und mit ihr die Richtung der Politik gewechselt wird, bieten daher für den Abschluß von Staatsverträgen nicht die gleichen Voraussetzungen, wie Staaten mit einer ruhigen und stetigen Politik und einem auch bei dem Wechsel der Parlamente und Regierungsvertreter feststehenden Punkte der staatlichen Macht.

Für das Reich wird allgemein angenommen, daß es bezüglich der von Preußen geschlossenen Staatsverträge, soweit sie ausschließlich Reichs-

angelegenheiten darstellen, als Rechtsnachfolger eingetreten ist. Dies ist z. B. für den zwischen Preußen und den Vereinigten Staaten von Amerika geschlossenen Meistbegünstigungsvertrag seinerzeit anerkannt worden. Soweit die preußischen Staatsverträge aber Angelegenheiten betreffen, die nicht ausschließlich Reichsangelegenheiten darstellen, sind diese Verträge dadurch, daß Preußen sich mit den anderen deutschen Bundesstaaten zum Reich verbunden und auf das Reich einen wesentlichen Teil seiner Staatsfunktionen übertragen hat, überhaupt nicht berührt worden. Dies ist z. B. für den zwischen Preußen und den Vereinigten Staaten von Amerika geschlossenen Auslieferungsvertrag v. 16. Juni 1852 in einem von dem nach Amerika geflüchteten Bankier Terlinden angestrengten Habeas corpus-Verfahren von dem höchsten Gerichtshof der Vereinigten Staaten in der Entscheidung v. 24. Febr. 1902 anerkannt worden (mitgeteilt in der D.Jur.Zeit. 1902 S. 348 VI); der amerikanische Gerichtshof hat sich darauf berufen, daß auch das Deutsche Reich wiederholt den Fortbestand des Auslieferungsvertrages anerkannt habe.

Artikel 12.

Dem Kaiser steht es zu, den Bundesrat und den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen.

I. Die Prärogative des Kaisers.
II. Die Berufung.
III. Die Eröffnung.
IV. Die Vertagung.
V. Die Schließung.

I. Die Prärogative des Kaisers.

Die ausschließliche Befugnis des Kaisers zur Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schließung des Bundesrats und Reichstags ist eine Einrichtung, die, mag auch ihre praktische Bedeutung mit Rücksicht auf andere, das freie Ermessen des Kaisers hierbei einschränkende Verfassungsvorschriften nicht allzu groß sein, doch bei voller Wahrung des konstitutionellen Charakters des Reichs und unbeschadet der Tatsache, daß das Reich keine Monarchie im eigentlichen Sinne des Wortes ist, die monarchische Spitze des Reichs entschieden zum Ausdruck bringt. Dieses Recht ist ein weiterer Belag für die sehr komplizierte Konstruktion der höchsten Gewalt im Reiche, für die das Prinzip einer wechselseitigen Beschränkung der Reichsverwaltung und des Bundesrats wesentlich ist. Nicht nur die gesetzgebenden Körperschaften des Reichs, sondern mit dem Bundesrat sogar derjenige Faktor, der auch auf dem Gebiete der Verwaltung in gewissen Grenzen die höchste Staatsgewalt innehat, können ohne einen kaiserlichen Willensakt ihre Tätigkeit nicht beginnen und müssen sie auf den Befehl des Kaisers aufgeben oder wenigstens unterbrechen — vorbehaltlich der aus Art. 13, 14, 25, 26 und 69 R.V. sich für das freie Ermessen des Kaisers ergebenden Beschränkungen.

Die Berufung bedeutet den Ruf an den Bundesrat und Reichstag, sich am Orte der Tagung zu versammeln.

Die Eröffnung bedeutet die der Berufung und der Versammlung folgende Aufforderung, die Tätigkeit zu beginnen.

Die Vertagung bedeutet die Unterbrechung der Tätigkeit für kurze Zeit; sie unterbricht nicht die Kontinuität der Beratungen, sodaß nach Ablauf der Vertagungsfrist die Verhandlungen an derselben Stelle fortgesetzt werden können, bei der sie vor der Vertagung angelangt waren.

Die Schließung bedeutet die Unterbrechung für längere, unbestimmte Zeit. Sie hat für den Bundesrat und Reichstag zur Folge, daß die Körperschaft, deren Beratungen geschlossen sind, von neuem berufen und eröffnet werden muß, und sie unterbricht für den Reichstag die Kontinuität der Beratungen.

Die Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schließung ist ein Recht, das der Kaiser in seiner Eigenschaft als solcher und nicht als König von Preußen ausübt. Dieses staatsrechtliche Verhältnis kommt dadurch zum Ausdruck, daß die entsprechenden Kaiserlichen Verordnungen im Namen des Reichs erlassen werden, nicht jedoch im Namen der Verbündeten Regierungen, wie v. Seydel S. 168 annimmt — zu vgl. aus neuerer Zeit R.G.Bl. 1903 S. 289; 1905 S. 763; 1907 S. 25; 1909 S. 941.

II. Die Berufung.

Für den Bundesrat ist die Berufung außer Übung gekommen und hat seit 1883 nicht mehr stattgefunden, sodaß seit diesem Zeitpunkt der Bundesrat tatsächlich permanent ist; vgl. v. Jagemann S. 88, v. Seydel S. 168. Dies ist darauf zurückzuführen, daß bei der Entwicklung, die das Reich genommen hat, die Geschäftslage des Bundesrats derart geworden ist, daß die Unterbrechungen der Sitzungen nur noch den Charakter von Ferien haben. Der Umstand, daß die außerpreußischen Bundesstaaten Gesandtschaften am preußischen Hofe halten und daß die Gesandten zugleich die Eigenschaft von Bundesratsbevollmächtigten haben, führt außerdem dazu, daß mindestens ein Teil der Bevollmächtigten dauernd seinen Wohnsitz am Sitz des Bundesrats hat; vgl. Zorn I S. 159. Gegenüber dieser tatsächlichen Entwicklung ist aber festzuhalten, daß von Rechtswegen der Bundesrat sich ebensowenig wie der Reichstag aus eigener Initiative, sondern nur auf Anordnung des Kaisers versammeln kann. Er tritt nach den Bestimmungen der Verfassung nur periodisch zusammen und ist also keine ständige Körperschaft, wie es im alten Deutschen Bunde der Bundestag in Frankfurt a. M. war und wie es dem Begriff eines Reichsministeriums entsprechen würde, mit dem der Bundesrat aber auch schon aus anderen, noch mehr ins Gewicht fallenden Gründen nicht zu vergleichen ist; vgl. Art. 6 I 2 S. 193 f. und Laband I S. 253.

Bezüglich des Reichstags dagegen ist die Berufung von praktischer Bedeutung. Der Reichstag darf sich nicht von selbst versammeln. Treten die Mitglieder des Reichstags ohne kaiserliche Berufung zusammen, so bilden sie eine Vereinigung von Privatpersonen, die gültige Reichstagsbeschlüsse nicht fassen kann und auf welche die Vorschriften des allgemeinen Rechts, insbesondere des Vereins- und Versammlungsrechts unter Ausschluß des Schutzes der Immunität Anwendung finden. Nach Art. 13 muß die Berufung des Reichstags alljährlich stattfinden. Offenbar ist dies mit Rücksicht auf den nach Art. 69 alljährlich festzustellenden Etat vorgeschrieben.

Für den Fall der Auflösung ergibt sich aus den durch Art. 25 bestimmten Fristen eventuell die Notwendigkeit, daß die Berufung in demselben Jahre wiederholt wird. Ob außer dem Fall der Auflösung der Reichstag in demselben Jahre wiederholt berufen werden kann, ist in der Reichsverfassung zwar nicht ausdrücklich bestimmt, doch ist das Recht des Kaisers hierzu unbestritten; es ergibt sich daraus, daß die Verfassung nach dieser Richtung keine einschränkende Bestimmung enthält — ebenso u. a. Laband I S. 317, v. Rönne I S. 255f., Arndt S. 130 — vgl. die bei v. Rönne I S. 256 A. 4 angeführten Präzedenzfälle.

III. Die Eröffnung.

Die Eröffnung bezeichnet den Anfang der Sitzungsperiode. Art. 77 Abs. 1 der preuß. Verfassungsurkunde bestimmt:

„Die Eröffnung und die Schließung der Kammern geschieht durch den König in Person oder durch einen dazu von ihm beauftragten Minister in einer Sitzung der vereinigten Kammern."

Die Reichsverfassung enthält keine entsprechende ausdrückliche Vorschrift, daß die Eröffnung und Schließung des Reichstags auch durch den Reichskanzler geschehen könne. Es ist aber in der Praxis unbestritten, daß dies zulässig ist, wie es überhaupt möglich ist, mangels entgegenstehender Verfassungsbestimmungen, daß kaiserliche Befugnisse vom Kaiser der von ihm bestimmten Persönlichkeit — unter Verantwortung des Reichskanzlers — delegiert werden. Art. 12 insbesondere hat nur die Bedeutung, das Recht des Kaisers im Verhältnis zum Bundesrat und Reichstag festzustellen, nicht aber die persönliche Ausübung vorzuschreiben; ebenso Arndt S. 136, dagegen v. Seydel S. 292.

Es entspricht der Praxis, daß bei der Eröffnung des Reichstags dessen bevorstehende Tätigkeit mittels einer Thronrede erörtert wird. Natürlich können auf Grund der selbstverständlichen Befugnis des Kaisers, politische Angelegenheiten zum Gegenstande einer Erklärung zu machen, in der Thronrede auch andere, die Tätigkeit des Reichstags nicht unmittelbar berührende politische Fragen behandelt werden. Für den Inhalt der Thronrede trägt der Reichskanzler die politische Verantwortung. Daß dabei Erklärungen, die der Kaiser namens der Verbündeten Regierungen abgibt — das sind vorzugsweise diejenigen, die sich auf Gesetzesvorlagen beziehen — und Erklärungen, die der Kaiser im Gebiete seiner eigenen Machtvollkommenheit abgibt, z. B. in Angelegenheit der auswärtigen Politik, unter Umständen für die Frage der Zulässigkeit einer Kritik und der Wahrnehmung berechtigter Interessen bei der Kritik nach verschiedenen rechtlichen Gesichtspunkten beurteilt werden können, ist in dem Urteil des Reichsgerichts v. 15. Juni 1899 (1. Strfs. Bd. 32 S. 236) ausgeführt.

An dem durch die Einberufungs-Verordnung festgesetzten Tage versammeln sich die Reichstagsabgeordneten an der vom Kaiser bestimmten Stelle — bisher stets in Berlin — der Kaiser oder der von ihm bestimmte Kommissar verliest die Thronrede und darauf erklärt der Reichskanzler oder sein Stellvertreter im Namen der Verbündeten Regierungen auf Befehl des Kaisers den Reichstag für eröffnet.

IV. Die Vertagung.

Auch die Vertagung ist das ausschließliche Recht des Kaisers. Doch ist dieses Recht beschränkt durch die Bestimmung des Art. 26 R.V., wonach die Vertagung ohne Zustimmung des Reichstags die Frist von 30 Tagen nicht übersteigen und während derselben Session nicht wiederholt werden darf. Die Vertagung bedeutet im Gegensatz zur Schließung, daß die Geschäfte des Reichstags nicht abgeschlossen, sondern nach Ablauf der Vertagungsfrist an dem Punkte fortgesetzt werden, an welchem sie vor der Vertagung unterbrochen worden sind. Die Schließung führt die sogen. „Diskontinuität" herbei, d. h. auf Grund des Wortlauts der Reichsverfassung, auf Grund einer wörtlichen Auslegung des Begriffs der „Schließung" ist von Anfang an in der Praxis und Theorie angenommen worden und unbestritten geblieben, daß die Schließung die bis dahin nicht vollständig erledigten Arbeiten des Reichstags radikal vernichtet, sodaß alle Lesungen, Kommissionsberatungen usw. von neuem begonnen werden müssen, ja sogar daß der Reichstag, wenn er nach der Schließung wieder zusammentritt, sich von neuem konstituieren muß. Die Geschäftsordnung des Reichstags hat dies im Anschluß an die Praxis des preußischen Landtages durch § 70 anerkannt:

> „Gesetzesvorlagen, Anträge und Petitionen sind mit dem Ablaufe der Sitzungsperiode, in welcher sie eingebracht und noch nicht zur Beschlußnahme gediehen sind, für erledigt zu erachten."

Dieser grundsätzliche Unterschied zwischen Vertagung und Schließung ist auch in einem Urteil des Reichsgerichts v. 25. Febr. 1892 (3. Strfs. Bd. 22 S. 379) und in der Theorie allgemein anerkannt; so u. a. von Laband I S. 317, Zorn I S. 243, v. Rönne I S. 261, II 1 S. 16; Arndt S. 133.

Die Frage, ob die Kommissionen des Reichstags während der Vertagung ihre Tätigkeit fortsetzen dürfen, kann zweifelhaft sein. Die Verfassung bestimmt hierüber nichts. In der Reichstagssitzung v. 16. Juni 1882 St.B. 511 ff., wurde darüber verhandelt, ohne daß es zu einer Beschlußfassung kam. Dagegen hat der Reichstag in der Sitzung v. 28. Juni 1890 (St.B. 654 ff.) ohne Widerspruch der Verbündeten Regierungen beschlossen, nachdem er einer Vertagung bis zum 18. Nov. 1890 zugestimmt hatte:

> „Die zur Vorberatung des Gesetzentwurfs betr. die Abänderung der Gewerbeordnung — Nr. 4 der Drucksachen — gewählte Kommission zu ermächtigen, behufs weiterer Fortführung dieser Vorberatung bereits vom 4. November d. J. ab zusammenzutreten."

Hierin liegt ein Präzedenzfall, auf Grund dessen man die sonst recht zweifelhafte Frage auf sich beruhen lassen kann. Der Beschluß des Reichstags ist als richtig anerkannt u. a. von Laband I S. 318 A. 2, Arndt S. 133 — anderer Ansicht Meyer § 131 A. 6 S. 449 — zweifelhaft v. Seydel S. 206. In der Folgezeit sind noch weitere Fälle vorgekommen; vgl. V.

Die Immunität der Abgeordneten besteht während der Vertagung ebenfalls fort, wie das Reichsgericht in der oben angeführten Entsch. v. 25. Febr. 1892 angenommen hat.

Von der im Art. 12 und 26 vorgesehenen Vertagung, die zu bestimmen ein ausschließliches Recht des Kaisers ist, muß die kurze Unterbrechung der

Sitzungen unterschieden werden, die der Reichstag, bez. dessen Präsident auf Grund der Geschäftsordnung festsetzt und die nach dem Sprachgebrauch des Parlaments ebenfalls Vertagung genannt wird. Nach dieser Richtung bestimmt § 37 der Geschäftsordnung des Reichstags:

„Der Präsident eröffnet und schließt die Sitzung; er verkündet Tag und Stunde der nächsten Sitzung."

Diese sogen. Vertagung tritt im Laufe des gewöhnlichen Geschäftsganges ein, wenn die Tagesordnung in der Sitzung nicht erledigt ist oder wenn die nächste Sitzung wegen Festtagen, Mangel an Verhandlungsstoff oder aus anderen Gründen um einige Tage hinausgeschoben wird; vgl. Laband I S. 318, Meyer S. 450, Arndt S. 131.

V. Die Schließung.

Der einzige Unterschied zwischen Vertagung und Schließung besteht darin, daß die Schließung die Kontinuität der Reichstagsgeschäfte unterbricht, die Vertagung nicht, und bei der Frage, ob der Reichstag vertagt oder geschlossen werden soll, kann für die Reichsverwaltung nur die Erwägung maßgebend sein, ob sie es für zweckmäßig hält, die Kontinuität der Reichstagsgeschäfte zu unterbrechen oder nicht. Sie ist hierin frei und auch durch Beschlüsse des Bundesrats nicht gebunden. Nach dieser Richtung ist folgende Äußerung des Staatssekretärs des Innern Graf Posadowsky-Wehner aus der Reichstagssitzung v. 12. Dez. 1905 (St.B. 237 C) bemerkenswert:

„In den ersten elf Jahren des Bestehens des deutschen Reichs, wo die großen gesetzlichen Grundlagen für den Ausbau des Reichs gelegt wurden, hat eine Vertagung des Reichstags überhaupt nicht stattgefunden, und da 1898 und 1903 Schluß der Legislaturperiode war, ist seit 1896 überhaupt nur zweimal, nämlich 1897 und 1901 ein Schluß der Session erfolgt. Die Diskontinuität der Parlamente herbeizuführen, beruht auf einem wichtigen monarchischen Recht, das verfassungsmäßig die Krone jederzeit nach ihrem eigenen Ermessen zu üben befugt ist ..... Alle die Gesetze, die damals noch nicht erledigt waren, liegen dem Reichstag jetzt ziemlich unverändert zur Beschlußfassung wieder vor. Es ist hiernach ganz ausgeschlossen, daß dadurch, daß die Regierung von ihrem Recht die Diskontinuität Ihrer Verhandlungen (herbeizuführen) Gebrauch gemacht, irgend ein sachlicher Schade für die Arbeiten des hohen Hauses herbeigeführt ist."

Die Erklärung bezog sich darauf, daß die Reichsverwaltung im Reichstage angegriffen worden war, weil sie die Schließung und nicht die Vertagung des Reichstages angeordnet hatte. In dem Schlusse der Erklärung ist des einen Grundes gedacht, der — neben anderen — möglicherweise für die Reichsverwaltung maßgebend sein kann, um die Schließung und damit die Diskontinuität herbeizuführen. Wenn der Reichstag nach der Schließung zusammentritt, ist dasjenige Gesetzgebungsmaterial, das ihm nicht mehr vorgelegt wird, für ihn nicht mehr vorhanden. Ist der Reichsverwaltung an der Erledigung eines Gesetzentwurfs nichts mehr gelegen, so kann sie ihn zwar, solange er nicht vom Reichstage verabschiedet ist, jederzeit zurückziehen. Eine förmliche Rücknahme erübrigt sich aber und der damit eventuell verbundene Eklat wird vermieden, wenn die Situation es

gestattet, die Session vor der vollständigen Erledigung zu schließen; dann kann die nochmalige Vorlegung des Entwurfs einfach unterlassen werden. Will die Reichsverwaltung dagegen dem Reichstage nach dem Wiederbeginn seiner Tätigkeit dasselbe Material vorlegen, so kann für sie, wenn sie die Schließung der Zeit und Arbeit ersparenden Vertagung vorzieht, der Wunsch maßgebend sein, dem Reichstag Gelegenheit zu geben, zu bereits von ihm in Angriff genommenen Vorlagen nochmals Stellung zu nehmen, die sich vielleicht auf Grund neuen Materials, veränderter Umstände, neuer Beweisgründe der Vertreter der Verbündeten Regierungen ändern kann.

Die Reichstagskommissionen dürfen — im Gegensatz zu der Vertagung — nach der Schließung ihre Tätigkeit nicht fortsetzen. Das einzige Mal, als hiervon eine Ausnahme gemacht wurde, ist dies durch ein besonderes Reichsgesetz geschehen. Das Gesetz v. 23. Dez. 1874 R.G.Bl. S. 194 betr. die geschäftliche Behandlung der Entwürfe der Reichsjustizgesetze hat bestimmt, daß die zur Vorberatung dieser Gesetzentwürfe eingesetzte Kommission des Reichstags ermächtigt sein solle, ihre Verhandlungen nach dem Schlusse der Reichstagssession von 1874 bis zum Beginne der nächsten ordentlichen Session des Reichstags fortzusetzen, und daß der Reichstag in einer der folgenden Sessionen der Legislaturperiode in die weitere Beratung der Gesetzentwürfe einzutreten habe. Diese Regelung wurde durch das Reichsgesetz v. 1. Febr. 1876 R.G.Bl. S. 15 prolongiert, und durch das Gesetz v. 20. Febr. 1876 R.G.Bl. S. 23 eine entsprechende Bestimmung für die Behandlung des Entwurfs der Konkursordnung gegeben. In späteren Fällen hat man sich bei der Beratung umfangreicher Gesetzentwürfe dadurch geholfen, daß man den Reichstag vertagte und die zur Vorberatung dieser Gesetzentwürfe eingesetzten Kommissionen fortarbeiten ließ, so z. B. bei der großen Reform der Gewerbeordnung, den Arbeiter-Versicherungsgesetzen, dem Bürgerlichen Gesetzbuch und dem Zolltarifgesetz von 1902; das auf letzteren Fall bezügliche Reichsgesetz betr. die geschäftliche Behandlung des Entwurfs eines Zolltarifgesetzes v. 20. Juni 1902 R.G.Bl. S. 235 war nicht notwendig, um der Kommission ihre Tätigkeit zu gestatten, sondern nur um für die Mitglieder der Kommission den Bezug einer Entschädigung zuzulassen; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 28. April 1902 St.B. 5117 A.

Dagegen bedeutet die Schließung und die dadurch hervorgerufene Diskontinuität nicht etwa, daß auch die vom Reichstag vollständig erledigten Vorlagen, d. h. seine gültigen Beschlüsse dadurch hinfällig wurden. Vielmehr kann der Bundesrat Beschlüsse des Reichstags auch nach Schluß der Session und selbst nach Schluß der Legislaturperiode der Verabschiedung von Gesetzen zugrunde legen; vgl. Art. 5 A 3 f S. 176 ff.

Artikel 13.

Die Berufung des Bundesrates und des Reichstages findet alljährlich statt und kann der Bundesrat zur Vorbereitung der Arbeiten ohne den Reichstag, letzterer aber nicht ohne den Bundesrat berufen werden.

Die Bestimmung des Art. 13, daß der Bundesrat und der Reichstag alljährlich berufen werden müssen, steht im Zusammenhange mit Art. 69,

wonach der Reichshaushalts-Etat alljährlich durch Gesetz festgestellt werden muß. Die Tätigkeit des Bundesrats und Reichstags kann also schon aus diesem Grunde in keinem Jahre ganz entbehrt werden.

Nach dem Wortlaut des Art. 13 kann der Bundesrat nur dann ohne den Reichstag berufen werden, wenn dies zur Vorbereitung von Arbeiten erforderlich ist, deren weitere Erledigung dem später einzuberufenden Reichstag obliegt. Diese Bestimmung ist nach der Praxis gegenstandslos, denn schon seit langer Zeit ist die Geschäftslage des Bundesrats derart, daß seine Anwesenheit zur Vorbereitung der dem Reichstage zu machenden Vorlagen dauernd erforderlich ist. Seit 1883 hat keine förmliche Einberufung des Bundesrats mehr stattgefunden, weil seitdem der Bundesrat nicht aufgehört hat versammelt zu sein; vgl. Art. 12 II. Ein Widerspruch zu der Bestimmung des Art. 13 liegt in dieser Praxis ebensowenig wie in den durch mehrere Jahre fortgesetzten Vertagungen des Reichstags, die eine alljährliche Berufung des Reichstags ebenfalls erübrigen, weil im Sinne des Zweckes der Verfassungsbestimmung nicht die alljährliche Berufung, sondern nur der Umstand wesentlich ist, daß die gesetzgebenden Körperschaften in jedem Jahre versammelt sind; vgl. v. Seydel S. 168.

Aus Art. 13 ergibt sich zugleich eine Begrenzung der Frist, binnen welcher nach Ablauf der Legislaturperiode Neuwahlen vorgenommen werden müssen. Auch in diesem Falle ist dafür zu sorgen, daß der Reichstag alljährlich einberufen werden kann. Darauf weist mit Recht Laband I S. 296 hin. Für den Fall der Auflösung des Reichstags ist die Frist für die Neuwahlen und die neue Berufung durch Art. 25 besonders bestimmt.

Artikel 14.

Die Berufung des Bundesrates muß erfolgen, sobald sie von einem Drittel der Stimmenzahl verlangt wird.

Gegenüber dem faktisch bestehenden Zustande ist die Bestimmung des Art. 14 gegenstandslos wegen des bereits bei Art. 12 II und Art. 13 hervorgehobenen Umstandes, daß seit vielen Jahren der Bundesrat mit Rücksicht auf seine Geschäftslage dauernd versammelt ist. Da aber dieser Zustand nur tatsächlich und nicht verfassungsmäßig besteht, so wird durch Art. 14 ein schon durch seine Existenz bedeutungsvolles Minoritätsrecht begründet. Der Antrag von 20 Stimmen kann stets die Berufung des Bundesrats herbeiführen. Es könnte also gegen den Willen Preußens die Berufung des Bundesrats beantragt werden von Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden und Hessen gemeinschaftlich, die zusammen über 20 Stimmen verfügen, oder von den übrigen kleineren Staaten, denen sogar noch eine Stimme fehlen kann. Die über ein Drittel der Stimmen verfügenden kleinsten Deutschen Staaten haben kaum den territorialen Umfang und die Einwohnerzahl einer größeren preußischen Provinz.

Artikel 15.

Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist.

Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.

A. Der Reichskanzler als Vorsitzender im Bundesrat und Leiter der Geschäfte.

1. Die Doppelstellung des Reichskanzlers im Bundesrat als Reichskanzler und als preußischer Bundesratsbevollmächtigter.
2. Die Ernennung des Reichskanzlers durch den Kaiser.
3. Der Vorsitz im Bundesrat.
4. Die Leitung der Geschäfte.

B. Die Stellvertretung des Reichskanzlers.

1. Die Einwirkung des Stellvertretungsgesetzes auf Art. 15.
2. Das Vorrecht Bayerns auf die Stellvertretung.

A. Der Reichskanzler als Vorsitzender im Bundesrat und Leiter der Geschäfte.

1. Die Doppelstellung des Reichskanzlers im Bundesrat als Reichskanzler und als preußischer Bundesratsbevollmächtigter.

Der Wirkungskreis des Reichskanzlers ist im Art. 15 nicht erschöpfend bezeichnet. Vielmehr wird Art. 15 durch Art. 17 ergänzt, und ohne vorläufig die Frage zu beantworten, ob Art. 15 sich nur auf die Tätigkeit bezieht, die der Reichskanzler im Bundesrat ausübt, kann jedesfalls soviel festgestellt werden, daß wenn der Reichskanzler auch bisher tatsächlich stets preußischer Bundesratsbevollmächtigter gewesen ist, er in seiner Eigenschaft als Reichskanzler im Bundesrat Interessen und Geschäfte wahrzunehmen hat, die von denen des Bevollmächtigten eines Einzelstaats spezifisch verschieden sind. Die Reichsverfassung setzt — man muß sagen: ohne Not und ohne inneren Grund — voraus, daß der Reichskanzler zu den Bevollmächtigten des Bundesrats gehört, und Fürst Bismarck hat überhaupt bestritten, daß dies verfassungsmäßig notwendig sei: offenbar dachte er dabei weniger an den Wortlaut des Art. 15 als an den allgemeinen Charakter seiner Stellung, der nicht die Verbindung mit einem Bundesstaate, sondern die paritätische Wahrnehmung der Interessen des Reichs für und nötigenfalls auch gegen die Bundesstaaten wesentlich ist; vgl. die bei Art. 9 A. 1 S. 259 angeführte Erklärung des Fürsten Bismarck in der Reichstagssitzung v. 24. Jan. 1882 St.B. 893 und die unten angeführte Erklärung in der Reichstagssitzung v. 13. März 1877 St.B. 127 sowie die Ausführungen in Fürst Bismarcks „Gedanken und Erinnerungen" Bd. II Kap. 33. Daß der Reichskanzler nach der Verfassung nicht nur Vorsitzender, sondern auch Mitglied des Bundesrats sein muß, wird in der staatsrechtlichen Literatur fast allgemein geschlossen aus den im Abs. 2 des Art. 15 enthaltenen Worten „Durch jedes andere Mitglied des Bundesrats"; so Laband I S. 254 f. (mit Angabe der weiteren Literatur), v. Seydel S. 168, v. Rönne I S. 207, Arndt S. 97. Hiergegen lassen sich stichhaltige Gründe nicht anführen. Wenn die Reichsverfassung bestimmt, daß der Reichskanzler sich bei den ihm durch Art. 15 Abs. 1 übertragenen Geschäften durch jedes „andere" Mitglied des Bundesrats vertreten lassen kann, so ist in diesem Wortlaut

allerdings enthalten, daß der Reichskanzler selbst eins der Mitglieder sein muß, und da der Kaiser als solcher keine Mitglieder ernennen kann, der Bundesrat vielmehr nur aus den Bevollmächtigten der Einzelstaaten besteht, so bleibt nichts anderes übrig, als daß der Reichskanzler zum Bevollmächtigten eines der Einzelstaaten ernannt werden muß. Es ist naturgemäß und liegt im Interesse der Sache, daß der Reichskanzler, da er ein Mitglied des Bundesrats sein muß, zu den preußischen Mitgliedern gehört und daß sich in seiner Person die zwischen dem Deutschen Kaiser und dem König von Preußen bestehende Personeneinheit gewissermaßen fortsetzt, aber eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit ist es nicht; mindestens ist es durch keine positive Bestimmung der Verfassung vorgeschrieben. Die Frage, ob der Reichskanzler preußischer Bevollmächtigter sein müsse, ist in der staatsrechtlichen Literatur bestritten. Bejaht wird die Frage u. a. von Laband I S. 254, 350 und Zorn I S. 160, verneint u. a. von Seydel S. 169 und Arndt S. 98. Laband und Zorn berufen sich darauf, daß wenn der Reichskanzler die Stimme irgend eines anderen Bundesstaats führen würde, sich der Fall ereignen könnte, daß die Regierung dieses Bundesstaats die Ernennung zum Bundesratsmitglied zurücknähme, während der Kaiser dem Reichskanzler als solchem die Entlassung nicht erteile; dann würde im Widerspruch zu Art. 15 der Reichskanzler seine Stellung als solcher behalten, aber seine Stellung als Bundesratsmitglied verlieren. Hiergegen ist einzuwenden, daß in einem derartigen Falle die Regierung des betreffenden Bundesstaats gewiß nicht einseitig vorgehen, sondern sich mit dem Kaiser ins Einvernehmen setzen würde, daß aber, wenn dies nicht der Fall wäre — d. h. wenn die Frage nur nach der theoretischen Seite beurteilt werden soll — es entweder dem Kaiser übrig bliebe, den Reichskanzler nunmehr zum preußischen Bevollmächtigten zu ernennen oder dafür Sorge zu tragen, daß er von irgend einem anderen Staate als dessen Bevollmächtigter ernannt werde. Jedesfalls liegt in der Erwägung der möglichen Abberufung des Reichskanzlers aus seinem Amt als Bundesratsbevollmächtigter kein staatsrechtlich zwingender Grund gegen die hier vertretene Ansicht; mit der Abberufung des Reichskanzlers aus dem Amt als Bundesratsbevollmächtigter würde allerdings eine für sein Amt als Reichskanzler wesentliche Voraussetzung verloren gehen, aber wenn nicht durch die Übertragung der Stimme eines anderen Staates Abhülfe geschaffen werden soll — und dies könnte jederzeit geschehen — so würde eben die Entlassung des Reichskanzlers eine staatsrechtliche Notwendigkeit sein, die sich sich aus dem Verlust seiner Eigenschaft als Mitglied des Bundesrats ergibt. Aus allgemeinen politischen Gründen liegt natürlich nichts näher, als daß der Reichskanzler, wenn er schon eine der Stimmen der Einzelstaaten führen soll, die preußische führt. Eine unbedingte Notwendigkeit aber ist es nicht nur staatsrechtlich nicht, sondern auch nicht einmal unter politischen Gesichtspunkten, denn der Reichskanzler kann seinen Einfluß auf die Abgabe der preußischen Stimmen außerhalb des Bundesrats geltend machen, und dies dürfte sogar in der Regel geschehen. Hier wird auf die Feststellung, daß die Verbindung des Reichskanzleramts mit dem eines preußischen Bundesratsbevollmächtigten nicht notwendig ist, deshalb besonderes Gewicht gelegt, weil darin ein wichtiges Anzeichen für die ebenso staatsrechtlich wie politisch bedeutsame Tatsache liegt, daß das Hauptgewicht des Wirkungskreises des Reichskanzlers im Bundesrat nicht in der

Führung der preußischen Stimmen, sondern in der Wahrnehmung der Interessen des Reichs liegt; vgl. die Erklärung, die Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 25. Jan. 1873 abgab:

„Der Reichskanzler, möge er nun ein Preuße oder Bayer sein, uns steht er nicht als Preuße oder Bayer, uns steht er nur als Deutscher gegenüber . . . .“

sowie folgende Erklärung des Reichskanzlers Fürst Bülow aus der Reichstagssitzung v. 1. Mai 1907 St.B. 1269 (bei Gelegenheit der Erörterung über die Braunschweigische Thronfolgefrage):

„Ich bin im Bundesrat nur Organ des Reichs in seiner Gesamtheit und dabei stimmführender Vertreter Preußens, ich bin nicht Organ für die Vertretung der Einzelinteressen der verschiedenen Bundesregierungen und Bundesstaaten. Für diese Interessen sind die Bundesratsvertreter die gegebenen Organe.“

Dieser Erklärung ist beizustimmen, soweit es sich um die politische Stellung des Reichskanzlers im Bundesrat handelt. Es muß auch im Bundesrat jemand vorhanden sein, der die Interessen des Reichs, der Gesamtheit, gegenüber den einzelnen Gliedern wahrnimmt, und es entspricht dem Geist der Verfassung, daß dies die für den Reichskanzler gegebene Rolle ist. In der Verfassung ist es äußerlich dadurch kundgegeben, daß der Reichskanzler für die Ausübung der ihm durch Art. 15 für den Bundesrat zugewiesenen Funktionen ebenfalls durch den Kaiser, nicht durch den König von Preußen, ernannt wird; damit ist zum Ausdruck gekommen, daß der Reichskanzler auch im Bundesrat die kaiserlichen Rechte und Pflichten wahrzunehmen, also vorzugsweise die Interessen des Reichsganzen gegenüber den Interessen der einzelnen Bundesglieder zu vertreten hat. Der Reichskanzler wird dieser seiner politischen Aufgabe nur gerecht, wenn er sich im Bundesrat lediglich als Organ des Reichs und nicht als Organ Preußens fühlt. Um der formalen Vorschrift der Reichsverfassung zu genügen, muß er allerdings auch die Stimmen eines Bundesstaats führen, und aus naheliegenden Zweckmäßigkeitsgründen ist dies bisher stets die Stimme Preußens gewesen, aber die Stellung des Reichskanzlers im Bundesrat kommt klarer zum Ausdruck, wenn man sich vorstellt, daß diese Funktion für seine verfassungsmäßigen Aufgaben im Bundesrat nicht wesentlich ist.

Daß die Verbindung des Reichskanzleramts mit der Führung der preußischen Stimmen verfassungsrechtlich nicht notwendig ist, hat Fürst Bismarck insbesondere in der Reichstagssitzung v. 13. März 1877 St.B. 127 zum Ausdruck gebracht:

„Der H. Vorredner (Abg. Hänel) meinte, es sei u. a. nicht möglich, daß der Reichskanzler nicht zugleich die preußische Stimme führe. Ich halte dies doch für möglich — ich halte es nicht für nützlich (d. h. die Trennung wäre nicht nützlich). Der Reichskanzler braucht nach der Verfassung, wie ich glaube, gar nicht Mitglied des Bundesrats zu sein. Nach der Verfassung führt er den Vorsitz in demselben, und insoweit ein Vorsitz ohne Mitgliedschaft denkbar ist, wäre es auch möglich, daß er nicht Mitglied wäre.“

In dem letzteren Punkte hat sich Fürst Bismarck, wie fast allgemein anerkannt ist, geirrt. Ein Vorsitz ohne gleichzeitige Mitgliedschaft ist kaum denkbar, und die Reichsverfassung weist allerdings durch die Worte „jedes

andere Mitglied" auf die Zugehörigkeit des Reichskanzlers zum Bundesrat hin. Aber die Verbindung des Reichskanzleramts mit der Führung der preußischen Stimme ist, wie Fürst Bismarck mit Recht erklärt hat, wenn auch im allgemeinen opportun, so doch nicht notwendig. Es sei übrigens noch erwähnt, daß ein anerkannter Führer des Zentrums der Abg. Windthorst in der Reichstagssitzung v. 5. Dez. 1870 St.B. 80 mit Bezug auf den Reichskanzler äußerte: „Der ist gar kein Preuße, der ist eben Bundeskanzler." Der Reichskanzler ist freilich im Bundesrat auch „Preuße", aber er ist es nur nebenbei, und indem er gleichzeitig die Geschäfte des Reichskanzlers und eines preußischen Bevollmächtigten versieht, hat er im Bundesrat eine Doppelstellung, deren beiderseitige Funktionen scharf zu unterscheiden sind. Darauf wies Fürst Bismarck in einer Erklärung hin, die er in der Reichstagssitzung v. 26. März 1884 St.B. 224 abgab:

„Ich kann Anträge im Bundesrat nur auf Veranlassung S. M. des Kaisers, resp. Königs von Preußen stellen, je nachdem sie geschäftsleitende Anträge des Reichskanzlers oder gewöhnliche Anträge sind, die jedes Mitglied stellen könnte."

Hierbei ist zu beachten, daß ein Stimmrecht der Reichskanzler natürlich nur soweit hat, als er in Vertretung der preußischen Regierung als deren stimmführender Bevollmächtigter tätig ist. Denn die sogen. Präsidialstimme ist nichts anderes als die preußische Stimme; eine Präsidialstimme neben der preußischen gibt es nicht; vgl. Hänel, Studien II S. 24 ff. Der Geschäftskreis, den der Reichskanzler als solcher im Bundesrat hat, erschöpft sich einmal in den Anordnungen geschäftsleitender Art, für die er als Vorsitzender kompetent ist, und vor allem in der Geltendmachung seines politischen Einflusses im Sinne eines Ausgleichs der partikularistischen Interessen mit der Tendenz, eine Verständigung unter den Einzelstaaten herbeizuführen und die Interessen des Reichs wahrzunehmen. Diese Wirksamkeit entzieht sich naturgemäß der Abstimmung. Soweit der Reichskanzler förmliche Anträge stellt, also Dinge zur Sprache bringt, über die abgestimmt wird, ist er stets als Vertreter der preußischen Regierung tätig. Eine Divergenz mit Preußen, d. h. mit den anderen preußischen Bevollmächtigten und der für die Instruktion der preußischen Bevollmächtigten maßgebenden und verantwortlichen preußischen Staatsregierung ist dann begrifflich ausgeschlossen; es müssen mindestens etwaige Meinungsverschiedenheiten hierüber als ein preußisches Internum außerhalb des Bundesrats ausgetragen werden und in dieser staatsrechtlichen Konstruktion der Verhältnisse liegt allerdings ein starkes Moment, um nicht zu sagen eine politische Notwendigkeit dafür, daß der Reichskanzler in der preußischen Staatsregierung entscheidenden Einfluß hat; vgl. Laband I S. 218 A. 1.

2. Die Ernennung des Reichskanzlers durch den Kaiser.

Nach Art. 15 ist es der Kaiser, nicht der König von Preußen, der den Reichskanzler zu ernennen hat. Dies deutet, wie zu 1 hervorgehoben, auf eine von Preußen losgelöste Stellung des Reichskanzlers im Bundesrate hin. Im Art. 15 ist der Wirkungskreis gekennzeichnet, den der Reichskanzler im eigenen Namen ausübt, im Art. 17 derjenige, den er als kontrasignierender Minister des Kaisers besitzt; Art. 17 setzt also voraus, daß der Kaiser seine Zustimmung zu dem betreffenden Akt auch nach außen in ver-

pflichtender Form durch eine eigene, vom Reichskanzler gegenzuzeichnende Willensäußerung kundgibt. Natürlich ist aber in dem Recht des Kaisers, den Reichskanzler zu ernennen, auch die Befugnis inbegriffen, zu dem ganzen Umfang seiner Tätigkeit Stellung zu nehmen, ungeachtet dessen, daß im Rahmen des Art. 15 der Reichskanzler im eigenen Namen handelt und sich auf kaiserliche Erlasse, die nach außen wirksam werden sollen, nicht stützen kann. Auch bezüglich des durch Art. 15 bezeichneten Wirkungskreises handelt der Reichskanzler daher konstitutionell, wenn er aus einer erheblichen Divergenz seiner Überzeugung mit den Befehlen des Kaisers die Konsequenz zieht, seine Stellung aufzugeben. Nach dieser Richtung besteht zwischen den im Art. 15 und Art. 17 bezeichneten Geschäften des Reichskanzlers kein Unterschied.

Über die Vorbildung und die sonstigen persönlichen Eigenschaften, die das Amt des Reichskanzlers erfordert, enthält die Reichsverfassung keine Bestimmung. Der für die Auswahl dem Kaiser zur Verfügung stehende Personenkreis ist daher gesetzlich in keiner Weise beschränkt.

3. Der Vorsitz im Bundesrate.

Über die Funktionen, die dem Reichskanzler bei Ausübung des Vorsitzes zukommen, nähere Bestimmungen zu treffen, ist Sache der Geschäftsordnung des Bundesrats, also eine innere Angelegenheit des Bundesrats. Verfassungsgemäß kann sich aber der Vorsitz des Reichskanzlers nur auf die formelle Leitung der Geschäfte beziehen. Denn der Bundesrat stellt keine Behörde, insbesondere auch nicht etwa eine oberste Verwaltungsbehörde des Reichs dar, bei der eine materielle Leitung der Geschäfte überhaupt nur in Frage kommen könnte — ebenso das Reichsgericht (Urt. v. 14. Dez. 1882 — 3. Strsf. Bd. 7 S. 384). Zu den Geschäften der formalen Leitung, die dem Reichskanzler in seiner Eigenschaft als Vorsitzenden des Bundesrats obliegen, gehört die Sorge dafür, daß die Verordnungen des Bundesrats, die nicht nur für den inneren Dienst der Behörden bestimmt sind, sondern für das Publikum Rechte und Pflichten begründen sollen, gehörig bekannt gemacht werden; vgl. Laband II S. 102.

4. Die Leitung der Geschäfte.

Die Stellung des Reichskanzlers wurde durch Amendements, die im konstituierenden Reichstage gestellt und von den Verbündeten Regierungen angenommen wurden, schließlich ganz anders geregelt, als es dem Regierungsentwurf entsprach; vgl. Hänel, Studien II S. 9ff. Die Wirkung der Änderung ist kurz und treffend vom Fürsten Bismarck in der Reichstagssitzung v. 5. März 1878 St.B. S. 342 dahin charakterisiert worden:

„Nun wurde durch den Art. 17 die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines kontrasignierenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssekretärs für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preußischen Ministerium, wie es ursprünglich die Meinung war, sondern zu der eines leitenden Reichsministers heraufgeschoben."

Art. 15 lautete ursprünglich:

„Das Präsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrate den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet."

Abgesehen von verschiedenen anderen, im Zusammenhang mit Art. 17 zu erwähnenden Amendements beantragte der Abg. v. Bennigsen (Anl. 1867 Nr. 48 S. 56) im Art. 15 hinter den Worten „Leitung der Geschäfte" einzufügen „des Bundesrats". Dies hätte bei der damaligen Fassung des Entwurfs, der den Art. 17 nicht in seiner jetzigen Gestalt enthielt, zur Folge gehabt, daß die anderen, neben den Funktionen des Bundesrats vorhandenen Geschäfte der Reichsverwaltung, insbesondere diejenigen, die dem Kaiser übertragen sind, nicht vom Reichskanzler hätten wahrgenommen werden können, da dessen Funktionen allein auf die Geschäfte des Bundesrats beschränkt gewesen wären. Dann hätte für die Leitung der in die Kompetenz der kaiserlichen Gewalt fallenden Reichsgeschäfte irgend eine andere Reichsbehörde geschaffen werden müssen, und dies war in der Tat die Absicht des Antragstellers, der ein Reichsministerium im Auge hatte. Nachdem Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 27. März 1867 St.B. 388 (die Ausführungen sind bei Art. 6 I 2 S. 194 genannt) den Plan eines Reichsministeriums mit Entschiedenheit bekämpft hatte, wurde das Amendement v. Bennigsen abgelehnt.

Gleichwohl wird von den meisten Schriftstellern des Staatsrechts die Meinung vertreten, daß die in dem Antrag Bennigsen enthaltene Absicht, den Begriff der „Leitung der Geschäfte" auf den dem Reichskanzler innerhalb des Bundesrats zustehenden Wirkungskreis einzuschränken, im Art. 15 doch enthalten sei; so u. a. Laband I S. 356, Meyer § 135 A. 5 S. 461, v. Seydel S. 170, Zorn I S. 160, Arndt S. 686 A. 1, Smend, die Stellvertretung des Reichskanzlers in Hirth's Annalen 1906 S. 321ff. Die gegenteilige Ansicht ist nur von Joël und Hensel in Hirth's Annalen 1878 S. 402ff bez. 1882 S. 2ff. vertreten worden.

Die herrschende Meinung weist auf den Zusammenhang hin, in welchem die Bestimmung stehe, auf ihre Entstehungsgeschichte und ferner darauf, daß die Kompetenz des Reichskanzlers in Ansehung seiner ministeriellen Geschäfte durch Art. 17 bestimmt sei. Hiergegen ist einzuwenden, daß aus dem äußeren Zusammenhang nichts für diese einschränkende Auslegung des Wortes „Leitung der Geschäfte" gefolgert werden kann. Denn einmal steht Art. 15 nicht weit vom Art. 17, der sich unstreitig auf die ministerielle Kompetenz des Reichskanzlers bezieht. Ferner enthält Art. 15 die erste Erwähnung des Reichskanzlers in der Reichsverfassung und es liegt deshalb nahe, in diesem Artikel auch eine allgemeine Bestimmung für seinen Wirkungskreis zu suchen und zu finden, und endlich ist zu berücksichtigen, daß Art. 15 in demjenigen Abschnitt der Reichsverfassung steht, der überschrieben ist „Präsidium", nicht in dem Abschnitt „Bundesrat". Dies beweist freilich noch nichts nach der positiven Richtung, aber es steht wenigstens der Ansicht entgegen, daß schon aus dem Zusammenhang sich die Einschränkung der Bestimmung auf die Sphäre des Bundesrats ergebe. Was die Entstehungsgeschichte des Art. 15 anbetrifft, so ist es richtig, daß in dem ursprünglichen Regierungsentwurf Vorschriften über die ministerielle Tätigkeit des Reichskanzlers nicht enthalten waren und daß Art. 15 aus einer Zusammenziehung der Art. 12 und 16 dieses Entwurfs — allerdings nicht ohne Veränderung des Wortlauts — entstanden ist. Aber durch die nachträgliche Annahme des Art. 17 und mehr noch infolge der, nicht sowohl in der Fassung des Art. 17 als in den hierauf bezüglichen Verhandlungen

des Reichstages zum Durchbruch gekommenen Überzeugung, daß dem Reichskanzler noch ein umfassender Wirkungskreis außerhalb des Bundesrats bevorstehe, hat unter dem Einfluß einer von dieser Neuregelung ausgehenden Rückwirkung Art. 15 eine andere Bedeutung bekommen. Man hätte, wenn man dies vermeiden wollte, dem Wortlaut nur die außerordentlich naheliegende Fassung zu geben brauchen:

„Der Vorsitz und die Leitung der Geschäfte im Bundesrate steht dem Reichskanzler zu . . .“

Da dies unterblieb, so ist man berechtigt, den Art. 15 nach dem Wortlaut auszulegen, den die Bestimmung nun einmal hat, zumal überwiegende und dem konstitutionellen Geist der Verfassung entsprechende Zweckmäßigkeitsgründe dafür sprechen. Es würde sonst nämlich überhaupt an einer Verfassungsbestimmung fehlen, auf Grund deren der Reichskanzler als der Chef der Reichsverwaltung angesehen werden könnte. Art. 17 insbesondere überträgt dem Reichskanzler die Leitung der Geschäfte nicht und enthält keine Vorschrift, die sich als eine umfassende und erschöpfende Bestimmung der Kompetenz des Reichskanzlers darstellt. Art. 17 bestimmt vielmehr nur, daß kaiserliche Erlasse der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfen und daß der Reichskanzler durch die Gegenzeichnung die Verantwortung übernimmt. Nach dieser Bestimmung, wenn sie durch Art. 15 nicht ergänzt würde, dürfte der Reichskanzler ohne kaiserlichen Erlaß kein, sei es auch unbedeutendes Geschäft der Exekutive ausführen. Nun können ihm allerdings durch kaiserliche von ihm gegenzuzeichnende Erlasse beliebig viele und weitreichende General- und Spezialvollmachten erteilt werden. Aber es ist nicht anzunehmen, daß die Einschränkung auf diese Möglichkeit im Sinne der Verfassung liegt. Art. 15 enthält vielmehr eine verfassungsmäßige Garantie dafür, daß die Leitung der Geschäfte nicht anderen, z. B. unverantwortlichen Stellen übertragen werden kann, eine Garantie, die im Art. 17 nicht enthalten ist, weil dort nur der Spezialfall der kaiserlichen Erlasse behandelt ist. Auch bei der hier vertretenen Auslegung des Art. 15 ergibt sich aus dieser Bestimmung keine Konkurrenz der Befugnisse des Reichskanzlers mit den auf Art. 11 und anderen Vorschriften der Reichsverfassung beruhenden Regierungsrechten des Kaisers. Der Kaiser hat und behält das ihm durch Art. 11 R.V. übertragene Präsidium des Bundes mit allen durch Art. 11 und andere Bestimmungen der Reichsverfassung daraus abgeleiteten Konsequenzen. Der Reichskanzler ist und bleibt der abhängige Beamte des Kaisers, der vom Kaiser ernannt und entlassen wird, aber die Reichsverfassung schließt es durch Art. 15 aus, daß die Leitung der Reichsverwaltung, die seit der Gründung des Reichs — unter dem Oberbefehl des Kaisers und unbeschadet der Befugnis des Kaisers jederzeit und in Geschäfte jeder Art durch einen Erlaß einzugreifen — stets vom Reichskanzler ausgeübt worden ist, anderen Stellen als dem Reichskanzler und seinen gesetzmäßigen, ebenfalls verantwortlichen Stellvertretern übertragen wird.

Es ist übrigens noch zu bemerken, daß von dem entgegengesetzten Standpunkte aus die Worte „Leitung der Geschäfte“ im Art. 15 überflüssig und bedeutungslos wären. Denn in dem Vorsitz des Bundesrats muß, wenn irgend etwas, so die „Leitung der Geschäfte“ des Bundesrats inbegriffen sein, und zwar kann es sich, da der Bundesrat nicht eine dem

Reichskanzler unterstellte Behörde ist, nur um die formale Leitung der Geschäfte handeln. Die formale Leitung aber hat der Reichskanzler als Vorsitzender des Bundesrats ohne weiteres und die besondere Hervorhebung dieser Kompetenz wäre daher vollkommen zwecklos. Vor dem Reichsgesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers v. 17. März 1878 R.G.Bl. S. 7 besaß diese Frage eine besondere Bedeutung insofern, als es von ihr abhing, ob der Reichskanzler befugt war, sich auch für seine außerhalb des Bundesrats liegenden Geschäfte auf Grund des Art. 15 Abs. 2 einen Vertreter zu bestellen, da diese Befugnis als bestehend nur angenommen werden konnte, wenn man davon ausging, daß die Worte „Leitung der Geschäfte" nicht nur die Funktionen umfassen, die dem Reichskanzler als Vorsitzenden des Bundesrats zustehen. Nachdem die Frage im Reichstage lebhaft umstritten worden war, hat das genannte Reichsgesetz den erhobenen Zweifeln durch klare Bestimmungen über die Einrichtung der Stellvertretung des Reichskanzlers ein Ende gemacht. Für die Stellvertretung hat daher diese Auslegungsfrage des Art. 15 keine praktische Bedeutung mehr, wohl aber noch für die allgemeine staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers und für die konstitutionellen Garantien seiner Stellung. Deshalb sind die Erklärungen, die Fürst Bismarck bei der Erörterung der Stellvertretungsvorlage im Reichstage über die Auslegung des Art. 15 gegeben hat, auch jetzt noch von Bedeutung. Fürst Bismarck hat sich durchaus für die weitere Auslegung des Begriffes „Leitung der Geschäfte" ausgesprochen; er vertrat in der Reichstagssitzung v. 5. März 1878 St.B. 342 unter Berufung auf die Quellen der Verfassung und auf die ihm zur Verfügung stehenden, an die Entstehungsgeschichte der Bestimmung sich knüpfenden persönlichen Erfahrungen mit Entschiedenheit den Standpunkt, daß schon vor dem Stellvertretungsgesetz sich aus Art. 15 Abs. 2 die Befugnis für den Reichskanzler ergab, auch für seine außerhalb der Sphäre des Bundesrats liegenden Amtsgeschäfte sich einen Stellvertreter zu bestellen — sodaß das Gesetz von 1878 nur eine authentische Interpretation des bereits vorher in Geltung gewesenen Rechtszustandes darstellt — und diese Befugnis beruhte auf der Tatsache, auf die es in diesem Zusammenhange allein ankommt, daß durch Art. 15 Abs. 1 dem Reichskanzler die Leitung der Geschäfte nicht nur im Bundesrate, sondern in dem ganzen für ihn als den ersten Beamten des Kaisers in Betracht kommenden Umfange übertragen ist. Dem Fürsten Bismarck wohnte eine so sichere Kenntnis der Intentionen inne, die dem Texte der Reichsverfassung zugrunde lagen, daß die Gründe, die für die entgegengesetzte Ansicht geltend gemacht werden und die doch ebenfalls nicht auf den Wortlaut der Reichsverfassung, sondern auf die Entstehungsgeschichte gestützt werden, nicht ausreichend in das Gewicht fallen können. Wenn ursprünglich an eine außerhalb des Bundesrats liegende Wirksamkeit des Reichskanzlers überhaupt nicht gedacht war, so kann nur angenommen werden, daß Art. 17 den Sinn des Art. 15 rückwirkend verändert hat. Jedesfalls spricht die ratio legis für den hier vertretenen Standpunkt, denn wenn er unrichtig wäre, würde es an irgend einer positiven Bestimmung der Reichsverfassung fehlen, die dem Reichskanzler überhaupt die Leitung der Geschäfte überträgt und die vorschreibt, daß dem nach Art. 17 einzig oder wenigstens höchst verantwortlichen Beamten des Reichs die Leitung der Geschäfte übertragen werden muß; Art. 17 für sich allein würde es nicht notwendig

ausschließen, daß durch generelle Bestimmungen die Leitung der Geschäfte der Reichsverwaltung anderen nicht verantwortlichen Stellen übertragen würde.

B. Die Stellvertretung des Reichskanzlers.

1. Die Einwirkung des Stellvertretungsgesetzes auf Art. 15.

Wie aus den unter A. 4 angeführten Erklärungen des Fürsten Bismarck v. 5. März 1878 St.B. des Reichstags S. 342 hervorgeht, sollte das Reichsgesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers v. 17. März 1878 R.G.Bl. S. 7 die aus der Mitte des Reichstags erhobenen Zweifel beseitigen, ob der Reichskanzler auf Grund des Art. 15 Abs. 2 R.V. sich auch für seinen außerhalb des Bundesrats liegenden Geschäftskreis einen Stellvertreter bestellen dürfe. Dies war die Veranlassung des Gesetzes. Da man aber einmal zu der gesetzlichen Regelung der Frage schritt, hat man gleichzeitig auch eine — die Bestimmung des Art. 15 unberührt lassende — Regelung der Stellvertretung für die Geschäfte des Reichskanzlers im Bundesrat getroffen. Die Bestimmungen des Gesetzes lauten:

§ 1. Die zur Gültigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers erforderliche Gegenzeichnung des Reichskanzlers, sowie die sonstigen demselben durch die Verfassung und die Gesetze des Reichs übertragenen Obliegenheiten können nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen durch Stellvertreter wahrgenommen werden, welche der Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers in Fällen der Behinderung desselben ernennt.

§ 2. Es kann ein Stellvertreter allgemein für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers ernannt werden. Auch können für diejenigen einzelnen Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs befinden, die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden mit der Stellvertretung desselben im ganzen Umfang oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises beauftragt werden.

§ 3. Dem Reichskanzler ist vorbehalten, jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst vorzunehmen.

§ 4. Die Bestimmung des Art. 15 R.V. wird durch dieses Gesetz nicht berührt.

Danach kann also der Kaiser dem Reichskanzler auf dessen Antrag einen sogen. Generalstellvertreter bestellen, dessen Funktionen nach der klaren Bestimmung des § 1 nicht nur auf die Gegenzeichnung, sondern auch auf alle sonstigen Obliegenheiten des Reichskanzlers sich erstrecken, also den Geschäftskreis des Reichskanzlers vollständig erschöpfen (§ 2 Satz 1) und demzufolge sich auch auf den Vorsitz im Bundesrate beziehen, vorausgesetzt natürlich, daß der Generalstellvertreter selbst Mitglied des Bundesrats ist. Die Bestimmung des § 4, daß Art. 15 R.V. unberührt bleibt, kann nur dahin verstanden werden, daß der Reichskanzler für den Vorsitz im Bundesrat sich nach wie vor ein anderes Mitglied des Bundesrats zum Stellvertreter bestellen darf. Mit Rücksicht auf die Fassung des Stellvertretungsgesetzes, das im § 4 den Art. 15 R.V. unbedingt und unbeschränkt in Kraft erhält, liegt de iure das

Verhältnis so, daß der Reichskanzler, selbst wenn ihm auf seinen Antrag ein Generalstellvertreter vom Kaiser bestellt ist, sich noch gemäß Art. 15 einen besonderen Stellvertreter für die Geschäfte des Bundesrats bestellen darf. Natürlich ist es aber praktisch ausgeschlossen, daß der Reichskanzler von dieser Befugnis derart Gebrauch macht, daß er einen von ihm auf Grund des Art. 15 Abs. 2 für die Geschäfte des Vorsitzes im Bundesrat bestellten Spezialstellvertreter dem für den ganzen Geschäftskreis des Reichskanzlers durch kaiserlichen Erlaß bestellten Generalstellvertreter gegenüberstellt, und deshalb ist praktisch die dem Reichskanzler durch Art. 15 Abs. 2 verliehene Befugnis ausgeschlossen, sobald ihm durch kaiserlichen Erlaß ein Generalstellvertreter ernannt ist; vgl. Laband I S. 256 und S. 357. — v. Seydel S. 170 und Zorn I S. 162 nehmen abweichend von der hier vertretenen Ansicht an, daß auch ein Generalstellvertreter nicht das Recht habe, den Reichskanzler bei dem Vorsitz im Bundesrat zu vertreten. Derselben Ansicht scheint Arndt S. 686 A. 2 zu sein. Smend in Hirth's Annalen 1906 S. 329 erklärt die Frage für zweifelhaft. Von diesem Standpunkt aus würde das Stellvertretungsgesetz ohne innere Notwendigkeit die Möglichkeit offen lassen, daß in dem vom Kaiser für die Ministerialgeschäfte des Reichskanzlers ernannten Generalstellvertreter einerseits und dem Vertreter des Kanzlers im Bundesrat andererseits zwei divergierende Faktoren entstünden, ein Fall, welcher der ganzen Organisation der Reichsverwaltung unmittelbar zuwiderlaufen würde. Im Wege der Dienstpragmatik könnte dieser Eventualität allerdings noch entgegengewirkt werden, aber es besteht kein Grund anzunehmen, daß diese so nahe liegende Möglichkeit bei der gesetzlichen Regelung, nämlich bei Erlaß des Stellvertretungsgesetzes außer acht gelassen worden sein sollte. Übrigens sind bisher alle Generalstellvertreter des Reichskanzlers Bundesratsbevollmächtigte gewesen bis auf einen (Graf Stolberg). In diesem Falle war der Reichskanzler allerdings genötigt, von dem im § 4 genannten Vorbehalt Gebrauch zu machen und auf Grund des Art. 15 R.V. selbst für seine Stellvertretung im Bundesrate Sorge zu tragen. Für die hier vertretene Ansicht kann auch eine Äußerung des Staatssekretärs des Innern Graf Posadowsky-Wehner aus der Reichstagssitzung v. 14. März 1901 St.B. 1847 angeführt werden:

„Nach dem Stellvertretungsgesetz kann nur derjenige Beamte den Reichskanzler vertreten, der zu seinem Stellvertreter ernannt und außerdem Bevollmächtigter zum Bundesrat ist.“

Damit kann nur der Generalstellvertreter gemeint sein, und der Staatssekretär des Innern, der selbst der Generalstellvertreter des Reichskanzlers gewesen ist, muß von der Voraussetzung ausgegangen sein, daß die Generalstellvertretung sich ohne weiteres auch auf die Geschäfte im Bundesrat zu beziehen hat, da sonst kein Grund dafür ersichtlich wäre, daß der Stellvertreter dem Bundesrat angehören müßte. Der Vorbehalt des Stellvertretungsgesetzes für Art. 15 hat aber trotzdem seinen guten Sinn; der Reichskanzler bez. sein Generalstellvertreter können für vorübergehende, eine allgemeine Stellvertretung nicht erfordernde Behinderungsfälle nach wie vor sich einen besonderen Stellvertreter für die Geschäfte des Bundesrats bestellen. Wie v. Jagemann S. 84 aus der Praxis mitteilt, vertritt der Staatssekretär des Innern, welcher der Generalstellvertreter des Reichskanzlers ist, diesen regelmäßig auch im Bundesrat. Diese Tatsache würde es allerdings an

sich noch nicht ausschließen, daß die Stellvertretung nur auf Grund einer Spezialvollmacht erfolgt.

2. Das Vorrecht Bayerns auf die Stellvertretung.

Eine den Art. 15 ergänzende Bestimmung enthält Nr. IX des Schlußprotokolls zum Vertrage mit Bayern v. 23. Nov. 1870 B.G.Bl. S. 24:

„Der Kgl. Preußische Gesandte erkannte es als ein Recht der Bayrischen Regierung an, daß ihr Vertreter im Falle der Verhinderung Preußens den Vorsitz im Bundesrate führe."

Da hier ausdrücklich vorausgesetzt ist, daß „Preußen" und nicht etwa nur der Reichskanzler verhindert ist, so tritt das Bayrische Recht, das dekorative Bedeutung hat, de iure erst in Kraft, wenn alle preußischen Bevollmächtigten verhindert sind. Dieses Vorrecht bedeutet also nur, daß der Reichskanzler nicht unter Übergehung Bayerns dem Vertreter eines anderen preußischen Staates an Stelle des bayrischen Stimmführers den Vorsitz im Bundsrat übertragen darf — ebenso Laband I S. 255, v. Seydel S. 169, v. Rönne I S. 207, Arndt S. 97. Tatsächlich besteht übrigens, wie v. Jagemann S. 84 aus der Praxis berichtet, die Gewohnheit, daß dem stimmführenden bayrischen Bevollmächtigten die Stellvertretung stets schon dann übertragen wird, wenn nur der Reichskanzler und dessen gewöhnlicher Stellvertreter verhindert sind. An dem Vorrecht Bayerns ist durch das Stellvertretungsgesetz nichts geändert worden. Da im § 4 dieses Gesetzes Art. 15 aufrecht erhalten worden ist, mußte auch die den Art. 15 ergänzende Bestimmung des Bayrischen Schlußprotokolls in Kraft bleiben. Dies hat Fürst Bismarck im Reichstage formell anerkannt. Bei der Verhandlung über das Stellvertretungsgesetz erklärte der bayrische Minister v. Pfretzschner in der Reichstagssitzung v. 9. März 1878 St.B. 420:

Wenn in Zweifel gezogen werde, ob bei § 4 des Stellvertretungsgesetzes mit der Aufrechterhaltung der Bestimmung des Art. 15 hinsichtlich des Vorsitzes im Bundesrat der Zweck ins Auge gefaßt sei, die Bestimmung des Schlußprotokolls zum Versailler Vertrage außer Wirksamkeit zu setzen, kraft welcher Bayern bei Verhinderung Preußens den Vorsitz im Bundesrat zu beanspruchen habe, so müsse er erklären, daß eine solche Interpretation des Paragraphen ihm ganz undenkbar sei; denn wenn man einen Paragraphen der Verfassung aufrecht erhalte, so erhalte man auch alles aufrecht, was als Ergänzung dieses Paragraphen in einem anderen Akt supplementarisch festgestellt sei.

Fürst Bismarck erwiderte darauf:

„Mir ist ein Zweifel an der Richtigkeit der Auffassung, die der bayrische Minister soeben ausgesprochen hat, niemals beigefallen."

Der Fall, daß Preußen, d. h. alle preußischen Bevollmächtigten verhindert sind und deshalb Bayern an die Reihe kommen muß, dürfte kaum praktisch werden. Vielleicht könnte mit Rücksicht auf mögliche Bestimmungen der zukünftigen Reichsgesetzgebung an den Fall des Art. 7 letzter Absatz R.V. gedacht werden, also an die Beschlußfassung über eine Angelegenheit, die den anderen Staaten außer Preußen gemeinschaftlich ist. Dann würden Preußens Stimmen nicht gezählt werden, aber es wäre noch fraglich, ob dann Preußen verhindert ist, durch seine Vertreter den Vorsitz bei der geschäftlichen Behandlung der Angelegenheit auszuüben, da es denkbar ist, daß ein an der Ab-

stimmung nicht beteiligtes Mitglied des Bundesrats die geschäftliche Behandlung der Angelegenheit einschließlich der Abstimmung leitet. Es könnte vielleicht eher noch der Fall der Art. 76, 77 R.V. in Betracht kommen, da es abzulehnen wäre, daß Preußen den Vorsitz führe, wenn das Verfahren, in welchem der Bundesrat Abhülfe in Sachen der Rechtsverweigerung oder in Verfassungsstreitigkeiten schaffen oder in Streitsachen zwischen verschiedenen Bundesstaaten eine Entscheidung treffen soll, gegen Preußen gerichtet ist. Ist Preußen selbst Partei, so kann es nicht den Vorsitz führen, und in diesem Falle wird es auch unzulässig sein, daß der Reichskanzler sich gemäß Art. 15 Abs. 2 ein anderes preußisches Mitglied zum Vertreter bestellt. Preußen ist dann an Handlungen der Geschäftsleitung ganz verhindert.

Artikel 16.

Die erforderlichen Vorlagen werden nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrates im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht, wo sie durch Mitglieder des Bundesrates oder durch besondere von letzterem zu ernennende Kommissarien vertreten werden.

I. Die staatsrechtliche Stellung des Kaisers bei der Übermittelung der Vorlagen.
II. Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers bei der Übermittelung der Vorlagen.
III. Die staatsrechtliche Stellung des Reichstags nach der Übermittelung der Vorlagen.

I. Die staatsrechtliche Stellung des Kaisers bei der Übermittelung der Vorlagen.

Der Kaiser ist verfassungsmäßig verpflichtet, die Vorlagen nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats an den Reichstag zu bringen. In diesem Satz ist enthalten, daß die Vorlegung weder überhaupt unterlassen noch länger verzögert werden darf, als sich aus politischen Zweckmäßigkeitserwägungen rechtfertigen läßt; die Vorlagen dürfen endlich nicht anders eingebracht werden als sie der Bundesrat beschlossen hat; vgl. Laband II S. 24. Preußen kann im Bundesrate überstimmt werden, aber daß der Kaiser sich aus diesem oder einem anderen Grunde weigern sollte, eine Vorlage des Bundesrats an den Reichstag zu bringen, wäre ein Fall, den die Reichsverfassung nicht vorgesehen hat. In Angelegenheiten von geringer Bedeutung wird die Frage gewiß nicht praktisch werden. Liegt aber eine Angelegenheit vor, durch welche die Grundlagen des Reichs betroffen werden und steht dem Kaiser ein Reichskanzler zur Seite, der unter Verhältnissen, in denen er die moralische und politische Verantwortung für seine Weigerung tragen kann, auch die verfassungsmäßige Verantwortung tragen will, so kann der Kaiser durch die Unterlassung der Einbringung der Vorlage faktisch ein Veto gegen Gesetzentwürfe ausüben, das ihm nach der Verfassung nicht zusteht; vgl. Fürst Bismarcks Ausführungen in der Reichstagssitzung v. 24. Febr. 1881. St.B. 30f. Es handelt sich dabei also nur um Erwägungen, die in Betracht kommen, wenn in einer außerordentlichen Situation die Frage aufgeworfen werden muß, ob die Voraussetzungen für den verfassungsmäßigen Lauf der Dinge noch gegeben sind. Im übrigen geht aus Art. 16 allerdings die Regel hervor, daß der Reichskanzler als verantwortlicher

Minister des Kaisers die Vorlagen des Bundesrats an den Reichstag auch dann bringen muß, wenn er dem Inhalt der Vorlagen nicht zustimmt und für den Inhalt der Vorlage die Verantwortung nicht übernehmen möchte — ebenso Laband II S. 24 A. 2, Hänel Studien II S. 46ff., Zorn I S. 410, v. Seydel S. 176, v. Rönne I S. 212, Arndt S. 179.

Ebenso unbestritten ist aber, daß sich die Pflicht des Kaisers nur auf solche Vorlagen des Bundesrats bezieht, die verfassungsgemäß zustande gekommen sind, und infolgedessen ergibt sich aus Art. 16 R.V. die Befugnis des Kaisers, das verfassungsgemäße Zustandekommen der Vorlagen des Bundesrats zu prüfen, in Ergänzung des umfassenderen, nämlich auf die verfassungsgemäße Entstehung der Reichsgesetze in allen ihren Stadien sich erstreckenden Prüfungsrechts, das dem Kaiser auf Grund des Art. 2 R.V. zusteht; vgl. Laband II S. 25, A. 1, Hänel Studien II S. 43 ff., Arndt S. 179.

Ferner folgt aus Art. 16, daß der Kaiser bei dem Reichstage Vorlagen nur nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats einbringen kann. Die Reichsverwaltung darf also nicht von sich aus, ohne Beschluß des Bundesrats, dem Reichstage eine Vorlage machen und darf auch nicht solche Vorlagen einbringen, die der Bundesrat abgelehnt oder über die er einen Beschluß noch nicht gefaßt hat; so Laband II S. 25, v. Rönne I S. 213, v. Seydel S. 171, Zorn I S. 410. Andererseits ergibt sich aus Art. 16, daß der Bundesrat seine Vorlagen nicht unmittelbar an den Reichstag bringen darf, sondern sich dazu der Vermittelung des Reichskanzlers bedienen muß; ebenso v. Rönne I S. 212, Arndt S. 179.

II. Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers bei Übermittelung der Vorlagen.

Wie aus der Fassung des Art. 16 hervorgeht und unter I näher ausgeführt ist, entspricht es dem positiven Recht der Reichsverfassung, daß im Namen des Kaisers alle Vorlagen des Bundesrats in der Form, in der sie vom Bundesrat beschlossen sind, an den Reichstag gebracht werden, ohne Rücksicht darauf, ob Preußen im Bundesrat überstimmt ist oder nicht. Unter Berufung auf seine verfassungsmäßige Verantwortlichkeit kann deshalb der Reichskanzler die Weitergabe nicht ablehnen, vorausgesetzt, daß der Beschluß des Bundesrats verfassungsmäßig zustande gekommen ist. Die allgemeine historische und politische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers aber reicht hier ebensoweit wie auf anderen Gebieten, d. h. genau soweit als sein tatsächlicher Einfluß. Hat also der Reichskanzler die Empfindung dafür verantwortlich zu sein, daß ein Beschluß des Bundesrats nicht in seinem Sinne ausgefallen ist, so kann ihn nichts hindern, aus diesem Grunde seine Entlassung zu nehmen. Ein Vorgang dieser Art. ereignete sich im Jahre 1880. Der Bundesrat beschloß unter d. 3. April 1880 mit Stimmenmehrheit gegen das Votum von Preußen, Bayern und Sachsen bei der Beratung des Gesetzentwurfs über die Reichsstempelabgaben, daß Quittungen über Postanweisungen und Postvorschußsendungen stempelfrei bleiben sollten. Der Reichskanzler forderte darauf seine Entlassung „weil er einen gegen Preußen, Bayern und Sachsen gefaßten Majoritätsbeschluß weder vertreten noch in seiner Stellung als Reichskanzler von dem Benefizium Gebrauch

machen könne, das Art. 9 R.V. der Minorität gewähre." Die Angelegenheit erledigte sich dadurch, daß das Entlassungsgesuch nicht genehmigt wurde und daß der Bundesrat seinen Beschluß dem Wunsch des Reichskanzlers entsprechend abänderte; vgl. die Verhandlungen des Reichstags v. 24. Febr. 1881 und Hänel Studien II S. 46 ff. Andererseits ist mit der dem Reichskanzler durch Art. 16 auferlegten staatsrechtlichen Pflicht zur Einbringung der Vorlagen die Rücksicht auf die im Reichstag über die Vorlagen herrschende Stimmung schlechthin unvereinbar; der Reichskanzler kann und darf eine derartige Rücksicht nicht nehmen. Auch diese Frage ist schon einmal im Reichstage erörtert worden. Der Abg. Hänel hatte in der Reichstagssitzung v. 3. Dez. 1875 erklärt:

„Ein Staatsmann, der verantwortliche Beamte eines Reichs, verantwortlich gegenüber dem Parlament, ist verpflichtet, niemals Vorlagen zu machen, von denen er wissen muß, daß die Majorität des Hauses ihnen niemals zur Seite steht."

Hierauf erwiderte Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 9. Febr. 1876 (St.V. 1327a):

„Ich bin dabei nicht der Ansicht, wie ein verehrtes Mitglied der Fortschrittspartei, das bei Gelegenheit der ersten Beratung (der Novelle zum Strafgesetzbuch) ausgesprochen hat, daß verantwortliche Minister überhaupt Anträge nicht einbringen dürften, deren Annahme sie nicht voraussähen. Einmal ist das unmöglich und fehlt uns die Prophetengabe, dann aber ist, wie ich glaube, mit Proklamierung eines solchen Prinzips der monarchische Boden verlassen und der der republikanischen Selbstregierung der gesetzgebenden Versammlung betreten. Ich würde dann, wenn ich diesen Satz annehmen müßte, nicht mehr Minister des Kaisers sein, sondern Minister der Versammlung. Es ist das eben ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal der republikanischen und monarchischen Verfassung, in der wir im Reiche leben. Ich vindiziere uns das Recht, auch solche Anträge einzubringen, von denen wir mit ziemlicher Wahrscheinlichkeit voraussehen, daß sie verworfen werden, um eine Diskussion darüber anzuregen in diesen Räumen und im Lande, eine Diskussion, die, wie ich schon früher bemerkte, sich jahrelang hinziehen kann, und um unter Umständen von einem Reichstag zum andern zu appellieren, bis etwa die Überzeugung in der Regierung sich ändert."

In dem gleichen Sinne hat sich Fürst Bismarck in einem vertraulichen Erlaß v. 18. Okt. 1868 geäußert (v. Poschinger Aktenstücke I S. 120); vgl. auch Rosin Grundzüge S. 81.

Aus der Vorschrift, daß die Vorlagen „im Namen des Kaisers" an den Reichstag gebracht werden, wird gefolgert, daß dem Reichskanzler für jede einzelne Vorlage eine spezielle kaiserliche Ermächtigung erteilt werden müsse; so Laband II S. 24, Zorn I S. 410. In der Reichsverfassung ist dies ausdrücklich nicht bestimmt und die Bedeutung der Bestimmung kann ohne Zwang dahin ausgelegt werden, daß durch sie nur festgelegt werden soll, daß es der Kaiser ist, der dem Reichstage gegenüber in dieser Beziehung die Regierungsgewalt des Reichs vertritt, nicht der Bundesrat. Der Reichskanzler bedarf der Vollmacht, um im Namen des Kaisers handeln zu können, aber hier wie anderwärts leistet eine Generalvollmacht dieselben Dienste wie eine Spezialvollmacht, die für jeden einzelnen Fall ausgestellt wird.

III. Die staatsrechtliche Stellung des Reichstags nach der Übermittelung der Vorlagen.

Der Reichstag muß über Gesetzesvorlagen des Bundesrats gemäß § 53 Abs. 4 der Geschäftsordnung einen materiellen Beschluß fassen; er muß sie also — mit oder ohne Abänderungen — annehmen oder ablehnen und darf nicht über sie zur Tagesordnung gehen; dies gilt nach Art. 16 für alle „erforderlichen" Vorlagen des Bundesrats. Welche Vorlagen erforderlich sind, hängt lediglich von dem freien Ermessen des Bundesrats ab.

Der Reichstag muß sich die Vertretung der Vorlagen durch Mitglieder des Bundesrats oder durch besondere vom Bundesrat zu ernennende Kommissarien gefallen lassen. Diese Bestimmung wird ergänzt durch Art. 9 R.V., wonach jedes Mitglied des Bundesrats auf sein Verlangen im Reichstage jederzeit gehört werden muß und dabei sowohl für wie gegen die Vorlage sprechen kann. Nach der Geschäftsordnung gilt diese Bestimmung auch für die Kommissare. Die Mitglieder des Bundesrats und die Kommissare können selbst nach Schluß der Debatte das Wort verlangen. Hierdurch gilt die Debatte als wieder eröffnet. Der Kreis der Personen, aus dem die Kommissarien auszuwählen sind, ist nicht bestimmt. Die Reichsverfassung läßt in dieser Beziehung dem Bundesrat völlige Freiheit.

Der Reichstag kann es nicht verhindern, daß in jedem Stadium seiner Beratung die Vorlage von den Verbündeten Regierungen zurückgezogen wird. Der Reichstag darf aber, da er ebenso wie der Bundesrat das Recht zur Initiative in Angelegenheiten der Gesetzgebung hat, dann einen der zurückgenommenen Vorlage inhaltlich gleichstehenden Initiativantrag an die Verbündeten Regierungen richten. Die Beschlüsse des Reichstags werden ebenfalls durch den Reichskanzler — natürlich nicht im Namen des Kaisers — an den Bundesrat gebracht. Diese Funktion des Reichskanzlers beruht auf keiner positiven Bestimmung der Reichsverfassung, aber der Reichskanzler ist als Verwaltungschef des Reichs das einzige für dieses Geschäft in Betracht kommende Organ. Alsdann ist es Sache des Bundesrats, über den Initiativantrag des Reichstags Beschluß zu fassen.

Übrigens ergibt sich aus Art. 16 auch, daß der Reichstag keinen Anspruch darauf hat, daß die Reichsverwaltung Gesetzentwürfe ihm vor dem Bundesrate vorlegt. Vielmehr ist das entgegengesetzte Verfahren im Art. 16 vorausgesetzt.

Artikel 17.

Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reichs erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

I. Zur Vorgeschichte des Art. 17.
II. Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers.
III. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers:
  a) für die Leitung der Geschäfte im Reich.
  b) insbesondere für die Vertretung des Reichs nach außen und im Innern.

c) für die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze.
d) für die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze.

IV. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist eingeschränkt:
a) für die Gesetzgebung und sonstige Geschäfte des Bundesrats.
b) für richterliche Entscheidungen.
c) für das Armeekommando.
d) für justifizierende Kabinettsordres.
e) für Begnadigungs- und Ordenssachen.
f) für persönliche Äußerungen des Kaisers.

V. Wem ist der Reichskanzler verantwortlich?
a) Das Verhältnis zum Kaiser.
b) Das Verhältnis zum Bundesrat.
c) Das Verhältnis zum preußischen Staatsministerium.
d) Das Verhältnis zum Reichstage.

VI. Worin besteht die Verantwortung?
a) Die moralische Verantwortung.
b) Die juristische Verantwortung.
c) Die öffentliche Meinung.
d) Die politische Verantwortung.

VII. Die einheitliche Verantwortung erfordert eine Zentralisation der Verwaltung und eine enge Verbindung zwischen Preußen und dem Reich.

VIII. Der Gegensatz zwischen Art. 17 und der Idee eines Reichsministeriums.

IX. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im Verhältnis zu dem Wirkungskreis anderer Behörden und Reichsorgane.

X. Die Stellvertretung des Reichskanzlers.
a) Der Generalstellvertreter.
b) Die Spezialstellvertreter.
c) Die Stellvertretung für Elsaß-Lothringen.
d) Der Fall der Behinderung des Reichskanzlers.
e) Die Einrichtung und Aufhebung der Stellvertretung.

I. Zur Vorgeschichte des Art. 17.

Die Vorschrift des Art. 17, insoweit durch sie dem Kaiser die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze übertragen wird, ist eine notwendige Ergänzung zu der Bestimmung des Art. 2, daß die Reichsgesetze zu ihrer Gültigkeit der Verkündung im Reichsgesetzblatt bedürfen. Da der Kaiser, wie bei Art. 2 S. 46 f. ausgeführt ist, an der Reichsgesetzgebung nicht unmittelbar beteiligt ist, da vielmehr übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und Reichstags gemäß Art. 5 R.V. für die Feststellung des Inhalts eines Reichsgesetzes erforderlich und ausreichend sind, hat die Kompetenz des Kaisers zur Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze mehr formale als praktische Bedeutung; vgl. auch Art. 5 S. 171 f.

Die Vorschrift, daß dem Kaiser die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze zusteht, stellt eine Ergänzung des Art. 4 R.V. dar, welch letzterer bestimmt, daß eine Reihe dort näher bezeichneter Angelegenheiten, die sich in der Verwaltung der Einzelstaaten befinden, der Gesetzgebung und Beaufsichtigung seitens des Reichs unterliegen. (Nähere Ausführungen über dieses Aufsichtsrecht enthalten die Noten zu Art. 4 S. 100 ff.) Die vom Art. 4 offen gelassene Frage, ob der Kaiser oder der Bundesrat dieses Recht wahrzunehmen hat — ein anderes Organ kann nicht in Frage kommen — entscheidet Art. 17 im Sinne der ersteren Alternative. Die weitere Bestimmung

des Art. 17, daß die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers im Namen des Reichs erlassen werden, ist ebenfalls von mehr formaler als praktischer Bedeutung. Die Vorschrift weist auf die selbstverständliche Tatsache einer paritätischen Handhabung des Aufsichtsrechts hin, die von allen partikularistischen Interessen, einschließlich denen Preußens, losgelöst ist. Das Hauptgewicht des Art. 17 liegt in dem letzten Satze, wonach der Reichskanzler die kaiserlichen Erlasse gegenzuzeichnen hat und dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Damit ist das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in die Reichsverfassung eingeführt. Der von den Verbündeten Regierungen vorgelegte Entwurf der Reichsverfassung enthielt diesen Grundsatz noch nicht. Bei den Verbündeten Regierungen bestand, wie aus den Verhandlungen des konst. Reichstags hervorgeht, die Absicht, die dem Präsidium des Bundes — jetzt dem Kaiser — obliegenden Verwaltungsbefugnisse, die als sehr umfangreich damals noch nicht angesehen werden konnten, von den preußischen Ministerien aus wahrnehmen zu lassen. Die jetzige Fassung des Art. 17 beruht auf Anträgen der Abg. Twesten und v. Bennigsen (Nr. 13 der Anl. von 1867 und St.B. S. 403). Es entstand hierüber im konst. Reichstage (Sitzungen v. 23. und 26. März 1867 St.B. 327ff.) eine lebhafte Debatte. Der Abg. v. Sybel — der bekannte Historiker — verneinte den Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit für das Reich. Seine Ausführungen gipfeln in den beiden Sätzen:

1. Eine juristische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für Maßregeln der Gesetzgebung kann nicht festgesetzt werden, weil der Reichskanzler auf die Gesetzgebung keinen bestimmenden Einfluß hat.
2. Mit Rücksicht darauf, daß dem Reichskanzler der entscheidende Einfluß auf die Gesetzgebung fehlt, kann er auch für Maßregeln der Exekutive nicht juristisch verantwortlich gemacht werden, weil er in der Exekutive nicht frei, sondern an die Gesetzgebung gebunden ist.

Der erste Satz ist unzweifelhaft richtig, der zweite nicht. Niemand kann für Dinge verantwortlich gemacht werden, die er nicht allein entscheiden kann. Deshalb ist die Verantwortung des Reichskanzlers für die Gesetzgebung ausgeschlossen, die durch übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und Reichstags zustande kommt, während der Reichskanzler an den Beschlüssen des Reichstags gar nicht und an denen des Bundesrats nur insofern beteiligt ist, als er — nicht in seiner Eigenschaft als Reichskanzler, sondern als Vertreter Preußens — die 17 preußischen Stimmen führt, mit denen er in der Minorität bleiben kann. Dagegen ist der zweite Satz, daß durch den Mangel an Verantwortung für die Gesetzgebung auch die Verantwortung für Maßregeln der Verwaltung ausgeschlossen werde, nicht als richtig anzuerkennen. Allerdings ist der Reichskanzler bei der Leitung der Verwaltung an die von seinem Willen unabhängigen Bestimmungen der Gesetzgebung gebunden, aber eine Verantwortung dafür, daß die Maßregeln der Verwaltung den Bestimmungen der Gesetzgebung nicht zuwiderlaufen, ist sehr wohl denkbar, und da der oberste Chef der Exekutive, der Kaiser, unverletzlich und deshalb unverantwortlich ist, konnte die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers von der Reichsverfassung mit Recht ausgesprochen werden. Insoweit es sich um eigene Anordnungen des Reichskanzlers handelt, ergibt sich diese Verantwortlichkeit schon aus den allgemeinen Vorschriften des Straf- und Bürgerlichen Rechts. Insoweit der Reichs-

kanzler dagegen Willensentschlüsse zu vertreten hat, die nicht seine eigenen zu sein brauchen, bedurfte es einer positiven Bestimmung, welche die Reichsverfassung im Art. 17 durch die Vorschrift gegeben hat, daß der Reichskanzler durch die Gegenzeichnung kaiserlicher Erlasse die Verantwortung für diese Erlasse übernimmt. Daß die Bestimmung des Art. 17 erforderlich war, um der staatsrechtlichen Notwendigkeit der Deckung der Krone gegen jede Art und Form der Verantwortung zu genügen, haben im konst. Reichstage insbesondere die Abg. Planck und v. Wächter in der Sitzung v. 26. März 1867 St.B. 359 bez. 361 hervorgehoben.

II. Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers.

Der Reichskanzler ist der erste Beamte des Reichs. Seiner Amtsgewalt sind alle Ressorts unterstellt, die in ihrer Gesamtheit die Kompetenz des Reichs erschöpfen, mit der Ausnahme, daß sich die Zuständigkeit des Reichskanzlers auf das Kommando des Heeres und der Marine überhaupt nicht und auf die Armeeverwaltung — soweit es sich dabei noch um Reichsangelegenheiten handelt — nur unter einer gewissen Mitbeteiligung des Kriegsministers (anders bei der Marine) bezieht, ferner mit der Ausnahme, daß für Elsaß-Lothringen seit dem Reichsgesetz v. 4. Juli 1879 betr. die Verfassung und die Verwaltung Elsaß-Lothringens § 2 R.G.Bl. S. 165 die Befugnisse des Reichskanzlers auf den Statthalter übergegangen sind, endlich mit der nach allgemeinen Grundsätzen selbstverständlichen Ausnahme, daß sich die leitende und verfügende Dienstgewalt des Reichskanzlers nicht auf die rechtsprechende Tätigkeit der richterlichen Reichsbehörden erstreckt. Abgesehen von diesen Ausnahmebestimmungen ist das Prinzip der Zentralisation in der Reichsverwaltung streng durchgeführt. Dem Reichskanzler gegenüber gibt es nur stellvertretende und untergebene, aber keine ihm gleichgestellten Beamten. Folgt man der in der staatsrechtlichen Literatur überwiegend vertretenen Ansicht, daß durch Art. 15 R.V. dem Reichskanzler lediglich die Leitung der Geschäfte im Bundesrat übertragen ist, so kann die Funktion des Reichskanzlers als des an die Spitze aller Ressorts gestellten Reichsministers nur mittels eines Rückschlusses aus Art. 17 gefolgert werden, (so z. B. Laband I S. 350), denn Art. 17 bestimmt bezüglich des Reichskanzlers nichts anderes, als daß der Reichskanzler die kaiserlichen Erlasse gegenzuzeichnen hat und durch die Gegenzeichnung die Verantwortung übernimmt. Damit ist für diejenigen Anordnungen, die nicht vom Kaiser selbst zu treffen sind, noch nichts gesagt. Nach der hier vertretenen Ansicht (vgl. Art. 15 A. 4 S. 319 ff.) geht aus der nicht anders als wörtlich auszulegenden und in ihrer Bedeutung durch ganz bestimmte, auf die Quellen der Verfassung gestützte Erklärungen des Fürsten Bismarck klargestellten Vorschrift des Art. 15 hervor, daß dem Reichskanzler schon durch diese Bestimmung — und zwar ausdrücklich — die Leitung der Geschäfte übertragen ist. Art. 17 hat dann dieser Rechtslage die weitere Bestimmung hinzugefügt, daß der Reichskanzler, also derjenige Reichsbeamte, dem die Leitung der Geschäfte zusteht, auch das Recht und die Pflicht zur Gegenzeichnung der kaiserlichen Erlasse hat und für die kaiserlichen Erlasse verantwortlich ist. Aus der Verbindung dieser beiden Artikel ergibt sich, daß niemand außer demjenigen, der für die kaiserlichen Erlasse die Verantwortung trägt,

an der Leitung der Geschäfte teilnehmen darf, also niemand außer dem Reichskanzler, er natürlich nur unter dem Oberbefehle des Kaisers, sonst aber keine unverantwortliche Stelle. Diese umfassende Exekutivgewalt übt der Reichskanzler als erster und einziger Minister des Kaisers aus, dessen Befugnisse wiederum auf Art. 11, 12, 17 u. a. beruhen. Der Kaiser nimmt dabei eigene Rechte wahr, nicht die Rechte der Verbündeten Regierungen, die ihrerseits nur durch den Bundesrat gemäß Art. 6 vertreten werden. Auch der Reichskanzler ist daher, soweit er Verwaltungschef ist, d. h. in seinem aus den Machtvollkommenheiten des Kaisers abgeleiteten Geschäftskreise den Verbündeten Regierungen, bez. dem Bundesrat gegenüber selbständig; vgl. folgende Äußerung des Abg. Miquel in der Sitzung des konst. Reichstags v. 23. März 1867 St.B. 344:

„Vergleicht man Art. 11, 16, 17, so findet man klar und deutlich, daß das Präsidium kraft eigenen Rechts und nicht kraft Auftrages des Bundesrats und gewissermaßen als Mehrheitsvertreter eine wahre Exekutive hat. Das Präsidium vertritt kraft eigenen Rechts den Bund nach außen. Das Präsidium hat die Verkündigung der Gesetze und die Überwachung der Ausführung. Hiernach ist klar, daß die wesentlichsten Befugnisse, welche die Exekutive in einem konstitutionellen Staate hat, allerdings durch den Entwurf in die Hand des Präsidiums gelegt ist."

Der hieraus von dem Abgeordneten in seinen weiteren Ausführungen gezogenen Folgerung, daß die Einrichtung eines Bundes- (Reichs-) Ministeriums dem Grundgedanken der Reichsverfassung nicht widerspreche, kann allerdings nicht beigestimmt werden (vgl. unten VIII). Neben der höchsten Exekutivbefugnis und der Vertretung des Reichs nach außen und innen gehört die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Überwachung ihrer Ausführung durch die Einzelstaaten zu den Geschäften des Reichskanzlers, und zwar in dem der Kompetenz des Kaisers entsprechenden Umfange. Was die letztere Befugnis anbetrifft, so ist zu berücksichtigen, daß es ein allgemeines Prinzip der Reichsverfassung ist, in Konservierung des früheren Rechtszustandes, die Selbständigkeit der Einzelstaaten im eigenen Lande möglichst zu erhalten, ein Prinzip, das subsidiär gilt, soweit nicht durch positive Vorschriften der Reichsverfassung oder der sonstigen Reichsgesetzgebung für einzelne Fälle etwas anderes vorgeschrieben ist, und daß in Konsequenz dieses Prinzips, wie z. B. der Staatssekretär des Reichsjustizamts Nieberding in der Reichstagssitzung v. 26. Jan. 1899 St.B. 458 bestätigt hat:

„der Reichskanzler nicht in der Lage ist, Exekutivbefugnisse in den Einzelstaaten auszuüben, insbesondere auch nicht bezüglich der Ausführung derjenigen Reichsgesetze, deren Ausführung bei den Einzelstaaten liegt."

Das Recht allgemeine Verordnungen zu erlassen, steht dem Reichskanzler nicht ohne weiteres, sondern nur kraft besonderer reichsgesetzlicher Ermächtigung zu. Die für die Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen Verordnungen zu erlassen, ist ohne weiteres nur der Bundesrat, und zwar auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 R.V. zuständig. Eine Ausnahme besteht für die Angelegenheiten des Heeres und der Marine sowie für das Post- und Telegraphenwesen. Hier ist die ausschließliche Zuständigkeit des Kaisers durch Art. 63, 53, 50 R.V. und deshalb auch die Mitwirkung des Reichskanzlers begründet, wenn es sich in Militärsachen nicht um Fragen der Kommandogewalt handelt und wenn nicht, wie es in Armeeverwaltungssachen fast die

Regel ist, die Einzelstaaten ausschließlich zuständig sind, soweit sie eine eigene Kontingentsverwaltung haben, d. i. Preußen, Bayern, Sachsen und Württemberg. Dasselbe gilt für alle — sehr zahlreichen — Fälle, in denen durch Reichsgesetze dem Kaiser der Erlaß von Ausführungsverordnungen besonders übertragen ist. Ein Notverordnungsrecht nach dem Vorgang des Art. 63 der preuß. Verfassungsurkunde, d. h. den Erlaß von Verordnungen in Eilfällen ohne Zuziehung des Reichstags mit einstweiliger Gesetzeskraft, kennt die Reichsverfassung nicht; vgl. Art. 7 A III S. 229. Für die eigene Verordnungsgewalt des Reichskanzlers bleiben danach die — übrigens auch sehr zahlreichen — Fälle übrig, für die ihm der Erlaß von Verordnungen durch positive Vorschriften der Reichsgesetzgebung übertragen ist. Dabei ist zu berücksichtigen, daß überall, wo in der Reichsverfassung oder in der sonstigen Reichsgesetzgebung die Erledigung von Staatsaufgaben — Erlaß von Anordnungen oder anderen Verwaltungsgeschäften — dem Kaiser zugeschrieben ist, dies tatsächlich — abgesehen vom Armeekommando — die Erledigung durch den Reichskanzler und seine Stellvertreter unter Ausschluß nicht nur der Einzelstaaten, sondern auch des Bundesrats und des Reichstags bedeutet; ebenso Laband I S. 343. Ferner ist Sache des Reichskanzlers die Vermittelung des Verkehrs zwischen dem Bundesrat und dem Reichstage in Angelegenheiten der Gesetzgebung und die Vermittelung zwischen dem Bundesrat einerseits und den Verwaltungs- und Justizbehörden des Reichs andererseits in Angelegenheiten der Verwaltung und der Justizverwaltung. Der Schwerpunkt der Stellung des Reichskanzlers liegt aber in der Vermittelung zwischen dem Kaiser und der Volksvertretung im Sinne der Verhütung und des Ausgleichs etwaiger Differenzen. Im konst. Reichstage, Sitzung v. 26. März 1867 St.B. 362 hat dies der Abg. v. Gerber durch folgende Bemerkung anerkannt:

„Der Bundeskanzler ist der natürliche vermittelnde Beamte zwischen dem Bundespräsidium und dem Reichstage; er ist der eigentliche Bundesminister.“

— eine Rolle, die namentlich dann überaus bedeutungsvoll wird, wenn zwischen der unabhängigen Krone und dem in seinem Geschäftskreise staatsrechtlich ebenfalls unabhängigen Parlament eine Divergenz der politischen Empfindungen besteht.

In dem Amte des Reichskanzlers ist danach ein ungeheures Maß von Machtfülle vereinigt. Zwar muß wie das gesamte Wirtschaftsleben die Organisation der staatlichen Macht auf Arbeitsteilung beruhen, weil der laufende Geschäftsgang zu seiner Bewältigung technische Kenntnisse und Spezialisten erfordert. Aber die besondere Struktur des Reichs als eines föderativen Staatengebildes, dem nur die Rücksicht auf die historisch begründeten Rechte der Einzelstaaten innere Festigkeit verleiht, verlangt eine einheitliche Behördenverfassung, einheitlich wenigstens in ihrer obersten Spitze, und daraus ergibt sich, daß die große Anzahl von Behörden und Beamten, die zur Erledigung der vorhandenen Arbeitslast herangezogen werden muß, die Führung nur durch ein verantwortliches Haupt hat; das hierin liegende Prinzip ist durch die Einsetzung verantwortlicher Staatssekretäre mehr faktisch als staatsrechtlich modifiziert.

Das Gegengewicht für die Macht des Reichskanzlers liegt in der Verantwortung; der gewaltigen Macht entspricht ein ebenso großes Maß von Verantwortung.

Um das Ergebnis der folgenden Ausführungen vorweg zu nehmen, werden für die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers folgende Leitsätze aufgestellt:

1. Der Reichskanzler ist juristisch verantwortlich nur in demselben Umfange wie jeder andere Reichs- oder Staatsbeamte nach Maßgabe der straf- und zivilrechtlichen Vorschriften des öffentlichen und Privatrechts, und zwar gilt dies nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen nur für diejenigen Amtshandlungen, die lediglich von seinem eigenen Willen abhängig sind.
2. Nach der positiven Vorschrift des Art. 17 erstreckt sich die Verantwortung des Reichskanzlers über den Kreis seiner eigenen Anordnungen hinaus auf die Befehle des Kaisers, für die der Reichskanzler durch seine Gegenzeichnung die Verantwortung übernimmt; er muß die Verantwortung übernehmen, anderesfalls kann der Erlaß nicht gültig werden. Dies ist die außerhalb der allgemein gültigen Gesetzgebung für den Reichskanzler verfassungsmäßig besonders begründete Verantwortlichkeit. Die Vorschrift bedeutet also, daß der Reichskanzler für die kaiserlichen Erlasse in dem gleichen Umfange verantwortlich ist, wie wenn es sich um Anordnungen handelte, die ausschließlich von seinem eigenen Willen abhängen. Für den theoretisch denkbaren Fall, daß durch Kaiserliche Erlasse Handlungen herbeigeführt werden, die eine Verletzung der bestehenden Straf- und Zivilgesetze zur Folge haben, müßte der Reichskanzler die gesetzlichen Folgen in gleicher Weise tragen, wie jeder Reichsbeamte, der durch Amtshandlungen dieselben Gesetze verletzt. Von praktischer Bedeutung ist allerdings nur die Verantwortung für solche Fragen, die unter dem Gesichtspunkt politischer Zweckmäßigkeit zu beurteilen sind, und insofern ist die Verantwortlichkeit nicht mehr als ein politisches Prinzip, ohne dadurch an realer Bedeutung einzubüßen, weil hinter ihr die Macht der öffentlichen Meinung steht.
3. Die allgemeine moralische, historische und politische Verantwortung trägt der Reichskanzler, ohne daß es dafür irgend einer positiven Vorschrift bedarf, auch für alle Ereignisse im Staatsleben, deren Gang zu beeinflussen er in der Lage ist. Diese Verantwortung deckt sich genau mit seiner tatsächlichen Macht, und insofern trifft den Reichskanzler sein Teil Verantwortung selbst an Maßregeln der Gesetzgebung.

Es bleiben im einzelnen die Fragen zu erörtern:

a) worauf erstreckt sich die Verantwortung?
b) wer kann sie geltend machen?
c) worin besteht sie?

III. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.

a) Für die Leitung der Geschäfte im Reich.

Da der Reichskanzler der Chef aller Ressorts ist, für die überhaupt Reichsbehörden bestellt sind, ist er für alle von ihm im Rahmen dieser Exekutivgewalt getroffenen Anordnungen verantwortlich. Es ist dabei gleichgültig, ob es sich um Anordnungen allgemeiner Natur oder nur um solche handelt, deren Bedeutung durch den einzelnen Fall, auf den sie sich beziehen,

erschöpft ist. Natürlich gilt dies unmittelbar nur für die vom Reichskanzler selbst gezeichneten Erlasse. Auf die Anordnungen, die von seinen Stellvertretern oder von den ihm und seinen Stellvertretern unterstellten Behörden getroffen sind, kann sich die juristische Verantwortung überhaupt nicht und die moralische und politische Verantwortung nur soweit beziehen, daß die vom Reichskanzler angegebene Richtung der Politik im allgemeinen innegehalten wird. In den Rahmen dieser letzteren Verantwortung fällt auch die Ernennung und Entlassung von Reichsbeamten, sei es, daß sie dem Kaiser obliegt und auf Antrag des Reichskanzlers erfolgt oder daß sie vom Reichskanzler selbständig vollzogen wird.

Für den Umfang der Kompetenz des Reichskanzlers ist noch der Präsidial-Erlaß v. 12. Aug. 1867 betr. die Errichtung des Bundeskanzler-Amts (B.G.Bl. S. 29) von gewisser Bedeutung. Denn das Bundeskanzler-Amt umfaßte ursprünglich die ganze Reichsverwaltung, und die jetzt vorhandenen obersten Reichsämter sind erst allmählich von diesem Amt abgezweigt worden, dessen eigentlicher Nachfolger das Reichsamt des Innern ist. Der an den Bundeskanzler gerichtete Erlaß lautet:

„Auf Ihren Bericht v. 10. d. M. genehmige ich die Errichtung einer Behörde für die dem Bundeskanzler obliegende Verwaltung und Beaufsichtigung der durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes zu Gegenständen der Bundesverwaltung gewordenen, bez. unter die Aufsicht des Bundes-Präsidiums gestellten Angelegenheiten, sowie für die Ihnen, als Bundeskanzler, zustehende Bearbeitung der übrigen Bundes-Angelegenheiten. Diese Behörde soll den Namen „Bundeskanzler-Amt" führen und unter Ihrer unmittelbaren Leitung stehen . . . ."

Die auswärigen Angelegenheiten sind hier nicht genannt, weil sie damals noch von Preußen aus verwaltet wurden. Ebenso waren damals noch das Kommando und die Oberaufsicht über das Heer und die Flotte preußische Angelegenheiten; vgl. Laband I S. 360.

In dem Erlaß sind auch die unter die Aufsicht des Bundes-Präsidiums gestellten Angelegenheiten erwähnt. Damit kann nur die Aufsicht über die Art und Weise, wie die Reichsgesetze in den Einzelstaaten ausgeführt werden, gemeint sein. So wenig aber der Reichskanzler in die Amtstätigkeit der Regierungen und anderen Behörden der Einzelstaaten unmittelbar eingreifen kann (vgl. Art. 4 A II 2 S. 103 f.), ebensowenig braucht er ihre Amtstätigkeit zu verantworten. Seine Verantwortung erstreckt sich nur darauf, daß die Einzelstaaten genügend überwacht werden und daß bei eintretenden Mißständen mit der erforderlichen Schnelligkeit und Energie vom Reich eingeschritten wird.

Eine wirksame Entlastung von dem Gewicht der Verantwortung ist dem Reichskanzler durch die Einsetzung von Stellvertretern gegeben worden. Um aber das höchstmögliche Maß von Verantwortlichkeitsgefühl zu erreichen und namentlich auch nach außen sicher zu stellen, ist die Verantwortung nicht einer Mehrheit von Personen überlassen worden, sondern in ihrer höchsten Potenz in einer Person vereinigt geblieben, und diesem Grundsatz entspricht die unbestrittene Tatsache, daß trotz der Bestellung und weitgehenden Ressort-Selbständigkeit der Stellvertreter des Reichskanzlers letzterer für die allgemeine Richtung der Reichspolitik stets verantwortlich bleibt.

Ebenso wie in den Einzelstaaten die Staatsminister, ungeachtet dessen, daß sie ihrem Landesherrn untergeben sind, zur Entfaltung eigener Initia-

tive die Verpflichtung haben, erstreckt sich die Verantwortung des Reichskanzlers dort, wo zu handeln Pflicht ist, auf schuldhafte Unterlassungen; er kann seine Verantwortlichkeit mit der Unterlassung eines kaiserlichen Befehls oder mit dem Fehlen der Initiative des Landesherrn nicht decken.

b) Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die Vertretung des Reichs nach außen und im Innern.

Der Wirkungskreis des Reichskanzlers, abgesehen von seiner Stellung im Bundesrat, deckt sich mit den Machtvollkommenheiten des Kaisers, da der Reichskanzler als Minister des Kaisers dessen Befugnisse im Reiche ausübt, mit der schon hervorgehobenen, die Kommandogewalt des Heeres und der Marine und die Verwaltung von Elsaß-Lothringen betreffenden Ausnahme. Daraus ergibt sich die Vertretungsbefugnis des Reichskanzlers nach außen im Umfange der dem Kaiser durch Art. 11 R.V. verliehenen Rechte ohne weiteres. Der Reichskanzler hat kraft seines Amtes die Generalvollmacht zur Vertretung des Reichs nach außen, die dem Kaiser durch Art. 11 erteilt ist. Andere Behörden, Gesandtschaften, Konsulate usw. bedürfen einer besonderen Vollmacht des Reichskanzlers, die natürlich der Kaiser nach Belieben selbst ausstellen kann. Den dem Reichskanzler unterstellten Behörden darf im Rahmen ihres gewöhnlichen Geschäftskreises zur Vertretung des Reichs nach außen auch Generalvollmacht erteilt werden, und eventuell kann eine solche Vollmacht schon in ihrer Bestallung zu dem Amte selbst liegen.

Die Vertretungsbefugnis des Reichskanzlers im Innern, bei der es sich meistens um Rechtsgeschäfte privatrechtlichen Inhalts oder z. B. um Ersatzansprüche des Reichs gegen haftpflichtige Beamte handeln dürfte, beruht zwar auf keiner positiven Bestimmung der Reichsverfassung, aber mangels einer solchen Bestimmung kann nur der Reichskanzler zur Vertretung des Reichsfiskus berechtigt sein. In Betracht kommen könnte vielleicht der Bundesrat, der neben seiner Beteiligung an der Gesetzgebung Verwaltungsaufgaben hat und überall, wo er als Verwaltungsorgan auftritt, die letzte Instanz bildet. Aber es ist anerkannt, daß der Bundesrat nicht das Exekutivorgan des Reichs schlechthin ist, sondern nur diejenigen Verwaltungsbefugnisse hat, die ihm durch positive Bestimmungen der Reichsverfassung zugewiesen sind. Alle anderen Funktionen, darunter die Vertretung des Reichsfiskus bleiben für den Reichskanzler übrig; vgl. Laband I S. 353, Hensel in Hirth's Annalen 1882 S. 1ff.; vgl. ferner Art. 11 B V S. 286.

c) Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze.

Nach Art. 17 steht dem Kaiser die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu. Auch diese Machtvollkommenheit ist vom Reichskanzler als dem verantwortlichen Reichsminister auszuüben. Seine Überwachungstätigkeit erstreckt sich auf das Reich selbst, d. h. auf die in eigener Verwaltung des Reichs stehenden Geschäftszweige, wie auf die Einzelstaaten. Die Regierungen der Einzelstaaten werden dadurch nicht von ihrer Verantwortlichkeit für die Ausführung der Reichsgesetze entlastet, sondern ihre Staatsminister sind nach wie vor nach Maßgabe ihres Landesstaatsrechts dafür verantwortlich, daß das innerhalb ihres Staatsgebietes geltende Recht, zu welchem die Reichsgesetze gehören, wirklich ausgeführt wird. Aber neben

ihnen ist der Reichskanzler verantwortlich, und nach dem allgemeinen Grundsatz, daß Unterlassungen eine Verantwortung begründen, wenn die Pflicht zu handeln besteht, kann aus der Unterlassung von Kontrollmaßregeln und Erinnerungen sich eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ergeben. Fürst Bismarck hat diese Verantwortlichkeit im Prinzip einmal anerkannt, allerdings in einem Zusammenhang und für einen Fall, für den man sie nach allgemeinen Grundsätzen nicht anerkennen kann. Es handelte sich um das Reichs-Eisenbahnprojekt, und Fürst Bismarck nahm damals an, daß er für die bisherige Unterlassung der Ausführung der auf das Eisenbahnwesen bezüglichen Verfassungsbestimmungen verantwortlich sei. Die Argumentation war rein politischer Natur und nur auf die damalige konkrete politische Lage gegründet. Immerhin hat sich Fürst Bismarck damals — in der Reichstagssitzung v. 17. Mai 1873 St.B. 711 — ausdrücklich zu der Verantwortung für Unterlassungen bekannt.

Natürlich kann die Verantwortung auch durch positive Handlungen auf dem Gebiete der Überwachung begründet werden, wenn zuviel oder nicht das Richtige im gegebenen Falle angeordnet wird. Es ist in dieser Beziehung zu berücksichtigen, daß, abgesehen von verhältnismäßig wenigen Gebieten: Diplomatie und Konsulatswesen, Marine, Post und Telegraphie — die meisten anderen nach Art. 4 R.V. im Wege der Reichsgesetzgebung geregelten Angelegenheiten der Verwaltung der Einzelstaaten überlassen sind und daß diese Verwaltung von ihnen kraft eigenen Rechts und im eigenen Namen ausgeführt wird, selbst dann, wenn die Verwaltung für Rechnung des Reichs geführt wird, wie es bei der Militärverwaltung und in gewissem Grade bei der Verwaltung der Zölle und indirekten Steuern der Fall ist; vgl. Laband II S. 194. Die Regierungen der Einzelstaaten sind dabei grundsätzlich Herren im eigenen Hause geblieben, und die Rechte der Reichsverwaltung sind nach verschiedenen Richtungen eingeschränkt — abgesehen von der Militärverwaltung, für die besondere Vorschriften gelten.

Eine dieser Einschränkungen besteht darin, daß aus Zweckmäßigkeitserwägungen die Reichsverwaltung keinen Grund zu einem Eingriff in die Gesetzgebung oder Verwaltung der Einzelstaaten herleiten darf. Deshalb können auch gegen landesrechtliche Bestimmungen, die in Ansehung ihrer Zweckbestimmung mit dem Reichsrecht nicht im Einklang stehen, aus solchen Zweckmäßigkeitsrücksichten Bedenken nicht hergeleitet werden, sondern nur wegen formeller Verletzung des Reichsrechts; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Reichsjustizamts Nieberding in der Reichstagssitzung v. 11. Juni 1900 St.B. 5964; vgl. auch Art. 4 A I 2 S. 103 f.

Ferner kann der Reichskanzler, selbst wenn er Mängel bei der Ausführung der Reichsgesetzgebung festgestellt hat, sei es, daß sie in der Handhabung der Verwaltung oder in entgegenstehenden, formell nicht aufgehobenen Vorschriften des Landesrechts liegen, den Einzelstaaten gegenüber nicht direkt eingreifen, sondern nur in dem Bundesrat einen Antrag stellen, weil es gemäß Art. 7 Ziff. 3 R.V. zu dessen Kompetenz gehört, über Mängel zu beschließen, die bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften hervortreten. Bevor dieses — äußerste — Mittel angewendet wird, kann die Reichsverwaltung die betreffende Regierung des Einzelstaates auf den Fehler aufmerksam machen und, wenn der Schriftwechsel nicht zu einer

Einigung führt, sie zur Beseitigung des beanstandeten Verfahrens formell auffordern. Das Recht der Reichsverwaltung zur Überwachung schließt das Recht ein, von den Regierungen der Einzelstaaten Auskunft zu erfordern; vgl. Laband II S. 194. Dagegen ist die nach Art. 63 Abs. 3 und Art. 36 Abs. 2 R.V. dem Kaiser zustehende Befugnis, sich jederzeit durch Inspektionen von der Verfassung der Militär-Kontingente zu überzeugen und auf dem Gebiete der Zölle und Verbrauchssteuern die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens durch Reichsbeamte zu überwachen, die den Behörden der Einzelstaaten beigeordnet werden, singulärer Natur und nicht ohne weiteres analog auf andere der Verwaltung der Einzelstaaten überlassene oder durch die Reichsgesetzgebung geregelte Gebiete zu übertragen. Die Reichsverfassung wollte bezüglich der Militärverwaltung und der Zoll- und Steuerverwaltung, an der das Reich — abgesehen von anderen auf dem Gebiete der allgemeinen und Wirtschaftspolitik liegenden Interessen — finanziell unmittelbar beteiligt ist, über das allgemeine Prinzip des Art. 17 hinausgehen, und hat deshalb hier eine weitergehende Einschränkung der Verwaltung der Einzelstaaten bestimmt, als ohne diese positiven Bestimmungen der Art. 36 und 63 auf Grund des Art. 17 anzunehmen wäre.

Das Einschreiten des Reichskanzlers muß für ungewöhnliche Fälle aufgespart werden und kann praktisch nur wirksam sein, wenn der innerhalb der Einzelstaaten gegebene Instanzenzug erschöpft ist. Hierüber hat sich der Staatssekretär des Reichsjustizamts Nieberding in der Reichstagssitzung v. 12. Febr. 1902 St.B. 4125 geäußert und sich dabei wie bei anderen Gelegenheiten gegen die im Reichstage teilweise bestehende Neigung gewendet, Angelegenheiten von untergeordneter Bedeutung zur Sprache zu bringen und mitbezug auf sie die Reichsverwaltung an die Geltendmachung des Überwachungsrechts zu erinnern. Der Standpunkt der Reichsverwaltung beruht dabei auf Zweckmäßigkeitserwägungen, die allerdings zwingender Natur sind. Zwar ist der Reichskanzler für die richtige und vollständige Ausübung des Überwachungsrechts verantwortlich und kann deshalb darüber im Reichstag befragt werden, und theoretisch ist es gleichgültig, ob es sich um eine Angelegenheit von fundamentaler oder von verschwindender Bedeutung handelt. Will aber der Reichskanzler das Überwachungsrecht praktisch ausüben und will der Reichstag die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die Ausübung dieses Rechts wirksam gestalten, so muß die Kontrolle der Einzelstaaten auf Fragen von grundsätzlicher Bedeutung eingeschränkt werden. Das gegenteilige Verfahren würde die Leistungsfähigkeit des Reichstags schädlich beeinflussen, da letzterer seine Kräfte nicht so zu vervielfältigen in der Lage ist, wie es für die Erledigung von untergeordneten Geschäften der Reichskanzler durch die Anwendung geeigneter Hülfsarbeiter tun kann; vgl. Art. 4 S. 103 f.

d) Die Verantwortung für die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze.

Das Recht der Ausfertigung und Verkündigung von Reichsgesetzen ist mehr formaler als materieller Natur; der Reichskanzler hat auch die sich darauf beziehenden kaiserlichen Erlasse unter voller Verantwortung gegenzuzeichnen. Seine Verantwortung erstreckt sich nicht auf den Inhalt der Reichsgesetze, weil bei der Feststellung des Inhalts der Kaiser als solcher gemäß Art. 5 R.V. nicht beteiligt ist, sondern lediglich darauf, daß ein

Reichsgesetz nur ausgefertigt und verkündigt wird, wenn es nach Maßgabe der Bestimmungen der Reichsverfassung rechtsgültig zustande gekommen ist. Daß von den gesetzgebenden Körperschaften bei den Verhandlungen über den Gesetzentwurf die Geschäftsordnung gewahrt wurde, ist eine innere Angelegenheit des Bundesrats bez. des Reichstags. Hierfür ist der Reichskanzler nicht verantwortlich, wohl aber für die Beobachtung der Vorschriften der Reichsverfassung und der etwa sonst in Betracht kommenden Rechtsvorschriften. Dagegen kommen Erwägungen über die Nützlichkeit und Zweckmäßigkeit der gesetzgeberischen Maßregel bei der Verkündigung der Reichsgesetze nicht in Betracht. Nur mit dieser Einschränkung kann der Ansicht v. Rönnes I S. 299 f. zugestimmt werden, daß der Reichskanzler sich durch die Mitwirkung bei der Verkündigung ungültiger Beschlüsse des Bundesrats verantwortlich macht; vgl. auch Arndt S. 683.

Über die Eigenschaften der Ausfertigung enthält die Reichsverfassung keine nähere Bestimmung. Nach allgemeinen, namentlich für die Angelegenheiten der sogen. freiwilligen Gerichtsbarkeit maßgebenden Grundsätzen sind Ausfertigungen Abschriften, die bestimmt sind, die Urschrift im Verkehr zu ersetzen; es ist ihnen außerdem charakteristisch und ist die Folge dieser Zweckbestimmung, daß sie beglaubigt werden, daß also für ihre Übereinstimmung mit der Urschrift garantiert wird. Im Art. 17 ist offenbar das Wort „Ausfertigung" zur Bezeichnung der für den Abdruck im Reichsgesetzblatt und für die Feststellung des authentischen Textes maßgebenden Reinschrift gewählt. Als Urschrift oder Konzept dürfte dabei wohl der den gesetzgebenden Körperschaften vorgelegte und von ihnen eventuell amendierte Text gedacht sein. Die Ausfertigung enthält die kaiserliche Unterschrift und die Gegenzeichnung des Reichskanzlers und wird damit zum maßgebenden Original, das nachher im Archiv aufbewahrt wird. Das kaiserliche Datum bestimmt das Datum des Gesetzes; vgl. Laband II S. 47, Zorn I S. 415 ff., Reichsgericht Cs. Bd. 8 S. 3, Bd. 9 S. 235.

Die Verkündigung erfolgt gemäß Art. 2 R.V. im Reichsgesetzblatt und ist die Voraussetzung dafür, daß die Gesetze nach außen, d. h. den Untertanen gegenüber, verbindliche Kraft erhalten. Für die ordnungsmäßige Verkündigung ist der Reichskanzler verantwortlich. Es ist in der Reichsverfassung zwar nicht ausdrücklich bestimmt, daß die Ausfertigung und Verkündigung unverzüglich erfolgen muß, jedoch dürfte sich dies aus der Natur der Sache ergeben — vgl. Laband II S. 48 — oder mindestens müßte der Reichskanzler in der Lage sein, eine Verzögerung durch besondere Gründe zu rechtfertigen.

IV. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist eingeschränkt für:

a) Die Gesetzgebung.

Der Abg. Schulze erklärte in der Sitzung des konst. Reichstags v. 23. März 1867 St.B. 339:

„Für alle legislativen Funktionen macht man niemanden verantwortlich, sondern die ganze Verantwortlichkeit tritt überhaupt nur in der Exekutive ein, man müßte ja sonst die Volksvertretung auch verantwortlich machen."

Im gleichen Sinne äußerte damals der Abg. Lasker im Zusammenhange mit einem Plädoyer für die Verantwortlichkeit der Exekutivgewalt in der Sitzung v. 11. März 1867 St.B. 126:

„Das einzige Bedürfnis dafür, daß eine Verantwortlichkeit herbeigeführt werde, besteht lediglich darin, daß die Exekutive sorgfältig getrennt sei von der gesetzgebenden Gewalt. Nur im absoluten Staat, wo Gesetzgebung und vollziehende Gewalt durcheinander laufen, ist eine Verantwortlichkeit nicht möglich; denn der innerste Kern der gesetzgebenden Gewalt beruht auf der Unverantwortlichkeit."

Fürst Bismarck hat sich zu dieser Frage in der Reichstagssitzung v. 19. April 1869 St.B. 403 dahin geäußert:

„Die Mitwirkung des Bundeskanzlers in der Legislative ist gleich Null. In der Legislative wirke ich nur als preußischer Bevollmächtigter zum Bundesrat mit und führe dort die preußischen Stimmen. Das könnte aber ebensogut in der Hand eines anderen liegen als in der Hand des Bundeskanzlers; es wäre das vielleicht zweckmäßiger, um die Stellung des Bundeskanzlers reiner abzugrenzen. Diese preußischen Stimmen werden unter Verantwortung des preußischen Ministeriums abgegeben. Die Instruktion des preußischen Bevollmächtigten wird beschlossen in den preußischen Ministerien, ebenso wie die des sächsischen Bevollmächtigten im sächsischen Ministerium, letztere geht aus von S. M. dem König von Sachsen und die meinige in letzter Instanz nicht von dem Präsidium des Bundes, sondern von S. M. dem König von Preußen."

Hier weist Fürst Bismarck eine Verantwortung des Reichskanzlers schon deshalb zurück, weil der Reichskanzler als solcher nicht einmal am Votum des Bundesrats beteiligt und insbesondere nicht notwendig mit der Führung der preußischen Stimmen beauftragt sein muß (vgl. Art. 15 A I S. 315 ff.). Soweit durch die Mitwirkung des Bundesrats eine Verantwortung für die Gesetzgebung begründet wird, hat sie bezüglich Preußens das preußische Staatsministerium zu tragen. Es kann sich überall dabei nur um die moralische und politische Verantwortung handeln; die juristische Verantwortung wird in Angelegenheiten der Reichsgesetzgebung schon dadurch ausgeschlossen, daß im Bundesrat und Reichstag stets Kollegial- und Mehrheitsbeschlüsse zugrunde liegen, bei denen der einzelne, der überstimmt sein kann, nie verantwortlich ist. Nach dieser Richtung ist folgende Äußerung des Fürsten Bismarck bemerkenswert, die sich zwar nur auf die durch Stimmenmehrheit beschließenden Staatsministerien und den Reichstag bezog, aber analog für jede andere durch Majorität beschließende Körperschaft, also auch für den Bundesrat gilt; Fürst Bismarck erklärte in der Reichstagssitzung v. 1. Dez. 1874 St.B. 421:

„Wer hat in einem Kollegium, welches aus acht oder zehn selbständigen Ministern besteht, in dem keiner ohne den Willen des anderen eine irgend erhebliche Bewegung machen kann, in dem keine Maßregel anders als durch Stimmenmehrheit beschlossen wird — wer hat die Verantwortung zu tragen? Wer trägt die Verantwortung der Beschlüsse einer parlamentarischen Korporation wie der Reichstag? — Offenbar kann sie bei keinem einzelnen gesucht werden. Sie können die Verantwortlichkeit nur bei einem Individuum suchen, niemals m. E. bei einem Kollegium, wo jeder berechtigt ist, sich damit zu entschuldigen, er hätte wohl gewollt, aber die anderen nicht, und wo keiner weiß, wer der andere und wer der eine ist."

Eine juristische Verantwortung für den Ausfall der Gesetzgebung besteht nicht, wohl aber eine politische. Sie entspricht dem tatsächlichen Einfluß,

den der Reichskanzler auf die Gesetzgebung hat, und der tatsächliche Einfluß beruht einmal darauf, daß in den meisten Fällen die Reichsgesetze von Beamten ausgearbeitet werden, die dem Reichskanzler unterstellt sind, und ferner auf dem persönlichen Einfluß, der dem Reichskanzler im Parlament zusteht. Der letztere Faktor ist eine variable Größe. Entsprechend dem mehr oder weniger großen Einfluß, den der eine oder andere Kanzler der Volksvertretung gegenüber oder den derselbe Kanzler in der einen oder anderen Frage hat, wird deshalb das Maß der politischen Verantwortung des Reichskanzlers für die Beschlüsse des Reichstags steigen oder fallen; vgl. die Ausführungen des Fürsten Bismarck in der Reichstagssitzung v. 1. Dez. 1874 St.B. 422. Freilich darf der Umfang der politischen Verantwortung, die den Reichskanzler unter diesen Gesichtspunkten trifft, nicht überschätzt werden. Der Reichskanzler als solcher kann formell die Initiative zur Gesetzgebung nicht ergreifen. Dies kann nur der Bundesrat und der Reichstag tun, und der Reichskanzler ist dabei nur innerhalb des Bundesrats als Führer der preußischen Stimmen beteiligt. Wer aber die Initiative hat, ist einmal dafür verantwortlich, wenn notwendige gesetzgeberische Maßregeln unterbleiben, ferner trifft auch für die geschehenen Maßregeln denjenigen eine erhöhte Verantwortung, der die Initiative ergriffen hat, weil mit der Initiative in der Regel eine Bewegung entfesselt wird, der in vielen Fällen nicht mehr Halt zu gebieten ist. An jeden Gesetzentwurf knüpfen sich eine Fülle von Erwartungen der Interessenten, die wieder zum Schweigen zu bringen oft nicht leicht ist und mehr Energie erfordert, als notwendig gewesen wäre, um den bestehenden Zustand lediglich aufrechtzuerhalten, wenn diese Interessen nicht erst in Bewegung gesetzt worden wären. Diese durch das Recht der Initiative dem Bundesrat und dem Reichstag sowohl für die geschehenen wie für die unterbliebenen gesetzgeberischen Maßregeln auferlegte politische Verantwortung hat Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 12. Dez. 1876 St.B. 762 erörtert.

In der Regel kommen die Gesetzesvorlagen vom Bundesrat an den Reichstag, der Bundesrat erhält sie vom Reichskanzler, und dem Reichskanzler werden sie von den ihm unterstellten Beamten des Reichs ausgearbeitet. Man kann aber nicht, um die politische und moralische Verantwortlichkeit für Gesetzesvorlagen aufzudecken, bis an diese ersten Quellen des Entwurfs zurückgehen. Die mit den technischen Vorarbeiten beauftragten Stellen (Vortragende Räte in den Ministerien und obersten Reichsämtern) müssen bezüglich der Verantwortung als durch ihre Chefs und diese wiederum, wenigstens soweit sie Stellvertreter des Reichskanzlers sind und es sich um Gesetzentwürfe von großer allgemeiner politischer Bedeutung handelt, als durch die Verantwortung des Reichskanzlers nach außen gedeckt angesehen werden. Denn man kann in der Außenwelt nicht wissen, wie weit diese ersten Ausarbeiter des Entwurfs in ihren Entschließungen frei und wie weit sie bezüglich des von ihnen einzuschlagenden Weges durch Anweisung von Stellen, denen sie verfassungsgemäß und nach der Dienstpragmatik zum Gehorsam verpflichtet sind, gebunden waren. Als in neuerer Zeit einmal im Reichstage von der Mitarbeit vortragender Räte an einem Gesetzentwurf in dem Sinne gesprochen wurde, daß von diesen Beamten die Verantwortung für den Gesetzentwurf zu tragen sei, hat in der Reichstagssitzung v. 26. Nov. 1906 St.B. 3888 D der Staatssekretär des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner diesen Standpunkt mit Recht bekämpft.

Der Reichskanzler und seine Stellvertreter werden wiederum ihrerseits mindestens zum Teil gedeckt durch den Bundesrat. Ihnen die volle politische Verantwortung für Maßregeln der Gesetzgebung zuschieben, hieße der Mitwirkung des Bundesrats gar keine Bedeutung beimessen, und dies wäre sicherlich falsch. Wieviel von dem Gesamtgewicht der Verantwortung auf den einen oder anderen Faktor entfällt, ist nach einem bestimmten Maßstab nicht zu entscheiden und ist auch im einzelnen Falle verschieden. Maßgebend ist dabei u. a. der Umstand, ob der Bundesrat den Entwurf des Reichskanzlers unverändert angenommen oder ihn abgeändert hat. Der Reichskanzler kann nicht aus jedem vom Bundesrat beschlossenen Amendement eine Kabinettsfrage machen, wenigstens nicht in Dingen, die für den Staat keine Lebensfragen sind, und natürlich trifft ihn für die vom Bundesrat beschlossenen Abänderungen die politische Verantwortung nicht in dem gleichen Maße wie für die seiner eigenen Initiative entsprungenen Teile des Gesetzentwurfs; vergl. die Ausführung des Staatssekretärs des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 28. Jan. 1902 St.B. 3703 A. B.

Die Gegner dieser Ansicht können sich nicht auf die Reichsverfassung berufen. Denn durch Art. 17 ist dem Reichskanzler die ausschließliche Verantwortung nur für kaiserliche Erlasse, also für die Ausführung der Gesetze, übertragen. Dabei handelt es sich nicht nur um die politische, sondern, soweit die mit einer straf- oder civilrechtlichen Haftung verbundene Verletzung von Reichsgesetzen in Frage kommt, auch um die juristische Verantwortung. Bei Maßregeln der Gesetzgebung aber kann nur die politische Verantwortung in Betracht kommen, und hierüber bestimmt die Reichsverfassung nichts. Die wechselseitige Stellung des Reichskanzlers und des Bundesrats bedingt es, daß jeder von beiden Faktoren nach Maßgabe des Gewichts seines politischen Einflusses seinen Anteil an der Verantwortung trägt. Dabei ist zu berücksichtigen, daß dem Reichskanzler im Bundesrat nicht die dort als Mitglieder fungierenden einzelnen Staatsbeamten, sondern die Verbündeten Regierungen mit dem ganzen Gewicht ihrer auf historische Traditionen und auf die Kontinuität ihrer Staats- und Reichspolitik gegründeten Machtfülle gegenüberstehen. Wie der Staatssekretär des Innern in seiner angezogenen Erklärung v. 28. Jan. 1902 ausgeführt hat, ist es aus tatsächlichen Gründen sehr unwahrscheinlich, daß zwischen Bundesrat und Reichskanzler eine solche Divergenz der politischen Ansichten bestehen sollte, daß der Reichskanzler in Fragen von fundamentaler politischer Bedeutung seinen Standpunkt nicht durchsetzen kann. Denkbar ist der Fall aber, und dann ergibt sich ein Konflikt, für den die Lösung schwierig ist. Tritt ein solcher Zwiespalt mit dem Reichstag ein, so ist — wenn der Reichskanzler nicht zurücktritt — das einzige konstitutionelle und verfassungsmäßige Mittel durch positive Bestimmung der Reichsverfassung gegeben: Der Reichstag wird aufgelöst. Dem Bundesrat gegenüber besteht dieser Ausweg nicht. In Fragen von großer politischer Bedeutung wird sich der Reichskanzler einem Mehrheitsbeschluß des Bundesrats nicht fügen wollen; es wird also nur sein Rücktritt übrigbleiben. Fürst Bismarck hat diese Frage einmal in der Reichstagssitzung v. 24. Febr. 1881 St.B. 30 erörtert und dabei geäußert — allerdings mehr angedeutet als klar ausgesprochen — daß der Reichskanzler im äußersten Falle befugt sei es abzulehnen, den Beschluß des Bundesrats vor den Reichstag zu bringen. Der Bestimmung des Art. 16

R.V. würde dies nicht entsprechen, weil damit dem Kaiser und Kanzler ein Vetorecht in der Gesetzgebung zugestanden werden müßte, das ihm unzweifelhaft nicht zusteht. Fürst Bismarck hat wohl mehr daran gedacht, daß unter außerordentlichen Verhältnissen, wenn die Bedingungen für den verfassungsmäßigen Zustand der Dinge nicht mehr als gegeben angesehen werden können, der Kanzler hierin einen faktisch bestehenden Ausweg sieht. Die Verfassung setzt, da sie für Reichsgesetze nach Art. 5 nicht mehr als übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und Reichstags verlangt, eine Mitwirkung des Reichskanzlers in dessen Eigenschaft als Minister des Kaisers nicht voraus. Deshalb muß angenommen werden, daß es nicht dem freien Willen des Reichskanzlers überlassen ist, ob er den Beschluß des Bundesrats an den Reichstag weitergeben will oder nicht, sondern daß es seine verfassungsmäßige Pflicht ist und daß er es auf Grund des Art. 16 nur aus formalen Gründen ablehnen kann. Will der Kanzler bei einem Beschluß, den er für unheilvoll ansieht, durchaus nicht mitwirken, so bleibt ihm nur übrig, seine Entlassung zu nehmen. Ein anderweitiges Herkommen, dessen Fürst Bismarck am Schlusse seiner Ausführungen Erwähnung tat, hat sich bisher nicht gebildet, und wird sich, da der Fall eines Konfliktes zwischen Bundesrat und Kanzler überaus selten ist, kaum bilden. Wenn der Kaiser in einem solchen Falle dem Kanzler die Entlassung versagt, fehlen die Voraussetzungen, auf denen der verfassungsmäßige Gang der Ereignisse beruht (vgl. Art. 16 I S. 326); der Kanzler mag dann unter seiner vollen und ausschließlichen Verantwortung den Weg gehen, den er für den richtigen hält, und aus einem solchen Zusammenhange wird sich das Veto ergeben, das Fürst Bismarck in seinen Ausführungen v. 24. Febr. 1881 als „faktisch" in übereinstimmung mit dem Präsidenten des vormaligen Reichs-Oberhandelsgerichts Pape bezeichnet hat. Daß der Kaiser als solcher kein verfassungsmäßiges Recht auf Mitwirkung bei der Gesetzgebung besitzt, hat übrigens Fürst Bismarck bei anderer Gelegenheit selbst anerkannt — vgl. die Ausführungen in seinen Gedanken und Erinnerungen II, 33; dort hat Fürst Bismarck die Frage, ob der Reichskanzler das Recht habe, „das Kaiserliche Übersendungsschreiben, vermittelst dessen Vorlagen der Verbündeten Regierungen (Art. 16) an den Reichstag gelangen, durch Verweigerung der Gegenzeichnung zu inhibieren", als zweifelhaft behandelt und unentschieden gelassen; vgl. ferner Art. 2 III 1 S. 46f. und Art. 5 A 2 S. 171f., wo auch auf die Thronrede v. 25. Juni 1888 verwiesen ist.

Die juristische Verantwortung ist im Art. 17 nur für Anordnungen und Verfügungen ausgesprochen, weil im Rechtssinne nur aus Handlungen oder allenfalls ihrem Gegenteil — Unterlassungen — eine Verantwortung entspringen kann. Durch eine einfache Meinungsäußerung, mag sie von noch so hochgestellten Organen des Reichs ausgehen, wird nicht leicht in der Außenwelt eine solche Wirkung hervorgerufen, daß darauf eine juristische Verantwortung gestützt werden kann, wohl aber eine Verantwortung im politischen Sinne. Dies gilt insbesondere von den Ansichten, die der Kanzler oder seine Vertreter und Kommissarien bei der Begründung eines Gesetzentwurfs an verantwortlicher Stelle im Reichstage äußern. Es können daraus für die Auslegung des Gesetzes die weitgehendsten Schlüsse gezogen werden und es ist daher anzunehmen, daß der Kanzler und seine Stellvertreter die volle politische Verantwortung für

die an solcher Stelle und in solchem Zusammenhange ausgesprochenen Äußerungen tragen.

Von der Reichsverwaltung werden oft den dem Reichstage vorgelegten Gesetzentwürfen Denkschriften beigegeben, die ebenfalls für die Auslegung des Gesetzes eine mehr oder weniger große Rolle spielen können. In einer Erklärung, die Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 28. März 1881 St.B. 561 abgab, ist anerkannt, daß die Reichsverwaltung auch für den Inhalt dieser Denkschriften die Verantwortung übernimmt. Mit Recht ist vom Fürsten Bismarck hervorgehoben, daß die Denkschriften keine Vorlagen der Verbündeten Regierungen, sondern eine Erklärung der Reichsverwaltung sind, für deren Zuverlässigkeit der Reichskanzler einsteht, und zwar der Reichskanzler in seiner Eigenschaft als Reichsminister und als Führer der 17 preußischen Stimmen im Bundesrat; er steht, wie Fürst Bismarck erklärt hat, dafür ein, „soweit seine Kräfte und amtlichen Attributionen reichen". Er übernimmt also die volle politische Verantwortung. Selbst wenn die Denkschrift nicht programmatischer Natur ist, sondern es sich um eine einfache Erläuterung des vorgelegten Gesetzentwurfs handelt, kann ein derartiges Schriftstück nicht wie eine Privatarbeit behandelt werden, auch nicht wie ein amtliches Schriftstück, für das nur der Beamte verantwortlich ist, der es verfaßt hat, sondern es ist anzunehmen, daß die allgemeine politische Verantwortung für die Aufrichtigkeit der dort gegebenen Erklärungen — deren Hauptwert in der Darlegung der Absichten besteht, die mit dem Gesetzentwurf verfolgt werden — von demjenigen Beamten übernommen wird, der die allgemeine politische Verantwortung für den Wert und die Objektivität der Vorarbeiten des Gesetzentwurfs überhaupt trägt, d. i. der Reichskanzler oder dessen gesetzlicher Stellvertreter.

Die mündlichen Äußerungen, mit denen die Regierungsvertreter im Reichstage die vorgelegten Gesetzentwürfe vertreten, sind in der Regel nach denselben Gesichtspunkten zu beurteilen. Als private Meinungsäußerungen können sie nur aufgefaßt werden, wenn sie ausdrücklich als solche bezeichnet sind. Im übrigen ist in Betracht zu ziehen, daß bei der Verhandlung im Reichstage regelmäßig eine Beratung des Entwurfs im Bundesrat vorausgegangen ist und daß verfassungsgemäß — nach Art. 9, 16 R.V. — die Gesetzentwürfe durch Bevollmächtigte der Verbündeten Regierungen im Reichstage vertreten werden. Die Äußerungen der Regierungsvertreter werden daher in der Regel nicht als die Ansicht des Reichskanzlers oder seiner verantwortlichen Stellvertreter, sondern als Äußerungen der Verbündeten Regierungen anzusehen sein. Bezüglich der politischen Verantwortung ergibt sich aber nur dann ein Unterschied, wenn der Reichskanzler in seiner Eigenschaft als Führer der preußischen Stimmen in dem fraglichen Punkt im Bundesrat in der Minderheit geblieben ist und sich deshalb mit der Ansicht des Bundesrats in diesem Punkte nicht identifizieren und die Verantwortung dafür nicht übernehmen will; vgl. Art. 9 I 3 S. 260.

Bei diesen den Gesetzentwurf begleitenden Äußerungen macht sich der politische Einfluß geltend, den der Reichskanzler vermöge des Gewichts seiner Stellung auf den Gang der Gesetzgebung und insbesondere auf die Haltung des Reichstags hat und nach dem allgemeinen Satz, daß die politische Verantwortlichkeit überall so weit reicht, als die tatsächliche Macht, ist es nur folgerichtig, daß der Reichskanzler, wenn er seinen persönlichen Ein-

fluß dem Reichstage gegenüber anwendet, für die daraus entspringende Wirkung die moralische und politische Verantwortung trägt. Natürlich bezieht sich die Verantwortung nur auf die Erklärungen, die an amtlicher Stelle im Rahmen der Kompetenz des betreffenden Regierungsvertreters und im Rahmen der vom Kanzler vertretenen Politik abgegeben werden, nicht auf Äußerungen, die der eine oder andere Regierungsvertreter als Privatmann außerhalb seines Amts ausspricht oder die er etwa vor seinem Eintritt in das Amt getan hat; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 23. Jan. 1902 St.B. 3610 C.

b) **Richterliche Entscheidungen.**

Ohne daß die Montesquieusche Lehre von der Trennung der Gewalten in der Reichsverfassung zu ausdrücklicher Anerkennung gelangt ist, liegt der Reichsverfassung wie jeder modernen Verfassung eine klare Trennung zwischen Justiz und Verwaltung zugrunde. Dem Reichskanzler ist die administrative Gewalt anvertraut, und zwar in vollem Umfange dergestalt, daß niemand außer ihm und neben ihm administrative Funktionen ausüben kann, sondern nur unter ihm. Alle Verwaltungsbeamten des Reichs sind ihm unterstellt und besitzen de iure eine Selbständigkeit der Entscheidung nur soweit und solange, als der Reichskanzler nicht einschreitet, was zu tun und zu unterlassen lediglich in seinem freien Belieben steht. Die gesetzgebende Gewalt ist dem Bundesrat und Reichstag vorbehalten; in sie darf der Reichskanzler mit seinen administrativen Befugnissen nicht eingreifen. Die dritte der drei Gewalten, die richterliche, ist von den unabhängigen Gerichten wahrzunehmen. Da die Ausübung der Rechtspflege im allgemeinen Sache der Einzelstaaten ist, bleibt für das Reich nur ein beschränkter Teil übrig: nämlich die Funktionen des Reichsgerichts, der Disziplinarkammern und des Disziplinarhofes, der Konsulargerichte, die richterliche Tätigkeit des Reichs-Versicherungsamts, des Reichs-Patentamts, des Kaiserlichen Aufsichtsamts für Privatversicherung, des Bundesamts für das Heimatwesen, der Seeämter und Prisengerichte und des verstärkten Reichs-Eisenbahnamts. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erstreckt sich nicht auf die Entscheidungen dieser richterlichen Behörden, im Gegenteil, sie erstreckt sich darauf, daß kein Verwaltungsorgan ihre Unabhängigkeit stört. Dem Reichskanzler steht gegenüber den richterlichen Behörden die Justizverwaltung in demselben Umfange zu, wie sie in den Einzelstaaten die Justizminister für die mit den Geschäften des ordentlichen Rechtsweges beauftragten Gerichte ausüben; vgl. Laband I S. 348. Dabei handelt es sich um eine Verwaltungstätigkeit, für die der Reichskanzler in vollem Umfange verantwortlich ist; seine juristische Verantwortlichkeit bestimmt sich, soweit er die Geschäfte der Justizverwaltung auf Grund seiner allgemeinen Befugnis zur Leitung der Geschäfte im Reich wahrnimmt, z. B. im Rahmen der dem Reichskanzler zustehenden obersten Leitung der Reichsanwaltschaft, nach den allgemeinen Civil- und Strafgesetzen, und soweit er die Justizverwaltung betreffende Kaiserliche Erlasse gegenzeichnet, gemäß Art. 17 R.V. in gleicher Weise; vgl. Art. 4 S. 110.

Dem Reichskanzler steht nicht die Befugnis zu einer einseitigen authentischen Interpretation der Gesetze zu. Soll ihre Auslegung nicht der freien richterlichen Tätigkeit überlassen werden, so kann eine authentische Interpretation — mit Wirkung gegenüber den Gerichten — nur in der

Form eines neuen Gesetzes erfolgen. Den ihm unterstellten und an seine Anweisungen gebundenen Verwaltungsbehörden gegenüber ist natürlich der Reichskanzler in der Lage, den Standpunkt über die Bedeutung und Auslegung eines Gesetzes vorzuschreiben. Dies gilt für Gesetze; vgl. das Urt. des Reichsgerichts v. 2. Febr. 1884, I. Cs. Bd. 11 S. 72. Verordnungen des Bundesrats kann der Bundesrat, kaiserliche Verordnungen der Kaiser, Verordnungen des Reichskanzlers der Reichskanzler mit Wirkung gegen jedermann, also auch mit Wirkung gegen die Gerichte authentisch interpretieren, soweit die Stelle, welche die Verordnung erlassen hat, auch berechtigt ist, sie selbständig zurückzunehmen oder abzuändern; vgl. Art. 2 II 4 S. 45.

c) **Das Armeekommando.**

Art. 17 verlangt zwar ohne Einschränkung die Gegenzeichnung und Verantwortung des Reichskanzlers für alle Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, doch ist es allgemein anerkannt, daß Art. 17 sich nicht auf das Armeekommando bezieht. Die Reichsverfassung enthält nach dieser Richtung keine positive Bestimmung, aber aus der Verfassung des Norddeutschen Bundes konnte es unschwer gefolgert werden, weil nach dem dortigen Art. 17 die Gegenzeichnung des Reichskanzlers nur für die Anordnungen und Verfügungen des „Bundespräsidiums" erfordert wurde, während der Oberbefehl über die Armee nach Art. 63 dem König von Preußen in seiner Eigenschaft als „Bundesfeldherrn" übertragen und die Kriegsmarine nach Art. 53 dem „Preußischen Oberbefehl" unterstellt war. In der Reichsverfassung sind diese Unterscheidungen in der einheitlichen Bezeichnung des „Kaisers" aufgegangen, aber die den Übergang der Norddeutschen Bundesverfassung in die Reichsverfassung betreffenden Materialien lassen keinen Zweifel darüber, daß eine materielle Änderung der Reichsverfassung durch die Einführung des Kaisertitels nicht beabsichtigt war. Das preußische Staatsrecht gilt in dieser Beziehung im Reichsrecht fort. Art. 44 der preuß. Verfassungsurkunde bestimmt, daß alle „Regierungsakte" des Königs zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers bedürfen, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Es war auch im preußischen Staatsrecht unstreitig, daß das Armeekommando und die sogen. Armeebefehle nicht zu den Regiernngsakten im Sinne dieser Bestimmung gehören. Die gegenteilige Ansicht würde zu dem absurden Ergebnis führen, daß Kriegsbefehle, von deren sofortiger Erledigung der Ausgang des Feldzuges abhängen kann, erst der Gegenzeichnung des Ministers bedürfen. Andererseits ist die Armee nicht völlig der ministeriellen Verantwortlichkeit entrückt. Dies wäre schon deshalb unmöglich, weil die materielle Versorgung der Armee einen — übrigens sehr wesentlichen — Bestandteil des Etats bildet und für den Etat die ministerielle Verantwortung als Vermittelung zwischen Krone und Volksvertretung unentbehrlich ist. Ferner ist die materielle Verantwortung notwendig für diejenigen Angelegenheiten der Armee, die im engen und untrennbaren Zusammenhange mit Civil-Verwaltungsangelegenheiten stehen, weil letztere ihrer Natur nach von der ministeriellen Verantwortlichkeit nicht ausgenommen werden können; diese Unterscheidung liegt im Interesse einer sachgemäßen Abgrenzung der Machtsphäre der militärischen Kommandobehörden und der des Ministers. Eine Richtschnur für die Abgrenzung soll der unter Gegenzeichnung des Kriegsministers von Roon ergangene, in seiner

staatsrechtlichen Gültigkeit anerkannte preußische Königliche Erlaß v. 18. Jan. 1861 über die Gegenzeichnung und Bekanntmachung der Armeebefehle geben, der folgendes bestimmt (Min.-Blatt für die in. Verw. Preußens S. 73):

„1. Armeebefehle sowie Ordres, welche der König in Militärdienstsachen oder Personalangelegenheiten erläßt, werden ohne Gegenzeichnung expediert.

2. Sind in diesen Ordres Bestimmungen enthalten, welche auf den Militär-Etat von Einfluß sind oder andere Zweige der Militärverwaltung berühren, so findet folgendes Verfahren statt:

a) Sind die Ordres nicht an den Kriegsminister gerichtet, so wird der König die Bestimmungen demselben mittels besonderer Ordres, welche alsdann mit seiner Gegenzeichnung zu versehen sind, zugehen lassen;

b) sind diese Ordres an den Kriegsminister zur weiteren Veranlassung gerichtet, so hat dieser sie behufs Aufbewahrung bei den Akten gegenzuzeichnen, ihren Wortlaut aber als einen Militärbefehl ohne Gegenzeichnung der Armee oder den betreffenden Kommandostellen usw. bekannt zu machen.

3. Außerdem verbleibt es in bezug auf die vom Könige in Armee-Angelegenheiten getroffenen Bestimmungen, welche der König dem Kriegsminister nicht durch Ordres bekannt macht, bei dem bisherigen Verfahren, so daß dieser von allem rechtzeitig Kenntnis erhält.

4. Alle übrigen, nur die Militärverwaltung im allgemeinen oder in ihren einzelnen Zweigen betreffenden Ordres, welche den Etat alterieren oder sonst einen Regierungsakt enthalten, werden, wie bisher, vor der Absendung mit der Gegenzeichnung des Kriegsministers versehen."

Danach sind also die nicht der Gegenzeichnung bedürfenden „Armeebefehle sowie Ordres in Militärdienstsachen und Personalangelegenheiten" gegenübergestellt den mit der Gegenzeichnung des Ministers zu versehenden Ordres, die auf den Militär-Etat von Einfluß sind oder andere Zweige der Militärverwaltung berühren. Soweit diese Bestimmungen im einzelnen Falle die Entscheidung zweifelhaft lassen, muß das Herkommen maßgebend sein. Der Tendenz des in dieser Beziehung bestehenden Rechts entspricht es, daß man von der Selbständigkeit der obersten Militär-Kommandostelle ausgeht, also das Erfordernis der Gegenzeichnung nur so weit anerkennt, als es zur Wahrung des Etatsrechts der Volksvertretung notwendig ist und als es sich um Verwaltungsangelegenheiten handelt, die ihrer Natur nach für die Armee nicht nach anderen Gesichtspunkten beurteilt werden können als die entsprechenden Einrichtungen im Bereiche der Civilverwaltung. Dagegen fallen alle spezifisch militärischen Anordnungen im Zweifel in das Gebiet der Kommandogewalt. Die Reichsverfassung gibt übrigens in dieser Beziehung keinen positiven Aufschluß, auch nicht in den von dem Oberbefehle des Kaisers handelnden Vorschriften der Art. 63—68 R.V. Denn diese Bestimmungen betreffen in gleicher Weise die Kommandogewalt des Kaisers wie die unter seinem Oberbefehle stehende, aber der ministeriellen Gegenzeichnung bedürfende Armeeverwaltung. Wenn z. B. im Art. 64 Abs. 1 bestimmt ist, daß alle deutschen Truppen verpflichtet sind, den Befehlen des Kaisers unbedingte Folge zu leisten, so bezieht sich dies auf die Armeeverwaltung so gut wie auf das Armeekommando. Die Vorschriften der

Art. 63 ff. erstrecken sich überhaupt nicht auf diese Unterscheidung, sondern nur auf die Ausdehnung der Machtbefugnisse des Kaisers bezüglich der außerpreußischen Kontingente; vgl. Laband IV S. 33 ff., Arndt S. 464 f., Zorn I S. 192, Bornhak Preuß. Staatsrecht Bd. 3 S. 29 ff.

Für die Flotte sind maßgebend die A.E. v. 1. Jan. 1872 R.G.Bl. S. 5 und v. 30. März 1889 R.G.Bl. S. 47 sowie die Kabinettsordre v. 14. März 1899 (Marineverordnungsbl. S. 61), wonach grundsätzlich wie beim Heere zwischen Oberbefehl und Verwaltung, zwischen Kommandogewalt und Armeeverordnung unterschieden wird und nur die Verwaltung von dem Staatssekretär des Reichs-Marineamts unter Verantwortung des Reichskanzlers zu führen ist.

Für die Flotte ist daher zur Gegenzeichnung der Verordnungen lediglich der Reichskanzler oder dessen Stellvertreter, der Staatssekretär des Reichs-Marineamts zuständig; dagegen ist für das Landheer die Rechtslage nicht so einfach, weil die Armeeverwaltung zwar für die Rechnung des Reichs geführt, aber von den Einzelstaaten ausgeübt wird, soweit sie noch selbständige Kontingente haben, nämlich Preußen, Bayern, Sachsen und Württemberg. Daraus ergibt sich ein Mitwirkungsrecht der einzelstaatlichen Kriegsminister. Die Abgrenzung ihrer Kompetenzen im Verhältnis zu denen des Reichskanzlers ist aus der Reichsverfassung nicht ohne weiteres zu ersehen und ist in der staatsrechtlichen Literatur bestritten. Die Frage ist bei einer Erörterung über die Verantwortung für die auf militärischem Gebiet liegenden Allerhöchsten Gnadenerlasse, die sogen. justifizierenden Kabinettsordres im Reichstage eingehend erörtert worden. Nach einem Bericht der Rechnungskommission des Reichstags v. 17. Jan. 1890 Anlagen 1895/1897 Bd. 3 S. 1856 ff. Nr. 382 hat der Vertreter des Reichsjustizamts ausgeführt, daß die Militärverwaltung nicht vom Reiche übernommen, sondern den Bundesstaaten mit selbständigen Kontingenten belassen worden sei, daß andererseits das Reich die Kosten der Militärverwaltung trage, daß demzufolge die Militärverwaltung an die durch die Gesetze und Verordnungen des Reichs gegebenen Normen gebunden und bei deren Ausführung der Beaufsichtigung durch das Reich auf Grund der Art. 4 Ziff. 14 und Art. 17 R.V. unterworfen sei und daß namentlich die Rechnungslegung über die Einnahmen und Ausgaben auf dem Gebiete des Heerwesens ebenso wie bezüglich der anderen Zweige der Reichsfinanzverwaltung auf Grund des Art. 72 R.V. dem Reichskanzler obliege; die hierdurch eintretende Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bedinge die Verpflichtung der Kontingentsverwaltungen, sich bei allen das finanzielle Gebiet berührenden Maßnahmen in Fühlung und im Einvernehmen mit dem Reichskanzler zu halten; wie dieses Einvernehmen hergestellt und gewahrt werde, falle dem internen Verhältnis und Verkehr zwischen der Leitung der Kontingentsverwaltungen und dem Reichskanzler anheim. Diesen Ausführungen ist zuzustimmen.

Die Verantwortung nach außen tragen neben dem Reichskanzler auch die Kriegsminister der Kontigente. Das Verhältnis ist aber nicht dahin zu beurteilen, daß die Kriegsminister nur als Geschäftsführer und Stellvertreter des Reichskanzlers die Heeresverwaltung ausüben. Denn wenn auch die Verwaltung im Namen und für Rechnung des Reichs geführt wird, so liegt doch darin, daß in diesen Grenzen den Kontingentsstaaten die Verwaltung geblieben ist, eine Hoheitsbefugnis, die sie auf Grund eigenen Rechts aus-

üben, weil sie dieses Hoheitsrecht — das ihnen von jeher zustand — nicht auf das Reich übertragen haben. Der Vertreter des Reichs-Justizamts hat sich für die von ihm vertretene Rechtsanschauung über die verfassungsmäßige Stellung der Militärkontingente auf das Militär-Pensions-Gesetz v. 27. Jan. 1871 (R.G.Bl. S. 275) § 3 Schlußabsatz, §§ 17, 26, 20 Abs. 3 in Verbindung mit § 25 berufen, wonach die Anerkennung der auf Grund dieses Gesetzes erhobenen Ansprüche von Entscheidungen der Kontingentsbehörden abhängt, ferner auf das Gesetz v. 25. Mai 1873 über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände R.G.Bl. S. 113 § 8 in Verbindung mit dem Ausschußberichte des Bundesrats v. 20. Dez. 1872 zu diesem Paragraphen (Drucksachen des Bundesrats von 1873 Nr. 22 S. 11), ferner auf den Beschluß des Kammergerichts v. 17. März 1884 (Johow 1884 S. 147), durch den die hier vertretene Ansicht über die verfassungsmäßige Stellung der Militärkontingente für die Vertretung des Reichsfiskus auf dem Gebiete der freiwilligen Gerichtsbarkeit anerkannt ist und auf eine Entscheidung des Reichsgerichts v. 9. März 1888 (Cf. Bd. 20 S. 148 — vgl. auch Bd. 24 S. 37), durch den derselbe Standpunkt hinsichtlich der Legitimation des Reichs zur Prozeßführung vertreten ist. Auch ist nach den Ausführungen des Vertreters des Reichs-Justizamts der gleichen Auffassung wiederholt vom Bundesrat, u. a. im Bericht der vereinigten Ausschüsse für Zoll- und Steuerwesen und für Justizwesen v. 28. Nov. 1874 (Drucksachen Nr. 160 S. 5) Ausdruck gegeben worden. Derselbe Standpunkt ist später — ebenfalls in der Rechnungskommission bei Erörterung derselben Frage — auch von dem damaligen Staatssekretär des Reichsschatzamts Graf Posadowsky-Wehner vertreten worden, der in der Kommissionssitzung v. 7. Mai 1896 u. a. erklärte (Anl. 1895/1897 Bd. 3 Nr. 382 S. 1856):

„Nach dem geltenden Recht bildet zwar die gesamte Landmacht des Reichs ein einheitliches Heer, das im Krieg und Frieden unter dem Befehl des Kaisers steht, aber die Heeresverwaltung beruht nicht beim Reich, sondern wird von den einzelnen Kontingenten geführt."

Praktisch durchgeführt ist diese von der Reichsverwaltung vertretene Ansicht u. a. dadurch, daß die preußischen Militärverwaltungsbehörden angewiesen sind, alle Verträge namens des Reichs-Militärfiskus abzuschließen. Diese Verfügung ist in einer Denkschrift des Reichskanzlers erwähnt, die im Arch.f.öff.Recht Bd. 4 S. 54 abgedruckt ist; vgl. Laband IV S. 340 Joël in Hirth's Annalen 1888 S. 837ff. und v. Seydel S. 348ff., die anderer Ansicht sind. Dagegen ist allgemein anerkannt, daß Bayern vermöge der für diesen Bundesstaat geltenden besonderen Bestimmungen des Bayrischen Bündnisvertrages v. 23. Nov. 1870 einen eigenen Militärfiskus bildet.

Bei den Kriegsministern der Kontingente bleibt also die militärtechnische wie die finanzielle Verwaltung ihres Kontingents und die volle ministerielle Verantwortung dafür. Bezüglich der finanziellen Verwaltung aber besteht eine Mitverantwortung des Reichskanzlers. Der Reichskanzler ist daher in Ansehung des Militärwesens nicht auf das ihm nach Art. 17 R.V. gegenüber den Einzelstaaten verliehene überwachungsrecht beschränkt, das sich nur auf eine den Reichsgesetzen entsprechende Verwaltung beschränkt und erst in Kraft tritt, wenn aus diesem Gesichtspunkt begründete Bedenken gegen die höchsten Instanzen der Einzelstaaten entstehen, sondern der

Reichskanzler trägt für die finanzielle Seite der Militärverwaltung die Verantwortung unmittelbar, und zwar in einem der eigenen Verantwortung des Kriegsministers koordinierten Grade; vgl. Fürst Bismarck in den Reichstagssitzungen v. 28. Sept. 1867 St.B. 139 und v. 5. März 1878 St.B. 345. Es besteht also für die den Etat berührenden Angelegenheiten der Armee eine doppelte Verantwortung, sowohl die des Reichskanzlers wie die des preußischen Kriegsministers; dabei ist es nicht notwendig, daß die Verantwortung des Reichskanzlers, die allgemeiner Art ist und sich der Natur der Sache nach nicht auf die technischen Einzelheiten erstrecken kann, gerade durch die Mitzeichnung zum Ausdruck gebracht wird, wenn der Reichskanzler nicht für einzelne Akte besonders eintreten will. Für alle anderen Verwaltungsangelegenheiten der Armee ist aber nur der Kriegsminister des betreffenden Kontingents verantwortlich. Anderer Ansicht ist v. Rönne I 302 auf Grund seiner von dem hier vertretenen Standpunkt grundsätzlich verschiedenen Ansicht, daß das Militärwesen eine reine Reichsangelegenheit sei; vgl. auch Arndt S. 446 ff.

d) **Die justifizierenden Kabinettsordres.**

Die preußische Oberrechnungskammer übt als Rechnungshof für das Deutsche Reich auch die Kontrolle über die Reichsfinanzen aus. Nach den für die Oberrechnungskammer maßgebenden Vorschriften können in gewissen Fällen außeretatsmäßige Ausgaben sowie die Nichterhebung von vorgeschriebenen Einnahmen durch die Genehmigung des Königs gedeckt werden. Durch den Eintritt Preußens in das Reich hat sich hieran nichts geändert, und für die Reichsfinanzen übt der Kaiser die Rechte aus, die im Bereiche der preußischen Finanzen dem König von Preußen zustehen; vgl. Laband IV S. 525 ff. Der Ansicht Joëls (Hirth's Annalen 1888 S. 830 ff.), das Recht des Kaisers beruhe darauf, daß für die Prüfung der Rechnungen und die Entlastung im Reich dieselben Vorschriften gelten wie in Preußen, kann aus den von Laband S. 526 angeführten Gründen nicht beigetreten werden. Der Kaiser ist also in dem gleichen Umfange auch zur Niederschlagung von Einnahmen berechtigt. Es handelt sich dabei nur um gnadenweise Bewilligungen, z. B. Niederschlagung von Regreßansprüchen gegen Beamte, Niederschlagung von Gebührenforderungen in besonderen Fällen, Unterlassung der Rückforderung von überhobenen Gehältern und Pensionen, Verzicht auf kontraktliche Rechte gegen Privatpersonen, wenn in der strengen Aufrechterhaltung des Vertrages eine Unbilligkeit liegen würde. Für Preußen beruht die Ausübung dieser Rechte auf einer stets geübten Praxis, die auch mit den Machtvollkommenheiten des Kaisers vereinbar ist und deshalb im Reiche fortgesetzt wird. Die Oberrechnungskammer verlangt für derartige Niederschlagungsbefehle des Königs, die den Namen „justifizierende Kabinettsordres" führen, die Gegenzeichnung durch den verantwortlichen Ressortminister; für militärische Angelegenheiten war es der preußische Kriegsminister, und dieser behielt die Gegenzeichnung nach der Gründung des Reichs bei. Der Rechnungshof des Deutschen Reichs erklärte in den Bemerkungen zur Allgemeinen Rechnung für das Etatsjahr 1882/1883, daß die die Militärverwaltung betreffenden Allerhöchsten Niederschlagungsordres wegen ihrer auf reichsfinanziellem Gebiet belegenen Wirkung zu ihrer Gültigkeit als Rechnungsjustifikatorien der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürften. Der Reichstag schloß sich diesem Bedenken an. Die Reichsver-

waltung hat zwar anerkannt, daß die Niederschlagungsordres auf die Reichsfinanzen Wirkung ausüben, sie ist aber nicht dem daraus vom Rechnungshofe gezogenen Schluß beigetreten, daß der Reichskanzler diese Ordres gegenzeichnen müsse. Nach dem Bericht der Rechnungskommission des Reichstags hat der damalige Staatssekretär des Reichsschatzamts Graf Posadowsky-Wehner in dieser Kommission am 7. Mai 1896 (die Frage war bis dahin in der Schwebe) — Anlagen 1895/1897 Bd. 3 Nr. 382 S. 1856ff. — unter Hinweis auf die Tatsache, daß die Heeresverwaltung von den Einzelstaaten, die noch ein eigenes Kontingent besitzen, geführt werde und daß die fraglichen Niederschlagungen in den Kreis der Armeeverwaltungsgeschäfte fallen, die Ansicht vertreten, daß Form und Wirkung dieser Kabinettsordres nur nach dem Staatsrecht der Einzelstaaten zu beurteilen sei; der Regierungsvertreter hat ausdrücklich anerkannt, daß der Reichskanzler, da er für die gesamte Finanzgebahrung des Reichs verantwortlich sei, auch für die auf dem Gebiete sämtlicher Kontingentsverwaltungen ergehenden Niederschlagungsordres die Verantwortung trage, doch müsse sie nicht gerade durch die Gegenzeichnung zum Ausdruck gebracht werden; sie werde materiell dadurch gewährleistet, daß in jedem einzelnen Falle, in welchem eine Niederschlagung bei dem Kontingentsherrn nachgesucht werden soll, das Einverständnis des Reichskanzlers herbeigeführt werde, und sie trete formell dadurch in die Erscheinung, daß die durch die Allerhöchsten Entschließungen justifizierten Posten in die vom Reichskanzler zur Entlastung vorzulegenden Rechnungen Aufnahme fänden. Im Anschluß an diese Verhandlungen ließ der damalige Reichskanzler Fürst Hohenlohe durch seinen Vertreter, den Staatssekretär des Reichsschatzamts in der Reichstagssitzung v. 15. Juni 1896 St.B. 2604 erklären, daß er formell und materiell die Verantwortung für die Allerhöchsten Gnadenerlasse übernehme, die von dem Kontingentsherrn unter Gegenzeichnung des betreffenden Kriegsministers zu erlassen seien. Damit galt die Frage als erledigt, und für das praktische Bedürfnis genügt auch diese Lösung. Staatsrechtlich ist allerdings der Standpunkt der Reichsverwaltung nicht ganz bedenkenfrei. Zuzugeben ist, daß die Armeeverwaltung von den Kontingentsherren aus eigenem Recht, wenn auch für Rechnung und in Vertretung des Reichs geführt wird. Zuzugeben ist ferner, daß daraus sich als Schluß ergibt, daß Anordnungen auf dem Gebiete der Armeeverwaltung von dem Kriegsminister des betreffenden Kontingents gegenzuzeichnen sind. Richtig ist auch, daß neben dem Kriegsminister der Reichskanzler als Chef der Reichsfinanzen beteiligt ist, wenn die betreffende Anordnung finanzielle Wirkungen hat. Richtig ist endlich, daß das Recht des Königs und Kaisers zu derartigen Niederschlagungsordres nicht bestritten werden kann, weil es nicht nur zu den dem Monarchen durch die Verfassung nicht entzogenen Rechten gehört, sondern auch weil es positiv durch eine vieljährige konstitutionelle Praxis bestätigt ist. Dagegen können Zweifel darüber bestehen, ob die Verantwortung, die vom Reichskanzler zu tragen ist und die zu tragen er sich ausdrücklich bereit erklärt hat, anders als durch Gegenzeichnung des Allerhöchsten Erlasses zum Ausdruck gebracht werden kann. Denn nach Art. 44 der preuß. Verf.Urk. muß die Verantwortung für Königliche Erlasse durch Gegenzeichnung eines Ministers und nach Art. 17 R.V. muß die Verantwortung für Kaiserliche Erlasse durch Gegenzeichnung des Reichskanzlers übernommen werden. Den Ausführungen

des Staatssekretärs des Reichsschatzamts, daß der Reichskanzler die Übernahme der Verantwortung durch Aufnahme der justifizierten Posten in die auf Grund des Art. 72 R.V. dem Reichstage vorzulegenden Rechnungen kundgebe, steht entgegen, daß bei der Rechnungslegung auf Grund des Art. 72 R.V. der Reichskanzler nur für die Tatsache der Niederschlagung einsteht. Durch die Allerhöchste Ordre ist die nach Art. 72 R.V. erforderliche rechnerische Grundlage geschaffen, aber es ist eine andere Frage, ob die Kabinettsordre nicht zu ihrer Gültigkeit der Mitzeichnung des Reichskanzlers bedarf. Wenn anerkannt wird, daß wegen der Rückwirkung dieser Ordres auf die Finanzen des Reichs die Verantwortung des Reichskanzlers dafür unentbehrlich ist, so wäre es konsequent, daß der König von Preußen die Ordres nicht nur als Chef der preußischen Verwaltung, sondern auch als Deutscher Kaiser erläßt, und daraus würde sich ohne weiteres ergeben, daß die Ordre nicht nur der Kriegsminister gemäß Art. 44 der preuß. Verf.Urk., sondern auch der Reichskanzler gemäß Art. 17 R.V. gegenzeichnet.

Die Verantwortung des Reichskanzlers erstreckt sich nicht auf die Zweckmäßigkeit der Kabinettsordre, sondern nur auf das Vorhandensein der für ihre Zulässigkeit erforderlichen staatsrechtlichen Voraussetzungen. Über die Zweckmäßigkeit entscheidet der freie Willensentschluß des Monarchen, und die Gründe dafur brauchen dem Reichskanzler nicht bekannt zu werden.

e) Begnadigungs- und Ordenssachen.

Während im Art. 49 Abs. 1 der preuß. Verf.Urk. bestimmt ist, daß der König das Recht der Begnadigung und Strafmilderung hat, fehlt es in der Reichsverfassung an einer entsprechenden allgemeinen Vorschrift. Der Deutsche Kaiser hat daher das Begnadigungsrecht nur so weit, als es ihm durch positive Bestimmungen der einzelnen Reichsgesetze vorbehalten ist. Dies ist für folgende Fälle geschehen:

a) für diejenigen Strafsachen, in denen das Reichsgericht in erster Instanz erkannt hat, gemäß § 485 St.P.O.;
b) für die Strafurteile der Marinekriegs- und Bordstandgerichte, gemäß §§ 424 ff. Mil.Str.Ger.O. v. 1. Dez. 1898 R.G.Bl. S. 1189;
c) für Sachen der Prisengerichtsbarkeit, gemäß § 27 der V. v. 15. Febr. 1889 R.G.Bl. S. 5;
d) für Strafsachen, in denen der Konsul oder das Konsulargericht in erster Instanz erkannt hat, § 72 des Ges. v. 7. April 1900 R.G.Bl. S. 213;
e) für Strafsachen, in denen ein Schutzgebietsgericht in erster Instanz erkannt hat, gemäß § 3 des Ges. v. 25. Juli 1900 R.G.Bl. S. 812;
f) für Disziplinarsachen der Reichsbeamten, gemäß § 118 des Reichsbeamtengesetzes in der Fassung v. 18. Mai 1907 R.G.Bl. S. 245;
g) für Strafsachen, in denen ein Gericht von Elsaß-Lothringen in erster Instanz erkannt hat, gemäß Art. 1 des noch in Kraft befindlichen Senatsbeschlusses v. 25. Dez. 1852; vgl. Laband III S. 489 f.

Begnadigungen sind zwar Regierungsakte des Monarchen, aber von einer juristischen Verantwortung kann hier sowenig wie bei den Begnadigungen, welche die Souveräne der Einzelstaaten anordnen, die Rede

sein. Denn ein Minister kann nur für die Gesetzmäßigkeit des Allerhöchsten Erlasses juristisch verantwortlich sein. Die Begnadigung ist aber an gesetzliche Voraussetzungen überhaupt nicht gebunden, sondern ist Sache des freien Willensentschlusses des Monarchen. Die Gründe dafür brauchen dem Minister bez. dem Reichskanzler oder seinen Stellvertretern nicht bekannt zu sein. Die Begnadigung ist von ihrem Vorschlage nicht abhängig. Der Reichskanzler ist also de iure nicht in der Lage, über die Gründe, aus denen eine Begnadigung erfolgt oder nicht erfolgt, irgendwelche Auskunft zu geben. Was seine politische Verantwortung anbetrifft, so reicht sie zwar so weit, als sein tatsächlicher Einfluß auf den Gnadenakt, aber dem Parlament oder irgendwelchen anderen Stellen, an denen die öffentliche Meinung sich geltend macht, darüber Rede zu stehen, wäre gleichbedeutend mit einer Kundgebung der Gründe, die für den Willensentschluß des Monarchen maßgebend waren, und dies würde auf einen Eingriff in die Prärogative des Monarchen hinauslaufen; vgl. die Erklärung des Staatssekretärs des Auswärtigen Amts v. Tschirschky u. Bögendorff in der Reichstagssitzung v. 3. Dez. 1906.

In Ansehung der Ordensverleihungen ist zunächst zu berücksichtigen, daß der Kaiser als solcher überhaupt nicht, sondern nur in seiner Eigenschaft als König von Preußen Orden verleiht, da es nicht Reichsorden, sondern nur Orden der Bundesstaaten gibt. Selbstverständlich können aber von den Monarchen der Bundesstaaten auch für Verdienste um das Reich Orden verliehen werden. Selbst wenn dann unter solchen Gesichtspunkten die Organe und die Politik des Reichs beteiligt sind, handelt es sich um eine ausschließliche Prärogative des betreffenden Monarchen, für deren Ausübung die Angabe von Gründen oder irgendeine Auskunft unter Berufung auf die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht verlangt werden kann. Übrigens werden auch in Preußen Ordensverleihungen nicht ministeriell gegengezeichnet.

f) Persönliche Äußerungen des Kaisers.

Nach Art. 17 bedürfen „Anordnungen und Verfügungen" des Kaisers zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Durch diesen Wortlaut sind einfache Meinungsäußerungen des Kaisers nicht gedeckt. Der Reichskanzler trägt für sie die juristische Verantwortung nicht, selbst wenn sie von großer politischer Wichtigkeit sind und in ihnen ein ganzes Regierungsprogramm enthalten ist. Denn man muß von Anordnungen und Verfügungen, durch die in die gegebenen Verhältnisse unmittelbar handelnd eingegriffen wird, subjektive Meinungsäußerungen des Kaisers unterscheiden, die ihren Charakter als solche nicht verlieren, auch wenn sie Versprechungen für die Zukunft enthalten, also programmatischen Inhalts sind. Dem gegenteiligen Standpunkt, der auch im Reichstage vertreten worden ist, kann zugegeben werden, daß eine gewisse logische Inkonsequenz darin zu finden ist, daß die verfassungsmäßige Verantwortung des Reichskanzlers sich zwar auf jeden kaiserlichen Erlaß erstreckt, der sich im Sinne des Art. 17 als solcher darstellt, auch wenn sein Inhalt verhältnismäßig unwichtig ist, dagegen nicht auf Kundgebungen des Kaisers, die für die Reichspolitik von der größten Bedeutung werden können. Aber es handelt sich dabei um eine Konsequenz

positiver Verfassungsbestimmungen, die hingenommen werden muß, und der innere Grund für diese Regelung und die Lösung des scheinbaren Widerspruchs liegt darin, daß die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit des Reichskanzlers eintritt, sobald die neu inaugurierte Politik aus dem Bereiche des Programms in das Gebiet der Tatsachen übergeführt und von Versprechen zu positiven Maßnahmen übergegangen wird, die einen kaiserlichen Erlaß und damit die Gegenzeichnung des Reichskanzlers und seine juristische Verantwortung erfordern. Eine weitere konstitutionelle Garantie liegt darin, daß hier wie anderwärts die juristische Verantwortung nicht das Gesamtmaß der Beteiligung des Reichskanzlers an der Reichspolitik erschöpft. Es geht daneben her und weit über den Kreis seiner juristischen Verantwortung hinaus seine politische Verantwortung. Sie wird im höchsten Maße praktisch, wenn es sich in der Tat um die Kundgebung eines bestimmten Regierungsprogramms handelt, durch das die Richtung der Reichspolitik in einzelnen Beziehungen oder in ihrer Totalität geändert werden soll. Es ist das unbestreitbare Recht des Kaisers, die Reichspolitik, die zu bestimmen allein schon durch die Auswahl der leitenden Reichsbeamten in seinem freien Ermessen steht, auch durch programmatische Erklärungen vorzubereiten. Weder irgendeine positive Bestimmung der Verfassung noch deren Gesamttendenz schreibt dem Monarchen eine politisch zurückgezogene Haltung vor. Er übt seine kaiserlichen Rechte aus, wenn er in den Gang der Staatsgeschäfte auch durch öffentlich kundgegebene Meinungsäußerungen eingreift. In Angelegenheiten von geringer Bedeutung wird kaum der Monarch selbst die Initiative ergreifen, in Angelegenheiten von großer Wichtigkeit ist dies nicht nur möglich, sondern oft zur Tatsache geworden. Von praktischer Bedeutung ist es besonders dann, wenn von dem eigenen und persönlichen Auftreten des Monarchen namentlich den breiteren Volkskreisen gegenüber eine werbende Kraft erwartet werden kann, die einer lediglich durch den Reichskanzler vertretenen Aktion nicht in demselben Umfange innewohnen würde. Bemerkenswerte Präzedenzfälle einer ohne Gegenzeichnung des Reichskanzlers erfolgten programmatischen Kundgebung der kaiserlichen Politik sind der Erlaß des Kaisers Friedrich vom März 1888 und die beiden Erlasse des herrschenden Kaisers vom Februar 1890 über die Fortsetzung der sozialen Arbeitergesetzgebung; vgl. auch die Ausführungen des Fürsten Bismarck in der Reichstagssitzung v. 29. Nov. 1881 St.B. 87. Der Reichskanzler muß in solchen Fällen allerdings für Handlungen einstehen, die nicht nur nach der formellen, sondern auch nach der materiellen Seite nicht seine eigenen sind. Dann ist das wechselseitige Einverständnis über die für das Reich zu führende Politik, d. i. die Voraussetzung, auf der die Beziehungen zwischen Kaiser und Kanzler überhaupt beruhen, die einzige materielle Grundlage für die übernahme der Verantwortung durch den Kanzler. Besteht diese Voraussetzung nicht mehr und handelt es sich um Angelegenheiten von so großer Bedeutung, daß der Reichskanzler glaubt, den Eingriff mit seiner politischen Verantwortlichkeit für den gesamten Gang der Reichsgeschäfte — die juristische Verantwortlichkeit wird nicht berührt — nicht vereinbaren zu können, so bleibt dem Kanzler, der nicht nur ein ausführendes Organ, sondern der für die gesamte Reichspolitik verantwortliche Staatsmann ist, nur der Rücktritt übrig.

V. Wem ist der Reichskanzler verantwortlich?

a) Das Verhältnis zum Kaiser.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erstreckt sich in Ansehung des Personenkreises, der sie geltend machen kann, nach mehreren Richtungen. Im Mittelpunkt steht die Verantwortung gegenüber dem Kaiser, der den Reichskanzler anstellt und entläßt; vgl. Laband I S. 346, Zorn I S. 256, Jellinek in Grünhuts Zeitschrift Bd. 10 S. 304 ff. Der Reichskanzler ist dem Kaiser dafür verantwortlich, daß der dem Kanzler unterstellte Behördenapparat ordnungsmäßig funktioniert und bei der Verwaltung nicht nur die gesetzlichen Vorschriften beobachtet, sondern auch die vom Kaiser bestimmte Richtung der Politik innegehalten wird. Dem Kaiser gegenüber konzentriert sich die Verantwortung für die gesamte Tätigkeit der Reichsbehörden in der Person des Reichskanzlers, weil letzterem die Direktive über alle diese Behörden anvertraut ist. Natürlich handelt es sich dabei nur um die Verwaltungs- und nicht um die richterlichen Behörden. Fehler in den Funktionen der Behörden, die nicht auf den einzelnen Fall zurückzuführen sind und deren Bedeutung nicht durch den einzelnen Fall erschöpft wird, sondern die Symptome für Mängel des ganzen Systems sind, werden dem Reichskanzler zur Last gelegt, als Äquivalent für die weitgehenden Machtbefugnisse, die ihm innerhalb seines Ressorts zustehen. Andererseits ergibt sich aus der Unverletzlichkeit des Kaisers die Notwendigkeit, daß alle Staatsakte des Kaisers nach außen, insbesondere der Volksvertretung gegenüber, durch ein verantwortliches Organ gedeckt werden müssen, und dieses Organ ist nach Art. 17 wiederum der Reichskanzler. Der Kaiser muß in der Lage sein, aus jeder politisch schwierigen Lage sich dadurch zu befreien, daß er den Standpunkt einnimmt, die Verantwortung für die geschehenen Ereignisse als konstitutioneller Monarch abzulehnen und sie dem — abtretenden oder im Amte verbleibenden — Reichskanzler zu überlassen.

Dagegen dürfen die verantwortlichen Minister, im Reiche also der Kanzler, niemals das umgekehrte Verhältnis eintreten lassen und sich nach außen gegen ihre Verantwortung durch Berufung auf den Monarchen decken. Greift der Kaiser ein, sei es in einer für die Öffentlichkeit bestimmten Form, sei es nur im internen Geschäftsverkehr der verwaltenden Reichsorgane und hängt deshalb der Geschäftsgang nicht mehr ausschließlich von dem Willen des Reichskanzlers ab, so bleibt die politische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nach außen grundsätzlich bestehen, auch wenn es sich nicht um einen förmlich gegengezeichneten kaiserlichen Erlaß handelt, während im Verhältnis zum Kaiser selbst die Verantwortung natürlich sich entsprechend modifizieren muß.

b) Das Verhältnis zum Bundesrat.

Die Frage der Ministerverantwortlichkeit wird im Reiche durch die Mitwirkung des Bundesrats kompliziert. Der Bundesrat ist an der Verwaltung beteiligt, da einzelne Verwaltungsressorts seiner ausschließlichen und höchsten Entscheidung unterworfen sind. Der Reichskanzler ist für diese Entscheidungen nicht verantwortlich. Denn daß man für die Handlungen anderer verantwortlich ist, bildet in der ganzen Rechtsordnung eine Anomalie, die einer positiven Bestimmung bedarf. Diese Vorschrift ist im Art. 17 für den Reichskanzler gegeben, bezieht sich aber nur auf die kaiserlichen

Erlasse und hat ihren inneren Grund in der Unverletzlichkeit und eigenen Unverantwortlichkeit des Kaisers.

Im konst. Reichstage ist diese Frage wie folgt beantwortet worden:

Der Abg. Planck (Sitzung v. 26. März 1867 St.B. 359 f.) lehnte, nachdem er ausgeführt hatte, daß es notwendig sei, zwischen der unverantwortlichen Krone und der Volksvertretung den Reichskanzler als verantwortliches Bindeglied einzuschieben, die Verantwortung des Reichskanzlers für Beschlüsse des Bundesrats ab, bemerkte aber mit Recht, daß der Reichskanzler, als für die Tätigkeit der Reichsbehörden verantwortlicher Minister, auch dafür verantwortlich sei, daß die gültig gefaßten Beschlüsse des Bundesrats richtig ausgeführt würden.

Der Abg. Lasker bezeichnete in derselben Sitzung (St.B. 365) seinen Standpunkt dahin, daß eine Verantwortung des Reichskanzlers für die Beschlüsse des Bundesrats zwar abzulehnen, daß aber darin eine erhebliche Lücke nicht zu finden sei, weil die Exekutivbefugnis des Bundesrats nicht besonders umfangreich sei.

Der Abg. v. Bennigsen endlich verneinte (in derselben Sitzung St.B. 375) für die Ausschüsse des Bundesrats die Existenz einer Exekutivgewalt überhaupt und bemerkte, daß im übrigen, d. h. soweit der Bundesrat durch sein Plenum Verwaltungsbefugnisse ausübe, „für die Bestellung verantwortlicher Organe kein Raum sei".

Die Erklärungen stimmen darin überein, daß für die Entscheidungen des Bundesrats der Reichskanzler nicht nur nach dem positiven Verfassungsrecht nicht verantwortlich ist, sondern daß es auch der Natur der Sache nach ausgeschlossen ist, für diese Beschlüsse einen Einzelnen verantwortlich zu machen. Denn die Entscheidungen des Bundesrats beruhen auf einem Mehrheitsbeschluß und die Abstimmung des einzelnen Bundesratsbevollmächtigten entspricht der ihm von seiner Landesregierung gegebenen Instruktion. Für das so gewonnene Ergebnis den Reichskanzler verantwortlich zu machen, würde bedeuten, daß ihm die Verantwortung für die Regierungsakte der Regierungen der Einzelstaaten übertragen wird. „Zu einer Verantwortlichkeit der Minister ist eine einheitliche Spitze notwendig", erklärte der Abg. v. Wächter in der Sitzung des konstituierenden Reichstags v. 26. März 1867 (St.B. 361). Diese einheitliche Spitze wird durch die Zentralgewalt gebildet, die in den Händen des Kaisers ruht, und für dieses Gebiet der Reichsgewalt ist deshalb auch in der Person des Reichskanzlers ein verantwortlicher Vertreter bestellt. Dagegen fehlt es an der Voraussetzung des Vorhandenseins einer einheitlichen Spitze für denjenigen Teil der Reichsgewalt, der in den Machtbefugnissen des Bundesrats zentralisiert ist.

Für die ihm anvertraute Leitung der Geschäfte des Reichs ist der Reichskanzler dem Bundesrat unter denselben Voraussetzungen und in demselben Umfange verantwortlich wie dem Reichstage, da für die Wahrung der Reichsinteressen beide Körperschaften gleichberechtigte Organe sind; ebenso Laband I S. 355 A. 1, Zorn I S. 258 und v. Rönne I S. 297; anders: Rosenberg, die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers S. 31 ff. Der Bundesrat selbst und dessen einzelne Mitglieder tragen nach der materiellen Seite keine Verantwortung; sie sind nur dafür verantwortlich, daß sie die ihnen erteilten Instruktionen ausführen; vgl. Art. 7 C IV S. 246. Auch

der Reichskanzler ist nicht für seine Tätigkeit im Bundesrat, und zwar für den Vorsitz sowenig wie für die Führung der preußischen Stimmen juristisch verantwortlich, weil auch er an die ihm vom preußischen Staatsministerium erteilte Instruktion gebunden ist; ebenso Laband I S. 351 und Art. 7 C III, IV S. 244 ff.; daß die Instruktion unter seiner Leitung zustande gekommen ist, fällt für die Frage der juristischen Verantwortung nicht ins Gewicht. Die politische Verantwortung geht allerdings auch in diesem Teile seines Ressorts parallel mit dem tatsächlichen Einfluß, der dem Reichskanzler auf die Erteilung der Instruktion zusteht.

c) **Das Verhältnis zum preußischen Staatsministerium.**

Was die Stellung des Reichskanzlers zum preußischen Staatsministerium angeht, so begegnen sich die Ressorts in den Geschäften, die Preußen im Bundesrat führt. Dem Fürsten Bismarck hatte ursprünglich vorgeschwebt, daß die Instruktion der preußischen Stimmen nur von ihm in seiner Eigenschaft als dem preußischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten abhängen würde, da die Vertretung Preußens im Reich nach Analogie der Vertretung Preußens in irgendeinem anderen — ausländischen — Staate zu behandeln sei, und Fürst Bismarck nahm an, daß es lediglich eine innere Angelegenheit seines Ressorts als preußischer Minister des Auswärtigen sei, wie er sich mit den übrigen preußischen Staatsministern auseinandersetzen wolle; vgl. seine Ausführungen in den Sitzungen des konst. Reichstags v. 26. u. 27. März 1867 St.B. 377 u. 393. Die Verhältnisse haben sich später anders entwickelt, da das preuß. Ministerium des Auswärtigen materiell im Auswärtigen Amt des Reichs aufgegangen ist. Für die Instruktion der preußischen Stimmen im Bundesrat ist das preußische Staatsministerium in seiner Totalität nach außen verantwortlich, und der Reichskanzler vertritt insoweit, sei es auf Grund allgemeiner oder spezieller Vollmacht, das preußische Staatsministerium und handelt bei der Ausgabe der Instruktion nicht aus eigenem Recht. Wie die preußischen Staatsminister einschließlich ihres Präsidenten, des Reichskanzlers, sich wegen der Instruktion der preußischen Bundesratsbevollmächtigten untereinander einigen, ist ihre interne Angelegenheit. Die damaligen Ausführungen des Fürsten Bismarck sind noch insofern von Bedeutung, als er sehr bestimmt hervorgehoben hat, daß der leitende Beamte des Reichs sich wegen der Vertretung Preußens im Bundesrat in steter Fühlung mit dem preußischen Staatsministerium befinden müsse. Fürst Bismarck hat ferner in der Reichstagssitzung v. 27. März 1867 St.B. 397 anerkannt, daß das preußische Staatsministerium dem preußischen Landtage für die Instruktion der preußischen Bundesratsbevollmächtigten verantwortlich und daß hierdurch ein Ersatz dafür gegeben sei, daß für die Tätigkeit des Bundesrats der Reichskanzler die Verantwortung weder dem Reichstage noch irgendeiner anderen Stelle gegenüber trägt; vgl. Art. 7 C III S. 244. Der Abg. v. Bennigsen stimmte den Ausführungen des Reichskanzlers in derselben Sitzung St.B. 398 bei. Fürst Bismarck hat diese Fragen in der Reichstagssitzung v. 28. Sept. 1867 St.B. 137 nochmals erörtert und dabei hervorgehoben, daß das Verhältnis zwischen dem Kanzler und dem preußischen Staatsministerium sowie zwischen dessen einzelnen Mitgliedern untereinander nur so lange frei von Reibungen und Konflikten bleiben könne, als allseitig der Grundsatz fest-

gehalten werde, im Bundesrat nur solche Anträge zu stellen und den Bevollmächtigten nur solche Instruktionen zu geben — wenigstens in wichtigeren Angelegenheiten — über die man sich im Staatsministerium durch kollegiale Beratung geeinigt habe, geradeso wie wenn es sich um eine im preußischen Landtage einzubringende Vorlage handelte.

d) **Das Verhältnis zum Reichstage.**

Die juristische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, die sich wie bei anderen Beamten darauf erstreckt, daß nicht durch von ihm ausgeführte ungesetzmäßige Handlungen der Staat oder einzelne Personen geschädigt werden, besteht gegenüber jedermann und ist vor den ordentlichen Gerichten geltend zu machen, soweit das Reich finanziell geschädigt ist, eventuell durch den Amtsnachfolger. Daneben bezieht sich die politische Verantwortung darauf, daß er stets diejenigen politischen Maßregeln ergreift, die das Staatswohl erfordert — ein dehnbarer Begriff. Während die juristische Verantwortung nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen sich nur auf diejenigen Verwaltungsakte bezieht, die der Reichskanzler entweder auf Grund eines kaiserlichen Erlasses oder auf Grund seiner eigenen Amtsgewalt ausführt, entspricht die politische Verantwortung genau dem Umfange seines tatsächlichen Einflusses, erstreckt sich also auch auf den Gang der Gesetzgebung und die ganze Richtung der Reichspolitik. Die politische Verantwortung macht sich geltend durch den Druck der öffentlichen Meinung, die sich gegen den Reichskanzler richtet, wenn ihm Fehler zur Last gelegt werden. Als der hauptsächliche Vertreter der öffentlichen Meinung ist unter normalen politischen Verhältnissen die Volksvertretung anerkannt, auch in Deutschland, wo das parlamentarische System nicht besteht, wo also der Reichskanzler und seine Stellvertreter nicht aus denjenigen politischen Parteien entnommen werden, die in der Volksvertretung jeweilig die Mehrheit bilden. In Ländern mit parlamentarischem System ist deshalb die Frage der politischen Verantwortung fast automatisch geregelt. Solange die Regierung die Mehrheit des Parlaments für sich hat, wird sie als auf rechtem Wege befindlich anerkannt; besteht diese Voraussetzung nicht mehr, bilden die Anhänger der Regierung im Parlament die Minderheit, so wird angenommen, daß die Regierung ihre politischen Pflichten nicht erfüllt hat, ihre politische Verantwortung wird praktisch und es wird daraus ohne weiteres der Schluß gezogen, daß die Mitglieder der Regierung ihre Stellung verwirkt haben und durch Mitglieder der Parlamentsmehrheit zu ersetzen sind. Dann beginnt diese Wechselfolge von politischen Ereignissen aufs neue. Dieses System besteht in Deutschland ebensowenig wie in Preußen und den anderen Bundesstaaten; vgl. unten VI d S. 365. Es ist nun die Frage aufzuwerfen, ob auch ohne die Anwendung des parlamentarischen Systems die politische Ministerverantwortlichkeit geltend gemacht werden kann. Im konst. Reichstage wurde dies von einigen Seiten verneint mit der Begründung, daß es an positiven Bestimmungen fehle, welche die politische Verantwortlichkeit regelten, so insbesondere in der Sitzung v. 23. März 1867 St.B. 343, 345 von den Abg. Braun und Miquel, wobei übrigens der Abg. Braun unumwunden anerkannte, daß die Minister-Anklagen in England nie etwas anderes gewesen sind als der Effekt eines vorübergehenden Übergewichts der Volksvertretung über die Exekutivgewalt. Wenn man den Ausführungen

dieser Redner folgen wollte, so müßte man zu dem Schluß kommen, daß ohne das parlamentarische System die politische Ministerverantwortlichkeit bedeutungslos wäre oder daß es mindestens besonderer positiver Bestimmungen der Verfassung bedürfte, die diese politische Verantwortlichkeit zu einer juristischen umgestalteten, d. h. bestimmte Rechtsnachteile den Ministern androhten, die sich politisch verantwortlich gemacht haben. Ob dies überhaupt möglich wäre, ohne das parlamentarische System re vera einzuführen, muß bezweifelt werden; denn die ordentlichen Gerichte sollen, wie der Abg. Braun ausgeführt hat und wie überhaupt im Sinne der Vertreter dieses Standpunktes liegt, zur Entscheidung über die politische Verantwortlichkeit nicht geeignet sein; jeder ad hoc gebildete Gerichtshof aber müßte, wenn die Verantwortlichkeit im Sinne der Mehrheit der Volksvertretung geltend gemacht werden soll, ein von der Parlamentsmehrheit abhängiges Organ sein, und diesem Organ die Entscheidung anvertrauen, würde bedeuten, das Parlament zum Richter auch über die Verwaltungstätigkeit der Regierung zu bestellen. Wer aber in Fragen, für welche die Gesetzgebung bindende Normen nicht gibt, Richter ist, ist auch der Herr, und deshalb läuft jede Ausgestaltung der politischen Verantwortlichkeit im Sinne der Bildung eines vom Parlament abhängigen Gerichtshofes praktisch auf die mittelbare Einführung des parlamentarischen Regierungssystems hinaus. Es genügt vielmehr, daß das Prinzip der Verantwortlichkeit überhaupt besteht, und je nachdem das von den Bestimmungen der Verfassung nicht allein abhängige Verhältnis zwischen Krone und Volksvertretung der ersteren oder der letzteren das übergewicht an Macht verleiht, werden die Minister sich genötigt sehen, in Streitfällen ihre Stellung einzurichten; vgl. die Ausführungen des Abg. Planck in der Sitzung des konst. Reichstages v. 26. März 1867 St.B. 359. Der politischen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers dem Reichstag gegenüber wird dadurch der Weg eröffnet, daß der Reichskanzler und seine verantwortlichen Stellvertreter, die Staatssekretäre der obersten Reichsämter, nach § 35 des Reichsbeamtengesetzes R.G.Bl. 1907 S. 252 jederzeit ihre Entlassung fordern können. Dadurch sind der Reichskanzler und seine Stellvertreter auch dem Monarchen gegenüber in die Lage versetzt, ihr Verbleiben im Amte unter Umständen von gewissen Bedingungen abhängig zu machen und damit dem Gefühl der Verantwortung zu genügen, das sie der Volksvertretung und der öffentlichen Meinung gegenüber empfinden.

Der Reichstag kann also den Reichskanzler nicht absetzen, aber er kann ihn befragen (interpellieren) und seinen politischen Maßnahmen mit Kritik begegnen, an gegebene Zusagen erinnern usw. In Ansehung der Gesetzgebung und der Bewilligung von Einnahmen und Ausgaben kann er zustimmen oder ablehnen. Für die auf den einzelnen Fall bezüglichen und durch den einzelnen Fall erschöpften reinen Verwaltungsmaßregeln wird dem Reichstag ein Anspruch auf Kritik und Befragung der Regierung nur so weit zugestanden werden können, als die Gesetzmäßigkeit der Maßregel oder die Einhaltung des Etats beanstandet wird. Auf Bedenken, die gegen ihre Zweckmäßigkeit obwalten, kann die Kritik nicht gestützt werden. Dies wäre ein Eingriff in die ausschließliche Prärogative der Exekutivbehörden, des Reichskanzlers und auch des Bundesrats, soweit der letztere für die Exekutive zuständig ist. Denn der Reichskanzler ist dem Reichstag nicht für die Zweckmäßigkeit, die Opportunität seiner Verwaltungsmaßnahmen, die ihnen zu-

grunde liegenden politischen Erwägungen, sondern nur dafür verantwortlich, daß diese Maßregeln sich auf gesetzlichem Boden und innerhalb der durch den Etat gezogenen Grenzen bewegen.

Der Reichstag kann aus der Verantwortlichkeit der Reichsverwaltung äußersten Falls die Konsequenz ziehen, die für bestimmte Verwaltungsmaßregeln in den Etat eingestellten Ausgaben, sei es bei der erstmaligen, sei es bei der wiederkehrenden Etatsfeststellung, abzulehnen. Er hat dazu auf Grund des Art. 69 R.V. die tatsächliche Macht, wenngleich in Ansehung derjenigen Ausgabepositionen, die auf gesetzlich eingeführten Einrichtungen beruhen, die Geltendmachung dieses formalen Rechts eine materielle Verletzung des die betreffende Einrichtung stützenden Reichsgesetzes darstellen würde. Der Reichstag muß natürlich, wenn es sich bei solchen Etatsabstrichen um nichts anderes als um eine Machtfrage handelt, gewärtigen, daß die Regierung zur Auflösung schreitet. Theoretisch erstreckt sich die Machtbefugnis des Reichstags auf jede Position des Etats; es kann aber keinem Zweifel unterliegen, daß, falls von diesem formalen Recht ein übertriebener Gebrauch gemacht wird, die moralische Verantwortung dafür der Volksvertretung zur Last fällt; z. B. würde es nicht dem Grundgedanken entsprechen, auf dem Art. 11 und der XI. Abschnitt der Reichsverfassung beruht, wenn in kritischen nationalen Fragen der Kaiser durch Etatsabstriche in der Disposition über die Armee beeinträchtigt wäre.

VI. Worin besteht die Verantwortung?

a) Die moralische Verantwortung.

Einer juristischen Regelung bedarf nur und ist allein zugänglich die juristische Verantwortung, welche bedeutet, daß der Verantwortliche mit Rechtsnachteilen, die auf civil- wie auf strafrechtlichem Gebiete liegen können, für die schädlichen Folgen seiner Handlungen einstehen muß. Der Unterschied zwischen moralischer und juristischer Verantwortlichkeit entspricht dem von jeher gegebenen Unterschiede zwischen Moral und Recht. Es ist das stets erstrebte, aber nie voll erreichte Ziel des Rechts, sich ganz mit der herrschenden moralischen Anschauung zu decken, und bezüglich der Verantwortung ist es eine nicht abzuweisende Forderung der Moral, daß die Verantwortung eines Reichsbeamten sich so weit erstrecke wie seine tatsächliche Macht. Soweit also die juristische Verantwortlichkeit den tatsächlichen Einfluß des Reichskanzlers nicht erschöpft, greift die moralische Verantwortung allein, sonst neben der juristischen, ein, und es sind auch — in außerordentlichen Situationen — Fälle denkbar, in denen die juristische Verantwortung weiter reicht als die moralische, d. h. Fälle, in denen durch ungesetzliche Handlungen des Reichskanzlers dessen formale juristische Verantwortung begründet wird, während es moralisch seine Pflicht war, so zu handeln, wie er tatsächlich gehandelt hat. Die juristische Verantwortung des Reichskanzlers ist ausgeschlossen, soweit und solange er das geltende Recht anwendet. Er bleibt aber moralisch verantwortlich für den Einfluß, den er auf den Gang der Gesetzgebung ausübt, sowie für die ganze Richtung der Reichspolitik und für die Zweckmäßigkeit der einzelnen Verwaltungsmaßregeln, für die das Gesetz in der Regel eine gewisse Bewegungsfreiheit läßt.

Will man noch zwischen moralischer und politischer Verantwortlichkeit unterscheiden, so ist der Unterschied so weit berechtigt, als ein begrifflicher Unterschied zwischen Moral und Politik anzuerkennen ist. Die politische Verantwortung des Ministeriums kann namentlich in parlamentarisch regierten Staaten unter Umständen das Ergebnis einer reinen Machtfrage sein, während die moralische Verantwortung mit Machtfragen natürlich nichts zu tun hat und nur nach den überlieferten und allgemein anerkannten Gesichtspunkten der Ethik bejaht oder verneint werden kann.

Durch Art. 17 ist nur die Verantwortung für kaiserliche Erlasse dem Reichskanzler besonders übertragen, weil sie nicht lediglich oder nicht notwendig das Produkt seines eigenen Willensentschlusses sind. Für diejenigen Geschäfte, die der Reichskanzler ohne die Unterlage eines kaiserlichen Erlasses leitet, ergibt sich die juristische Verantwortung aus den allgemeinen, für alle Reichs- und Staatsbeamten gültigen Vorschriften des bürgerlichen und Strafrechts. Die moralische Verantwortung ist selbstverständlich und hätte auch für die Gegenzeichnung kaiserlicher Erlasse keines positiven Ausdrucks in der Verfassung bedurft, wie sie überhaupt ihrem Wesen nach der juristischen Fassung sich entzieht. Sie steht an Bedeutung im Vordergrund, weil das Gebiet der juristischen Verantwortung überhaupt verhältnismäßig nicht groß ist und weil Personen gegenüber, die an hervorragender Stelle stehen, der Druck der moralischen Verantwortung stärker ist als jeder andere. In der vorkonstitutionellen Zeit hat die juristische Verantwortung der Minister höchstens für schwere Kriminalfälle eine Rolle gespielt, und das Gewicht der moralischen Verantwortung reichte vollkommen für den Gang der Staatsgeschäfte aus. Endlich ist zu beachten, daß gerade die Leiter der Regierungsgeschäfte eine weite Bewegungsfreiheit innerhalb der geltenden Gesetze haben, die ihnen die Möglichkeit gibt, viel Gutes und Schlechtes zu tun, ohne daß der Fall ihrer juristischen Verantwortung je eintritt, der — wenn die Geltendmachung der Verantwortung nicht eine reine Machtfrage sein soll — stets eine Gesetzesverletzung voraussetzt; ebenso im Ergebnis die Abg. v. Sybel und v. Watzdorf (Staatsminister von Sachsen-Weimar) in der Sitzung des konst. Reichstags v. 23. März 1867 St.B. 327 und 338; vgl. ferner Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 25. Jan. 1873 St.B. 765 und württembergischer Staatsminister v. Mittnacht in der Reichstagssitzung v. 5. März 1878 St.B. 336.

b) **Die juristische Verantwortung.**

Der Reichskanzler ist für alle Verwaltungsgeschäfte seines Ressorts, die lediglich von seinem Willensentschluß abhängen, nach Maßgabe der allgemeinen civil- und strafrechtlichen Vorschriften juristisch verantwortlich. Diese Verantwortung ist ihrem Wesen nach von der aller anderen Reichsbeamten nicht unterschieden. In ihr kommt kein besonderes staatsrechtliches Prinzip zur Erscheinung. Sie bedurfte deshalb keines positiven Ausdrucks in der Reichsverfassung und hat einen solchen auch nicht erhalten. Anders liegt das Rechtsverhältnis bezüglich der kaiserlichen Erlasse. Hier würde nach allgemeinen Rechtsbegriffen dem Reichskanzler nicht die Verantwortung zur Last zu legen sein, weil sie de jure nicht seine eigenen Willensentschlüsse sind. Es ist eine Konsequenz, die das Staatsrecht aus der Unverletzlichkeit des Monarchen gezogen hat, daß der Reichskanzler für solche Erlasse gemäß

Art. 17 gleichwohl die juristische Verantwortung trägt. Der Inhalt und der Umfang der juristischen Verantwortung des Reichskanzlers ist auch für die kaiserlichen Erlasse nur nach den allgemeinen civil- und strafrechtlichen Vorschriften zu bemessen; es findet z. B. § 839 B.G.B. Anwendung. Die praktische Bedeutung dieser Vorschriften ist sehr gering, weil sie erst Anwendung finden können, wenn die geltenden Gesetze verletzt werden, die Zweckmäßigkeit der angewandten Maßregeln aber auf Grund solcher Vorschriften niemals angefochten werden kann. Doch ist es immerhin wesentlich, daß für äußerste Fälle, gewissermaßen als letztes Sicherheitsventil, die juristische Verantwortlichkeit des leitenden Staatsmannes für Verletzung des Gesetzes auch bezüglich solcher Anordnungen statuiert ist, für die ein kaiserlicher Erlaß zugrunde liegt. Darin ist ein im Sinne der konstitutionellen Idee beruhigend wirkendes Zugeständnis zu finden, dessen wahrer Wert mehr in seiner Existenz als in seinen praktischen Konsequenzen liegt; vgl. die Ausführungen des Abg. Lasker in der Sitzung des konst. Reichstags v. 26. März 1867 St.B. 365.

c) **Die öffentliche Meinung.**

Je geringer die praktische Bedeutung der juristischen Verantwortlichkeit ist, desto größer ist die der öffentlichen Meinung. Der geordnete Instanzenzug, der für die Entscheidungen der ordentlichen Gerichte wie für die der Verwaltungsgerichte eingesetzt ist, läßt schwere Verstöße gegen das geltende Recht bei den höchsten Verwaltungsinstanzen kaum noch möglich erscheinen, selbst wenn man damit rechnen wollte, daß eine Neigung dazu in geregelten Staatsverhältnissen denkbar sei, und überdies hängen in dem den leitenden Staatsmännern zur selbständigen Erledigung vorbehaltenen Ressort die meisten wichtigeren Entscheidungen nicht von Erwägungen der formalen Gesetzmäßigkeit, die in der Regel außer Frage steht, sondern von Erwägungen der Zweckmäßigkeit ab. Die öffentliche Meinung macht aber die leitenden Staatsmänner auch für die Zweckmäßigkeit ihrer Entscheidungen sowie überhaupt dafür verantwortlich, daß alles geschieht, was im einzelnen Falle, wie in der Verfolgung des ganzen, für die Staatspolitik maßgebenden Kurses zum Wohle des Landes geschehen kann. Fürst Bismarck hat diese auf keinem geschriebenen Recht, aber auf harten Tatsachen beruhende Macht der öffentlichen Meinung anerkannt; vgl. seine Erklärung in der Reichstagssitzung v. 13. März 1877 St.B. 126.

Selbstverständlich hängt im Reiche wie in den Einzelstaaten die Anstellung und Entlassung der leitenden Staatsmänner lediglich von dem freien Willensentschluß des Monarchen ab, aber das Amt des Kanzlers ist ein Vertrauensposten auch dem Volke gegenüber, und die öffentliche Meinung weiß dies zur Geltung zu bringen. Man hat damit gerechnet, als das Amt des Kanzlers geschaffen wurde, wie insbesondere aus Äußerungen der Abg. v. Sybel und Planck, Sitzungen des konst. Reichstags v. 23. und 26. März 1867 St.B. 327 und 359 hervorgeht; der Inhalt dieser Erklärungen ist allerdings vorbehaltlos nur so weit anzuerkennen, als sie zum Ausdruck bringen, daß man sich von vornherein darüber klar war, daß der Reichskanzler, um seine Aufgabe, ein Bindeglied zwischen Krone und Volksvertretung zu sein, ganz zu erfüllen, der Vertrauensmann beider sein muß. Im übrigen sind die Äußerungen bemerkenswert als Kundgebung dafür, welches Gewicht dem Prinzip der Verantwortlichkeit, auch ohne

daß Rechtsfolgen daraus abgeleitet wurden, im konst. Reichstage beigelegt worden ist.

Es bleibt noch die Frage zu beantworten, in welcher Richtung sich die öffentliche Meinung gegenüber der Ministerverantwortlichkeit geltend macht. Wie der Abg. v. Wächter in der Reichstagssitzung v. 26. März 1867 St.B. 361 sagte, liegt der Hauptwert der Verantwortlichkeit in der Einwirkung des Gedankens der Verantwortlichkeit auf das ganze Verhalten der vollziehenden Gewalten. Dies ist richtig; das Gefühl, von der öffentlichen Meinung beobachtet zu werden, je mehr, je wichtiger die Maßregel ist, und stets in dem Sinne, daß die Entscheidung als ein Beispiel, als ein Präzedens aufgefaßt wird, das über die Bedeutung des einzelnen Falls weit hinausgeht, muß für das Gefühl der entscheidenden Instanzen von weit größerer Bedeutung sein, als es irgendwelche — sei es noch so harte — Strafandrohungen sein könnten, die doch gegenüber einem hoch entwickelten Verantwortlichkeitsgefühl, wie es vorausgesetzt werden muß, überflüssig sind.

Die normalen Mittel, um die öffentliche Meinung zum Ausdruck zu bringen, sind die parlamentarische Kritik, Interpellationen und Resolutionen der Volksvertretung, deren Wirksamkeit nach dieser Richtung ihren Schwerpunkt in der uneingeschränkten Öffentlichkeit hat, in der sie sich vollziehen. Es ist zwar nirgends vorgeschrieben, entspricht aber einem seit der Gründung des Reichs bestehenden Gebrauch, daß der Reichskanzler, soweit er seine Verantwortlichkeit vor der öffentlichen Meinung anerkennt, auf Angriffe gegen seine Amtsführung im Reichstage Rede steht. Dasselbe muß natürlich gegenüber einer etwaigen Kritik gelten, die vom Bundesrat ausgeht. Dazu kommt, namentlich in neuerer Zeit, die stets zunehmende Macht der Presse für die Ausbildung der öffentlichen Meinung, das außerordentliche Interesse der Presse für die Regierungstätigkeit der leitenden Staatsmänner, ihre durch gesetzliche Vorschriften nur unbedeutend eingeschränkte Freiheit der Kritik, die allgemeine Verbreitung der politischen Zeitungen, die außerordentliche Schnelligkeit der Nachrichtenbeförderung, die weitgehende Neigung, politische Ereignisse im Sinne der Kritik der verantwortlichen Staatsmänner in Vereinen und Versammlungen zu besprechen. Alles dies sind imponderabile Momente, deren Zusammenwirken der öffentlichen Meinung für die Geltendmachung der Verantwortlichkeit der leitenden Staatsmänner eine so außerordentliche Macht verleiht, wie sie aus keinem mit noch so strengen Strafvorschriften ausgerüsteten Verantwortlichkeitsgesetze entspringen könnte.

Die öffentliche Meinung setzt für ihre Wirksamkeit die Auskunftspflicht des Reichskanzlers voraus. Denn die meisten Amtshandlungen des Reichskanzlers können ihrem Sinn, ihrer Bedeutung, ihrem Zweck und ihren Gründen nach authentisch nur durch die eigene Erklärung des Reichskanzlers festgestellt werden, und dies ist auch die würdigste Form der Aufklärung. Man hat die Auskunftspflicht als eine lex imperfecta bezeichnet, weil sie durch keine Strafbestimmung erzwingbar sei. Aber diese Eigenschaft teilt sie mit vielen anderen Pflichten, deren Existenz und reale Bedeutung außer jedem Zweifel steht. Leges imperfectae im Sinne des Zivilrechts kennt das Staatsrecht nicht, weil Maßregeln äußeren Zwanges gegenüber den leitenden Staatsmännern, deren Amt im höchsten Maße und nach jeder

Richtung ein Vertrauensposten ist, eine praktische Bedeutung nicht haben können. Abgesehen von Fällen, in denen zwingende Gründe des Staatswohls für die Geheimhaltung sprechen, wird die Auskunft nicht versagt werden können, und es ist anzunehmen, daß, wenn dies gleichwohl geschehen sollte, die öffentliche Meinung mit einer Kraft einsetzen würde, der niemand und nichts widerstehen kann. Fälle, in denen z. B. aus überwiegenden Gründen des Staatswohls, im eigenen Interesse der Nation die Auskunft nicht erteilt werden kann und stets abgelehnt worden ist, sind schwebende internationale Verhandlungen, abgesehen wiederum von den Ausnahmefällen, in denen etwa Zweckmäßigkeitsgründe der Politik es wünschenswert erscheinen lassen, die Macht und den Druck der öffentlichen Meinung alsbald für die inaugurierte Politik in Bewegung zu setzen. Erklärungen dieses Sinnes sind oft von den verantwortlichen Leitern der auswärtigen Politik des Reichs im Reichstage abgegeben worden, vgl. z. B. Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 26. Juni 1884 St.B. 1060. Aus seinen Ausführungen sind folgende allgemeine Gesichtspunkte zu entnehmen: Ein Interesse der Nation und ihrer Vertretung, des Parlaments an wichtigen und grundlegenden Maßregeln der Exekutive ist an sich wünschenswert; das Gegenteil wäre eines politisch durchgebildeten Volkes kaum würdig. Aber eine gegen den Reichskanzler bis in alle Einzelheiten seiner Maßnahmen gerichtete Kontrolle ist ein Unding; sie ist praktisch ebenso unausführbar als sie rechtlich dem Grundgedanken des Art. 17 widerspricht. Das richtige Maß kann nur im einzelnen Falle durch das politische Taktgefühl bestimmt werden. Für den laufenden Geschäftsgang muß, wenn nicht triftige Gründe im einzelnen Falle Bedenken erregen, das Vertrauen in das eigene Verantwortlichkeitsgefühl des Reichskanzlers genügen. In sehr erhöhtem Maße aber muß dieses Vertrauen sich auf die auswärtige Politik erstrecken, weil hier durch die Natur der Sache Auskünfte, die eine Grundlage für die Kritik abgeben könnten, in der Regel ausgeschlossen sind. Es kann nicht jede einzelne Maßregel zum Gegenstande einer Kritik gemacht werden, bei der die Faktoren des Gelingens und Mißlingens wie ein Additions- und Subtraktionsexempel zusammengestellt werden, sondern erst nach längerer Zeit, nachdem epochemachende Abschnitte erreicht sind, darf die Aufrechnung gemacht und das Ergebnis mit der Verantwortlichkeit des leitenden Staatsmannes verglichen werden, die dann allerdings mit vervielfältigter Kraft ins Gewicht fällt.

d) **Die politische Verantwortung.**

Aus der öffentlichen Meinung, wenn sie zu der Amtstätigkeit der leitenden Staatsmänner in angreifendem und verneinenden Sinne Stellung nimmt, entspringt die politische Verantwortung. Ihr Ziel ist äußerstenfalls die Beseitigung der für verantwortlich erklärten Personen. Diese Verantwortung kann unter dem Namen „politische Verantwortlichkeit" zu der „moralischen Verantwortlichkeit" in einen begrifflichen Unterschied gebracht werden, weil beide sich nicht notwendig decken. Die moralische Verantwortung ist wie die Moral selbst in ihrem Kern, wenn auch nicht in ihren sämtlichen äußeren Erscheinungen, ein für alle Zeiten feststehender Begriff, und selbst wenn man dies nicht anerkennen will, so ist sie jedesfalls eine Empfindung, die sich von innen heraus geltend macht, deren Schwerpunkt in dem eigenen Gewissen des verantwortlichen Staatsmannes

beruht. Die politische Verantwortung macht sich dagegen von außen geltend und hat ihren Schwerpunkt in der öffentlichen Meinung. Daß sie sich mit dem Begriff der moralischen Verantwortung deckt, ist wünschenswert, ist das Ideal, das aber nicht immer erreicht wird, und besonders nicht in Zeiten, wo aufgeregte Stimmungen in der Politik herrschen. Die politische Verantwortlichkeit ist dann keineswegs wie die moralische ein idealer Begriff, sondern eine reale Machtfrage. Die Verantwortung tritt ein, wenn die Gegner des verantwortlichen Staatsmannes die Macht haben. Dabei ist insbesondere an die Gegnerschaft der Volksvertretung zu denken. Auch diese Seite ist im konst. Reichstag beleuchtet, und es sind insbesondere aus der Sitzung v. 26. März 1867 folgende Erklärungen anzuführen:

Abg. Gneist St.B. 372:

„Die politische Verantwortlichkeit der Minister ist eine reine Machtfrage, ein Ausdruck des tatsächlichen Machtverhältnisses des einen oder anderen parlamentarischen Körpers."

Abg. Gumprecht St.B. 363:

„Die politische Verantwortlichkeit ist das Wesentliche; sie ist allerdings weniger eine Rechtsfrage als eine Machtfrage."

Abg. Weber St.B. 365:

„Nur die politische Verantwortung ist wesentlich. Die Möglichkeiten, das Ministerium zu beseitigen, bestehen in der freien Diskussion, in dem Recht des Parlaments, das Ministerium vorzufordern und von ihm Auskunft zu verlangen, in dem Rechte der Interpellation, in dem Rechte sich über Maßregeln des Ministeriums zu beschweren und Adressen an den König zu erlassen. Wenn durch diese Freiheit des Parlaments, durch die Diskussion usw. nicht erreicht wird, daß das Ministerium beseitigt wird, wenn das nicht durch die freie Presse geschieht, durch abzuhaltende Vereine, die in ihren Versammlungen die öffentliche Meinung und den Reichstag stützen, wenn nicht der Geist der Nation, die Nation selbst die Kraft hat, um ein Ministerium beiseite zu schieben, so wird der Paragraph, daß das Ministerium verantwortlich sei, auch nicht helfen."

In neuerer Zeit ist im Reichstage vielfach auf die Verweigerung des Budgets als eines Mittels, die politische Verantwortung der Minister geltend zu machen, hingewiesen worden. Dabei schwebte den Rednern das parlamentarische System vor, dessen Kennzeichen darin besteht, daß die Minister abtreten, sobald sie im Parlament mit ihren Anträgen unterliegen, selbst wenn es sich um minderwichtige Vorlagen handelt, weil bei diesem System das Parlament nicht eigentlich mehr für oder gegen die Sache, sondern für oder gegen die Regierung stimmt und die Verweigerung des Budgets stets in Aussicht steht, wenn das Ministerium aus dem Vorhandensein einer gegnerischen Mehrheit des Parlaments nicht die Konsequenz zieht, seine Entlassung zu nehmen. Dieses System besteht weder tatsächlich noch rechtlich in Preußen und Deutschland: Es widerspricht der geschichtlichen Überlieferung, es ist noch niemals in Preußen oder Deutschland praktisch ausgeübt worden und es widerspricht positiven Bestimmungen der Verfassung, nämlich Art. 45 der preußischen Verf.Urk., wonach es der König ist, der in Preußen die Minister ernennt und entläßt, und dem

Art. 15 R.V., wonach es im Reiche der Kaiser ist, der den Reichskanzler ernennt und folgerichtig auch allein zu entlassen hat.

Sicherlich handelt der Reichstag nur verfassungsmäßig, wenn er zu Gesetzentwürfen, die der Überzeugung seiner Mehrheit nicht entsprechen, die Genehmigung versagt. Aber mit der Versagung des Budgets müßte, wenn daraus die Konsequenzen in formaler Weise gezogen würden, das ganze Staatsleben zum Stillstand kommen, und wenn dieses Mittel benutzt wird, um die Regierung zu Fall zu bringen und an ihre Stelle die der Parlamentsmehrheit genehmen Personen zu bringen und durch sie bestimmte Regierungsmaßregeln zu erzwingen, so bedeutet dies nichts anderes, als daß das verfassungsmäßige Recht des Königs und Kaisers, die leitenden Staatsmänner zu ernennen, umgangen, und ihm sein verfassungsmäßiges Recht die Exekutive zu leiten genommen wird. Das parlamentarische System ist also weder im Reiche noch in Preußen rechtens. Es ist aber auch unausführbar, weil es an einer großen, in sich homogenen politischen Partei fehlt, die für sich allein eine Parlamentsmehrheit bilden kann. Fürst Bismarck hat sich während seiner ganzen Amtszeit als entschiedener Gegner des parlamentarischen Systems für Deutschland bekannt; vgl. die bei Rosin Grundzüge S. 7 angeführten Citate, namentlich die Erklärungen des Fürsten Bismarck in der Sitzung des preuß. Abgeordnetenhauses v. 25. Jan. 1873 und des Reichskanzlers Fürst Bülow aus der Reichstagssitzung v. 14. Nov. 1906 St.B. 3649 C D, aus deren sachlicher Übereinstimmung und zeitlicher Verschiedenheit ein Schluß auf die Kontinuität der Reichspolitik in dieser für die Gesamtrichtung der Politik grundlegenden Frage gezogen werden kann.

Selbstverständlich bedarf die Regierung für ihre gesetzgeberischen Maßregeln einer Mehrheit im Reichstag. Dies ist eine Konsequenz des konstitutionellen Systems und insbesondere des Art. 5 R.V. Wird diese Mehrheit nicht von einer Partei gebildet, so muß die Regierung sich auf verschiedene Parteien stützen, ein Fall, der in Deutschland seit langer Zeit eingetreten ist und voraussichtlich noch lange Zeit bestehen wird, weil die politischen Parteien in Deutschland weniger nach nationalen als nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten gruppiert sind, und da die wirtschaftlichen Interessen nun einmal für die verschiedenen Berufsstände verschieden sind, so liegt darin ein innerer Grund für die Divergenz der politischen Richtung der Parteien, der sich sobald nicht wird überwinden lassen. Von den Führern der Reichspolitik ist daraus der Schluß gezogen worden, daß die Regierung mit keiner Partei innerlich ganz einig sein kann, von keiner ganz abhängen darf und daß, wenn die Kursschwankung vermieden werden soll, die sich ergeben müßte, wenn die Regierung bald der einen und bald der anderen Richtung Rechnung tragen wollte, nur übrig bleibt und aus innerster Notwendigkeit hervorgeht die Politik, die unter dem Schlagwort „mittlere Linie“ oder „Diagonale der Kräfte“ bekannt geworden und als solche schon vom Fürsten Bismarck bezeichnet worden ist. Aus der sich dann bietenden Möglichkeit, wenigstens von Fall zu Fall mit der Reichstagsmehrheit zu einer Verständigung zu gelangen, ergibt sich die verfassungsmäßige Lösung (Art. 5 R.V.) für die politische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers; vgl. die Ausführungen des Reichskanzlers v. Bethmann Hollweg in der Reichstagssitzung v. 9. Dez. 1909.

VII. Die einheitliche Verantwortung erfordert eine Zentralisation der Verwaltung und eine enge Verbindung zwischen Preußen und dem Reich.

Die Organisation der Reichsverwaltung hat in Preußen keinen Vorgang. Die preußische Regierung ist nach dem System der Ressortminister und des ein Kollegium darstellenden Staatsministeriums gebildet. Dies war möglich, weil jeder Minister für sein Ressort und in Ansehung der Staatsministerialbeschlüsse als Mitglied dieses Kollegiums die Verantwortung trägt. Auf das Reich konnte diese Einrichtung nicht übertragen werden, weil nach der Reichsverfassung nur der Reichskanzler verantwortlich ist. In dem ganzen laufenden Geschäftsgange herrscht natürlich eine weitgehende Selbständigkeit der mit der Leitung der einzelnen Ressorts beauftragten Staatssekretäre, weil der Gesamtumfang der Geschäfte viel zu groß ist, als daß für den an der Spitze der ganzen Reichsverwaltung stehenden obersten Reichsbeamten mehr als ein allgemeiner Überblick möglich wäre. Aber da er für alle Ressorts verantwortlich ist, wenigstens für die allgemeine Richtung der Politik, so muß er in der Lage sein, verfügend eingreifen zu können, ein Recht, das in Preußen der Minister-Präsident nicht hat und nicht zu haben braucht, weil er die Verantwortung nicht ausschließlich trägt; vgl. Fürst Bismarck in der Sitzung des preuß. Abgeordnetenhauses v. 25. Jan. 1873 St.B. 764 f., der dort u. a. ausgeführt hat, daß er sich im Reiche nur für die im großen Durchschnitt richtige Wahl der Personen, nicht für jede einzelne Handlung der Personen verantwortlich halte.

Hand in Hand mit dieser Vereinigung der Zentralgewalt in einer Person geht die Notwendigkeit einer engen Verbindung zwischen dem Reich und Preußen durch Vermittelung der Person des Reichskanzlers analog der Verbindung, die durch die Personeneinheit zwischen dem Deutschen Kaiser und dem König von Preußen geschaffen ist — ebenso Laband I S. 351 f. Meyer § 135 S. 459 f., Anschütz Encyklopädie S. 554 f. Wie zu Art. 15 A 1 S. 315 ausgeführt, ist es zwar keineswegs staatsrechtlich notwendig, daß der Reichskanzler gerade die preußischen Stimmen im Bundesrat führt, und für seine staatsrechtliche und politische Stellung ist es sogar charakteristisch, daß er nicht die Interessen eines einzelnen Bundesstaats, sondern die des Reichs und der Gesamtheit der Verbündeten Regierungen vertritt. Aber da der Reichskanzler der erste Vertrauensmann des Kaisers und die preußische Politik von der Reichspolitik nicht zu trennen ist, so kann es kaum anders sein, als daß der Reichskanzler auch für den König von Preußen der leitende Staatsmann ist. Fürst Bismarck hat, durch Geschäftsüberbürdung veranlaßt, im Jahre 1873 einmal vorübergehend, d. h. versuchsweise eine andere Regelung herbeigeführt, und es wurde damals von seinen Ämtern der Posten eines preußischen Minister-Präsidenten abgezweigt und anderweitig besetzt. Fürst Bismarck ging, wie er in der Sitzung des preußischen Abgeordnetenhauses v. 25. Jan. 1873 St.B. 765 näher erläutert hat, davon aus, daß die Verbindung zwischen Preußen und dem Reich schon dadurch genügend hergestellt sei, daß vermöge der Personeneinheit zwischen dem Deutschen Kaiser und dem König von Preußen der Reichskanzler als erster Vertrauensmann des Kaisers gleichzeitig das Vertrauen des Königs von Preußen haben müsse und daß er auf Grund dieses Vertrauens auch ohne

ministerielle Stellung in Preußen genügend Einfluß besitzen würde. Jedoch kam Fürst Bismarck bald wieder von dieser Ansicht zurück; er hat sie später — in der Reichstagssitzung v. 10. März 1877 — als einen vollkommenen Irrtum bezeichnet und hat den Standpunkt wieder eingenommen, mit dem er die Reichspolitik begonnen und den er in der Reichstagssitzung v. 27. Sept. 1867 St.B. 120 dahin festgestellt hat, daß nur der preußische Minister-Präsident Reichskanzler sein dürfe, weil der Reichskanzler den Einfluß, den ihm das Amt eines preußischen Minister-Präsidenten verleiht, für die Leitung der Reichsgeschäfte nicht entbehren könne. Es ist hierbei daran zu erinnern, daß die Instruktion für die preußischen Bundesratsbevollmächtigten im preußischen Staatsministerium festgestellt wird und daß der Reichskanzler den offiziellen Einfluß darauf verlieren würde, wenn er nicht Mitglied des preußischen Staatsministeriums wäre. Es kommt weiter in Betracht, daß diese Instruktion, soweit es sich um Angelegenheiten von nicht besonders großer Bedeutung handelt, praktisch allem Anschein nach wie eine innere Angelegenheit des betreffenden Ressorts behandelt wird und daß, wenn gleichwohl dem Reichskanzler der nötige amtliche Einfluß auch gegenüber dem einzelnen, für die Instruktion maßgebenden preußischen Ministerialressort gewahrt werden soll, es wichtig ist, daß er nicht nur Mitglied, sondern der Mittelpunkt und Vorsitzende des preußischen Staatsministeriums ist.

Das Ergebnis ist also: die Verbindung der beiden Ämter des Reichskanzlers und des preußischen Minister-Präsidenten ist zwar keine staatsrechtliche, aber eine politische Notwendigkeit, die sich aus der Struktur der Reichsverfassung ergibt.

VIII. Der Gegensatz zwischen der Bestimmung des Art. 17 und der Idee eines Reichsministeriums.

Von der Gründung des Reichs an ist zwischen den Verbündeten Regierungen und einem Teile des Reichstags ein lebhafter Kampf um die Einrichtung eines verantwortlichen Reichsministeriums geführt worden, wobei die Verbündeten Regierungen stets einen unbedingt ablehnenden Standpunkt eingenommen haben; vgl. die historische Darstellung bei v. Seydel S. 181 ff. Theoretisch möglich ist es natürlich, daß neben vielen anderen Änderungen der Reichsverfassung auch diese beschlossen wird, aber es darf nicht verkannt werden, daß es sich bei der Einsetzung verantwortlicher Reichsminister um keinen bloßen Ausbau der Reichsverfassung, um keine einfache Fortbildung der Behördenorganisation, sondern um eine tiefgreifende Änderung der Grundlagen des Reichs handelt. Die Einsetzung verantwortlicher Reichsminister würde weder mit der derzeitigen Stellung des Bundesrats, noch mit der des Reichskanzlers und deshalb nicht mit dem dem Art. 17 unterliegenden Grundgedanken vereinbar sein. Im übrigen ist bei dieser Frage zu unterscheiden, ob nur die verfassungsmäßige Exekutivgewalt des Reichskanzlers oder auch die des Bundesrats auf das Reichsministerium verteilt werden soll. Im konst. Reichstage schwebte dem Abg. Miquel die Entscheidung der Frage im Sinne der ersteren Alternative vor; er brachte in der Sitzung v. 23. März 1867 St.B. 344 zum Ausdruck, daß die Übernahme der Verantwortung für die Präsidialbefugnisse durch eine Mehrheit von Personen

dem Geist der Verfassung nicht widerspreche, indem er sich lediglich darauf stützte, daß das Präsidium unabhängig vom Bundesrat über eine eigene Exekutivgewalt verfüge. Zuzugeben ist, daß, soweit es sich nur um die Rechte des Kaisers, um dessen eigene Exekutivgewalt handelt, eine Verteilung der Verantwortung auf mehrere gleichberechtigte Personen, also auf ein Kollegium an sich möglich wäre. Fürst Bismarck, der bei der Frage des Reichsministeriums der Unterscheidung zwischen dem Ressort des Reichskanzlers, als des Chefs der kaiserlichen Exekutivgewalt, und den Verwaltungsbefugnissen des Bundesrats stets Rechnung trug, hat, während er eine Kompetenzänderung bezüglich der Befugnisse des Bundesrats unbedingt ablehnte, in Ansehung der Kompetenz des Reichskanzlers sich den Wünschen des Reichstags entgegenkommend gezeigt, freilich mit Einschränkungen, die dann in dem Stellvertretungsgesetz zum Ausdruck gekommen sind; Fürst Bismarck hat schon in der Reichstagssitzung v. 1. Dez. 1874 St.B. 420 ff. ausgeführt, daß er gegen die Aufteilung seines Ressorts unter mehrere verantwortliche Beamte, wenn ihm nur das Recht gewahrt bleibe, nötigenfalls verfügend in den Geschäftskreis der auch nach außen verantwortlichen Beamten einzugreifen, eventuell nichts einzuwenden habe. Diese vom Fürsten Bismarck damals schon vorgeschlagene Entwicklung hat sich dann im Stellvertretungsgesetz in der Hauptsache verwirklicht. Ohne den Titel eines Reichsministers ist die Stellung der Chefs der obersten Reichsämter so eingerichtet worden, daß sie für ihr Ressort die volle Verantwortung tragen; aber der Reichskanzler kann verfügend eingreifen, eine Bestimmung, die für den laufenden Geschäftsgang zweifellos nur die Bedeutung eines Sicherheitsventils hat. Der Reichskanzler bleibt neben den Staatssekretären für alle Ressorts verantwortlich, wenigstens insofern, als er Ziel und Richtung der gesamten Reichspolitik bestimmt. Mehrheitsbeschlüsse finden nicht statt; sie sind nicht notwendig, weil die Einheitlichkeit zwischen den verschiedenen Ressorts genügend durch die Machtvollkommenheit des Reichskanzlers gewahrt ist. Damit ist im wesentlichen die Organisation erreicht, für die der Abg. Miquel und auch die Abg. Lasker und v. Bennigsen im konst. Reichstage plädiert hatten. Nach wie vor fehlt es an der Einrichtung eines Minister-Kollegiums, dessen Mitglieder unter sich gleichberechtigt sind. Fürst Bismarck war aber überhaupt ein Gegner dieser kollegialen Organisation der Zentralinstanz und hat — allerdings mit einer gewissen Übertreibung — in der Reichstagssitzung v. 13. März 1877 St.B. 126 sogar behauptet, daß ein nach Majoritäten beschließendes kollegiales Ministerium in Ansehung seiner Fähigkeit die Verantwortung zu tragen nicht anders zu beurteilen sei als ein Parlament, da die Möglichkeit der Überstimmung für den einzelnen da wie dort gegeben sei. Selbst wenn man so weit nicht gehen will, bleibt die Tatsache bestehen, daß die Stellung der Reichsverwaltung dem Bundesrate gegenüber um so mehr gestärkt wird, je schwerer die Verantwortung der Reichsverwaltung vor dem Reichstag ins Gewicht fällt, und diese Verantwortung bedeutet mehr, wenn sie in einer Person konzentriert ist, die sich nie auf eine Majorisierung oder auch nur auf Rücksichten gegenüber gleichgestellten Kollegen berufen kann. Der Reichskanzler hat deshalb gegenüber dem Bundesrat eine stärkere Stellung, als sie einzelne Reichsminister haben könnten.

Auch die Situation der Reichsverwaltung gegenüber dem Reichstage würde durch eine kollegiale Verfassung geschwächt werden. Als auf den

Antrag der Regierungen von Sachsen und Württemberg zur Abwehr der im Reichstag neu hervorgetretenen, auf die Einrichtung eines kollegialen Reichsministeriums gerichteten Tendenz i. J. 1884 der Bundesrat nochmals förmlich Stellung zu der Frage nahm, begründete Preußen, das in der Plenarsitzung des Bundesrats v. 5. April 1884 (Hirth's Annalen 1886 S. 350ff.) sich förmlich und bindend gegen das Reichsministerium aussprach, seinen ablehnenden Standpunkt u. a. damit, daß ein Reichsministerium durch die Art der ihm auferlegten Verantwortlichkeit dem Einflusse der jedesmaligen Majorität des Reichstags unterliegen müßte. Der Standpunkt, daß ein Minister-Kollegium in höherem Maße von der Parlamentsmehrheit abhängig sei, als es der Reichskanzler allein ist, dürfte daraus zu erklären sein, daß letzterer, wie anzunehmen ist, für seine Person an die Krone festeren Anschluß hat als eine Reihe von einzelnen Ministern. Der Aufteilung der Kompetenz des Reichskanzlers unter ein kollegial organisiertes Reichsministerium steht also die Besorgnis entgegen, daß dadurch die Stellung der Reichsverwaltung, d. h. der Exekutivgewalt des Kaisers gegenüber dem Bundesrat und vor allem gegenüber dem Reichstag geschwächt werden würde. Daraus ergibt sich zugleich, daß in diesem Punkte eine Parallele mit Preußen oder anderen Einzelstaaten, deren Regierung aus mehreren Ministern besteht, nicht gerechtfertigt ist, weil im Reich durch die Konkurrenz des Bundesrats und durch die Existenz des aus allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangenen Reichstags Faktoren gegeben sind, die in den Einzelstaaten fehlen. Andererseits ist die konstitutionelle Garantie dadurch nicht vermindert, daß die Verantwortlichkeit in einer Hand vereinigt ist; denn die Bedenken, daß wegen des enormen Umfangs der Geschäfte die Verantwortung von einem einzigen nicht übernommen werden könne, sind durch das Stellvertretungsgesetz beseitigt worden, das dem Reichskanzler gestattet, die Last, die er bis dahin zur ausschließlichen übernahme der Verantwortung allein tragen mußte, auf mehrere Schultern zu verteilen. Alles dies gilt nur für die Exekutivgewalt des Kaisers, also für das eigene Ressort des Reichskanzlers. In der Zuständigkeit des Bundesrats hat sich seit der Begründung des Reichs nichts geändert; seine Kompetenz auf ein Reichsministerium zu übertragen, ist von den Verbündeten Regierungen stets, insbesondere auch vom Fürsten Bismarck abgelehnt worden. Schon im konst. Reichstage hatte Fürst Bismarck es als eine conditio sine qua non bezeichnet, daß die nach dem Entwurf der Verfassung dem Bundesrat vorbehaltenen Rechte nicht durch die Einsetzung eines die ganze Exekutivgewalt umfassenden Reichsministeriums angetastet würden. In diesem Standpunkt liegt also eine Voraussetzung, unter der das Reich zustande gekommen ist und auf der es noch jetzt beruht; Fürst Bismarck führte in der Sitzung v. 11. März 1867 St.B. 136 mit Recht aus, daß es ebensowenig angängig sei, die Ernennung eines solchen Ministeriums von der Kooperation der Regierungen sämtlicher Einzelstaaten abhängig zu machen als etwa die Ernennung nur einer Regierung zu übertragen und damit alle anderen Regierungen von der Mitwirkung bei der Exekutive überhaupt auszuschließen; vgl. ferner die Ausführungen des Fürsten Bismarck in den Reichstagssitzungen v. 26. und 27. März 1867 St.B. 377 und 388, v. 16. April 1869 St.B. 401, v. 10. März 1877 St.B. 72. Bei der Beratung des Stellvertretungsgesetzes gaben in der Reichtagssitzung v. 5. März 1878 St.B. 326 und 335 der

bayerische Staatsminister v. Pfretzschner und der württembergische Staatsminister v. Mittnacht die Erklärung ab, daß die bayrische bez. württembergische Staatsregierung in der Einführung eines Reichsministeriums eine Schmälerung der verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrats und der Einzelstaaten sehen würde. Eine Absage in ganz absoluter Form gegenüber dem Plane der Einrichtung eines Reichsministeriums gab die preußische Regierung in der Bundesratssitzung v. 5. April 1884 (Hirth's Annalen 1886 S. 350 ff.) kund; sie erklärte, daß die Einrichtung verantwortlicher Ministerien im Reich nicht anders als auf Kosten der Summe von vertragsmäßigen Rechten möglich sei, welche die Verbündeten Regierungen gegenwärtig im Bundesrat ausübten, und daß die wesentlichsten Regierungsrechte der Bundesstaaten von einem Reichsministerium absorbiert werden würden. Der Bundesrat schloß sich einstimmig dieser Erklärung an. In der Erklärung kommt der auch sonst oft zutage tretende Standpunkt der Verbündeten Regierungen zum Ausdruck, daß gewisse Grundlagen der Verfassung ungeachtet der theoretisch bestehenden Möglichkeit einer Abänderung im Wege eines gemäß Art. 78 R.V. zustande gekommenen Reichsgesetzes ein vertragsmäßiges Element unter den Verbündeten Regierungen darstellen, dessen Aufhebung gegen Treu und Glauben der die Gründung des Reichs stützenden Verträge verstoßen würde. Die Verbündeten Regierungen gehen von der Grundanschauung aus, daß in ihrem Verhältnis zueinander die Verträge noch fortleben, ungeachtet dessen, daß dies in dem Wortlaut der Verfassung, wenn man von dem Eingang absieht, keinen Ausdruck gefunden hat; sie halten sich an die Aufrechterhaltung der Verfassung in den Punkten, die für ihren Zusammenschluß bei der Gründung des Reichs wesentlich waren, unter dem Gesichtspunkt der Vertragstreue gebunden, und da gegen ihren Willen keine Verfassungsänderung zustande kommen kann, so reicht dieser Standpunkt für alle praktischen Möglichkeiten im Sinne der Konservierung des bestehenden Verfassungsrechts vollkommen aus (vgl. Eingang I S. 9 ff.).

IX. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im Verhältnis zu dem Wirkungskreis anderer Behörden und Reichsorgane.

Der Reichskanzler bedarf zur Bewältigung seines umfangreichen Geschäftskreises eines großen Stabes von Mitarbeitern, die ihm unterstellt und von seinen Weisungen abhängig sind. Die besondere staatsrechtliche Stellung, welche die als Stellvertreter des Reichskanzlers verantwortlichen Chefs der obersten Reichsämter einnehmen, bleibt hier zunächst außer Betracht. Es gilt auch abgesehen von ihnen die Regel, daß der Reichskanzler für positive Erklärungen und Handlungen nur verantwortlich ist, soweit sie namens, in Vollmacht und in Stellvertretung des Reichskanzlers abgegeben sind. Bei tatsächlichen Anordnungen, Verträgen u. dergl. wird die Frage der Vollmacht durch die Dienstpragmatik in der Regel zweifelsfrei geordnet sein. Zu Bedenken können aber vielleicht die Erklärungen Veranlassung geben, die von Regierungsvertretern bei Verhandlungen im Bundesrat oder Reichstag abgegeben werden; dabei kann es unter Umständen zweifelhaft sein, ob es sich um wirkliche Zusagen handelt, für die der Reichskanzler einsteht oder um objektive Deduktionen, die durch das Verlangen des Parlaments nach tatsächlicher oder rechtlicher Aufklärung veranlaßt werden und die für die Reichsverwaltung

die Freiheit belassen und bezwecken, sich je nach Umständen wieder zu degagieren und das letzte Wort vorzubehalten. Es wird daran nichts geändert, wenn die Zentralstellen selbst den einen oder anderen Kommissar beauftragt haben, solche objektiven Deduktionen vorzutragen, z. B. in der Absicht, dadurch Aufklärung zu verbreiten; gebunden ist die Reichsverwaltung nur, wenn und soweit sie Vollmacht gegeben hat, für sie eine bindende Erklärung abzugeben; natürlich bleibt es die Aufgabe der Reichsverwaltung, wenn durch Mißverständnisse doch der Anschein einer Bindung hervorgerufen wird in Fällen, in denen sie nicht beabsichtigt war, für die alsbaldige Berichtigung der irregeleiteten öffentlichen Meinung Sorge zu tragen. Auf Fälle, in denen die Reichsverwaltung zum Zwecke der Aufklärung sprechen läßt, ohne sich vorläufig binden zu wollen, können die allerdings allgemein gehaltenen und deshalb einen noch weiteren Kreis von Möglichkeiten umfassenden Ausführungen des Fürsten Bismarck aus der Reichstagssitzung v. 1. Dez. 1874 St.B. 421 bezogen werden.

Soweit es sich um Maßregeln und Erklärungen handelt, durch welche die Reichsverwaltung gebunden sein will und gebunden wird, die aber in den Bereich der Einzelheiten des laufenden Geschäftsgangs gehören und nicht von besonderer Bedeutung sind, kann der Reichskanzler der Natur der Sache nach nur für die größtmögliche Sorgfalt bei der Auswahl der Personen, also nur dafür verantwortlich gemacht werden, daß im allgemeinen die richtigen Leute an der richtigen Stelle stehen. Selbstverständlich erstreckt sich diese Verantwortung unmittelbar nur auf die dem Reichskanzler zunächst stehenden obersten Beamtenstellen, während letztere wieder die entsprechende Verantwortung für die Besetzung der ihnen untergebenen Stellen tragen und so fort; vgl. Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 1. Dez. 1874 St.B. 421. Ebenso wie für die Auswahl der ihm zunächst stehenden Personen ist der Kanzler dafür verantwortlich, daß diese Personen die von ihm angegebene Richtung der Reichspolitik innehalten. Da der Reichskanzler berechtigt ist, verfügend einzugreifen, macht er sich verantwortlich, wenn er es unterläßt, von der ihm zustehenden Befugnis Gebrauch zu machen.

Welcher Hülfskräfte sich der Reichskanzler bei der Erfüllung seiner Aufgaben bedienen soll und darf, ist nicht vorgeschrieben; eine verfassungsmäßige Schranke besteht in dieser Beziehung nicht. Die vorhandene Behördenorganisation und die Gesetzgebung über ihre Zuständigkeit läßt es im allgemeinen nicht zu, daß Hoheitsrechte des Reichs außerhalb dieser Behörden wahrgenommen werden, dagegen kann der Reichskanzler zur Aufklärung von Tatsachen und zu ihrer sachverständigen Beurteilung Hülfskräfte heranziehen, wann und wo er will, insbesondere für schwebende Gesetzesvorlagen. Im Reichstage wurde dies mit Unrecht bestritten, als bei der Steuer- und Zollreform im Jahre 1881 der preußische Volkswirtschaftsrat ins Leben gerufen wurde. Der Reichstag hat verfassungsgemäß einen Anspruch nur darauf, daß ihm die Entscheidung über die Gesetzentwürfe nicht genommen wird. In welcher Weise die Reichsverwaltung für die Vorbereitung der Gesetzesvorlagen, sei es auch unter Heranziehung der öffentlichen Meinung und öffentlichen Kritik und irgendwelcher Interessentenverbände oder ad hoc geschaffener Organisationen Sorge tragen will, noch ehe sie den Gesetzentwurf dem Reichstag vorlegt, ist lediglich Sache

der Reichsverwaltung. Fürst Bismarck hat sich hierüber in seinem Votum an das preußische Staatsministerium in Angelegenheiten des preußischen Volkswirtschaftsrates v. 9. Nov. 1880 (v. Poschinger Aktenstücke II S. 23) näher geäußert.

X. Die Stellvertretung des Reichskanzlers.

a) Generalstellvertreter.

Unter dem „Generalstellvertreter" des Reichskanzlers versteht man nach § 2 des Stellvertretungsgesetzes einen Stellvertreter, der „allgemein für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers ernannt wird". Zu den Geschäften und Obliegenheiten des Reichskanzlers gehört der Vorsitz im Bundesrat. Die Generalstellvertretung bezieht sich daher auch auf die Geschäfte des Reichskanzlers im Bundesrat; vgl. Art. 15 B 1 S. 323 f. Zur Frage der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für seinen Generalstellvertreter bestimmt § 3 des Stellvertretungsgesetzes, daß dem Reichskanzler vorbehalten ist, jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst vorzunehmen. In den Motiven des Gesetzes ist hierzu bemerkt, daß dabei besonders an die Wahrnehmung der Aufsichtsrechte des Reichs gegenüber den Einzelstaaten gedacht ist, deren Ausübung jederzeit dem Reichskanzler selbst oder seinem Gesamtvertreter offen gehalten bleiben soll. Der Fall ist wohl besonders hervorgehoben, weil gerade diese Befugnis des Reichskanzlers leicht eine Divergenz der Ansichten an Stellen hervorrufen kann, auf deren Schonung die Reichsverwaltung das größte Gewicht legt und weil wohl damit gerechnet worden ist, daß die Empfindlichkeit nicht so leicht rege wird, wenn der Reichskanzler selbst diese Befugnis ausübt. Doch ist keineswegs der im § 3 für den Reichskanzler gemachte Vorbehalt durch diesen Fall erschöpft. Der Reichskanzler kann vielmehr auf Grund des § 3 in jedes beliebige Geschäft eingreifen. Wie Fürst Bismarck in seiner Reichstagsrede v. 5. März 1878 ausgeführt hat, lag der Bestimmung die Erwägung zugrunde, daß der Reichskanzler auch im Falle einer Stellvertretung die allgemeine moralische und politische Verantwortung für die Gesamtrichtung der Reichspolitik behält und daß ihm deshalb nach dem Vorgange des englischen — nicht des preußischen — Minister-Präsidenten ein Vetorecht gewahrt bleiben müsse. „Diesem Gedanken gibt — wie Fürst Bismarck bemerkte — der § 3 Ausdruck neben dem, daß vielleicht die übrigen Bundesstaaten das Recht nicht aufgeben wollen, sich an den Kanzler auch im Fall der Vertretung mit ihrer Forderung halten zu können." In diesem Satze dürfte eine Anspielung auf das oben erwähnte imponderabile Moment liegen, daß für manche Fälle, in denen die persönliche Autorität eine besonders große Rolle spielt und durch die amtliche nicht voll ersetzt werden kann, das persönliche Eingreifen des Reichskanzlers schon aus diesem Grunde eine Notwendigkeit bleiben wird.

b) Spezialstellvertreter.

Nach § 2 des Stellvertretungsgesetzes können für diejenigen einzelnen Amtszweige, die sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs befinden, die Vorstände der obersten Reichsbehörden mit der Stellvertretung des Reichskanzlers im ganzen Umfang oder in einzelnen Teilen

ihres Geschäftskreises beauftragt werden. Nach den Motiven des Gesetzentwurfs sollten die Geschäftszweige, „bei denen es sich in der Hauptsache nicht um eine Verwaltung des Reichs handelt, sondern der Schwerpunkt in dem Recht der Aufsicht und Gesetzgebung liegt", von der besonderen Stellvertretung ausgeschlossen werden und es sollten nur unter die Bestimmung fallen: die Verwaltung der Auswärtigen Angelegenheiten, die Marineverwaltung, Post und Telegraphen, die Verwaltung der Reichslande einschließlich ihrer Justiz und der dortigen Eisenbahnen, ferner die Finanzen des Reichs, soweit sie sich in dessen ausschließlicher Verwaltung befinden. Nach den Motiven stehen also die in der „eigenen und unmittelbaren Verwaltung" des Reichs befindlichen Geschäftszweige im Gegensatz zu denjenigen, die der Verwaltung der Einzelstaaten überlassen sind und für die dem Reich nach Art. 4 R.V. nur das Recht der Gesetzgebung und Beaufsichtigung zusteht. Bei den Ressorts, in denen sowohl eigene Verwaltung wie Aufsicht über die Verwaltung der Einzelstaaten vorkommt, soll der hauptsächliche Charakter des Ressorts maßgebend und danach die Bestellung des Ressortchefs zum Spezialstellvertreter zulässig sein — und zwar für den gesamten Umfang seines Ressorts — wenn der Schwerpunkt seines Ressorts in der Ausübung der eigenen Verwaltungsbefugnisse des Reichs liegt; ebenso Smend in Hirth's Annalen 1906 S. 331 f., Zorn I S. 266 f. Die Stellvertretung wird also, wie aus den Motiven zu schließen ist, dadurch nicht ausgeschlossen, daß in dem betreffenden Ressort Aufsichtsbefugnisse vorkommen, wenn sie nur nicht den zur unmittelbaren Verwaltung des Reichs gehörigen Teil des Ressorts an Bedeutung überwiegen. Eine Bestätigung für diese Ansicht ergibt sich auch aus den Verhandlungen des Reichstages; in der Sitzung v. 8. März 1878 St.B. 391 stellte der sächsische Staatsminister v. Nostiz-Wallwitz die übereinstimmung des Bundesrats mit der schon früher vom Abg. v. Bennigsen ausgesprochenen Ansicht fest, daß entsprechend dem aus den Motiven ersichtlichen Standpunkt der Reichsverwaltung für die Ressorts, die überwiegend die eigenen Verwaltungsgeschäfte des Reichs wahrzunehmen haben, die Stellvertretung zugelassen, für die anderen Ressorts aber ausgeschlossen sei. Der Abg. v. Kleist-Retzow führte in derselben Sitzung St.B. 381 aus, daß gemäß § 2 des Gesetzes die Stellvertretung des Reichskanzlers nicht zulässig sei für die Justiz und das Reichs-Eisenbahnamt, während er bezüglich der Finanzen die Frage offen ließ, ob die eigene Verwaltung des Reichs überwiege und demnach die Stellvertretung im Sinne des § 2 möglich sei.

Auf Grund des § 2 sind zu Spezialstellvertretern ohne Einschränkung für den ganzen Umfang ihres Geschäftskreises ernannt worden: die Staatssekretäre des Auswärtigen und des Reichs-Kolonialamts, des Reichs-Marineamts, des Reichs-Postamts und der Chef des Reichsamts für die Verwaltung der Reichs-Eisenbahnen (nicht zu verwechseln mit dem Reichs-Eisenbahnamt). Ferner sind mit Beschränkung auf denjenigen Teil ihres Ressorts, der sich „in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs befindet", der Staatssekretär des Reichs-Justizamts und früher auch der Staatssekretär des Reichsschatzamts zu Stellvertretern des Reichskanzlers ernannt worden, doch ist letzterer in neuerer Zeit ohne diese Einschränkung ernannt worden. Für das Reichsamt des Innern hat bisher eine derartige Ernennung nicht stattgefunden, aber der Staatssekretär des Reichsamts des Innern ist seit

1881 stets General-Stellvertreter des Reichskanzlers gewesen. Der Präsident des Reichs-Eisenbahnamts ist nicht zum Stellvertreter des Reichskanzlers bestellt worden. Dies ist selbstverständlich, da das Ressort des Reichs-Eisenbahnamts lediglich die Aufsichtsbefugnisse des Reichs gegenüber den Eisenbahnverwaltungen der Einzelstaaten, eigene Verwaltungsinstitutionen des Reichs aber überhaupt nicht umfaßt; vgl. Smend a. a. O. S. 332.

Mindestens ist also in der für das Reichsschatzamt beobachteten Praxis eine Bestätigung der hier vertretenen Ansicht zu finden. Denn zum Ressort des Reichsschatzamts gehören neben der eigenen Finanzverwaltung des Reichs auch Aufsichtsbefugnisse, z. B. über die Ausführung der Zoll- und Steuergesetze in den Einzelstaaten. Daß bezüglich des Reichs-Justizamts eine Beschränkung der Stellvertretung auf den in der eigenen Verwaltung des Reichs befindlichen Teil des Ressorts stattgefunden hat, kann nur so erklärt werden, daß es erwünscht erschien, die Stellvertretung so weit auszudehnen, als es der Wortlaut des Gesetzes noch zuließ. Denn das Reichs-Justizamt gehört wohl zu denjenigen Reichsämtern, bei denen es mindestens zweifelhaft ist, ob der Schwerpunkt des Ressorts in der eigenen Verwaltung des Reichs liegt, die sich in der Hauptsache auf die Justizverwaltung für das Reichsgericht beschränkt. Andererseits wird die Aufsichtstätigkeit praktisch auch nicht sehr ins Gewicht fallen. Der Schwerpunkt des Ressorts liegt wohl in der Ausarbeitung von Reichsgesetz-Entwürfen, bei der eine Stellvertretung des Reichskanzlers nicht von praktischer Bedeutung sein kann.

Wie von Smend a. a. O. S. 330 mit Recht hervorgehoben wird, kommen die richterlichen Behörden des Reichs und der Rechnungshof nicht in Betracht, weil es sich dabei um unabhängige, nicht aber um solche Behörden handelt, die — wie § 1 des Stellvertretungsgesetzes voraussetzt — Obliegenheiten des Reichskanzlers erfüllen; aus demselben Grunde kommt auch für die Reichs-Schuldenkommission und die Reichs-Schuldenverwaltung das Stellvertretungsgesetz nicht in Betracht. Für die Reichsbank gilt als lex specialis § 26 des Reichsbankgesetzes v. 14. März 1875 R.G.Bl. S. 177, wonach die dem Reiche zustehende Leitung der Reichsbank vom Reichskanzler und unter diesem sowie unter seiner Verantwortlichkeit vom Reichsbank-Direktorium ausgeübt wird. Ist der Reichskanzler verhindert, so wird er durch seinen vom Kaiser ernannten Stellvertreter, den Staatssekretär des Innern, vertreten (R.G.Bl. 1880 S. 801).

Die Spezial-Stellvertreter sind ebenfalls für ihre auf Grund der Vertretungsbefugnis ausgeführten Amtshandlungen in vollem Umfange verantwortlich. Sie sind für die von ihnen selbständig vorgenommenen, nur von ihrem eigenen Willensentschluß abhängigen Handlungen nach Maßgabe der allgemeinen civil- und strafgesetzlichen Bestimmungen juristisch verantwortlich. Für kaiserliche Erlasse sind sie auf Grund des Art. 17 R.V. verantwortlich, weil sie in die vom Reichskanzler zu übernehmende Verantwortung eintreten, und wie der Reichskanzler geben sie die Übernahme der Verantwortung durch die Gegenzeichnung kund. Im übrigen tragen sie für Handlungen und Unterlassungen die moralische und politische Verantwortung so weit, als ihr tatsächlicher Einfluß reicht. Dem Reichskanzler wird die juristische Verantwortung vollkommen abgenommen, weil ihre formelle Voraussetzung die Zeichnung oder Gegenzeichnung der Anordnung ist. Der Abg. Lasker führte bei der Beratung des Stellvertretungsgesetzes

in der Reichstagssitzung v. 8. März 1878 St.B. 389 aus, daß im Rahmen ihres Geschäftskreises nur noch die Stellvertreter verantwortlich seien. Zuzugeben ist, daß, abgesehen von der juristischen Verantwortung, auch die moralische und politische Verantwortung, die sich auf die Zweckmäßigkeit und Opportunität der getroffenen Maßregeln bezieht und insbesondere im Verhältnis zum Reichstage zur Geltung kommt, von den Stellvertretern in den Grenzen ihres tatsächlichen Einflusses selbst für diejenigen Handlungen getragen wird, für die sie juristisch nicht verantwortlich sind. Jedoch wird diese Verantwortung daneben auch vom Reichskanzler übernommen; er ist verantwortlich dafür, daß seine Stellvertreter die von ihm eingeschlagene Richtung der Reichspolitik innehalten; er haftet sowohl für die Auswahl der Personen der Stellvertreter, wie dafür, daß er erforderlichenfalls, um bestimmte Anordnungen im einzelnen Falle herbeizuführen oder zu vermeiden, rechtzeitig von dem ihm durch § 3 des Stellvertretungsgesetzes vorbehaltenen Rechte Gebrauch macht und auch während der Dauer der Stellvertretung die zur Abwendung von Nachteilen etwa erforderlichen Amtshandlungen selbst vornimmt. Dies hat bei der Beratung des Stellvertretungsgesetzes in der Reichstagssitzung v. 5. März 1878 St.B. 346 Fürst Bismarck in übereinstimmung mit dem Abg. v. Bennigsen St.B. 331 anerkannt. Seine Verantwortung für die Auswahl der Personen hat Fürst Bismarck mit besonderer Entschiedenheit bei einer späteren Gelegenheit, in der Reichstagssitzung v. 24. Febr. 1881 St.B. 31, zum Ausdruck gebracht.

Daraus, daß die allgemeine politische Verantwortung des Reichskanzlers auch für den Wirkungskreis der Stellvertreter fortbesteht, ergibt sich, daß die Stellvertreter keine voneinander und von der Hauptrichtung abzweigende Politik verfolgen dürfen und daß Meinungsverschiedenheiten unter ihnen nur durch den Reichskanzler selbst entschieden werden können, dessen Aufgabe es ist, für die Einheitlichkeit der in den verschiedenen Ressorts einzuschlagenden Richtung der Reichspolitik Sorge zu tragen; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 23. Mai 1900 St.B. 5724, der dabei eine allgemeine Anordnung des Fürsten Bismarck erwähnte, wonach Meinungsverschiedenheiten zwischen den Stellvertretern durch gemeinschaftlichen Vortrag bei dem Reichskanzler zu erledigen sind.

Das Stellvertretungsgesetz hat eine gesetzliche Unterlage nur für die Vertretungsbefugnis der Chefs der obersten Reichsämter geschaffen. Die Organisation dieser Ämter selbst, ihre Zuständigkeit und ihre wechselseitigen Beziehungen beruhen nicht auf einem Reichsgesetz, insbesondere nicht auf dem Stellvertretungsgesetz, sondern sind eine innere Angelegenheit der Dienstpragmatik und durch kaiserlichen Erlaß oder vom Reichskanzler im Verwaltungswege zu regeln. Ebenso wie durch eine Verfügung des Fürsten Bismarck angeordnet ist, daß Meinungsverschiedenheiten der Staatssekretäre durch gemeinschaftlichen Vortrag bei dem Reichskanzler zu erledigen sind, könnte im Verwaltungswege, z. B. nach Analogie der für das preußische Staatsministerium getroffenen Einrichtung bestimmt werden, daß die finanziellen Angelegenheiten sämtlicher Ressorts nur unter Mitwirkung des Staatssekretärs des Reichsschatzamts bearbeitet werden. Das Stellvertretungsgesetz würde dadurch nicht berührt werden; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v.

27. April 1901 St.B. 9061. Wenn der Staatssekretär dabei auf das Stellvertretungsgesetz Bezug genommen hat, so kann dies nur dahin verstanden werden daß das Stellvertretungsgesetz die Freiheit des Reichskanzlers, eine derartige Verwaltungsanordnung zu erlassen, nicht einschränkt. Dies ergibt sich insbesondere aus § 3 dieses Gesetzes. Da § 3 dem Reichskanzler das Recht gibt, nach freiem Ermessen in den Amtskreis seiner Stellvertreter einzugreifen, so kann er übrigens auch auf Grund dieser Bestimmung eine die Mitwirkung der Reichs-Finanzverwaltung sichernde Anordnung treffen.

c) **Die Stellvertretung für Elsaß-Lothringen.**

Auf Elsaß-Lothringen bezieht sich das Stellvertretungsgesetz nicht. Denn gemäß § 2 des Ges. v. 4. Juli 1879 betr. die Verfassung und Verwaltung von Elsaß-Lothringen ist der Geschäftskreis des Reichskanzlers auf den Statthalter übergegangen. Jedoch ist die Stellung des Statthalters nicht analog derjenigen, die der Reichskanzler im Reiche einnimmt. Denn dem Statthalter sind auch landesherrliche Befugnisse übertragen, bezüglich deren die Verantwortung nach außen gemäß § 4 Abs. 1 des Gesetzes nur vom Staatssekretär zu tragen ist, und soweit der Statthalter die Rechte des Reichskanzlers wahrnimmt, ist zu berücksichtigen, daß der Kaiser in Elsaß-Lothringen die Machtbefugnisse ausübt, die dem Monarchen eines Einzelstaats in seinem Lande zustehen, und danach sind auch die ministeriellen Befugnisse des Statthalters bemessen. In Ansehung seiner ministeriellen Befugnisse ist auf den Statthalter die Verantwortung übergegangen, die früher für Elsaß-Lothringen der Reichskanzler trug. Die Stellvertretung ist der des Reichskanzlers entsprechend geregelt. Denn nach § 4 Abs. 2 des Ges. v. 4. Juli 1879 hat für die ministeriellen Befugnisse des Statthalters der Staatssekretär die Rechte und die Verantwortlichkeit eines Stellvertreters des Statthalters in dem Umfange, wie ein Stellvertreter des Reichskanzlers, und dem Statthalter ist vorbehalten, jede in diesen Bereich fallende Amtshandlung selbst vorzunehmen.

d) **Der Fall der Behinderung des Reichskanzlers.**

Die Stellvertretung des Reichskanzlers, und zwar sowohl die Generalwie die Spezialstellvertretung ist eine dauernde Einrichtung geworden, und sie war, wie die Motive des Stellvertretungsgesetzes ergeben, von Hause aus als solche gedacht. Denn die Motive begründen die Notwendigkeit der Stellvertretung mit dem beständig steigenden sachlichen Umfang der Geschäfte des Reichskanzlers, und bei den Reichstagsverhandlungen kam derselbe Gedanke zum Ausdruck, insbesondere in den Ausführungen des Fürsten Bismarck v. 5. März 1878 St.B. 343; ebenso Laband I S. 357, Smend a. a. O. S. 333.

e) **Die Einrichtung und Aufhebung der Stellvertretung.**

Nach § 1 des Stellvertretungsgesetzes werden die Stellvertreter vom Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers ernannt. Nach dem Wortlaut des Gesetzes bezieht sich der Antrag des Reichskanzlers nicht nur auf den sachlichen Inhalt der Vertretung, sondern auch auf die Person des Vertreters. Dies hat seinen inneren Grund und seine Berechtigung darin, daß der Reichskanzler auch während der Dauer der Stellvertretung für die all-

gemeine Richtung der Politik verantwortlich bleibt. Daraus ergibt sich die übrigens schon an sich in der Organisation der Reichsverwaltung begründete staatsrechtliche Notwendigkeit, daß bei der Ernennung der Chefs der obersten Reichsämter, die als Stellvertreter in Frage kommen, die Anträge des Reichskanzlers von Bedeutung sind. Bei nicht zu überwindenden Meinungsverschiedenheiten mit der Krone bleibt dann nur der Rücktritt des Reichskanzlers übrig; ebenso Joël in Hirth's Annalen 1878 S. 766, Zorn I S. 263.

Für die Aufhebung der Stellvertretung ist ebenso wie für die Einsetzung ein kaiserlicher Erlaß notwendig. Dies hat Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 5. März 1878 St.B. 346 auf eine Frage des Abg. v. Bennigsen anerkannt.

Da die Behörden-Organisation im Reich Sache des Bundesrats und der Reichsverwaltung ist, können durch deren Verordnung neue oberste Reichsämter eingerichtet werden, und eine Mitwirkung des Reichstags würde in der Form seiner Beteiligung an dem Etatsgesetz nur dann erforderlich sein, wenn die neue Organisation mit Mehrausgaben verbunden ist, die der Reichsverwaltung im Rahmen des geltenden Etats nicht zur Verfügung stehen. Der Chef der durch den Bundesrat neu geschaffenen obersten Reichsbehörde würde durch den Kaiser ohne weiteres zum verantwortlichen Stellvertreter des Reichskanzlers ernannt werden können, weil § 2 des Stellvertretungsgesetzes schlechthin und ohne Ausnahme bestimmt, daß die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden zu verantwortlichen Spezialstellvertretern des Reichskanzlers bestellt werden dürfen. Eine Beschränkung dieser Bestimmung auf die bei der Emanation des Gesetzes vorhanden gewesenen obersten Reichsbehörden — wie sie Giese in Hirth's Annalen 1907 S. 552ff. vertritt — ist weder im Gesetz zum Ausdruck gekommen noch entspricht sie dem Motiv des Gesetzes. Im Sinne dieses Motives liegt es vielmehr, daß zur Entlastung des Reichskanzlers der Reichsverwaltung die volle Freiheit gelassen wird, von der durch das Gesetz gegebenen Befugnis zur Bestellung von verantwortlichen Stellvertretern einen möglichst weiten Gebrauch zu machen. Die Ernennung des Staatssekretärs des Reichs-Kolonialamts, dessen Gehalt vom Reichstag im Etatsgesetz für 1906 zunächst nicht bewilligt wurde, hätte daher auch ohne Mitwirkung des Reichstags erfolgen können, nur hätte er kein höheres Gehalt beziehen dürfen, als der vom Reichstag zunächst allein bewilligten Stelle eines Kolonialdirektors entsprach.

Artikel 18.

Der Kaiser ernennt die Reichsbeamten, läßt dieselben für das Reich vereidigen und verfügt erforderlichen Falles deren Entlassung.

Den zu einem Reichsamte berufenen Beamten eines Bundesstaates stehen, sofern nicht vor ihrem Eintritt in den Reichsdienst im Wege der Reichsgesetzgebung etwas anderes bestimmt ist, dem Reiche gegenüber diejenigen Rechte zu, welche ihnen in ihrem Heimatslande aus ihrer dienstlichen Stellung zugestanden hatten.

I. Der Begriff des Reichsbeamten.
II. Reichsbehörden.
III. Reichsbehörden und Reichsbeamte in ihrer Stellung zu der Exekutivgewalt des Kaisers.
IV. Das Verhältnis zum Reichstage bei der Behördenorganisation und Ämterbesetzung.
V. Das Verhältnis zu den Einzelstaaten bei der Behördenorganisation.
VI. Das Ernennungsrecht des Kaisers.
VII. Die Mitwirkung des Bundesrats bei der Ämterbesetzung.
VIII. Die Ausführung des Art. 18.
IX. Der Schutz der bereits erworbenen Rechte der zu einem Reichsamt berufenen Beamten eines Bundesstaats.

I. Der Begriff des Reichsbeamten.

Eine allgemeine Begriffsbestimmung für den öffentlichen Dienst und den Beamten läßt sich nicht feststellen. Eine gesetzliche Definition gibt es nicht, die Rechtsprechung ist schwankend und zu einer sicheren Feststellung des Begriffs noch nicht gelangt. Aus dem Sprachgebrauch oder aus allgemeinen juristischen oder logischen Sätzen kann man zu einem befriedigenden Ergebnis ebenfalls nicht kommen, weil die Elemente, aus denen der Begriff des Beamten vielleicht zusammengestellt werden könnte — öffentlicher Dienst, Anstellungsverhältnis, Gewaltverhältnis des Anstellenden — ihrerseits auch nicht feststehen. Wenn z. B. in der Entsch. des Reichsgerichts v. 24. März 1882 (II. Cs. Bd. 6 S. 105) festgestellt wird, daß „der Staatsdienst ein Gewaltverhältnis des Staates dem Beamten gegenüber voraussetzt", so steht die Frage offen, wann ein Gewaltverhältnis besteht und ob dies die einzige Voraussetzung ist und wenn Laband I S. 338 das Staatsamt als einen durch das öffentliche Recht begrenzten Kreis von staatlichen Geschäften definiert, so bleibt zweifelhaft, wo das öffentliche Recht anzuwenden ist und wo nicht. Ein verhältnismäßig sicheres Moment für die Begriffsbestimmung würde gegeben sein, wenn man die ausdrücklichen Bestimmungen der Anstellung zugrunde legen könnte. Das Reichsgericht (Urt. v. 9. März 1896 IV. Cs. Bd. 37 S. 241) hat aber einem Beamten diese Eigenschaft mit der Konsequenz der Unentlaßbarkeit zugesprochen unter der Voraussetzung, daß bei der Anstellung die Kündigung ausdrücklich vorbehalten worden ist. Arndt S. 634f. bemerkt mit Recht, daß in der Regel die Gewalt des Staates seinen mit dem Privileg der Unentlaßbarkeit ausgerüsteten Beamten gegenüber geringer ist als denjenigen Personen gegenüber, welche dieselbe Tätigkeit ohne Beamte zu sein und mit der Bedingung ausführen, daß ihnen jederzeit gekündigt werden kann. Deshalb ist die Bezeichnung des Amtes als eines „Gewaltverhältnisses" nicht einwandsfrei; vgl. auch Meyer § 106 und § 143 und die dort angeführte Literatur. Es muß also für den allgemeinen Begriff des Beamten auf eine umfassende Definition verzichtet werden. Dagegen ergibt sich für die Reichsbeamten eine klare und einfache, jeden Zweifel ausschließende Bestimmung aus dem Wortlaut des Art. 18. Reichsbeamte sind danach die vom Kaiser ernannten Beamten. Die Verfassung drückt sich nur dahin aus, daß der Kaiser die Reichsbeamten ernennt, gleich als ob der Begriff der Reichsbeamten schon feststände und es sich nur darum handelte, dem Kaiser das Ernennungsrecht zu übertragen. Wenn aber der Kaiser alle Reichs-

beamten ernennt, so geht daraus zwingend der Schluß hervor, daß Reichsbeamter nur ist, wer vom Kaiser — oder kraft Delegation dieses kaiserlichen Rechts — vom Reichskanzler oder dessen Stellvertretern zum Reichsbeamten ernannt ist. Obwohl durch die im Art. 18 bestimmte Übertragung des Ernennungsrechts auf den Kaiser eigentlich nur der Zweck verfolgt war, das Ernennungsrecht anderer Faktoren, insbesondere des Bundesrats auszuschließen und den Begriff des Reichsbeamten im Verhältnis zu dem des Landesbeamten abzugrenzen, liegt deshalb doch in der gewählten Fassung auch eine Abgrenzung des Nicht-Reichsbeamten zum Reichsbeamten und damit eine nach jeder Richtung erschöpfende Begriffsbestimmung des Reichsbeamten.

Allerdings genügte diese Begrenzung des Begriffs nicht mehr, als man daran ging, die Verhältnisse der Reichsbeamten gesetzlich zu regeln. Das Reichsbeamtengesetz v. 31. März 1873 in der Fassung v. 18. Mai 1907 R.G.B. S. 245 bestimmt im § 1:

„Reichsbeamter im Sinne dieses Gesetzes ist jeder Beamte, welcher entweder vom Kaiser angestellt oder nach Vorschrift der Reichsverfassung den Anordnungen des Kaisers Folge zu leisten verpflichtet ist."

Es gibt also für das Reichsbeamtengesetz zwei Kategorien von Reichsbeamten: einmal die vom Kaiser angestellten Beamten — diese Kategorie ist identisch mit den durch Art. 18 R.V. bezeichneten Beamten — und ferner diejenigen Beamten, die zwar nicht vom Kaiser angestellt, aber nach Vorschrift der Reichsverfassung den Anordnungen des Kaisers Folge zu leisten verpflichtet sind. Damit sind die mittleren und unteren Beamten der Post und Telegraphie gemeint, die nach Art. 50 R.V. nicht wie die oberen Beamten vom Kaiser, sondern von den Landesregierungen angestellt werden sollen, aber verpflichtet sind, den kaiserlichen Anordnungen Folge zu leisten, ferner die Militärbeamten, die auf Grund des Art. 64 R.V. dieselbe Pflicht haben, obwohl sie von den Kontingentsherren der Einzelstaaten angestellt werden; vgl. §§ 120—123 des Reichsbeamtengesetzes — ausgenommen die Militärbeamten Bayerns; vgl. Bündnisvertrag mit Bayern v. 23. Nov. 1870 III § 5 B.G.Bl. S. 20; übrigens haben die Landesregierungen zum größten Teil ihr Recht zur Ernennung von Postbeamten auf das Reich übertragen. Man nennt diese zweite Kategorie von Reichsbeamten „mittelbare Reichsbeamte". Die Bezeichnung stammt daher, daß nach dem kaiserlichen Erlaß v. 3. Aug. 1871 R.G.Bl. S. 318 nur die vom Kaiser ernannten Beamten als Kaiserliche bezeichnet werden und deshalb eine besondere Kategorie bilden. Die Landesbeamten von Elsaß-Lothringen, soweit sie nicht vom Kaiser ernannt werden, gehören weder zu den unmittelbaren noch zu den mittelbaren Reichsbeamten; vgl. die Entsch. des preuß. Oberverwaltungsgerichts v. 21. Dez. 1906 Bd. 50 S. 125.

Der Begriff des Reichsbeamten ist daher gesetzlich festgelegt und die durch das Reichsgericht und in der Wissenschaft für die Eigenschaft des Beamten als solchen aufgestellten Normen sind für den Reichsbeamten-Begriff nicht maßgebend. Es trifft z. B. die von Zorn I S. 296 gegebene Definition „Beamter ist, wer auf Grund eines dauernden Dienstverhältnisses zur Ausübung von Funktionen der Staatsgewalt berufen ist" — mindestens für den Reichsbeamten nicht zu. Das Reichsrecht kennt auch Beamte, bei denen von Anfang an nicht ein dauerndes Dienstverhältnis in Aussicht genommen ist. Denn § 2 des Reichsbeamtengesetzes bestimmt:

„Soweit die Anstellung der Reichsbeamten nicht unter dem ausdrücklichen Vorbehalte des Widerrufs oder der Kündigung erfolgte, gelten dieselben als auf Lebenszeit angestellt."

Reichsbeamter im Sinne der Reichsverfassung ist also, wer als solcher vom Kaiser oder kraft kaiserlicher Delegation des Anstellungsrechts von der Reichsverwaltung angestellt ist. Unter das Reichsbeamtengesetz fallen außerdem die von den Landesregierungen angestellten Beamten der Post- und Telegraphen- sowie der Militärverwaltung; vgl. das Reichsgericht (III Cs. Urt. v. 4. Mai 1880 Bd. 1 S. 309 und II. Cs. Urt. v. 26. Okt. 1880 Bd. 2 S. 101 und 114).

II. Reichsbehörden.

Reichsbehörden sind nach Laband I S. 340 diejenigen Behörden, welche Geschäfte des Reichs führen und ihre Autorität unmittelbar von der Reichsgewalt ableiten. Dieser Definition steht entgegen, daß sie einen Begriff verwendet, der durch das positive Recht nicht festgelegt ist und zu Zweifeln Veranlassung geben kann, nämlich den Begriff der Reichsgeschäfte. Es kann mindestens zweifelhaft sein, ob man nicht auch von denjenigen Landesbehörden, welche Reichsgesetze für Rechnung des Reichs ausführen, wie die Heeresverwaltung und die Verwaltung der Zölle und indirekten Steuern, sagen darf, daß sie Reichsgeschäfte führen. Der Begriff der Reichsbehörden wird deshalb einfach dahin festgestellt, daß es solche Behörden sind, deren Mitglieder — wenigstens die Mitglieder im Hauptamt — aus Reichsbeamten bestehen und der Begriff des Reichsbeamten wird durch Art. 18 R.V. bestimmt. Bei bureaukratisch eingerichteten Behörden, z. B. den obersten Reichsämtern, würde es nur darauf ankommen, daß der Chef Reichsbeamter ist, da alle anderen Beamten einer solchen Behörde staatsrechtlich nur Hülfskräfte des Chefs sind, mit denen er seine persönliche Arbeitskraft vervielfältigt. Eine die sachliche Tätigkeit der Reichsbehörden erfassende Begriffsbestimmung läßt sich mit Sicherheit nicht feststellen. Demgemäß sind die Behörden, welche die Zölle und indirekten Steuern für das Reich verwalten, Landesbehörden, von den ordentlichen Gerichten das Reichsgericht eine Reichsbehörde, die Gerichte der unteren Instanzen Landesbehörden, ähnlich auf dem Gebiete der Arbeiterversicherung das Reichs-Versicherungsamt eine Reichsbehörde, die Arbeiter-Schiedsgerichte Landesbehörden. Die Armee-Verwaltungsbehörden, d. h. die Kriegsminister der Einzelstaaten mit allen ihren untergebenen Verwaltungsstellen sind ebenfalls Landesbehörden, weil die Offiziere und die anderen Personen des Soldatenstandes unter den Beamtenbegriff überhaupt nicht fallen und die Militärbeamten zwar dem Reichsbeamtengesetz unterliegen, aber nicht Reichsbeamte im Sinne des Art. 18 R.V. sind; vgl. auch § 157 des Reichsbeamtengesetzes.

Da es nur notwendig ist, daß die der Behörde im Hauptamt angehörenden Beamten Reichsbeamte sind, tut es der Eigenschaft des Reichs-Versicherungsamts und des Patentamts als Reichsbehörde keinen Abbruch, daß ein Teil von ihren nicht hauptamtlich angestellten Mitgliedern keine Reichsbeamten sind; vgl. Laband I S. 341 A. 1. Dagegen werden allerdings zwei eigenartig gebildete Reichsbehörden — die Reichsschuldenkommission und das Reichsbank-Kuratorium — von der oben gegebenen Begriffsbestimmung

nicht erfaßt, weil es diesen beiden Behörden charakteristisch ist, daß die Mehrzahl ihrer Mitglieder auf Grund ihrer Zugehörigkeit zum Bundesrat bez. Reichstag bestellt sind und überhaupt nicht notwendig in einem Beamtenverhältnis stehen.

III. Reichsbehörden und Reichsbeamte in ihrer Stellung zu der Exekutivgewalt des Kaisers.

Nach Art. 18 ernennt der Kaiser die Reichsbeamten; er hat auch die Befugnis, sie in andere Stellen zu versetzen oder zu befördern. Aber die sich aus der Anstellung ergebenden Rechte und Pflichten unterliegen im allgemeinen nicht der Bestimmung der Exekutivgewalt, sondern sind durch die Gesetzgebung festgelegt; die Gesetze, insbesondere das Reichsbeamtengesetz geben gewissermaßen ein unveränderliches Schema für das Dienstverhältnis der Beamten, das nur noch in vereinzelten, relativ untergeordneten Beziehungen der Ausfüllung bedarf, nämlich soweit das Gesetz Abweichungen zugelassen hat, die der Bestimmung im Verwaltungswege unterliegen. In Ansehung der Bezüge der Beamten bestimmt das Reichsbeamtengesetz zwar nichts, abgesehen von der allgemeinen Feststellung gewisser Prozentsätze für Ruhegehälter, Witwen- und Waisenversorgung usw., wird aber insofern ergänzt durch das Besoldungsgesetz v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 573, das zwingende Vorschriften für die Höhe der Bezüge der meisten, nämlich der sogen. etatsmäßigen Beamten enthält, ferner durch die Gesetze und Verordnungen über die Tagegelder, Reise- und Umzugskosten der Beamten u. dergl., sodaß auch in dieser Beziehung die Freiheit der Exekutivgewalt auf ein sehr geringes Maß eingeschränkt ist. Remunerationen, außerordentliche Unterstützungen und die Bezüge der für außerordentliche Zwecke beschäftigten Hilfsarbeiter bleiben allein noch für die Festsetzung im Verwaltungswege übrig. Im Gegensatz dazu ist die Organisation der Behörden grundsätzlich dem freien Ermessen der kaiserlichen Exekutivgewalt überlassen, bez. der Entscheidung des Bundesrats, wenn in dem betreffenden Verwaltungszweige der Bundesrat die höchste Verwaltungsinstanz bildet. Oft wird schon in dem Reichsgesetz, um dessen Ausführung es sich handelt, die zu der Ausführung berufene Behörde bezeichnet. Doch ist dies nach allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätzen nicht notwendig. Ohne eine derartige Bestimmung ist es Sache der durch den Kaiser oder den Bundesrat repräsentierten Exekutivgewalt für die Ausführung des Gesetzes Sorge zu tragen, und es liegt im freien Ermessen der Reichsverwaltung bez. des Bundesrats, welcher Behörden sie sich dazu bedienen wollen und wenn es sich um die Schaffung einer neuen Behörde handelt, den Geschäftskreis und die Geschäftsverteilung, die Gliederung und den Sitz der Behörde, die Zahl der Mitglieder, ihren Rang und ihr Einkommen zu bestimmen, natürlich mit der Einschränkung, daß Ausgaben, die durch diese Organisation erforderlich werden, durch das Etatsgesetz vom Reichstage bewilligt werden müssen. Diese begriffliche Unterscheidung zwischen Ämterorganisation und Feststellung der Rechtslage des einzelnen Beamten ist u. a. in den Motiven zum Reichsbeamtengesetz (Anlagen 1872 Bd. 3 Str. 9 S. 69) zum Ausdruck gebracht.

Im Gegensatz zur Rechtsstellung des einzelnen Beamten gibt es also keine allgemeine gesetzliche Regulierung der Ämterorganisation und namentlich

bezüglich der Verwaltungsbehörden besteht keine andere Beschränkung für die Reichsverwaltung als sich aus der Notwendigkeit ergibt, daß alle Ausgaben durch das Etatsgesetz bewilligt werden.

IV. Das Verhältnis zum Reichstage bei der Behördenorganisation und Ämterbesetzung.

Aus dem Prinzip, daß alle Ausgaben durch das Etatsgesetz bewilligt werden müssen, ergeben sich die Schranken, welche die Reichsverwaltung bei der Behördenorganisation innehalten muß. Der Reichstag faßte allerdings bald nach seiner Entstehung, in der Sitzung v. 27. Sept. 1867 St.B. 128 den Beschluß, daß die Errichtung neuer Behörden oder Beamtenstellen sowie die Erhöhung von Beamtengehältern nicht ohne vorgängige Bewilligung des Reichstags durch den Haushaltsetat oder durch eine besonderes Kreditgesetz erfolgen dürfe. Als der Abg. Richter sich in der Sitzung v. 13. April 1872 auf diesen Beschluß berief und Einspruch dagegen erhob, daß gleichwohl vor der Bewilligung seitens des Reichstags die Reichsverwaltung mit der Schaffung der neuen Stelle eines Chefs der Admiralität einseitig vorgegangen sei, erklärte der Präsident des Reichskanzleramts St.B. 26f., daß das (in dem vorgelegten Nachtragsetat ausgeworfene) Gehalt der gedachten Stelle weder bewilligt noch bezahlt sei, daß daher der Reichstag in dieser Beziehung vollkommen freie Hand habe, und daß, was die Errichtung der Stelle selbst anlange, „soweit sie eben vermöge ihrer Verbindung mit dem Etat ein Akt der Gesetzgebung sei, insoweit durch die Vorlage die Zustimmung des Reichstags zu dieser Organisation erbeten werde." Hierin liegt noch kein Zugeständnis dafür, daß die Organisation der Behörden grundsätzlich nur im Wege der Gesetzgebung durchgeführt werden [illegible] Richtig ist nur, daß neue Organisationen praktisch, de facto, ol[illegible] Reichstag nicht durchgeführt werden können, wenn sie neue besoldete [illegible] stellen oder neue sächliche Ausgaben erfordern. Andererseits beſch[illegible] die Beteiligung des Reichstags auf die Bewilligung der Ausgab[illegible] innere Einrichtung und den Sitz der Behörde sowie ihre Zustän[illegible] wenn es sich lediglich um Verwaltungsfunktionen handelt, zu bestim[illegible], ist nur Sache der Reichsverwaltung. Die Rechtslage wird dadurch deutlich, daß — wie unbestreitbar ist und der ständigen Praxis entspricht — die Reichsverwaltung bez. der Bundesrat völlige Freiheit in der Ämterorganisation hat, wenn dadurch Etatsüberschreitungen nicht entstehen. Die Reichsverwaltung und der Bundesrat können also nach Belieben unbesoldete Ämter schaffen, Behörden einsetzen, deren Mitglieder lediglich im unbesoldeten Nebenamt tätig sind, Stellen einziehen, den Sitz der Behörden bestimmen, ohne irgendwie an die Mitwirkung des Reichstags gebunden zu sein, weil alle diese Maßregeln den Etat nicht berühren. Dagegen kann der von Laband I S. 345 aufgestellte Satz, daß jede Behörde sowohl für den ihr obliegenden Geschäftskreis als für die ihr delegierte Staatsgewalt einer gesetzlichen Bestimmung zur Grundlage bedürfe, nicht uneingeschränkt als richtig anerkannt werden. Zuzugeben ist, daß richterliche Behörden für ihre Entscheidungen einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, d. h. nicht nur die einzelne Entscheidung muß auf dem Gesetz beruhen, sondern die Autorität der Behörde richterliche Entscheidungen überhaupt zu treffen muß gesetzlich begründet sein.

So ist das Reichsgericht durch das Gerichtsverfassungsgesetz, das Reichs-Militärgericht durch die Militär-Strafprozeßordnung, das Reichs-Eisenbahnamt als richterliches Kollegium durch das Reichsgesetz v. 27. Juni 1873 R.G.Bl. S. 164, das Reichs-Versicherungsamt durch das Unfall- und Invalidenversicherungsgesetz, das Patentamt durch die Patentgesetzgebung, das Kaiserliche Aufsichtsamt für Privatversicherung durch das Reichsgesetz v. 12. Mai 1901 R.G.Bl. S. 139, das Bundesamt für das Heimatswesen durch das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz, die Disziplinarbehörden durch die Disziplinargesetzgebung geschaffen. Bezüglich der Verwaltungsbehörden aber besteht ein derartiges Erfordernis nicht. Allerdings sind die bestehenden Behörden zum größten Teile erst ins Leben getreten, nachdem durch die Gesetzgebung dem Reiche Aufgaben übertragen sind, zu deren Durchführung die Existenz dieser Behörden erforderlich ist, z. B. Gesandtschaften und Konsulate, Bankstellen, Post- und Telegraphenbehörden usw. Aber die Reichsverwaltung kann durch Änderungen der Geschäftsverteilung für dieselben Aufgaben neue Behörden bilden, insbesondere kann die Vorbereitung der Verwaltungs- und Regierungstätigkeit, deren Spitze der Reichskanzler bildet, anderen Behörden übertragen werden, immer natürlich mit der Schranke, daß nicht Mehrausgaben entstehen. Es steht z. B. keine gesetzliche Vorschrift entgegen, daß etwa ein oberstes Reichsamt wegen zu großen Umfangs oder weil ihm neue Aufgaben zugewiesen werden, geteilt wird, wenn man mit den bisherigen Beamtenstellen in Ansehung ihrer Zahl und ihrer Gehaltsstufen durchkommt, oder daß eine die Gesetzgebung vorbereitende Tätigkeit (Statistik, Enqueten und dergl.), die bisher innerhalb eines obersten Reichsamts geleistet wurde, einer besonderen Behörde übertragen wird — vgl. das Votum des Fürsten Bismarck betr. die Bildung eines Reichsamts für Handel und Gewerbe v. 28. August 1880 (v. Poschinger Aktenstücke II [illegible]). Die Frage, ob dieses Recht zur Ämterorganisation dem Bundes- [illegible] dem Kaiser zusteht, wird in der Praxis kaum Schwierigkeiten [illegible] Sofern die Behörde schon durch das Reichsgesetz bestimmt ist [illegible] sich deshalb nur um die Ausführung des Reichsgesetzes handelt, [illegible] daß Art. 7 Ziff. 2 R.V. in erster Reihe der Bundesrat zuständig, [illegible] sonst dürfte die Entscheidung davon abhängen, ob der Kaiser oder der Bundesrat für das fragliche Ressort die höchste Verwaltungsinstanz bildet; in den meisten Fällen wird danach die Frage zugunsten der die kaiserliche Exekutivgewalt repräsentierenden Reichsverwaltung zu beantworten sein; vgl. Laband I S. 344f., v. Rönne I S. 289, Arndt S. 638, Zorn I S. 290f; Löning Verwaltungsrecht S. 56 und Meyer § 156 A. 9 sprechen dagegen das Recht zur Ämterorganisation grundsätzlich dem Kaiser zu.

Für die Aufhebung von Behörden und einzelnen Ämtern gelten entsprechende Regeln wie für die Einsetzung. Soweit das bestehende Reichsrecht zu seiner Durchführung die Existenz gewisser Behörden voraussetzt, dürfen diese Behörden nicht einseitig durch die Reichsverwaltung aufgehoben werden, weil es ein Eingriff in das geltende Recht wäre. Innerhalb dieser Grenzen darf die Reichsverwaltung bez. der Bundesrat, wenn letzterer für das betreffende Ressort die höchste Verwaltungsinstanz bildet, Behörden, wie einzelne Ämter aufheben, und hier bildet im Gegensatz zur Neueinrichtung nicht einmal das Etatsgesetz eine Schranke, da die Reichsverwaltung wie der Bundesrat, d. h. die Inhaber der Exekutivgewalt, stets berechtigt sind, Ausgaben zu ersparen.

V. Das Verhältnis zu den Einzelstaaten bei der Behördenorganisation.

Ein Bundesstaat, wie ihn das Reich darstellt, läßt für die Behördenorganisation stets die Möglichkeit offen, daß Staatsaufgaben, die dem Reich obliegen, im Wege des Auftrags von den Behörden der Einzelstaaten erledigt werden und umgekehrt. Ursprünglich scheint, wie aus Äußerungen des Fürsten Bismarck (in der Reichstagssitzung v. 26. März 1867 St.B. 393 ff.) hervorgeht, daran gedacht worden zu sein, daß die Regierungsgeschäfte des Reichs im wesentlichen durch die Behörden der Einzelstaaten erledigt werden würden, doch ist schon in den Motiven zum Entwurf eines Bundesgesetzes betr. die Verhältnisse der Bundesbeamten (St.B. v. 1870 Nr. 83 S. 317) ausgeführt, daß dieser Standpunkt wegen des zunehmenden Umfangs der Bundesgeschäfte praktisch undurchführbar sei. Im Laufe der Zeit ist ein umfangreicher Behördenorganismus für das Reich ausgebildet worden. Jedoch ist es auch jetzt durch keine Bestimmung des geltenden Rechts verboten, wenn die Verbündeten Regierungen bei neu hervortretenden Bedürfnissen es vorziehen, statt neue Behörden für das Reich einzurichten, die erforderlichen Geschäfte durch Behörden der Einzelstaaten erledigen zu lassen. Natürlich bedarf es der Mitwirkung des Landtags der Einzelstaaten, wenn dadurch Ausgaben entstehen und der Etat berührt wird. Die Mitwirkung des Reichstags erübrigt sich aber in solchem Falle vollständig. Eine allgemeine Vorschrift, daß Angelegenheiten des Reichs nur durch die eigenen Behörden des Reichs erledigt werden können, besteht nicht.

VI. Das Ernennungsrecht des Kaisers.

Die durch das Etatsgesetz bestimmten Stellen besetzt der Kaiser, ohne für die Auswahl der Personen — sei es im einzelnen Fall, sei es in Ansehung der allgemeinen Grundsätze — irgendwie an die Zustimmung des Reichstags gebunden zu sein; vgl. Staatssekretär des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 21. März 1899 St.B. 1654.

Soweit dabei für und gegen den Reichsfiskus Rechte und Pflichten begründet werden, vertritt die Reichsverwaltung den Reichsfiskus ausschließlich, sodaß die auf dem Anstellungsverhältnis begründeten Vermögensansprüche der Beamten nach den insofern allein maßgebenden Vorschriften des Reichsbeamtengesetzes und des Ges. v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 573 § 11 rechtswirksam und klagbar sind, selbst wenn der Reichstag in der Folgezeit die für die Besoldung der Beamten erforderlichen Ausgaben nicht bewilligen sollte.

Allgemeine Prüfungsvorschriften bestehen für die Reichsbeamten nicht. Abgesehen von den richterlichen Beamten und den Beamten bei einigen Spezialbehörden: Diplomatie, Konsulat, Post und Telegraphie hat die Reichsverwaltung, wie Fürst Bismarck sich in der Sitzung des preuß. Herrenhauses v. 19. Dez. 1868 St.B. 119 ausdrückte, „volle Freiheit der Bewegung und das Recht die Befähigung überall da aufzusuchen, wo sie zu finden ist".

Nicht einmal die Reichsangehörigkeit ist Voraussetzung für die Anstellung im Reichsdienst. Das Gesetz über den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit bestimmt im § 9, daß Ausländer durch ihre Anstellung im Reichsdienst die Staatsangehörigkeit in demjenigen Staate erwerben, in welchem sie ihren dienstlichen Wohnsitz haben; dabei muß also vorausgesetzt sein, daß Ausländer in den Reichsdienst berufen werden können; vgl. Laband I S. 144.

VII. Die Mitwirkung des Bundesrats bei der Ämterbesetzung.

Nur der Kaiser, nicht der Bundesrat ernennt nach Art. 18 die Reichsbeamten. Der Bundesrat kann also formell keinen Beamten anstellen. Dagegen hat er für gewisse Kategorieen von Reichsbeamten Einfluß auf die Auswahl von Personen, indem er entweder den Beamten geradezu wählt oder wenigstens vor der Ernennung gehört werden muß. Das letztere ist durch Art. 36 R.V. für die Bestellung der Reichsbevollmächtigten bei den Zoll- und Steuerbehörden und durch Art. 54 R.V. für die Anstellung der Konsuln vorgeschrieben.

Ein Wahlrecht oder Vorschlagsrecht steht dem Bundesrat zu (nach der von Laband I S. 240 gegebenen Zusammenstellung): hinsichtlich der Mitglieder des Rechnungshofes nach § 2 des Bundesgesetzes v. 4. Juli 1868 B.G.Bl. S. 433, ferner der Mitglieder des Reichsgerichts und der Reichsanwaltschaft nach §§ 127, 150 G.V.G., des Bundesamts für das Heimatwesen nach § 42 des Bundesgesetzes v. 6. Juni 1870 B.G.Bl. S. 368, der Disziplinarkammern und des Disziplinarhofes nach § 93 des Reichsbeamtengesetzes R.G.Bl. 1907 S. 265, der Verwaltung des Reichs-Invalidenfonds nach § 11 des Ges. v. 23. Mai 1873 R.G.Bl. S. 120, des Reichsbank-Direktoriums nach § 27 Abs. 3 des Reichsbankgesetzes v. 14. März 1875 R.G.Bl. S. 184, der ständigen Mitglieder des Patentamtes nach § 13 des Ges. v. 25. Mai 1877 R.G.Bl. S. 503, der Mitglieder des Reichs-Versicherungsamts — mit Ausnahme der von den Genossenschaftsvorständen und Arbeitervertretern zu wählenden — nach § 11 des Ges. v. 30. Juni 1900 R.G.Bl. S. 340, des Vorsitzenden der Berufungskammer des Börsen-Ehrengerichts nach § 17 Abs. 2 des Börsengesetzes v. 27. Mai 1908 R.G.Bl. S. 215.

VIII. Die Ausführung des Art. 18.

Die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten bedurften umsomehr einer besonderen gesetzlichen Regelung, als sonst das Recht, das in dem Bundesstaate gilt, in welchem der Reichsbeamte jeweilig seinen Wohnsitz hat, auf ihn angewendet werden müßte und daraus sich für dieselbe Kategorie von Beamten eine Rechtsungleichheit ergeben müßte. Diese Regelung ist in dem Reichsbeamtengesetz v. 31. März 1873 in der Fassung v. 18. Mai 1907 R.G.Bl. S. 245 und in einigen, namentlich auf die Einkünfte der Beamten bezüglichen Nebengesetzen enthalten. Das Gesetz schließt sich im allgemeinen dem preußischen Recht an. Darin liegt keine Imparität, denn abgesehen von den Beamten der Post- und Telegraphenverwaltung haben nur sehr wenige Reichsbeamte in außerpreußischen Einzelstaaten ihren dienstlichen Wohnsitz. Von den Bestimmungen des Reichsbeamtengesetzes sind außer den bereits erwähnten §§ 1 und 2 folgende Vorschriften hervorzuheben. Nach § 3 ist vor dem Dienstantritt jeder Reichsbeamte auf die Erfüllung aller Obliegenheiten des ihm übertragenen Amtes eidlich zu verpflichten. Nach den Motiven St.B. 1872 Bd. III Nr. 9 S. 71 ist aber die Eigenschaft eines Beamten als Reichsbeamten durch die vorherige Ableistung des Eides nicht bedingt; vgl. § 45 Abs. 2 des Reichsbeamtengesetzes und § 359 Str.G.B. Die Bestimmung des Art. 18, daß der Kaiser die Beamten für das Reich vereidigen läßt, ist durch die Verordnung v. 29. Juni 1871 R.G.Bl.

S. 303 ausgeführt, die den Wortlaut des Diensteides bestimmt. Die mittelbaren Reichsbeamten leisten den Landeseid, in den die Verpflichtung, den Anordnungen des Kaisers Folge zu leisten, aufgenommen wird (Motive des Reichsbeamtengesetzes S. 70 und Art. 50 Abs. 3 R.V.). Besondere Vorschriften gelten für die Konsuln nach § 4 des Ges. v. 8. Nov. 1867 B.G.Bl. S. 137, ferner für die Senatspräsidenten und Räte des Reichs-Militärgerichts und die Mitglieder der Militäranwaltschaft daselbst nach der Verordnung v. 6. Dez. 1900 R.G.Bl. S. 1035.

Im § 13 des Reichsbeamtengesetzes ist das Prinzip aufgestellt, daß jeder Reichsbeamte für die Gesetzmäßigkeit (nicht für die Zweckmäßigkeit) seiner amtlichen Handlungen verantwortlich ist. Ein Ausführungsgesetz hierzu soll nach dem Vorgang eines preußischen Gesetzes demnächst erlassen werden. Nach § 35 können der Reichskanzler und die Staatssekretäre jederzeit ihre Entlassung erhalten und fordern als Konsequenz ihrer konstitutionellen, aus Art. 17 R.V. und dem Stellvertretungsgesetz sich ergebenden Ministerverantwortlichkeit. Die Kriegsminister sind hier nicht erwähnt, und ebensowenig in dem die einstweilige Versetzung in den Ruhestand betreffenden § 25 des Reichsbeamtengesetzes, weil sie, abgesehen von ihrer Eigenschaft als Offiziere, Landesbeamte sind und nur von dem Kontingentsherrn entlassen oder einstweilig in den Ruhestand versetzt werden können. Dagegen sind im § 25 unter den Beamten, die durch kaiserliche Verfügung jederzeit einstweilig in den Ruhestand versetzt werden können, die Unterstaatssekretäre, Direktoren und Abteilungschefs in den Ministerien, mit denen nur die Kriegsministerien gemeint sein können, sowie die Militär-Intendanten genannt; hierin liegt eine gewisse Anomalie, die aber ohne praktische Bedeutung ist; vgl. den Kom.-Ber. über den Entwurf eines Gesetzes betr. Änderungen des Reichsbeamtengesetzes, Anl. der 2. Leg.-Per. Nr. 440 S. 2349f. Für das bayrische Kriegsministerium und die bayrischen Militärbeamten gilt das Gesetz nicht, da sie nicht verfassungsmäßig verpflichtet sind, in Friedenszeiten den Anordnungen des Kaisers Folge zu leisten. Im übrigen enthält das Gesetz Bestimmungen über die allgemeinen Dienstpflichten der Reichsbeamten, über die Versetzung in den Ruhestand, die Witwen- und Waisenversorgung (insoweit ergänzt durch das Beamtenhinterbliebenengesetz v. 17. Mai 1907 R.G.Bl. S. 208), über das Disziplinar- und Defektenverfahren.

IX. Der Schutz der bereits erworbenen Rechte der zu einem Reichsamt berufenen Beamten eines Bundesstaats.

Die Bestimmung des Art. 18 Abs. 2 gilt noch neben dem Reichsbeamtengesetz. Zu dieser Vorschrift befindet sich in dem Bündnisvertrage mit Baden und Hessen und Württemberg v. 15. bez. 25. Nov. 1870 B.G.Bl. S. 650 und 657 die Erklärung, man sei darüber einverstanden, daß zu den einem Beamten zustehenden Rechten im Sinne des Art. 18 Abs. 2 diejenigen Rechte nicht gehören, welche seinen Hinterbliebenen in Beziehung auf Pensionen oder Unterstützungen etwa zustehen. Diese Bestimmung mag, wie in dem Urt. des Reichsgerichts Cs. Bd. 2 S. 108 hervorgehoben ist, „ihren Grund darin gehabt haben, daß das Reich in Rücksicht auf die eigenartigen Gestaltungen der Witwenkassenverhältnisse in den Partikularstaaten diesen fremd bleiben wollte“. Dagegen findet sich in dem Ver-

trage mit Bayern eine entsprechende Erklärung nicht; vgl. v. Rönne I S. 388 A. 1.

Einen dem Art. 18 Abs. 2 entsprechenden Vorbehalt enthält Art. 2 der Zusatz-Konvention v. 11. Dez. 1871 zu dem Frankfurter Friedensvertrage v. 10. Mai 1871 R.G.Bl. 1872 S. 9 für die aus dem französischen Civil-, Militär- und Marinedienst übernommenen Elsaß-Lothringer.

Nach den genannten Reichsgerichts-Entscheidungen Cs. Bd. 2 S. 101, 108 bezieht sich Art. 18 Abs. 2 ebensowenig wie die Bestimmung des Abs. 1 auf die mittelbaren Reichsbeamten und deshalb gilt für diese Beamten nicht der in den Verträgen mit Baden, Hessen und Württemberg gegebene Vorbehalt; dieses Ergebnis ist, wie das Reichsgericht bemerkt, dadurch innerlich gerechtfertigt, daß die mittelbaren Reichsbeamten ihren heimatlichen Dienstverband überhaupt nicht auflösen und deshalb einer Sicherung ihrer wohlerworbenen Rechte dem Reiche gegenüber nicht bedürfen.

Für Pensionen kommt die Bestimmung des Art. 18 Abs. 2 nicht mehr in Betracht, da hierüber § 70 des Reichsbeamtengesetzes erschöpfende Bestimmungen enthält; vgl. Reichsgericht III Cs. Bd. 1 S. 309.

Da Art. 18 Abs. 2 nur von erworbenen Rechten spricht, bleiben bloße Aussichten und Chancen außer Betracht.

Artikel 19.

Wenn Bundesglieder ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllen, können sie dazu im Wege der Exekution angehalten werden. Diese Exekution ist vom Bundesrate zu beschließen und vom Kaiser zu vollstrecken.

I. Vorbemerkung.
II. Die Nichterfüllung verfassungsmäßiger Bundespflichten.
III. Die Exekution ist gegen den Staat als solchen gerichtet.
IV. Die Exekution ist vom Bundesrat zu beschließen.
V. Die Ausführung der Exekution.

I. Vorbemerkung.

Dem Art. 19 kommt in der Verfassung insofern eine exzeptionelle Stellung zu, als man von dieser Bestimmung sagen kann, daß sie von Hause aus nicht auf praktische Anwendung berechnet war, bisher nicht praktisch geworden ist und voraussichtlich auch nicht praktisch werden wird; wohl mit Rücksicht darauf hat Art. 19 nicht die Ausführungsvorschriften erhalten, die zum praktischen Gebrauch notwendig wären. Die staatsrechtliche und politische Bedeutung der Bestimmung liegt darin, daß sie überhaupt vorhanden ist, daß sie wenigstens auf dem Papier steht. Die Bundesstaaten haben, indem sie eine solche Möglichkeit auf sich nahmen, Zeugnis dafür abgelegt, daß sie die Reichsgewalt anerkennen, soweit die Reichskompetenz sich erstreckt. Für geordnete Staatswesen mit einer Pflichten auferlegenden Tradition und einer verantwortlichen Regierung spielen extreme Strafandrohungen nicht dieselbe Rolle wie für Individuen. Zwangsmittel, wie sie Art. 19 vorsieht, würden mit einer gewaltigen Erschütterung des Staatswesens, gegen das sie gerichtet sind, einhergehen, und es ist anzu-

nehmen, daß ehe es soweit kommt, die zahllosen politischen Beziehungen, die alle Bundesstaaten untereinander verbinden, stark genug auf den widerstrebenden Staat einwirken und die verantwortlichen Staatsmänner eher zum Rücktritt nötigen werden, als das letzte Mittel angewendet werden muß. Daß in Angelegenheiten, die zu den Lebensfragen der Bundesstaaten gehören, die Politik des Reichs ohne Zustimmung Preußens und der anderen größeren Bundesstaaten geführt werden wird, ist nach der Einrichtung des Bundesrats und des Reichstags fast ausgeschlossen. Die verantwortlichen Regierungen der kleineren Staaten aber werden, selbst wenn sie in der einen oder anderen Frage ihre Interessen benachteiligt fühlen, sich damit begnügen, für ihr Land alles getan zu haben, was in ihrem Vermögen stand, und werden schließlich den realen Machtverhältnissen Rechnung tragen, um nicht durch nutzlosen Widerstand die Anwendung äußeren Zwanges hervorzurufen.

II. Die Nichterfüllung verfassungsmäßiger Bundespflichten.

Die Voraussetzung für die Exekution ist, daß „verfassungsmäßige Bundespflichten nicht erfüllt werden". Die Bundespflicht besteht für die Bundesglieder darin, daß sie alle von den Reichsorganen im Rahmen ihrer Zuständigkeit getroffenen Anordnungen ausführen. Diese Pflicht bezieht sich also ebenso auf das große Gebiet, das vom Reich gesetzlich geregelt, aber den Einzelstaaten zur eigenen Verwaltung überlassen ist, wie auf diejenigen Angelegenheiten, die in das Gebiet der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs fallen. Bezüglich der letzteren Angelegenheiten sind die Landesregierungen dafür verantwortlich, daß nicht bei ihnen rechtswidrig ein Zustand entsteht, der dem Reich die geordnete Verwaltung unmöglich macht.

Der Pflichtenkreis der Einzelstaaten, der durch Art. 19 betroffen wird, erstreckt sich ferner nicht nur auf die unmittelbar durch die Reichsverfassung gegebenen Vorschriften, sondern auf das ganze Gebiet der Reichsgesetzgebung einschließlich der gültigen Verordnungen, mögen sie vom Kaiser, vom Bundesrat oder vom Reichskanzler ausgegangen sein, weil die Kompetenz der Reichsorgane zu allen für das Reich getroffenen Anordnungen auf der Reichsverfassung beruht.

Die Verletzung dieser Anordnungen kann ebensowohl durch Handlungen wie durch Unterlassungen, durch Maßregeln der Gesetzgebung wie durch solche der Verwaltung hervorgerufen sein; ebenso Schilling Arch.f.öff.R. Bd. 20 S. 62ff., v. Rönne I S. 71.

III. Die Exekution ist gegen den Staat als solchen gerichtet.

Nach der Struktur der Reichsverfassung ist den Einzelstaaten die Gebietshoheit geblieben, d. h. soweit ihre eigene Verwaltungsbefugnis reicht, sind ihre Staatsangehörigen nur ihrer eigenen Regierungsgewalt unterworfen, während die Regierungen ihrerseits dem Reiche für die richtige Ausführung der Reichsgesetze verantwortlich sind. Infolgedessen richtet sich die Exekution gegebenenfalls nicht gegen die Untertanen der Einzelstaaten unmittelbar, sondern gegen die Regierungen, die genötigt werden sollen, das Reichsrecht und ihr Landesrecht so anzuwenden, daß der dem geltenden Reichsrecht ent-

sprechende Zustand herbeigeführt wird, und sollte die Regierung an dem Konflikt unschuldig sein, z. B. wegen Widerstandes der Volksvertretung ihren Pflichten gegen das Reich nicht genügen können, so würde die Exekution auch nur gegen die Regierungsgewalt als solche gerichtet werden und auf die Volksvertretung nur mittelbar wirken können. Die Exekution ist aus den Einrichtungen des alten Deutschen Bundes übernommen. Dieser Bund hatte zwar als reiner Staatenbund staatsrechtlich einen anderen Charakter als das einen Bundesstaat darstellende neue Reich, aber die im Art. 32 der Wiener Schlußakte über die Exekution gegebene Bestimmung ist auch auf die Exekution des Reichs anwendbar, weil ungeachtet der engeren Verbindung, die zwischen den Einzelstaaten durch das Reich geschaffen ist, den eigenen Untertanen gegenüber nach wie vor der Gründung des Reichs die Regierungen der Einzelstaaten grundsätzlich die Staats- und Regierungsgewalt repräsentieren; Art. 32 bestimmte:

„Da jede Bundesregierung die Obliegenheit hat, auf Vollziehung der Bundesbeschlüsse zu halten, der Bundesversammlung aber eine unmittelbare Einwirkung auf die innere Verwaltung der Bundesstaaten nicht zusteht, so kann in der Regel nur gegen die Regierung selbst ein Exekutionsverfahren stattfinden."

Man darf annehmen, daß die unzweifelhaft auch jetzt noch bestehende gleiche Rechtslage durch den Wortlaut der Reichsverfassung insofern zum Ausdruck gebracht ist, als im Art. 19 nur von Bundesgliedern, also den Regierungen der Einzelstaaten (vgl. Art. 6 R.V.) gesprochen wird, die in einem begrifflichen Gegensatz zu den einzelnen Untertanen stehen. Es ist Sache der Regierungen der Einzelstaaten, wenn der Konflikt durch den Widerstand ihrer Untertanen oder der Volksvertretung hervorgerufen wird, alle gesetzlichen Mittel zu erschöpfen, um die widerstrebenden Elemente zu überwinden; ebenso Laband I S. 75, v. Seydel S. 189, Arndt S. 110; anderer Ansicht v. Rönne I S. 70.

Auf Elsaß-Lothringen kann Art. 19 nicht bezogen werden, da dieses Land kein „Bundesglied", sondern eine Provinz des Reichs ist, und es würde hier auch an einem Bedürfnis zur Anwendung des Art. 19 fehlen, weil die Regierung von Elsaß-Lothringen der Reichsverwaltung unmittelbar untergeben ist und deshalb ein Widerstand gegen Anordnungen des Reichs im Verwaltungswege zu beseitigen wäre; vgl. Laband II S. 108.

Mit der Möglichkeit, daß Preußen seine verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllt, ist offenbar nicht gerechnet worden. Denn wäre es der Fall, so müßte dem Kaiser die Exekution gegen den König von Preußen obliegen und dies ist undenkbar; ebenso Zorn I S. 140, Arndt S. 110, v. Seydel S. 190, v. Rönne I S. 71 A. 3. Nach dem Wortlaut des Art. 19 würde die Exekution gegen Preußen an sich nicht weniger möglich sein, als gegen die anderen Bundesglieder, aber sie ist tatsächlich unausführbar. Dieses Ergebnis deckt sich mit der schon unter I S. 390 hervorgehobenen politischen Erfahrung, daß nach den bestehenden Reichseinrichtungen und den realen Machtverhältnissen mit einer Divergenz der preußischen und der Reichspolitik in grundlegenden Fragen nicht gerechnet zu werden braucht, und deshalb ist es nicht als eine Lücke der Verfassung zu betrachten, wenn sie Kautelen für den Fall, daß Preußen ein widerstrebendes Mitglied des Reichs werden könnte, nicht vorsieht.

IV. Die Exekution ist vom Bundesrat zu beschließen.

Die Frage, ob dem Bundesrat auch die Entscheidung darüber zusteht, daß überhaupt eine Verletzung der verfassungsmäßigen Bundespflichten vorliegt, ist in der Wissenschaft bestritten. v. Seydel verneinte es in der 1. Aufl. seines Kommentars S. 137 mit der Begründung, daß es an einer ausdrücklichen Vorschrift der Verfassung darüber fehle und daß diese Lücke ihrer Natur noch kaum ausfüllbar sei, weil es nicht angehe, daß der Bundesrat zugleich Partei und Richter sei; v. Seydel wies ferner darauf hin, daß den analogen Bestimmungen der Wiener Schlußakte gegenüber Preußen im Jahre 1866 das Recht für sich in Anspruch genommen habe, die Rechtmäßigkeit der beschlossenen Exekution zu prüfen. Auch in der 2. Aufl. S. 189 nimmt v. Seydel noch an, daß die Frage, ob die Voraussetzungen für die Exekution gegeben seien, nur auf dem Wege authentischer Gesetzesauslegung erledigt werden könne. Den entgegengesetzten Standpunkt vertreten u. a. Meyer S. 791 A. 19, Hänel Staatsrecht I S. 448, Arndt S. 110, v. Rönne I S. 71, Schilling a. a. O. S. 78 ff. Der letzteren Ansicht ist beizutreten. Es ist nicht zuzugeben, daß Art. 19 die Frage offen läßt, und man braucht auch nicht, wie v. Rönne will, Art. 7 R.V. zur Begründung der Kompetenz des Bundesrats heranzuziehen. Art. 19 überträgt dem Bundesrat ausdrücklich die Entscheidung darüber, ob die Exekution überhaupt stattzufinden hat. In dieser Entscheidung kann, wie Laband I S. 245 mit Recht bemerkt, nichts anderes als ein Akt der Administrativjustiz gefunden werden, und wenn der Beschluß ein Ergebnis rechtsprechender Tätigkeit ist, so muß nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen und mangels einer ausschließenden Bestimmung des Art. 19 angenommen werden, daß der Bundesrat gleichzeitig über die Vorfragen seines Rechtsspruches zu entscheiden hat, und dazu gehört im Bestreitungsfalle die Frage, ob überhaupt verfassungsmäßige Bundespflichten verletzt sind. Das von Seydel angeführte Moment, daß dann der Bundesrat zugleich Partei und Richter sei, trifft nicht mehr und nicht weniger zu, als in allen Fällen, in denen eine Staatsbehörde über Staatsinteressen entscheidet. Aus dem Vorgang von 1866 endlich kann für die Beantwortung der Rechtsfrage nichts abgeleitet werden, denn die damalige Situation war für Preußen wie für die anderen Staaten nichts als eine Machtfrage, die nur mit dem Recht des Stärkeren gelöst werden konnte und nicht anders gelöst worden ist.

Durch das Wort „können" im 1. Satz des Art. 19 soll offenbar zum Ausdruck gebracht werden, daß der Bundesrat das Mittel der Exekution zwar anwenden darf, aber nicht anwenden muß, und es liegt hierin ein Hinweis, daß es sich um eine ultima ratio handelt, die erst in Betracht kommt, wenn alle anderen Mittel vergeblich gebraucht sind. Diese anderen Mittel liegen auf dem Gebiete der diplomatischen Vermittelung und haben bisher vollkommen ausgereicht.

V. Die Ausführung der Exekution.

Welche Zwangsmittel bei der Exekution anzuwenden sind, ist im Art. 19 nicht bestimmt, doch gibt dafür die Verfassung des Norddeutschen Bundes einen gewissen Anhalt. Dort lautete der 2. Satz des Art. 19:

„Diese Exekution ist

a) inbetreff militärischer Leistungen, wenn Gefahr im Verzuge, von dem Bundesfeldherrn anzuordnen und zu vollziehen,

b) in allen anderen Fällen aber von dem Bundesrate zu beschließen und von dem Bundesfeldherrn zu vollstrecken.

Die Exekution kann bis zur Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt ausgedehnt werden. In den unter a bezeichneten Fällen ist dem Bundesrate von Anordnung der Exekution unter Darlegung der Beweggründe ungesäumt Kenntnis zu geben."

Mit Bezug auf die Weglassung dieser Stelle bei der Redaktion der Reichsverfassung erklärte der Präsident des Bundeskanzleramts Delbrück in der Reichstagssitzung v. 5. Dez. 1870 St.B. 70, daß die Änderung des Art. 19 faktisch nicht wesentlich sei und daß die Veranlassung zu der Änderung hauptsächlich auf dem Gebiet der „internationalen Konvenienz" liege. Mit anderen Worten, man hat aus einer der Rücksichten, die staatsrechtlich nichts, politisch und diplomatisch viel bedeuten, unterlassen, die Maßregeln der Exekution zu definieren, um nicht ein unfreundliches Bild in der Verfassung klarer als unbedingt notwendig aufzurollen und dadurch bei den süddeutschen Staaten, denen gegenüber die diplomatische Konnivenz eine besonders große Rolle spielte, einen unerwünschten Eindruck hervorzurufen. In der Sache selbst bedeutet die Weglassung dieser Sätze nichts, und die Sequestration bleibt als äußerstes Mittel nach wie vor möglich; ebenso Arndt S. 110, v. Rönne I S. 72, v. Seydel S. 190, Zorn I S. 140. Welche Exekutionsmittel im einzelnen Falle anzuwenden sind, unterliegt der Beschlußfassung des Bundesrats nicht, sondern steht lediglich im freien Ermessen des Kaisers. Auch Waffengewalt ist nicht ausgeschlossen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß es sich nicht um eine Strafexpedition handelt, daß Vergeltung für den Ungehorsam nicht zu üben ist, sondern daß der Zweck der Maßregel sich darauf beschränkt, nach Erschöpfung aller diplomatischer Mittel den reichsverfassungsmäßigen Zustand mit Gewalt einzurichten; ebenso Laband I S. 102 A. 1. Aus dem Wortlaut des Art. 19 ergibt sich, daß der Kaiser nur bezüglich der Art der Ausführung der Exekution freie Hand hat, nicht aber auch nach der Richtung, ob sie überhaupt auszuführen ist. Über letztere Frage entscheidet der Bundesrat bindend; ebenso v. Rönne I S. 71. Nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen muß der schuldige Staat die Kosten des Verfahrens tragen; ebenso v. Seydel S. 190, v. Rönne I S. 73.

V. Reichstag.

Artikel 20.

Der Reichstag geht aus allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung hervor.

Bis zu der gesetzlichen Regelung, welche im § 5 des Wahlgesetzes vom 31. Mai 1869 (Bundesgesetzbl. 1869. S. 145) vorbehalten ist, werden in Bayern 48, in Württemberg 17, in Baden 14, in Hessen südlich des

Main 6, in Elsaß-Lothringen 15 Abgeordnete gewählt, und beträgt demnach die Gesamtzahl der Abgeordneten 397.

I. Zur staatsrechtlichen und politischen Bedeutung des Reichstags.
   a) Die allgemeine Kompetenz des Reichstags.
   b) Der Reichstag als Vertreter der Nation gegenüber partikularistischen Tendenzen.
   c) Der Reichstag als Faktor der öffentlichen Meinung.
II. Das Wahlrecht.
   a) Die allgemeine Wahl.
   b) Die direkte Wahl.
   c) Die geheime Wahl.
III. Die politischen Beweggründe für die Einführung der allgemeinen, direkten und geheimen Wahl.
   a) Die Bedenken gegen das preußische Dreiklassen-System.
   b) Die politische Situation bei Einführung des Wahlrechts.
   c) Die Gründe für die Allgemeinheit des Wahlrechts.
   d) Die Gründe für die direkte Wahl.
   e) Die Bedenken gegen die geheime Stimmenabgabe.
   f) Das Ergebnis.
IV. Die Ausführung des Art. 20 durch das Wahlgesetz.

I. Zur staatsrechtlichen und politischen Bedeutung des Reichstags.

a) Die allgemeine Kompetenz des Reichstags.

Die staatsrechtliche Stellung des Reichstags wird charakterisiert durch die Vorschrift des Art. 5 R.V., wonach die Reichsgesetzgebung durch den Bundesrat und Reichstag ausgeübt wird und die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend ist. Andererseits schränkt die Reichsverfassung die Materie der Reichsgesetzgebung in keiner Weise ein. Jede denkbare Maßregel, die an sich der Verwaltung angehört, selbst Maßregeln, deren Bedeutung mit einem einzelnen Falle erschöpft ist, können im Wege der Reichsgesetzgebung, also unter Beteiligung des Reichstags getroffen werden; vgl. Art. 5 A 4 S. 185. Notwendig ist der Weg der Gesetzgebung, abgesehen von einigen Sonderbestimmungen der Reichsverfassung, deren praktische Bedeutung nicht groß ist, insbesondere für jede Änderung der durch Reichsgesetze bereits geregelten Verhältnisse, ferner für den Etat (Art. 69) und für die Aufnahme von Reichsanleihen (Art. 73), außerdem für alle Rechtsvorschriften, die nicht in das Gebiet bloßer Ausführungsverordnungen fallen; vgl. Art. 7 A III S. 227. Namentlich durch die Bestimmung des Art. 69, daß alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs für jedes Jahr veranschlagt und auf den im Wege des Gesetzes festzustellenden Etat gebracht werden müssen, wird dem Reichstag ein umfassender Einfluß auf die Reichspolitik eingeräumt. Ferner ist dem Reichstag — neben dem Bundesrat — über die Verwendung aller Einnahmen des Reichs nach Art. 72 R.V. jährlich Rechnung zu legen. In manchen Fällen, in denen der Weg der Gesetzgebung an sich nicht notwendig ist und tatsächlich nicht eingeschlagen wird, ist der Reichstag insofern beteiligt, als seine Genehmigung zu Bestimmungen eingeholt wird, die von anderen Organen des Reichs, dem Kaiser oder dem Bundesrat getroffen werden, so z. B. ist

die Genehmigung des Reichstags für einen großen Teil der Staatsverträge des Reichs erforderlich und für manche Verordnungen nach besonderer Vorschrift der Reichsgesetze, auf denen die Verordnungen beruhen. Der materielle Unterschied zwischen dieser Form der Mitwirkung des Reichstags und seiner Mitwirkung im Falle der Reichsgesetzgebung beruht darin, daß dort, wo lediglich die Genehmigung des Reichstags einzuholen ist, von ihm die Vorlage der Verbündeten Regierungen nur im ganzen angenommen oder abgelehnt werden kann; vgl. Art. 5 A 3a S. 173 und Art. 11 C III 2 S. 299 f.

b) **Der Reichstag als Vertreter der Nation gegenüber partikularistischen Tendenzen.**

Als der Norddeutsche Bund gegründet wurde, standen die Verbündeten Regierungen, die eine Volksvertretung für den neuen Bund einrichten wollten, vor der Frage, ob eine aus Vertretern der einzelstaatlichen Parlamente zusammengesetzte Versammlung, also eine Delegiertenversammlung oder eine unmittelbar aus Volkswahlen hervorgegangene Vertretung geschaffen werden sollte. Dem österreichischen Projekt für die Rekonstruktion des alten Bundes entsprach die erstere Form, die Delegiertenversammlung; Preußen dagegen wollte mit einer aus unmittelbaren Wahlen hervorgegangenen Volksvertretung die Einheit der Nation schmieden und sah darin ein Palliativ gegen den Partikularismus. Dieser Plan war bereits von der preußischen Regierung i. J. 1863 gefaßt worden, als das österreichische Reformprojekt zur Verhandlung kam. In dem hierzu dem König von Preußen vom Staatsministerium erstatteten Bericht v. 15. Dez. 1863 (Staatsarchiv VIII S. 206 ff) ist näher ausgeführt, daß eine Delegiertenversammlung schon durch ihren Ursprung auf die Vertretung von Partikularinteressen hingewiesen sei und daß nur eine Versammlung, die aus dem ganzen Deutschland nach dem Maßstab der Bevölkerung durch direkte Wahlen hervorgehe, eine ausreichende Garantie gegenüber dem zu erwartenden partikularistischen und dynastischen Interessenkampf biete.

In Konsequenz dieser Auffassung bestimmt Art. 29 R.V., daß jeder Reichstagsabgeordnete Vertreter des gesamten Volkes ist. Gemeint kann damit nur das ganze deutsche Volk sein und nicht etwa, wie von v. Seydel in der 1. Aufl. seines Kommentars (Vorbemerkung zum V. Absch.) angenommen, aber sonst allseitig abgelehnt wurde, nur die Einwohner des Staatsgebietes, in welchem der Abgeordnete gewählt ist. Die letztere Auffassung steht im direkten Widerspruch zu der in dem Bericht von 1863 kundgegebenen Generalidee, welcher der Reichstag seine Entstehung verdankt.

Gleich vielen Institutionen der Reichsverfassung liegt hier ein Kompromißgedanke zugrunde. Die Reichsverfassung sollte aus der bisherigen Zerissenheit unabhängiger Staatsgebilde ein einiges Deutschland schaffen, während andererseits die Einzelstaaten keineswegs verschwinden, sondern für viele und wichtige Staatsaufgaben ihre staatliche Selbständigkeit behalten sollten. Es mußte also auf der einen Seite die Einheit, auf der anderen Seite die Selbständigkeit der einzelnen Bundesstaaten geltend gemacht werden. Der letzteren Aufgabe wird der Bundesrat gerecht. Er hat einen ausgesprochen föderativen Charakter. Es ist nicht seine einzige, aber eine seiner wesentlichen politischen Aufgaben, die Interessen der Einzelstaaten bei der Reichsgesetzgebung zu wahren, Interessen, die auch in den einheitlich geregelten

Angelegenheiten nicht immer identisch sind. Im Gegensatz dazu und in Verwirklichung des hervorgehobenen Kompromißgedankens muß durch den Reichstag die Einheit des Volkes, die nationale Idee, die für die Gründung des Reichs eine außerordentlich werbende Kraft entwickelt hat, zum Ausdruck kommen. Der Reichstag ist, wie Art. 29 es für die einzelnen Abgeordneten vorschreibt, eine Vertretung des Volkes in seiner Gesamtheit.

c) **Der Reichstag als Faktor der öffentlichen Meinung.**

Gegen die Zusammensetzung des Reichstags ist manches eingewendet worden. Wie an allen irdischen Einrichtungen hat man auch an dieser für das nationale und wirtschaftliche, das ideelle und materielle Leben des Volkes unendlich wichtigen Körperschaft den Stempel menschlicher Unvollkommenheit gefunden. Aber das Eine wird sich kaum bestreiten lassen, daß der Reichstag wie keine andere öffentliche Körperschaft nach seiner Zusammensetzung, seinem Wahlrecht geeignet ist, die öffentliche Meinung laut werden zu lassen, mag sie auf richtigen oder falschen Bahnen wandeln. Der Begriff der öffentlichen Meinung läßt sich exakt nicht feststellen, aber jedermann kennt sie. Sie setzt sich aus Imponderabilien zusammen, jedoch ist sie eine höchst reale und staatsrechtlich und politisch sehr beachtenswerte Macht, weil durch sie die politische Verantwortung der Regierung dem Lande gegenüber geltend gemacht wird; die politische Verantwortung tragen, heißt vor der öffentlichen Meinung verantwortlich sein. Es ist deshalb nicht notwendig nach einer Begriffsbestimmung zu suchen, die stets unvollkommen sein würde. Eine richtige Charakterisierung der öffentlichen Meinung gab in der Sitzung des konst. Reichstags v. 23. März 1867 St.B. 336 der Abg Staatsminister v. Watzdorf, der erklärte, es sei vollständig falsch, unter den Begriff der öffentlichen Meinung bloß diejenigen Auffassungen zu stellen, die da oder dort von einzelnen gebildeten Klassen getragen würden; nur dann sei eine wirklich öffentliche Meinung vorhanden, wenn die Überzeugung, die sie ausdrücke, durch alle Schichten der Bevölkerung hindurchgehe. Gerade nach diesem Maßstab beurteilt, muß sich der Reichstag als Faktor der öffentlichen Meinung bewähren. Denn man kann wohl sagen, daß alle Schichten der Bevölkerung im Reichstag vertreten sind und zum Wort kommen; ob die Vertretung der einzelnen Schichten freilich zahlenmäßig stets im richtigen Verhältnis zu ihrer sozialen Bedeutung steht, ist eine andere Frage, die hier außer Betracht bleiben kann.

Es ist schon von großer Wichtigkeit, daß es überhaupt eine Stelle gibt, an welcher die Fragen, die im politischen Leben des Staates eine Rolle spielen, unter jedem Gesichtspunkt und unter jedem Parteistandpunkt zur Sprache gebracht werden können und daß die Regierung hier alles, was die öffentliche Meinung aufregt, hören kann und hören muß. Damit ist nicht gesagt, daß solche Diskussionen stets für den Ausgleich von politischen Gegensätzen dienlich sind; im Gegenteil, dies wird sogar in der Regel nicht der Fall sein, weil es nach der Zusammensetzung des Reichstags kaum anders möglich ist, als daß bei der Diskussion der Parteistandpunkt sehr scharf betont wird. Aber der Reichstag stellt ungeachtet dessen in mehr als einer Beziehung ein Sicherheitsventil dar. Einmal können in der Opposition geistige Bewegungen von innerem Wert zum Ausdruck kommen, und selbst wenn der innere Wert

ihnen mit Recht abgesprochen werden muß, ist es notwendig, daß diese Bewegungen rechtzeitig und ausgiebig Luft und eine gewisse Bewegungsfreiheit bekommen, damit nicht die historisch bestätigte, für die Staatssicherheit sehr gefährliche Erscheinung eintritt, daß Bewegungen, die im Reiche der Ideen liegen, wenn sie unterdrückt sind, nahezu unüberwindlich werden, weil die geistige Macht des Unterdrückten gerade durch die Unterdrückung erheblich gestärkt wird. Mag eine solche Bewegung allgemeinpolitischer oder wirtschaftspolitischer Natur sein, mag sie bei irgend einer einzelnen untergeordneten Frage oder bei den für die Welt- und Lebensanschauung entscheidenden Dingen einsetzen, was an der Bewegung lebensfähig und entwicklungswert ist, das zu entscheiden, bleibt der Verantwortung der Regierung überlassen; gut und notwendig ist nur, daß die Regierung von jeder Bewegung Kenntnis nehmen kann und wenn die aus dem allgemeinen, gleichen Wahlrecht hervorgegangene Volksvertretung nach der Natur ihrer Zusammensetzung mehr den Drang hat, die dem Moment entsprechenden Erwägungen zu betonen, so ist es Sache der Regierung die zukünftigen Möglichkeiten ins Auge zu fassen und auch im Hinblick auf sie ihre Handlungen einzurichten. Können danach nicht alle vorgetragenen Wünsche, mögen sie auch von der Mehrheit des Parlaments vertreten werden, sofort und in der angebrachten Form erfüllt werden, so ist gleichwohl die Diskussion nicht wirkungslos; sie hat, wenn keinen anderen, so doch in der Regel den Wert eines Gewitters, das sich entladen hat.

Natürlich haben diese dem normalen Verlauf des politischen Lebens entsprechenden Erscheinungen auch ihre bedenkliche Seite; sie tragen im Falle der Übertreibung den Keim einer gefährlichen Entwicklung in sich. Da Opposition und Kritik für angeregte öffentliche Debatten eine weit bessere Unterlage liefern als einfache Zustimmung, so spielt in den Verhandlungen des Reichstags wie anderwärts der Pessimismus der öffentlichen Meinung eine große Rolle. Wird der Pessimismus übertrieben, der Parteistandpunkt, die Subjektivität von dem einzelnen zu sehr betont, die mögliche ideale Auffassung der vorhandenen realen Verhältnisse zu sehr unterdrückt, so tritt statt eines Ausgleichs der Gegensätze das Gegenteil, statt einer Beruhigung der Gemüter deren Verbitterung ein und damit die Entfernung der Volksvertretung von sachlicher und produktiver Tätigkeit. Es ist dann die gegebene und durch den Geist der Verfassung wohl begründete Aufgabe der Regierung, den Einfluß, den sie außerhalb und innerhalb der Volksvertretung besitzt, dazu anzuwenden, um das Parlament mehr der ihm durch die Verfassung zugedachten Aufgabe, der einfachen Beschlußfassung über die Regierungsvorlagen zuzuführen, wenn diese Aufgabe, die, wie schon hervorgehoben, die politische Machtsphäre des Parlaments keineswegs erschöpft, zu sehr in den Hintergrund zu treten droht. Fürst Bismarck hat sich in seinen „Gedanken und Erinnerungen“ II Kap. 21 III (am Ende) über diese aus der Überspannung des Parlamentarismus drohenden Gefahren näher ausgelassen, dort andererseits aber auch darauf hingewiesen, daß Parlament und Presse die unentbehrlichen Elemente der für die Regierung notwendigen Kritik sind, daß Parlament und Presse diese Aufgabe jedoch nur dann erfüllen können, wenn sie sich in gewissen Schranken halten und auf die Selbstherrschaft verzichten.

II. Das Wahlrecht.

a) Die allgemeine Wahl.

Art. 20 schreibt vor, daß die Wahl allgemein und direkt, und daß die Abstimmung geheim sei. Das Wort „allgemein" könnte ohne die im Wahlgesetz gegebene Erläuterung Zweifel offen lassen. Laband I S. 296 versteht unter der Vorschrift allgemeiner Wahlen die Bestimmung, daß die Wahlen der Regel nach im ganzen Bundesgebiet an demselben Tage vorzunehmen sind. Die meisten anderen Schriftsteller, z. B. Arndt S. 116, Reincke S. 170, v. Rönne I S. 241, v. Seydel S. 194, fassen die Bestimmung als den Hinweis auf, daß das Wahlrecht nicht an bestimmte Stände und Klassen oder einen bestimmten Zensus gebunden sein soll. Der letzteren Ansicht ist der Vorzug zu geben. Die Labandsche Ansicht ist zwar mit dem Sinn des Wortes „allgemein" verträglich und es spricht für sie besonders die Bestimmung des § 14 des Wahlgesetzes v. 31. Mai 1869 B.G.Bl. S. 145, welche lautet:

„Die allgemeinen Wahlen sind im ganzen Bundesgebiete an dem von dem Bundespräsidium bestimmten Tage vorzunehmen."

Jedoch ist es nicht wahrscheinlich, daß die grundlegende Bestimmung der Gleichheit des Wahlrechts in der Reichsverfassung unerwähnt geblieben sein sollte, um dafür einer verhältnismäßig so nebensächlichen Vorschrift wie die über den einheitlichen Zeitpunkt der Wahlen Platz zu geben. Durch Art. 20 sollte mit wenigen Worten das Prinzip des Wahlrechts kundgegeben werden, während die nähere Ausführung dem Wahlgesetz überlassen blieb, und zu den Grundlagen des Wahlsystems gehört vor allem die Gleichheit des Wahlrechts. Die zeitliche Einheitlichkeit der Wahlen ist eine reine Ausführungsbestimmung und da das Wort „allgemein" nach seiner sprachlichen Bedeutung einer mehrfachen Auslegung fähig ist, so kann nur angenommen werden, daß im § 14 des Wahlgesetzes das Wort in anderem Sinne gebraucht wurde als im Art. 20. Die gegenteilige Ansicht würde zu dem Ergebnis führen, daß die Gleichheit des Wahlrechts ohne die für Verfassungsänderungen im Art. 78 R.V. bestimmte Erschwerung abgeändert werden kann.

Die Erläuterung zu der Allgemeinheit des Wahlrechts gibt § 1 des Wahlgesetzes, wonach jeder Deutsche, der das 25. Lebensjahr zurückgelegt hat, in dem Bundesstaate wahlberechtigt ist, in welchem er seinen Wohnsitz hat. Das Wahlrecht ruht nach § 2 für Personen des Soldatenstandes, solange sie sich bei der Fahne befinden. Die Militärbeamten gehören hierzu nicht, wie durch § 49 Abs. 1 des Reichs-Militärgesetzes v. 2. Mai 1874 R.G.Bl. S. 45 bestätigt ist. Ausgeschlossen von der Berechtigung zum Wählen sind nach § 3 Personen, die unter Vormundschaft oder Kuratel (Pflegschaft) stehen oder über deren Vermögen das Konkursverfahren eröffnet ist, ferner Personen, denen infolge rechtskräftigen Erkenntnisses der Vollgenuß der staatsbürgerlichen Rechte entzogen ist, für die Zeit der Entziehung, sofern sie nicht in diese Rechte wieder eingesetzt sind. Der Empfang einer Armenunterstützung steht in den meisten Fällen der Wahlberechtigung jetzt nicht mehr entgegen, da die entsprechende Bestimmung des § 3 des Wahlgesetzes durch das Reichsgesetz v. 15. März 1909 R.G.Bl. S. 319 wesentlich eingeschränkt ist. § 7 des Wahlgesetzes bestimmt:

„Wer das Wahlrecht in einem Wahlbezirke ausüben will, muß in demselben, oder im Falle eine Gemeinde in mehrere Wahlbezirke geteilt ist, in einer derselben zur Zeit der Wahl seinen Wohnsitz haben.

Jeder darf nur an einem Ort wählen."

Das Wahlgesetz verlangt also nichts weiter für die Wahlberechtigung, als die deutsche Reichsangehörigkeit, ein Alter von 25 Jahren und einen Wohnsitz im Deutschen Reiche, ferner natürlich männliches Geschlecht, das in dem Gesetz nur deshalb nicht ausdrücklich hervorgehoben ist, weil es zur Zeit des Erlasses des Gesetzes noch für selbstverständlich galt.

Ebenso radikal geregelt ist die Fähigkeit gewählt zu werden. § 4 des Wahlgesetzes bestimmt:

„Wählbar zum Abgeordneten ist im ganzen Bundesgebiete jeder (Nord-) Deutsche, welcher das 25. Lebensjahr zurückgelegt und einem zum Bunde gehörigen Staate seit mindestens einem Jahre angehört hat, sofern er nicht durch die Bestimmungen in dem § 3 von der Berechtigung zum Wählen ausgeschlossen ist."

b) **Die direkte Wahl.**

Daß die Wahl, wie Art. 20 vorschreibt, direkt ist, bedeutet, daß die Wähler den Abgeordneten unmittelbar benennen, im Gegensatz z. B. zu dem in Preußen für das Abgeordnetenhaus eingeführten Wahlsystem, nach welchem die Wähler nicht den Abgeordneten selbst, sondern nur die Wahlmänner wählen, während die Wahl des Abgeordneten den Wahlmännern obliegt. Zur Ausführung bestimmt § 12 des Wahlgesetzes:

„Die Wahl ist direkt. Sie erfolgt durch absolute Stimmenmehrheit aller in einem Wahlkreise abgegebenen Stimmen. Stellt bei einer Wahl eine absolute Stimmenmehrheit sich nicht heraus, so ist nur unter den zwei Kandidaten zu wählen, welche die meisten Stimmen erhalten haben. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los."

c) **Die geheime Wahl.**

Die Vorschrift der „geheimen Abstimmung" im Art. 20 bedeutet, daß Vorkehrungen getroffen werden müssen, die sicherstellen, daß weder bei noch nach der Wahl erkennbar ist, wie der Wähler gestimmt hat. Da die Wahl durch Wahlzettel — schriftlich — erfolgt, darf also nicht erkennbar sein, von wem der abgelieferte Wahlzettel herrührt. In Ausführung dieser Verfassungsbestimmung schreibt das Wahlgesetz vor:

§ 10 „Das Wahlrecht wird in Person durch verdeckte, in eine Wahlurne niederzulegende Stimmzettel ohne Unterschrift ausgeübt. Die Stimmzettel müssen von weißem Papier und dürfen mit keinem äußeren Kennzeichen versehen sein."

§ 11 „Die Stimmzettel sind außerhalb des Wahllokals mit dem Namen des Kandidaten, welchem der Wähler seine Stimme geben will, handschriftlich oder im Wege der Vervielfältigung zu versehen."

Hierzu wurden in dem auf Grund des § 15 des Wahlgesetzes vom Bundesrat erlassenen Wahlreglement v. 28. Mai 1870 B.G.Bl. S. 275 eingehende Ausführungsbestimmungen getroffen. Sie erwiesen sich aber als unzureichend, weil sich herausstellte, daß während des Wahlaktes und nachträglich Beobachtungen möglich waren, die zu einer Feststellung, wie die

Wähler gestimmt hatten, führen konnten. Die sich hierauf beziehenden Vorschriften wurden daher vom Bundesrat mit Zustimmung des Reichstags — die gemäß § 15 Abs. 2 des Wahlgesetzes für jede Änderung des Wahlreglements erforderlich ist — u. d. 28. April 1903 R.G.Bl. S. 202 dahin abgeändert, daß die Wahlzettel, die nunmehr eine bestimmte Größe haben sollen, in einem mit amtlichem Stempel versehenen Umschlage, der erst im Wahllokale selbst dem Wähler verabreicht wird, abgeliefert werden müssen und daß der Wähler in einem Nebenraum oder an einem Nebentisch seinen Stimmzettel mit diesem Umschlag versieht.

Diese Verordnung des Bundesrats fällt in eine Zeit, in der sich die von jeher in weiten Kreisen vorhandenen Bedenken gegen die geheime Stimmabgabe auf Grund realpolitischer Erfahrungen verstärkt hatten. Die gegen die neue Maßregel erhobenen Angriffe sind aber im Hinblick auf das geltende Verfassungsrecht nicht begründet. Die Maßregel wird vollkommen verständlich, wenn man die Notwendigkeit anerkennt, daß das geltende Recht zur Wahrheit gemacht werden muß, auch in Fällen, in denen sich unter politischen Gesichtspunkten manches gegen die Zweckmäßigkeit dieser Rechtsvorschriften einwenden läßt. Der frühere Zustand, nach welchem es möglich war, daß mit gewissen, von dem Wahlreglement nicht getroffenen, weil bei dessen Erlaß nicht vorausgesehenen Machinationen die Art der Abstimmung doch erkennbar war, stand im unmittelbaren Widerspruch mit Art. 20; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 23. Jan. 1903 St.B. 7509 BC.

Mit Recht hat ferner der Bundesrat aus der Verfassungsbestimmung den Schluß gezogen, daß in dem Wahlgeheimnis ein unverzichtbares Recht des Wählers liegt und hat demzufolge in dem Wahlreglement — § 19 — Stimmzettel, aus denen eine Verletzung des Wahlgeheimnisses ersichtlich ist, z. B. weil sie mit einem Kennzeichen, sei es auch von dem Wähler selbst, versehen sind, für ungültig erklärt. Ferner ist allseitig anerkannt, daß mit Rücksicht auf die Vorschrift der „geheimen Abstimmung" im Art. 20 jede obrigkeitliche, namentlich eine zeugeneidliche Vernehmung von Wählern über die Person des Gewählten unzulässig ist; vgl. St.B. des Reichstags 1874 Sess. 1 S. 724, v. Jagemann S. 122, v. Seydel S. 194.

III. Die politischen Beweggründe für die Einführung der allgemeinen direkten und geheimen Wahl.

a) Die Bedenken gegen das preußische Dreiklassen-System.

Gerade dem V. Abschnitt der Reichsverfassung über den Reichstag ist es charakteristisch, daß er, abgesehen vom Art. 20, ziemlich genau, zum großen Teile sogar wörtlich der preußischen Verfassung entnommen ist. Art. 21—32 R.V. haben ausnahmslos ihre Vorbilder in der preußischen Verfassungsurkunde, und hierin liegt ein bemerkenswerter Gegensatz zu allen anderen Bestimmungen der Reichsverfassung; vgl. Laband I S. 269 A. 1. Der Grund hierfür ist klar. Die anderen Bestimmungen der Verfassung beziehen sich fast durchweg auf den bundesstaatlichen Charakter des Reichs. Sie ordnen das Verhältnis zwischen dem Reich und den Einzelstaaten und regeln die Kompetenz des Reichs gegenüber den Einzelstaaten. Der Abschnitt über den Reichstag allein erstreckt sich nicht auf das Verhältnis zu

den Einzelstaaten, sondern trägt nur der Tatsache Rechnung, daß das Reich ein konstitutionelles Staatswesen ist, ebenso wie die Einzelstaaten selbst, und nichts lag daher näher als für diesen Teil der Verfassung denjenigen Rechtszustand zu übernehmen, der in dem größten Bundesstaat, in Preußen, bereits eingeführt war und demgegenüber jede Abweichung ein durch zwingende Notwendigkeit nicht erfordertes Experiment dargestellt hätte. Nur mit dem Art. 20 ist eine Ausnahme gemacht worden; das Wahlrecht allein ist nicht aus der preußischen Verfassungsurkunde übernommen worden. Hierfür waren eine Reihe von Momenten maßgebend, von denen zunächst zu erörtern sind die Bedenken, die damals gegen das preußische Dreiklassensystem bestanden. Fürst Bismarck begleitete die Vorlage des allgemeinen Wahlrechts in der Reichstagssitzung v. 28. März 1867 St.B. 429 mit einer scharfen Kritik des preußischen Wahlsystems, in der er namentlich auf die schroffen Gegensätze hinwies, die der Dreiklassen-Zensus in der Wahlberechtigung selbst bei Personen mit annähernd gleichartigem Vermögen hervorruft, und auf die Verschiedenartigkeit seiner Wirkung, je nachdem es sich um Wahlbezirke mit mehr oder weniger wohlhabender Bevölkerung handelt. Um die Äußerung des Fürsten Bismarck richtig zu würdigen, muß man in Betracht ziehen, daß das allgemeine Wahlrecht im Reichstag hart bekämpft wurde, während Fürst Bismarck aus später noch zu erörternden politischen Gründen sich stark dafür engagiert hatte, und daß Fürst Bismarck, weil er viel beweisen wollte, zu starken Ausdrücken der Verurteilung des preußischen Wahlsystems gegriffen hat. Seinen Zahlenbeispielen über die krassen Wirkungen geringer Steuerdifferenzen in den Fällen, wo die höhere Wahlklasse abschließt und die niedere Klasse anfängt, steht der Einwand entgegen, daß überall, wo in der Gesetzgebung bestimmte Zahlengrenzen angewendet werden, sich daraus für die unmittelbar diesseits und jenseits der Grenze liegenden Fälle Ungleichheiten ergeben, die der sachlichen Verschiedenheit der Fälle nicht entsprechen und eine sachlich nicht gerechtfertigte Unterscheidung nahezu gleichartiger Fälle hervorrufen. Beispielsweise bringt die Tatsache, daß die Volljährigkeit mit höchst weittragenden rechtlichen Wirkungen auf einen bestimmten Zeitpunkt, die Vollendung des 21. Lebensjahres gesetzt ist, es mit sich, daß von einer Stunde zur anderen die volle Geschäftsfähigkeit eintritt, daß derjenige, dem ein Tag zur Volljährigkeit fehlt, in seiner juristischen Handlungsfähigkeit nicht weiter steht als ein 7 Jahre altes Kind, umgekehrt, wer diesen Tag erreicht hat, als Volljähriger rechtlich so behandelt wird, wie ein in geistiger Vollreife befindlicher Mann, während für den Fortschritt der geistigen Entwicklung natürlich von einem einzelnen Tage kein bemerkenswerter Sprung erwartet werden kann. Ähnlich liegt es im Strafrecht, wo das 12. und 18. Lebensjahr für die Bemessung der Zurechnungsfähigkeit und infolgedessen auch für die Strafzumessung eine Rolle spielt, die für die an der Grenze liegenden Fälle leicht zu Unbilligkeiten führen kann. Auch das Reichstagswahlrecht selbst mit seiner für die Wahlfähigkeit gezogenen Grenze von 25 Jahren könnte als Beispiel angeführt werden. Auf die Fixierung solcher bestimmter Grenzen kann aber in sehr vielen Fällen nicht verzichtet werden, und es muß deshalb bei dem Dreiklassen-Wahlsystem als eine unvermeidliche Folge hingenommen werden, wenn ein Plus oder Minus von wenigen Groschen der Steuer in den Grenzfällen ausreicht, um für die Zugehörigkeit zu der einen

oder anderen Wahlklasse zu entscheiden. Bedenklicher ist schon — was Fürst Bismarck ebenfalls gestreift hat —, daß nachdem einmal der Besitz zur Grundlage des Wahlrechts genommen war, dieses Prinzip insofern nicht rein durchgeführt wurde, als nach dem bestehenden System der Besitz ganz verschieden wirkt, je nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gesamtheit der zu einem Wahlbezirk gehörigen Personen. Es können in einem Bezirk, in welchem einige wenige sehr reiche Leute wohnen, Personen in die dritte Klasse verwiesen sein, deren Einkommen noch um ein Vielfaches das Einkommen von anderen Wählern übersteigt, die in einem benachbarten Wahlbezirk der ersten Klasse angehören. Gegen diesen Mangel des preußischen Systems wandte sich mit zutreffender Kritik der preuß. Staatsminister Graf zu Eulenburg in der Sitzung des konst. Reichstags v. 15. April 1867 St.B. 718 und wies dabei besonders darauf hin, daß diese auf äußeren, wahltechnischen Gründen beruhende Zersplitterung der Wählerschaft in sehr kleine Urwahlbezirke mit der Idee des Dreiklassen-Wahlsystems nicht im notwendigen Zusammenhange steht.

Um die scharfe Kritik des Fürsten Bismarck zu verstehen, muß man auch berücksichtigen, daß aus dem preußischen Wahlsystem in dem Anfang der Sechziger Jahre ein Parlament hervorgegangen ist, das wie kein anderes der Regierung, insbesondere dem Fürsten Bismarck feindlich gegenüber stand. Es ist deshalb nur zu begreiflich, daß Fürst Bismarck aus den Früchten des Systems einen ungünstigen Schluß auf das System selbst zog. Auf die angeführte Äußerung des Fürsten Bismarck hat man sich bei allen Angriffen auf das preußische Wahlrecht bezogen. Mit Recht hat bei einer solchen Gelegenheit der Staatssekretär des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 7. Febr. 1906 St.B. 1088A darauf hingewiesen, daß ihm keine urkundliche Tatsache bekannt sei, nach der Fürst Bismarck auch nur irgend einen Anfang eines Versuchs gemacht hätte, dieses Wahlrecht zu ändern, ja nicht einmal eine urkundliche Äußerung des Fürsten Bismarck, die erkennen ließe, daß er zu einer Änderung des preußischen Wahlrechts gewillt gewesen sei.

b) Die politische Situation bei Einführung des Wahlrechts.

Es ist nicht anzunehmen, daß der vor inneren Reformen nicht leicht zurückschreckende erste Reichskanzler während seiner ganzen Amtsperiode das preußische Wahlsystem hingenommen hätte, ohne auch nur eine Änderung zu versuchen, wenn wirklich die in seiner Rede v. 28. März 1867 kundgegebene Kritik für ihn die Frage des Wahlrechts erschöpft hätte. Aus einer späteren Veröffentlichung des Fürsten Bismarck kann man sogar mit ziemlicher Sicherheit schließen, daß es in erster Reihe nicht sowohl die Abneigung gegen das preußische Wahlsystem als Rücksichten auf das Ausland waren, die den Fürsten Bismarck bestimmten, für das allgemeine Wahlrecht einzutreten, Gründe, über die sich Fürst Bismarck aus leicht erkennbaren diplomatischen Rücksichten i. J. 1867 noch nicht aussprechen wollte. Es war sein Wunsch, alle populären Kräfte, und vielleicht nicht nur die des Inlands sich moralisch zu erobern, um durch diesen moralischen Druck die den deutschen Einheitsbestrebungen zum Teil nicht wohlwollenden ausländischen Kabinette abzuwehren; zu vgl. folgende Stelle aus Kap. 21 III seiner „Gedanken und Erinnerungen“:

„Im Hinblick auf die Notwendigkeit, im Kampfe gegen eine Übermacht des Auslands im äußersten Notfall auch zu revolutionären Mitteln greifen zu können, hatte ich auch kein Bedenken getragen, die damals stärkste der freiheitlichen Künste, das allgemeine Wahlrecht, schon durch die Cirkulardepesche vom 10. Juni 1866 mit in die Pfanne zu werfen, um das monarchische Ausland abzuschrecken von Versuchen, die Finger in unsere nationale omelette zu stecken. Ich habe nie gezweifelt, daß das deutsche Volk, sobald es einsieht, daß das bestehende Wahlrecht eine schädliche Institution sei, stark und klug genug sein werde, sich davon frei zu machen. Kann es das nicht, so ist meine Redensart, daß es reiten könne, wenn es erst im Sattel säße, ein Irrtum gewesen. Die Annahme des allgemeinen Wahlrechts war eine Waffe im Kampfe gegen Österreich und weiteres Ausland, im Kampfe für die deutsche Einheit, zugleich eine Drohung mit letzten Mitteln im Kampfe gegen Koalitionen. In einem Kampfe derart, wenn er auf Tod und Leben geht, sieht man die Waffen, zu denen man greift, und die Werte, die man durch ihre Benutzung zerstört, nicht an: Der einzige Ratgeber ist zunächst der Erfolg des Kampfes, die Rettung der Unabhängigkeit nach außen; die Liquidation und Aufbesserung der dadurch angerichteten Schäden hat nach dem Frieden stattzufinden."

Die Gefahr, die vom Ausland durch Koalitionen drohte, hatte im Innern ein Seitenstück in dem Konflikt, den die preußische Regierung unter Leitung des Fürsten Bismarck mit dem Abgeordnetenhause sechs Jahre lang durchgeführt hatte, bis der siegreiche Krieg von 1866 eine Lösung brachte. Die Volksvertretung, mit der die Regierung in den Konflikt geriet, war aus dem Dreiklassen-System hervorgegangen, und trotz wiederholter Auflösungen wurde Jahr um Jahr auf Grund dieses Wahlsystems ein Parlament gewählt, das in seiner ganz überwiegenden Mehrheit mit der Regierung wegen einer Militärfrage in unlösbaren Widerspruch kam, und zwar wegen einer Frage, für die der König selbst sich engagiert hatte. Obwohl eine Äußerung des Fürsten Bismarck nicht bekannt ist, daß die Erinnerung hieran für ihn bei der Vertretung des allgemeinen Wahlrechts mitbestimmend war, bestehen Gründe innerer Wahrscheinlichkeit dafür, daß dies doch der Fall gewesen ist.

Im konst. Reichstage kennzeichnete der Abg. v. Sybel in seiner bekannten Rede v. 23. März 1867 St.B. 325 die der Verfassung zugrunde liegende Idee dahin, daß nach den inneren und äußeren Kämpfen, die Deutschland i. J. 1866 durchzuführen hatte, drei starke Machtfaktoren übrig geblieben seien, von denen ein jeder durch die neue Verfassung den ihm gebührenden Anteil an der Entwicklung des neuen Reichs hätte erhalten müssen: „Das starke und siegreiche Preußen", die deutschen Partikularstaaten „machtvoll durch die historische Überlieferung und durch höchst reale Sympathieen in der heimischen Bevölkerung", und die liberale öffentliche Meinung, von der Sybel sagte, daß sie ungeachtet der Niederlage, die sie in dem erfolglosen Kampfe gegen Bismarck erlitten hatte, „in dem ganzen Zusammenhange der europäischen Verhältnisse noch immer so gewaltig gewesen sei, daß auch die stärkste Militärmonarchie auf die Dauer die Feindschaft dieser geistigen Gewalten nicht würde ertragen können". Im Verlaufe dieses Gedankengangs kam der Redner zu dem Schluß, daß, um den

vorhandenen Machtfaktoren und ihren berechtigten Ansprüchen Rechnung zu tragen, die Krone Preußen das Bundes-Präsidium, die kleineren Staaten den Bundesrat und die durch die damalige liberale Partei repräsentierte öffentliche Meinung den Reichstag erhalten habe. Die Schaffung des Reichstages wurde also als eine Konzession zugunsten der auf dem Standpunkt der damaligen großen nationalliberalen Partei beruhenden öffentlichen Meinung angesehen. Dies mag richtig sein, doch liegt darin kein Gegensatz zu der hier als wahrscheinlich vertretenen Ansicht, daß Fürst Bismarck bei der Einrichtung des Reichstags gleichzeitig an eine Bekämpfung seiner Konfliktsgegner dachte. Was die öffentliche Meinung damals erforderte und in dem Reichstage erhielt, war eine konstitutionelle Garantie für eine starke Mitbeteiligung des Volks an der Leitung des Staatswesens; dazu genügte eine Volksvertretung mit den denkbar weitreichenden Kompetenzen, wie sie dem Reichstag — der kein Oberhaus an der Seite hat — zur Verfügung stehen. Aber eine andere Frage ist es, ob die öffentliche Meinung dieses radikale Wahlrecht erforderte oder ob Fürst Bismarck dabei nicht eher im Auge hatte, aus dem Volksleben neue politische Kräfte zur Entwicklung zu bringen, mit denen er eventuell die politischen Doktrinen, von denen aus ihm der Konflikt bereitet worden war, im Schach halten konnte; vgl. Staatssekretär des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 7. Febr. 1906 St.B. 1087.

c) **Die Gründe für die Allgemeinheit des Wahlrechts.**

Starke politische Motive, die sich aus der Stellung des neuen Reichs zum Ausland ergaben, lagen bei der Gründung des Reichs vor, das preußische Wahlsystem nicht zu übernehmen. Es wurde also ein anderes Wahlrecht konstituiert, und zwar nicht nach irgendeiner Tradition, sondern ohne jeden Vorgang wurde ein Wahlsystem geschaffen, das zu den radikalsten der Welt gehört und durch drei Momente charakterisiert wird: Die Gleichheit des Wahlrechts, das, ohne an irgendeine Frist des Wohnsitzes geknüpft zu sein, jedem über 25 Jahre alten Manne zusteht, die direkte Wahl und die geheime Stimmenabgabe.

Der Radikalismus kommt am meisten in dem ersten Moment zutage, insbesondere in dem beispiellosen Modus, daß das Wahlrecht nicht nur ein absolut gleiches, sondern nicht einmal an irgendeine Frist des Wohnsitzes geknüpft ist. Fürst Bismarck wies in der Reichstagssitzung v. 28. März 1867 darauf hin, daß das allgemeine Wahlrecht, da es aus der Frankfurter Reichsverfassung von 1849 stamme, als ein „Erbteil der Entwicklung der deutschen Einheitsbestrebungen überkommen sei". Dies ist richtig, aber i. J. 1849 handelte es sich nur um einen Entwurf und es ist dabei nur an die allgemeine Struktur des Wahlrechts gedacht und nicht an die besondere Ausgestaltung, die es durch das Wahlgesetz noch im Sinne einer Steigerung des Radikalismus erfahren hat. Dafür, daß das Wahlrecht des Reichstags, insbesondere wegen des Mangels einer Fristbestimmung für neu angesiedelte Personen, ein non plus ultra an Radikalismus und mit den in den Süddeutschen Staaten eingeführten Wahlsystemen nicht zu vergleichen ist, hat sich namentlich der Staatssekretär des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 7. Febr. 1906 St.B. 1088 D ausgesprochen. Dort (St.B. 1087 B hat der Staatssekretär auch darauf

hingewiesen, daß wahrscheinlich bei Einführung des allgemeinen Wahlrechts für den Fürsten Bismarck die Erfahrungen mitbestimmend waren, die man in Frankreich damals gerade mit dem allgemeinen Wahlrecht gemacht hatte, wo sich aus diesem System — anfangs und damals noch — eine starke Stütze für das zweite Kaiserreich ergab. Fürst Bismarck hat sich zwar in seiner Reichstagsrede v. 28. März 1867 St.B. 429 (vgl. auch Rosin, Grundzüge S. 52) dagegen verwahrt, daß ihm das allgemeine Wahlrecht Mittel zum Zweck gewesen sei, in Verbindung mit den breiten Massen des Volks ein zäsarisches Regiment zu errichten, aber die Richtigkeit dieses Dementis, mit dem nur extreme Schlüsse abgelehnt werden, schließt die Richtigkeit der Annahme des Staatssekretärs nicht aus, daß die vom Fürsten Bismarck in seiner Pariser Botschafterstellung beobachteten Erfolge, welche die Napoleonische Regierung aus diesem Wahlsystem gezogen hatte, für ihn bei der Übertragung des Systems auf Deutschland mitbestimmend waren; die Folgezeit hat allerdings ergeben, daß das System in Deutschland andere Wirkungen hat als in Frankreich, da der Einfluß der Regierungsorgane auf die breiten Massen der Wählerschaft bei uns nicht annähernd derselbe ist wie in Frankreich.

Andererseits ist nicht anzunehmen, daß lediglich diese taktischen, auf die Stützung der Regierung und insbesondere des kaiserlichen Regiments berechneten Erwägungen den Fürsten Bismarck bei der Einführung des allgemeinen Wahlrechts beherrscht haben. Wahrscheinlich ist vielmehr, daß für den Fürsten Bismarck bei der Entscheidung für dieses Wahlsystem dieselben Gesichtspunkte mitbestimmend waren, unter denen noch jetzt gegenüber den Angriffen, die von verschiedenen Seiten auf das Reichstagswahlrecht wie auf das preußische Dreiklassensystem erhoben werden, von der Reichsverwaltung die differentielle Behandlung des Reichs und Preußens in Ansehung des Wahlsystems verteidigt wird; vgl. insbesondere Reichskanzler Fürst Bülow in der Reichstagssitzung v. 26. März 1908 St.B. 4288. Dies sind folgende Gesichtspunkte, die hier nur objektiv wiedergegeben werden, da ihre Anerkennung oder Leugnung lediglich in das Gebiet der praktischen Politik gehört.

Für das preußische Dreiklassensystem bildet die Grundlage der Besitz. Der Besitz ist aber, wie der Staatssekretär Graf Posadowsky-Wehner einmal bemerkte, weder eine Tugend noch — in vielen Fällen — ein Verdienst, er ist nur eine Tatsache. Man kann es rechtfertigen, daß er für die Teilnahme an der Gesetzgebung Preußens und anderer Einzelstaaten eine große Rolle spielt, ohne damit ihm die gleiche Bedeutung für die Mitwirkung bei der Reichsgesetzgebung zuzuerkennen. In den Einzelstaaten werden vorwiegend Staatsaufgaben behandelt, an denen die verschiedenen sozialen Schichten differentiell interessiert sind, z. B. direkte Steuern, Eisenbahnwesen und Verwaltung sonstiger Staatsbetriebe, die Schule in ihren verschiedenen Gattungen, die innere Verwaltung und dergl. Bezüglich der Kirche und Rechtspflege besteht eine solche Interessendifferenz der verschiedenen Klassen allerdings nicht, aber Ausnahmen bestätigen die Regel, und übrigens ist die Rechtspflege auf den meisten Gebieten reichsgesetzlich geordnet und nur ihre Ausübung und die Justizverwaltung ist den Einzelstaaten überlassen. Dagegen handelt es sich im Reiche um nationale und wirtschaftliche Angelegenheiten, bei denen die Interessendifferenz der einzelnen sozialen Schichten

nicht annähernd so weit reicht. Heer und Flotte sind im eminenten Maße — wegen der allgemeinen Wehrpflicht und wegen des alle Klassen angehenden Interesses an der Integrität des Landes äußeren Feinden gegenüber — eine Angelegenheit des ganzen Volks. Die indirekten Steuern, die vom Reich erhoben werden, sind bei weitem nicht so nach dem Besitz abgestuft wie die direkten Steuern, da ein großer Teil der indirekten Steuern Gegenstände des allgemeinen Konsums betrifft; bei der sozialen Gesetzgebung, die ebenfalls dem Reiche obliegt, beruht allerdings die Beteiligung des allgemeinen Interesses, soweit es sich um die finanzielle Seite dieser Gesetzgebung handelt, nicht auf derselben Grundlage, da die eine Schicht der Bevölkerung der empfangende, die andere der gebende Teil ist, aber an der Erhaltung des sozialen Friedens sind alle Klassen gleich interessiert und jedesfalls würde diese Gesetzgebung ihren Zweck weniger gut erreichen, wenn sie ohne eigene Beteiligung der Arbeiterklassen ins Leben träte. Denn darin liegt ein Vorzug des allgemeinen Wahlrechts, den man ihm vorbehaltlos nachrühmen kann, daß es wenigstens die Möglichkeit gewährt, Männer aus der Werkstatt als berufene Vertreter der Arbeiterschaft in das Parlament zu senden, um die wirtschaftlichen Interessen der an Kopfzahl alle anderen Stände weit übertreffenden Arbeiterschaft zu vertreten. Wenn auch in dieser Beziehung der Erfolg hinter den Erwartungen zurückbleibt, so wirken dabei Momente mit, die mit dem allgemeinen Wahlrecht nicht notwendig im inneren Zusammenhange stehen.

d) Die Gründe für die direkte Wahl.

Zur Darlegung der Gründe, die maßgebend waren, um das indirekte System der preußischen Wahl mit dem direkten System zu vertauschen, hat Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 28. März 1867 St.B. 429 an einem Zahlenbeispiel ausgeführt, daß in jeder Abstimmung eine Fehlerquelle steckt, weil die Minorität unberücksichtigt bleibt und daß die direkte Wahl insofern mehr Chancen für eine richtige Wiedergabe der Ansicht der Urwähler bietet, als eine Abstimmung, nämlich die der Urwähler für die Wahlmänner ausgeschieden wird. Die vom Fürsten Bismarck aufgestellte Rechnung würde aber auch für die direkte Wahl zu dem Ergebnis führen, daß im schlimmsten Falle, d. h. wenn der Abgeordnete nur mit knapper Majorität gewählt ist und im Parlament sich auch nur wenig mehr als die Hälfte der Stimmen auf die betreffende Vorlage vereinigt hat — daß dann nur etwas mehr als ein Viertel der Wählerschaft von der Parlamentsmehrheit repräsentiert wird. Dabei kommen sogar nur diejenigen Personen in Betracht, die von dem Wahlrecht Gebrauch gemacht und gültige Stimmen abgegeben haben; selbst dieser Bruchteil kann sich bei der direkten Wahl unter Berücksichtigung der bei der einzelnen Wahl und bei der Abstimmnng im Parlament unterlegenen Minoritäten auf ein Viertel reduzieren. Bei der indirekten Wahl kann diese Reduktion allerdings bis auf ein Achtel ausgedehnt werden, weil dort noch mit der Minorität der Wahlmänner zu rechnen ist. Aber so ungünstig liegt der Sachverhalt in der Regel nicht, weil bei den Wahlen es nicht immer dieselbe Partei ist, die in einer starken Minorität bleibt, und deshalb dieser Fehler, der mit jeder nach einzelnen Bezirken abgegrenzten Mehrheitsabstimmung untrennbar verbunden ist, zwischen den verschiedenen Wahlbezirken sich einigermaßen ausgleicht. Was

die Abstimmung in den Parlamenten anbetrifft, so ist es freilich eine fast normale Erscheinung, daß die Parteien, die einmal in der Minorität sind, auch in der Minorität bleiben, bis es zu einer tiefgreifenden Veränderung der politischen Konstellation kommt. In Deutschland ist dies übrigens nicht so scharf ausgeprägt, als in den rein parlamentarisch regierten Ländern, in denen Regierungsvorlagen, die der Stimmung der Parlamentsmehrheit nicht Rechnung tragen, zu den Ausnahmefällen gehören. Doch sind dies Unvollkommenheiten, die bei der direkten Wahl ebenso wirksam sind wie bei der indirekten.

Fürst Bismarck hat in der vorerwähnten Rede ferner ausgeführt, daß die direkte Wahl mehr als die indirekte geeignet sei, bedeutende Kapazitäten in das Parlament zu führen, weil das Ansehen des Kandidaten, der bei der direkten Wahl durchdringen will, sich auf weitere Volkskreise erstrecken müsse. Jetzt entspricht dies wohl kaum mehr den realpolitischen Verhältnissen. Die Einigung auf eine bestimmte Persönlichkeit als Abgeordneten wird in den seltensten Fällen noch einem übereinstimmenden Initiativ-Entschluß der Wählerschaft entspringen, weder bei der direkten noch bei der indirekten Wahl, sondern es sind wohl überall für die Zwecke der Wahl gebildete Organisationen vorhanden, lokale Komitees, die, mögen sie von einer Zentralstelle mehr oder weniger abhängig oder auch unabhängig sein, die Kandidaten für die Landtagswahl ebenso nominieren wie für die Reichstagswahl, sodaß in dieser Beziehung ein Unterschied zwischen dem direkten und indirekten Wahlsystem nicht besteht.

e) **Die Bedenken gegen die geheime Stimmenabgabe.**

Die preußische Regierung ist bei der Vorlegung des Verfassungsentwurfs mit aller Energie für das allgemeine und direkte Wahlrecht eingetreten, aber sie hat nicht die geheime Abstimmung befürwortet. Die letztere kam erst auf Grund eines Antrags des Abg. Fries in den Art. 20. Fürst Bismarck war ein Gegner der geheimen Abstimmung und ist es stets geblieben; vgl. seine „Gedanken und Erinnerungen Kap. 21 III, wo er besonders darauf hinweist, daß die geheime Stimmenabgabe, indem sie die im praktischen Leben vorhandenen Abhängigkeiten und Einflüsse aufhebt, die retardierende Wirksamkeit der gebildeten und besitzenden Klassen zurückhält, die gegenüber dem sich überstürzenden Reformendrang der Führer der breiten Massen im Interesse einer ruhigen Entwicklung des Staatsganzen und damit der großen Volksmassen selbst notwendig ist. Mit dieser Abneigung gegen die geheime Form des allgemeinen Wahlrechts ist Fürst Bismarck nicht vereinzelt. Fürst Bülow hat in der Reichstagssitzung v. 26. März 1908 St.B. 4289 D von namhaften Politikern, die Anhänger des allgemeinen Wahlrechts, aber Gegner der geheimen Abstimmung waren, genannt: Dahlmann, Gneist, Beseler, Waitz, Pfister, Mohl, Schäffele und Windthorst, also Männer der verschiedensten Parteirichtung. Von Ausländern wäre namentlich John Stuart Mill zu erwähnen.

Andererseits ist die geheime Abstimmung geltendes Recht, und in Ausführung der Reichsverfassung, für deren genaue Beobachtung die Reichsverwaltung wie die Verbündeten Regierungen verantwortlich sind, wurden deshalb Vorkehrungen getroffen, als sich bei Wahlprüfungen wiederholt herausgestellt hatte, daß die Formen der geheimen Abstimmung nicht mehr

genügend gewahrt wurden. Zu diesem Zweck ist mit der nach dem Wahlgesetz erforderlichen Zustimmung des Reichstags das neue Wahlreglement v. 28. April 1903 R.G.Bl. S. 202 erlassen worden; vgl. oben S. 400. Dabei ist übrigens zu berücksichtigen, daß ungeachtet aller Bedenken, die gegen die geheime Abstimmung der Reichstagswahl bestehen, doch auch hier die Verhältnisse in den Einzelstaaten nicht völlig gleich wie im Reiche liegen, weil durch die moderne wirtschaftliche Entwicklung Abhängigkeitsverhältnisse entstanden sind, mit denen früher wohl noch nicht in gleichem Maße gerechnet zu werden brauchte, wie es jetzt geschehen muß und für die es charakteristisch ist, daß sie bei dem gleichen Stimmrecht der Reichstagswahl praktisch viel stärker ins Gewicht fallen würden, als bei dem schon den Abhängigen an sich ein geringeres Stimmrecht anweisenden Dreiklassen-System. Andererseits sind aber jetzt auch Abhängigkeitsverhältnisse hervorgetreten, denen man nicht nachrühmen kann, daß sie der höheren Bildung und besseren politischen Reife ein größeres Maß von Einfluß verbürgen; eine Abhängigkeit würde sich bei der öffentlichen Reichstagswahl wohl auch nach unten geltend machen. Die Undurchsichtigkeit aller dieser Verhältnisse spricht für die Aufrechterhaltung des status quo ante, von dem man zwar nicht sagen kann, daß er sich bewährt hat, der aber doch nur gegen unbekannte Nachteile ausgetauscht werden könnte und auf dessen Gefahren und Schwierigkeiten sich die Nation in vierzigjähriger Praxis schon einigermaßen eingerichtet hat.

f) Das Ergebnis.

Prüft man die Gründe, die für die Einführung des Reichstagswahlrechts maßgebend waren, jetzt an der Hand der durch vier Jahrzehnte gewonnenen Erfahrungen, so ist festzustellen, daß das allgemeine Wahlrecht in vielen Beziehungen die Erwartungen, die darauf gesetzt wurden, nicht erfüllt hat, aber es ist geltendes Recht geworden, nicht nur in dem Sinne wie irgend eine andere positive Bestimmung der Reichsgesetzgebung, die jederzeit geändert werden kann, sondern es ist, je länger desto mehr eine Grundlage des ganzen politischen Lebens geworden, die nicht mehr ohne schwere Erschütterung des Verfassungsbaus, auf dem das Reich beruht, beseitigt werden könnte.

Fürst Bismarck hat übrigens nie behauptet, daß mit dem allgemeinen Wahlrecht eine vollkommene Einrichtung geschaffen werde. Er hat nur die Relativität seiner Vorzüge anerkannt und es von Anfang an faute de mieux behandelt; vgl. seine Bemerkung in der Reichstagsrede v. 28. März 1867 St.B. 429:

„. . . Ich kann nur sagen: ich kenne wenigstens kein besseres Wahlgesetz. Es hat ja gewiß eine große Anzahl von Mängeln, die machen, daß auch dieses Wahlgesetz die wirklich besonnene und berechtigte Meinung eines Volkes nicht vollständig photographiert und en Miniature widergibt und die Verbündeten Regierungen hängen an diesem Wahlgesetz nicht in dem Maße, daß sie nicht jedes andere akzeptieren sollten, dessen Vorzüge vor diesen ihnen nachgewiesen werden. . . . . Ich halte die Frage für offen, bis mir jemand überzeugend dartut, daß ein anderes Wahlgesetz besser und freier von Mängeln als das im Entwurf vorgelegte und im Besitze besonderer Vorzüge, die dieses nicht hat; die Frage ist diskutierbar."

Derselbe Gedanke kehrt in den Ausführungen des preußischen Bundeskommissars Staatsministers Graf zu Eulenburg wieder; Reichstagssitzung v. 15. April 1867 St.B. 708.

Man darf aber jetzt annehmen, daß die damalige preußische Staatsregierung sich doch in mehr als einer Hinsicht über die Wirkung des allgemeinen Wahlrechts getäuscht hat. Einmal hatte Fürst Bismarck darauf gerechnet, daß gerade aus den breiten Volksschichten Vertreter in das Parlament gesandt werden würden, die in nationalen Fragen unter allen Umständen die Regierung unterstützen würden, eine Erwartung, die sich teilweise als unrichtig herausgestellt hat; vgl. Rosin, Grundzüge S. 69 und Staatssekretär des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 7. Febr. 1906 St.B. 1088.

Ein anderer Punkt, in welchem das allgemeine Wahlrecht Wirkungen hervorgebracht hat, die bei seiner Einführung wahrscheinlich nicht vorausgesehen worden sind, liegt in den bedenklichen Formen, welche die Wahlagitation gerade unter der Einwirkung des allgemeinen Wahlrechts angenommen und die zweifellos schon dazu geführt hat, daß viele an sich für die Volksvertretung geeignete Kräfte sich zurückgezogen haben, weil sie den Wahlkampf scheuen. Die Agitation wird immer leidenschaftlicher, der Parteistandpunkt wird immer schärfer betont, der Wahlkampf läßt sehr oft die Objektivität vermissen, wendet sich gegen die Person des Gegners und im übrigen ist es der unter der Herrschaft des allgemeinen Wahlrechts entstandenen Wahlagitation charakteristisch, daß den breiten Massen, den Kreisen, von denen am meisten erwartet wird, daß sie über eine große, geschlossene Stimmenzahl verfügen, Versprechungen gemacht werden, deren Erfüllung von vornherein ausgeschlossen ist und die nur den Erfolg einer fortdauernden Steigerung der Begehrlichkeit haben; die Bearbeitung der Massen, wie sie die moderne Wahlagitation mit sich bringt, fällt in das Gebiet der groben Effekte und grobe Effekte erfordern grobe Mittel.

Ein weiterer Punkt, in welchem man sich wohl früher unrichtigen Erwartungen hingegeben hat, besteht in der Wirkung des allgemeinen Wahlrechts auf die Parteibildung. Fürst Bismarck vertrat in seiner Reichstagsrede v. 28. März 1867 St.B. 429, unter Hinweis auf eine in derselben Sitzung getane Äußerung des Abg. Wagner gleichen Inhalts, den Standpunkt, daß die Entwicklung der politischen Parteien weniger von dem geltenden Wahlrecht als von den gerade die Zeitepoche beherrschenden geistigen und politischen Einflüssen abhänge. Dies konnte i. J. 1867 noch für richtig gelten und es gilt für eine große Anzahl von Wahlbezirken auch jetzt noch, in denen in der Tat die Reichstagswahl ungefähr zu demselben Resultat führt wie die Landtagswahl und nach beiden Systemen Männer von etwa gleicher politischer Richtung gewählt werden. Aber zum großen Teil und insbesondere in den großen Städten und sonstigen Industriebezirken liegt es doch anders. Dort hat die Reichstagswahl ein von der Landtagswahl wesentlich verschiedenes Ergebnis und die Entwicklung der radikalen Parteien im Reichstage kann selbstverständlich nur auf die Rechnung des allgemeinen Wahlrechts gesetzt werden. Es unterliegt deshalb keinem Zweifel, daß die Übertragung des Reichstagswahlrechts auf das preußische Abgeordnetenhaus — die nach bestimmter Erklärung der preußischen Regierung ausgeschlossen ist, aber von manchen Kreisen erstrebt wird — zunächst und vielleicht auch in späterer

Folge kein anderes Ergebnis haben würde, als daß in den großen Städten und in den sonstigen Bezirken, in denen sich eine Verschiedenartigkeit der Wirkung der beiden Wahlsysteme geltend macht, an Stelle der Männer, die jetzt gewählt werden, Vertreter der radikalen Parteien in das Abgeordnetenhaus gewählt werden würden, mit anderen Worten, die bürgerliche Gesellschaft, die in den großen Städten durch die liberalen Parteien repräsentiert wird, würde ihren Einfluß zu Gunsten der radikalen Parteien verlieren. Die Tatsache, daß der Einfluß der bürgerlichen Gesellschaft auf die Gesetzgebung, der für den Fortschritt der Kultur dauernd nicht entbehrt werden kann, schon durch eine gleiche Verteilung der Wahlstimmen ernstlich bedroht ist, hat etwas Niederdrückendes; es liegt hier vielleicht sogar das schwerste soziale Problem der Gegenwart zugrunde. Aber diese Erscheinung braucht nicht notwendig von Dauer zu sein; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 12. Dez. 1905, der sich dort über die Ursachen und die Wege zur Lösung dieses Problems ausgesprochen hat.

Im übrigen kann man die Vorteile und Nachteile der verschiedenen Wahlsysteme und ihre Beziehungen zu den sozialen Fragen der Gegenwart abwägen, aber das eine oder andere System als absolut gut oder schlecht zu bezeichnen, würde nichts anderes als ein politisches Dogma sein. Ein solches Resultat würde stets schon unter dem Gesichtspunkt einem Angriff unterliegen, daß die für das Wahlrecht maßgebenden wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse und die Aufgaben der verschiedenen Parlamente nicht immer dieselben sind. Für das Reich einerseits und die Einzelstaaten andererseits spielt z. B. der letztere Faktor, die Verschiedenartigkeit der Aufgaben der Parlamente eine Rolle und nötigt zu einer verschiedenen Beurteilung der Wahlrechtsfrage. Überall aber, und auch bei einem Systemwechsel, wird sich zwischen den berechtigten Ansprüchen, die an die Konstruktion der Volksvertretung gestellt werden können, und dem, was für den Staat erreichbar ist, nach menschlicher Voraussicht ein starker Abstand zeigen. Dem Programm der Verbündeten Regierungen für das Reich und dem der preußischen Staatsregierung für Preußen entspricht es, daß der status quo ante im Prinzip aufrecht erhalten wird, ein Prinzip, dem zeitgemäße Reformen natürlich nicht widersprechen; so hat die preußische Regierung neuerdings eine Reform des Dreiklassen-Systems in Aussicht gestellt; vgl. die programmatische Erklärung des Reichskanzlers Fürst Bülow in der Sitzung des Abgeordnetenhauses v. 10. Jan. 1908, ergänzt durch die Erklärung des Reichskanzlers in der Reichstagssitzung v. 26. März 1908 St.B 4288 D, aus der hervorgeht, daß die Reichsverwaltung in übereinstimmung mit der preußischen Regierung das Reichstagswahlrecht zwar für das Reich als geltendes Recht und als Grundlage der Verfassung anerkannt, aber nicht unter Gesichtspunkten schützt, die seine übernahme in die preußische Verfassung rechtfertigen könnten.

IV. Die Ausführung des Art. 20 durch das Wahlgesetz.

Das im Art. 20 kundgegebene allgemeine Prinzip des Wahlrechts hat seine nähere Ausführung durch das Wahlgesetz für den Reichstag des Norddeutschen Bundes erhalten, das in den Süddeutschen Staaten auf Grund der Bündnisverträge, in Elsaß-Lothringen auf Grund des § 6 des Reichsges.

v. 25. Juni 1873 R.G.Bl. S. 161 und in Helgoland auf Grund des § 4 des Reichsges. v. 15. Dez. 1890 R.G.Bl. S. 207, also im ganzen Gebiete des Reichs gilt; in den Schutzgebieten gilt es natürlich nicht, diese Territorien sind aber auch nicht Teile des Reichs. Außer den bereits genannten Bestimmungen enthält das Wahlgesetz Vorschriften über die Abgrenzung der Wahlbezirke, über die sich daraus ergebende Zahl der Abgeordneten — insoweit ergänzt durch § 3 des Ges. v. 25. Juni 1873 R.G.Bl. S. 161, wonach für Elsaß-Lothringen noch 15 Abgeordnete hinzukommen — über die Aufstellung der Wahllisten, den Wahlakt, die Kosten des Wahlverfahrens und über die Befugnis der Wahlberechtigten, zum Betrieb der den Reichstag betreffenden Wahlangelegenheiten Vereine zu bilden und in geschlossenen Räumen unbewaffnet öffentliche Versammlungen zu veranstalten; vgl. auch § 23 des Vereinsgesetzes v. 19. April 1908 R.G.Bl. S. 151. Über den Wahlakt sind vom Bundesrat auf Grund der ihm durch § 15 des Wahlgesetzes gegebenen Vollmacht eingehende Ausführungsbestimmungen, das Wahlreglement, unter d. 28. Mai 1870 B.G.Bl. S. 275 erlassen. Hierzu sind mehrere Berichtigungen und Ergänzungen ergangen, deren wichtigste durch die Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 28. April 1903 R.G.Bl. S. 202 mitgeteilt ist; sie betrifft namentlich Vorkehrungen zur Sicherung des Wahlgeheimnisses.

Wie übereinstimmend angenommen wird, legt Art. 20 im Abs. 2 die Zahl der Abgeordneten nicht in dem Sinne fest, daß eine Veränderung der Zahl eine Veränderung der Verfassung bedeuten würde; ebenso Laband I S. 293, v. Seydel S. 195, Arndt S. 117, 121, v. Rönne I S. 242 A. 4. Dies geht daraus hervor, daß Art. 20 durch die Worte „bis zu der gesetzlichen Regelung, welche im Wahlgesetz vorbehalten ist", auf die Zulässigkeit einer Änderung im Wege der einfachen Gesetzgebung ausdrücklich hinweist. Die gleiche Klausel enthält für Elsaß-Lothringen § 2 des Reichsges. v. 25. Juni 1873 R.G.Bl. S. 161. Aus demselben Grunde ist es ausgeschlossen, daß die Bestimmung über die Zahl der in den einzelnen Bundesstaaten zu wählenden Abgeordneten als Sonderrecht im Sinne des Art. 78 Abs. 2 R.V. aufgefaßt wird, zu dessen Aufhebung die Zustimmung des betreffenden Bundesstaats erforderlich sein müßte. Der Fall liegt also bezüglich der Mitglieder des Reichstags nicht so wie in Ansehung der Bundesratsbevollmächtigten; vgl. Art. 6 VI S. 206 ff. Dagegen würde es, wie Laband I S. 293 mit Recht hervorhebt, dem verfassungsmäßig verbürgten Grundsatz der Gleichberechtigung der Bundesstaaten widersprechen, wenn zur Berechnung der Zahl der Abgeordneten nicht mehr für alle Bundesstaaten derselbe Maßstab angewendet werden sollte.

Die Bestimmung des § 5 des Wahlgesetzes, daß in jedem Bundesstaat auf durchschnittlich 100 000 Seelen derjenigen Bevölkerungszahl, welche den Wahlen zum verfassunggebenden Reichstage zugrunde gelegen hat, ein Abgeordneter gewählt wird, kann — worüber der Wortlaut keinen Zweifel läßt — nur als Motiv für die Festsetzung der Abgeordnetenzahl aufgefaßt werden, nicht als eine Bestimmung oder selbst nur als ein Versprechen, daß dieser Maßstab bei steigender Bevölkerungszahl auch in Zukunft festgehalten werden würde. Völlig klargestellt wir dies übrigens durch den 3. Abs. des § 5, wonach eine Vermehrung der Zahl der Abgeordneten im Hinblick auf eine steigende Bevölkerungszahl durch das Gesetz erfolgt.

Daraus geht hervor, daß ohne Gesetz die Abgeordnetenzahl nicht vermehrt wird, auch wenn die Seelenzahl der Bevölkerung steigt.

Dagegen sind Änderungen, welche die Wahlfähigkeit einschränken, die direkte Wahl oder die geheime Abstimmung aufheben, weder durch Art. 20 noch durch das Wahlgesetz vorbehalten, und eine Abänderung des Wahlgesetzes nach dieser Richtung müßte gegenüber der Vorschrift des Art. 20 als Verfassungsänderung aufgefaßt werden.

Artikel 21.

Beamte bedürfen keines Urlaubs zum Eintritt in den Reichstag.

Wenn ein Mitglied des Reichstages ein besoldetes Reichsamt oder in einem Bundesstaat ein besoldetes Staatsamt annimmt oder im Reichs- oder Staatsdienste in ein Amt eintritt, mit welchem ein höherer Rang oder ein höheres Gehalt verbunden ist, so verliert es Sitz und Stimme in dem Reichstag und kann seine Stelle in demselben nur durch neue Wahl wieder erlangen.

I. Beamte bedürfen keines Urlaubs zum Eintritt in den Reichstag.
II. Die Kosten der Stellvertretung.
III. Die zeitliche Dauer des Rechts.
IV. Der Begriff des Beamten im Sinne des Art. 21 Abs. 1.
V. Der Begriff des Beamten im Sinne des Art. 21 Abs. 2.
VI. Eintritt in den Reichs- und Staatsdienst und Beförderung.
VII. Sonstige Gründe für den Verlust der Reichstagsmitgliedschaft.

I. Beamten bedürfen keines Urlaubs zum Eintritt in den Reichstag.

Der Regierungsentwurf der Reichsverfassung enthielt im Art. 21 die Bestimmung, daß Beamte im Dienste eines Bundesstaats nicht wählbar seien. Fürst Bismarck begründete die Vorschrift in der Reichstagssitzung v. 28. März 1867 St.B. 429 damit, daß eine Lockerung der Disziplin zu befürchten sei, wenn die Möglichkeit zugelassen würde, daß den die Regierung repräsentierenden Ministern die ihnen untergebenen Beamten als Abgeordnete in oppositioneller Haltung entgegentreten könnten. Die Bestimmung wurde vom Reichstag abgelehnt, und auf Antrag der Abg. Graf Henckel v. Donnersmarck und v. Unruh die dem Art. 78 Abs. 2 der preußischen Verfassungsurkunde entsprechende Vorschrift angenommen, daß Beamte keines Urlaubs zum Eintritt in den Reichstag bedürfen — St.B. 437 und Anlagen Nr. 17 II 2 S. 42. Die in den Reichtag gewählten Beamten bedürfen also nicht nur zur Annahme der Wahl keiner Erlaubnis ihrer vorgesetzten Behörde, sondern sie können auch zum Eintritt in den Reichstag ihre Dienstgeschäfte eigenmächtig aufgeben, und es ist auf die Anzeige, daß dies geschehe, Sache der vorgesetzten Behörden mit der Tatsache zu rechnen, daß der Beamte für den Zeitraum, in welchem die Reichstagssitzungen staatfinden, seinen Dienst nicht erfüllen und, wenn der Beamte nicht gerade in Berlin angestellt ist, daß er für den gleichen Zeitraum am Orte seines Amtssitzes nicht anwesend sein wird. Damit ist freilich über die Kosten der Stellvertretung noch nichts bestimmt; ebenso Laband I S. 311, v. Rönne I S. 245, v. Seydel S. 197.

II. Die Kosten der Stellvertretung.

Über die Frage, ob der in den Reichstag gewählte Beamte die Kosten seiner Stellvertretung zu tragen hat, entscheiden die besonderen Bedingungen seines Anstellungsverhältnisses und die allgemeine Dienstpragmatik. Eine von dem Abg. Gumbrecht im konst. Reichstage St.B. 704 gestellter Antrag, die Bestimmung anzunehmen, „daß die Beamten nicht verpflichtet seien, die durch die Versehung ihres Amtes entstehenden Kosten zu tragen", wurde auf den Widerspruch des Fürsten Bismarck zunächst als Amendement zum Art. 21 zurückgezogen, und als der Antrag zum Art. 32 in etwas veränderter Fassung von neuem gestellt wurde, lehnte ihn der Reichstag ab (St.B. 711). Hieraus ergibt sich nicht mehr, als daß die Frage durch die Verfassung nicht geregelt ist; ebenso Laband I S. 311, v. Rönne I S. 245, v. Seydel S. 197, Arndt S. 139, v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes S. 82 A. 77. Die Reichsbeamten sind durch die ausdrückliche Vorschrift des § 14 Abs. 2 des Reichsbeamtengesetzes von den Stellvertretungskosten befreit. Für Preußen ist im Verwaltungswege die Frage im gleichen Sinne geregelt, und zwar durch einen Staatsministerialbeschluß v. 4. Okt. 1867 J.M.Bl. S. 359 und M.Bl. f. d. in. Verw. S. 326; unter Aufhebung der früheren gegenteiligen Entscheidung des Staatsministeriums wurde durch diesen Beschluß angeordnet, daß die Stellvertretungskosten für die aus Staatsfonds besoldeten Beamten „bis auf weiteres" aus Staatsmitteln bestritten werden sollten. Auch in den anderen Einzelstaaten wird im wesentlichen der gleiche Standpunkt eingenommen; vgl. v. Jagemann S. 121.

Dagegen bleibt die Frage für die in den Landtag eines Einzelstaates gewählten Reichsbeamten offen. Es würde sich empfehlen, daß, wie der Staatssekretär des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 13. Mai 1907 St.B. 1598 B C vorgeschlagen hat, in solchem Falle § 19 des Reichsbeamtengesetzes entsprechend angewendet und daß demzufolge, indem man die dort für „die gesetzlichen Vorschriften" gegebene Bestimmung auf die reglementarischen Anordnungen ausdehnt, die Reichsbeamten in dieser Frage nicht ungünstiger als die Beamten des betreffenden Einzelstaates behandelt werden.

III. Die zeitliche Dauer des Rechts.

In neuerer Zeit ist die Frage praktisch geworden, ob sich die durch Art. 21 Abs. 1 festgesetzte Befreiung der Beamten von ihren Dienstpflichten auch auf die Zeit der Vertagung bezieht. Die Reichspostverwaltung, die beteiligt war, hat den Standpunkt eingenommen, daß der Beamte verpflichtet sei, während der Vertagung seine Amtspflichten zu erfüllen; sie hat allerdings in dem schwebenden Falle von dem in Anspruch genommenen Recht, den Beamten zur Dienstleistung heranzuziehen, keinen Gebrauch gemacht. Der Ansicht, daß Art. 21 Abs. 1 sich nicht auf den Zeitraum der Vertagung bezieht, ist mit Rücksicht auf die ratio legis beizutreten. Durch Art. 21 sollte der Grundsatz der passiven Wahlfähigkeit der Beamten gegen die Eventualität sicher gestellt werden, daß die vorgesetzten Dienstbehörden durch Berufung auf die Residenz- und Amtspflichten der Beamten

ihnen die Teilnahme an den Reichstagssitzungen unmöglich machen könnten. Dieser Grund trifft aber auf den Zeitraum der Vertagung nicht zu, weil der Reichstag während der Vertagung nicht tätig ist; etwas anderes wäre es, wenn Kommissionssitzungen stattfänden, an denen der betreffende Beamte beteiligt wäre. Die Immunität besteht allerdings während der Vertagung fort. Dies ist aber nur eine Folge der positiven Bestimmung des Art. 31, welcher die Immunität für die ganze Dauer der Sitzungsperiode vorschreibt. Gegenüber diesem zweifelsfreien Wortlaut ist es natürlich ausgeschlossen, auf die sachliche Bedeutung der Vorschrift zurückzugehen, während es im Art. 21 an einem derartig klaren Wortlaut des Verfassungstextes fehlt.

IV. Der Begriff des Beamten im Sinne des Art. 21 Abs. 1.

Der Begriff des Beamten ist durch die Reichsgesetzgebung nicht festgelegt und auch in der Theorie und Praxis des Landesstaatsrechts bestritten; vgl. Art. 181 S. 380. Nur der Begriff des Reichsbeamten steht durch Art. 18 und das Reichsbeamtengesetz fest. Auf welchen Beamtenkreis sich Art. 21 Abs. 1 bezieht, darüber geben die Materialien der Verfassung keinen sicheren Aufschluß. Zweifellos ist, daß nicht nur die Reichs-, sondern auch die unmittelbaren Staatsbeamten unter Art. 21 Abs. 1 fallen; bestritten ist es dagegen für die mittelbaren Staatsbeamten, nämlich die Kommunalbeamten, ferner für die Rechtsanwälte, Geistlichen, Lehrer und Privatbeamten. Man darf die letztere Kategorie ohne weiteres ausscheiden. Einmal ist der Begriff des Privatbeamten vorläufig der Gesetzgebung noch unbekannt und ohne gesetzliche Definition völlig unbestimmt; es fehlt insbesondere jede Grenze nach unten, und jede besoldete Arbeitskraft als Privatbeamten zu bezeichnen, würde nicht einmal dem heutigen, noch weniger dem vor vierzig Jahren üblich gewesenen Sprachgebrauch entsprechen. Abgesehen davon ist nicht anzunehmen, daß durch Art. 21 in erworbene Privatrechte eingegriffen werden sollte, wie es der Fall wäre, wenn den Dienstberechtigten, die z. Z. des Erlasses der Verfassung bereits einen vertragsmäßigen Anspruch auf die Dienstleistung erworben hatten, dieser Anspruch durch den Eintritt des Dienstverpflichteten in den Reichstag entzogen worden wäre. Dagegen bestehen begründete Zweifel für diejenigen Personen, die ohne Reichs- oder unmittelbare Staatsbeamte zu sein, ein öffentliches Amt versehen, also die Kommunalbeamten, und die eine Quasi-Beamtenstellung bekleidenden Rechtsanwälte, Geistliche und Lehrer an öffentlichen Schulen. Die Eigenschaft der Gerichtsvollzieher, die v. Seydel S. 197 ebenfalls als zweifelhafte Kategorie bezeichnet, als unmittelbarer Staatsbeamter kann mindestens für Preußen seit der Neuregelung des Gerichtsvollzieherwesens nicht mehr zweifelhaft sein.

Der von Laband I S. 312 A. 1 als möglich hingestellten Ansicht, daß man diese Kategorien als ausgeschlossen ansehen könne, um nicht für Abs. 1 des Art. 21 einen anderen Beamtenbegriff anzunehmen als für Abs. 2 — dessen Wortlaut allerdings deutlich nur auf die Reichs- und unmittelbaren Staatsbeamten hinweist — steht entgegen, daß im Abs. 1 ein anderer Wortlaut gewählt ist als im Abs. 2 und daß die Bezeichnung „Beamte" bei der Gegenüberstellung mit Personen, die „ein besoldetes Reichsamt oder in einem Bundesstaat ein besoldetes Staatsamt annehmen

oder im Reichs- oder Staatsdienste in ein Amt eintreten . . ." auf einen weiteren Begriff hindeutet, da sonst die Verschiedenheit des Wortlauts kaum gerechtfertigt wäre.

Auch aus folgendem, von Seydel S. 197 angeführten Vorgang ergibt sich ein gewisser Anhaltspunkt: Der Abg. Graf von der Schulenburg beantragte im konst. Reichstage St.B. 409 für die Worte des Regierungsentwurfs „nicht wählbar sind Beamte" zu setzen: „nicht wählbar sind Geistliche und richterliche Beamte im Dienste eines der Bundesstaaten". Fürst Bismarck bezeichnete dies als eine Beschränkung des Ausschlusses der Beamten; seine sich hierauf beziehende Äußerung lautet (St.B. 430): „In dieser Beziehung (nämlich in der Richtung einer teilweisen Annäherung an den Regierungsentwurf) würde z. B. das Amendement, welches auf die geistlichen und richterlichen Beamten den Ausschluß beschränkt, wie ich glaube, sämtlichen Verbündeten Regierungen annehmbar sein". Fürst Bismarck rechnete also die Geistlichen unter den für Art. 21 maßgebenden Begriff des Beamten. Zählt man aber die Geistlichen hinzu, so kann man die Kommunalbeamten und Lehrer nicht ausschließen. Für die Rechtsanwälte wird die Frage keine praktische Rolle spielen, da deren Beurlaubung nur eine formale Bedeutung hat. Die Notare sind mindestens in Preußen unmittelbare Staatsbeamte; dasselbe muß für die Offiziere angenommen werden, die nur, soweit das militärische Subordinationsverhältnis in Betracht kommt, eine von den anderen unmittelbaren Staatsbeamten begrifflich verschiedene Stellung haben; vgl. Laband IV S. 188, Zorn I S. 132. Für Hofbeamte dürfte die Frage nicht von praktischer Bedeutung sein, da ihr Abhängigkeitsverhältnis besonderer Art ist. Bezüglich der Geistlichen ist anderer Ansicht u. a. Arndt S. 138 unter Berufung auf Entscheidungen des preuß. Oberverwaltungsgerichts, nach denen Geistliche in Preußen nicht zu den Staatsbeamten gehören. Diese Entscheidungen treffen aber hier nicht zu, weil es sich hier gerade darum handelt, ob nicht Art. 21 Abs. 1 über den Begriff des unmittelbaren Staatsbeamten hinaus sich auf alle Personen erstreckt, die ein öffentliches Amt bekleiden. Auch Zorn I S. 232 und Meyer S. 444 verneinen die Anwendbarkeit des Art. 21 auf Geistliche, während v. Seydel S. 197 und v. Rönne I S. 247 sie bejahen.

Über alle diese zweifelhaften Fragen zu entscheiden kommt der Reichstag nicht in die Lage, weil es sich dabei um eine interne Angelegenheit des zum Abgeordneten gewählten Beamten und seiner vorgesetzten Dienstbehörde handelt.

V. Der Begriff des Beamten im Sinne des Art. 21 Abs. 2.

Die Bestimmung des Abs. 2 ist wörtlich dem Art. 78 Abs. 3 der preuß. Verf.Urk. entnommen und auf Reichsbeamte ausgedehnt. Nach dem Wortlaut werden im Gegensatz zum Abs. 1 nur die Reichs- und unmittelbaren Staatsbeamten von der Vorschrift betroffen. Für die mittelbaren Reichsbeamten (untere und mittlere Post- und alle Militärbeamten) erledigen sich Bedenken dadurch, daß diese Beamten durchweg zu den unmittelbaren Staatsbeamten gehören; ebenso v. Rönne I S. 251, Arndt S. 127. Unter Abs. 2 fallen also nicht die Hofbeamten (St.B. des Reichstags 1873 S. 210 1880 S. 439, 1883 S. 347 und 1893 S. 1323), ferner nicht die Gemeindebeamten und Geistlichen, weil letztere — wenigstens in Preußen — nicht

Staatsbeamte sind; vgl. Entsch. des preuß. Ober-Verwaltungsgerichts v. 4. Okt. 1881 Bd. 8 S. 390 u. v. 27. Sept. 1890 Bd. 20 S. 451. Dagegen gilt Art. 21 Abs. 2 für Militärpersonen aus dem zu IV genannten Grunde, wie die Geschäftsordnungskommission des Reichstags ohne Widerspruch des Plenums angenommen hat — St.B. 1873 Bd. 1 S. 39 — ebenso Arndt S. 127 und v. Rönne I S. 251; vgl. auch die bei letzterem A. 2 angeführte Praxis des preuß. Abgeordnetenhauses.

VI. Eintritt in den Reichs- und Staatsdienst und Beförderung.

Die Bestimmung des Art. 21 Abs. 2 soll verhindern, daß Abgeordnete durch ihre Berufung in den Reichs- oder Staatsdienst oder durch Beförderung in einem solchen Amte beeinflußt werden. Deshalb verliert der in den Reichs- oder Staatsdienst berufene oder in ihm beförderte Beamte zunächst sein Mandat. Nichts steht entgegen, daß er wieder gewählt wird, aber die Wähler erhalten Gelegenheit, sich von neuem schlüssig zu machen, ob sie dem in seinem Amt beförderten Abgeordneten wieder ihr Vertrauen aussprechen oder von seiner Neuwahl Abstand nehmen wollen.

Nach der Praxis zieht die vorübergehende Verwendung im Reichs- oder Staatsdienst die Beendigung des Mandats nicht nach sich, wohl aber die neue Übertragung eines besoldeten Nebenamtes, das mit einer etatsmäßigen Remuneration verbunden ist, desgl. die Annahme eines zweiten Amts sowie ein Tausch zwischen Reichs- und Staatsamt, St.B. des Reichstags 1869 I S. 60 ff., 1880 S. 448, v. Seydel S. 197 f., Arndt S. 128.

Unter die Bestimmung des Art. 21 Abs. 2 fallen nicht: die Verleihung von Titeln, durch welche Privatleute ausgezeichnet werden, z. B. die Ernennung zum Landesökonomierat (Verh. des Reichstags 9. Leg.-Per. Ses. 4 S. 5845), zum Kommerzienrat, ferner die Ernennung von Anwälten zum Justizrat (Verh. des Reichstags v. 9. Jan. 1902 St.B. 3225 B), die Verleihung einer höheren Charge an einen Offizier St.B. 1873 I S. 93 (zweifelhaft!) sowie die Verleihung eines höheren Ranges, der nicht mit dem Amt verbunden ist, also dem Beamten nur persönlich gewährt wird, z. B. die Verleihung einer höheren Ratsklasse, als mit dem Amt ohne weiteres verbunden ist; ebenso Arndt S. 128.

Die Gehaltserhöhung spielt nur eine Rolle, wenn sie mit einem neuen Amt verbunden ist. Ob die Erhöhung des Wohnungsgeldzuschusses genügt, wenn mit der Versetzung in ein neues Amt von gleicher Rangklasse die Versetzung an einen Ort von höherer Servisklasse verbunden ist, kann zweifelhaft sein. Eine Einkommenverbesserung durch pensionsfähige Nebeneinnahmen, die mit dem neuen Amt verbunden sind, würde genügen, dagegen keine Gehaltserhöhung, die ohne Übernahme eines neuen Amtes eintritt, auch dann nicht, wenn es sich um die Verleihung einer persönlichen Zulage an den Beamten handelt, also um einen Fall, der nach dem Sinn der Verfassungsbestimmung von ihr eigentlich getroffen werde müßte; doch wäre die Anwendung der Vorschrift hier durch ihren Wortlaut ausgeschlossen.

Unstreitig tritt die Erledigung des Mandats ipso iure ein, und zwar vom Tage des Eintritts in das neue Amt ab und nicht erst auf Grund der Entscheidung des Reichstags; ebenso Arndt S. 128, v. Rönne I S. 251.

Wenn der Abgeordnete noch zu einem späteren Zeitpunkt an der Abstimmung teilnehmen sollte, so würde seine Stimme ungültig sein.

Über die Frage, ob die Voraussetzungen des Art. 21 Abs. 2 gegeben sind, entscheidet in Zweifelsfällen nur der Reichstag auf Grund des Art. 27 R.V.

VII. Sonstige Gründe für den Verlust der Reichstagsmitgliedschaft.

An Art. 21 Abs. 2 hat sich die Streitfrage geknüpft, ob es noch andere als die dort genannten Gründe für den Verlust der Reichstagsmitgliedschaft gibt. Kein Zweifel besteht darüber, daß abgesehen von dem Ablauf der Legislaturperiode (Art. 24) die Mitgliedschaft des Reichstags durch freiwillige Niederlegung des Mandats erlischt; es würde dem Charakter dieses Vertrauenspostens widersprechen, wenn der Abgeordnete gegen seinen Willen genötigt wäre ihn zu behalten. übrigens sind im Wahlreglement § 34 Abs. 2 Ersatzwahlen für Mitglieder, die während der Legislaturperiode ausscheiden, vorgesehen, und damit ist, wie Laband I S. 315 A. 2 mit Recht bemerkt, die Zulässigkeit einer freiwilligen Niederlegung des Mandats implicite anerkannt. Aus der Tatsache, daß ein Abgeordneter ohne Entschuldigung und ohne Urlaub dem Reichstag andauernd fernbleibt, ergibt sich noch nicht die Niederlegung des Mandats; vgl. Laband a. a. O. Die Niederlegung des Mandats muß ferner bedingungslos sofort erfolgen, anderesfalls ist sie wirkungslos; es ist z. B. nicht zulässig, daß ein Abgeordneter, der sein Mandat niedergelegt hat, noch bis zur Neuwahl seinen Wahlkreis vertritt; vgl. Fall Trendelenburg in der Sitzung des preuß. Abgeordnetenhauses v. 11. Jan. 1851 und die damalige Erklärung des Fürsten Bismarck als Abgeordneter St.B. 90.

Zur Strafe, etwa wegen Pflichtvernachlässigung, kann das Mandat nicht entzogen werden, weder durch ein strafgerichtliches Erkenntnis noch durch einen Beschluß des Reichstags. Die Geschäftsordnung des Reichstags enthält im § 62 zwar einschränkende Vorschriften über die Beurlaubung von Abgeordneten, aber sie bestimmt nichts über die Folgen einer durch Urlaub nicht gerechtfertigten Abwesenheit. Die Frage, ob ein Mitglied wegen andauernden unentschuldigten Ausbleibens ausgeschlossen werden könne, ist in der Reichstagssession von 1868 erörtert worden, jedoch der Reichstag hat einen entsprechenden Antrag, der als Zusatz zur Geschäftsordnung gestellt war, abgelehnt und dabei wurde anerkannt, daß das geltende Verfassungsrecht die Ausschließung eines Abgeordneten aus solchen Gründen nicht gestatten würde; vgl. v. Rönne I S. 251 A. 4; St.B. v. 15. Juni 1868 S. 454 ff. und Anlagen 1868 Bd. II S. 393 Nr. 106.

Wegen Kriminalvergehen geht das Mandat nur verloren, wenn die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt sind; vgl. § 33 St.G.B.

Dagegen ist es zweifelhaft, ob die Reichstagsmitgliedschaft verloren geht, wenn in der Person des Abgeordneten nachträglich einer der Fälle eintritt, deren Vorhandensein nach §§ 3, 4 des Wahlgesetzes die Wählbarkeit ausschließt, also wenn der Abgeordnete nach seiner Wahl entmündigt oder unter Pflegschaft gestellt wird, wenn über sein Vermögen das Konkursverfahren eröffnet wird oder wenn er eine Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln bezieht, die nicht unter das Ges. v. 15. März 1909 R.G.Bl. S. 319

fällt. Bezüglich des vierten, im § 3 genannten Falls, der Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte ist durch § 33 St.G.B. ausdrücklich der Verlust des Mandats bestimmt. Man könnte vielleicht daraus schließen, daß für die anderen drei Fälle nicht dasselbe gilt, weil es für sie an einer ausdrücklichen Bestimmung der Reichsgesetzgebung fehlt, aber überwiegende Gründe der Zweckmäßigkeit sowie des politischen Gefühls sprechen dafür, das Mandat, dessen inneren Grund das fortdauernde Vertrauen der Wähler bildet, dem Abgeordneten nicht zu belassen, wenn in seiner Person ein Fall eingetreten ist, der, wenn er sich früher ereignet hätte oder früher bekannt geworden wäre, seine Wählbarkeit ausgeschlossen hätte — ebenso im Ergebnis Laband I S. 316, Arndt S. 127, v. Seydel in Hirth's Annalen 1880 S. 397, Sasse in d. D.Jur.Zeit. 1900 S. 134f. — Dagegen die Geschäftsordnungskommission des Reichstags, Bericht v. 25. Jan. 1900, Anlagen der 10. Leg.-Per. Bd. 5 S. 3354 Nr. 543, Baucke in Hirth's Annalen 1900 S. 401, Guttmann in der D.Jur.Zeit. 1900 S. 41.

Auch über diese Fragen hat auf Grund des Art. 27 nur der Reichstag zu entscheiden.

Artikel 22.

Die Verhandlungen des Reichstages sind öffentlich.

Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstages bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.

A. Die Öffentlichkeit der Verhandlungen.
- I. Der Begriff der Verhandlungen.
- II. Der Begriff der Öffentlichkeit.
- III. Geheime Sitzungen des Reichstags.
- IV. Die Folgen eines Verstoßes gegen die Öffentlichkeit.

B. Die Straflosigkeit wahrheitsgetreuer Berichte.
- I. Berichte im Sinne dieser Bestimmung.
- II. Wahrheitsgetreue Berichte.
- III. Der Begriff der Verhandlung im Sinne des Abs. 2.
- IV. Die Folgen der Unverantwortlichkeit.

A. Die Öffentlichkeit der Verhandlungen.

I. Der Begriff der Verhandlungen.

Unter „Verhandlungen" im Sinne des Abs. 1 sind nur die Plenarverhandlungen, nicht die Kommissionssitzungen zu verstehen. Die letzteren sind geheim. Nur Reichstagsmitglieder dürfen an ihnen teilnehmen, falls nicht auch für die Abgeordneten, die nicht Mitglieder der Kommission sind, die Anwesenheit gemäß § 27 Abs. 5 der G.O. des Reichstags durch Plenarbeschluß ausgeschlossen ist. Es ist allseitig anerkannt, daß in der Nichtöffentlichkeit der Kommissionssitzungen kein Widerspruch zu Art. 22 liegt, weil Art. 22 nach seinem Wortlaut nicht notwendig auf andere Verhandlungen als die des Reichstags in seiner Totalität bezogen zu werden braucht; ebenso v. Seydel S. 198, Arndt S. 137, Perels im Arch.f.öff.Recht Bd. 15 S. 548.

II. Der Begriff der Öffentlichkeit.

Eine der wichtigsten politischen Funktionen des Reichstags liegt darin, daß er ein Organ der öffentlichen Meinung ist; vgl. Art. 20 I c S. 396 f. Dieser seiner Aufgabe entspricht es, daß seine Verhandlungen öffentlich sind. Die Öffentlichkeit gibt sich nach zwei Richtungen kund: einmal darf das Publikum — unentgeltlich und ohne Einschränkung auf bestimmte Personenkreise — soweit es der Raum gestattet, den Verhandlungen des Plenums beiwohnen. Ferner ist den Vertretern der Presse nicht nur die Anwesenheit gestattet, sondern ihre Berichterstattung ist durch die Bestimmung des Abs. 2 sichergestellt. Nach §§ 64, 67 G.O. kann der Präsident des Reichstags, der ausschließlich die Polizeigewalt im Sitzungsgebäude ausübt, die Zuschauertribünen räumen lassen, wenn dort störende Unruhe entsteht, oder diejenigen von der Tribüne entfernen lassen, die dort Zeichen des Beifalls oder Mißfallens geben oder sonst die Ordnung oder den Anstand verletzen. Hierin liegt kein Widerspruch zu der durch die Verfassung vorgeschriebenen Öffentlichkeit der Verhandlungen, da noch die Möglichkeit der Berichterstattung durch die Presse bleibt. Daß sämtliche Tribünen geräumt werden müssen, ist nach den Einrichtungen des Reichstags nicht wahrscheinlich, weil gewisse Logen für abgegrenzte Kreise vorbehalten sind, von denen nicht anzunehmen ist, daß sie Maßregeln der Sitzungspolizei erforderlich machen werden. Wenn freilich sämtliche Tribünen geräumt werden müßten, so ist die Öffentlichkeit tatsächlich ausgeschlossen, und es dürfte dann, wie Zorn I S. 244 A. 69 mit Recht bemerkt, nur übrig bleiben, die Sitzung zu unterbrechen. Man kann sich für die gegenteilige Ansicht nicht auf die Analogie des § 178 G.V.G. berufen, wonach dem Vorsitzenden der Gerichtsverhandlung, obgleich auch für die letztere die Öffentlichkeit vorgeschrieben ist, die Befugnis zusteht, eventuell die Entfernung des ganzen Publikums zu veranlassen. Denn selbst wenn es hier — ohne Ausschluß der Öffentlichkeit — zu einer vollständigen Ausschließung des anwesenden Publikums mit Einrechnung der Vertreter der Presse kommen sollte, so handelt es sich dabei um eine durch das G.V.G. positiv gegebene Befugnis, deren Anwendung gesetzlich geschützt ist, auch wenn sie mit dem allgemeinen Prinzip an sich nicht vereinbar ist. Die Vorschriften der G.O. des Reichtags aber haben keine Gesetzeskraft und ihre Anwendung darf nicht zu einem Ergebnis führen, das mit der Verfassung im Widerspruch steht.

III. Geheime Sitzungen des Reichstags.

§ 36 der G.O. des Reichstags bestimmt:

„Die Sitzungen des Reichstags sind öffentlich. Der Reichstag tritt auf Antrag seines Präsidenten oder von zehn Mitgliedern zu einer geheimen Sitzung zusammen, in welcher dann zunächst über den Antrag auf Ausschluß der Öffentlichkeit zu verhandeln ist."

Die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung ist zweifelhaft. Sie ist dem Art. 79 der preuß. Verf.Urk. entnommen, wo geheime Sitzungen — als Ausnahmefälle — ausdrücklich in der Verfassung vorgesehen sind. Abs. 2 des Art. 22 enthält zwar die Bezeichnung „öffentliche Sitzungen", ein Ausdruck, der für sich allein betrachtet, die Vermutung nahe legen würde, daß es auch nichtöffentliche Sitzungen gibt. Jedoch handelt es sich dabei

nur um einen redaktionellen Fehler. Denn im Abs. 1 ist die Öffentlichkeit der Reichstagssitzungen vorbehaltlos vorgeschrieben und demgegenüber ist ein Rückschluß von dem im Abs. 2 enthaltenen Ausdruck mittels eines argumentum e contrario unzulässig. Die Fassung des Abs. 2 ist dem § 38 des preuß. Preßgesetzes v. 12. Mai 1851 entnommen; sie war dort am Platze, weil die preuß. Verfassung nichtöffentliche Sitzungen kennt; nur hat man bei der Übertragung auf Art. 22 Abs. 2 übersehen, daß Abs. 1 die Öffentlichkeit für alle Fälle vorschreibt. Unwesenlich ist es, daß § 12 St.G.B. die Beschränkung auf öffentliche Sitzungen im Gegensatz zum preuß. Preßgesetz nicht mehr enthält. Auch dies findet seine Erklärung in dem Umstande, daß die Verfassungen der Einzelstaaten mindestens zum Teil geheime Sitzungen zulassen und man auch für die letzteren die Unverantwortlichkeit wahrheitsgetreuer Berichte bestimmen wollte.

Allerdings ist davon auszugehen, daß die vorbehaltlose Festsetzung der Öffentlichkeit und die Nichtzulassung der geheimen Sitzungen auf einem Versehen der gesetzgebenden Faktoren beruht. Denn wie die im unmittelbaren Anschluß an den Erlaß der Verfassung festgestellte Geschäftsordnung des Reichstags ergibt, ist das Bedürfnis in Ausnahmefällen geheime Sitzungen abzuhalten von Anfang an empfunden worden. Sicherlich hätten die Verbündeten Regierungen der Aufnahme einer dem § 36 der G.O. entsprechenden Verfassungsbestimmung keine Schwierigkeiten bereitet, und es ist wahrscheinlich, daß die Unterlassung dieser Bestimmung im Wege der Geschäftsordnung durch die Aufnahme der fraglichen Vorschrift unschädlich gemacht werden sollte. Jedoch reicht die dem Reichstag durch Art. 27 verliehene Kompetenz nicht soweit, um eine positive Verfassungsvorschrift von exklusivem Charakter wie die des Art. 22 Abs. 1 zu modifizieren, wenngleich an und für sich die Regelung der Öffentlichkeit der Beratungen nicht außerhalb des Kreises der Geschäftsordnung liegt. Für die Gültigkeit des § 36 ist v. Rönne I S. 282, Meyer S. 453 A. 24, dagegen u. a. Laband I S. 321, v. Seydel S. 198, Zorn I S. 244, Arndt S. 137, Müller-Meiningen in Hirth's Annalen 1900 S. 567 f., Perels im Arch.f.öff.Recht Bd. 15 S. 548 ff., Fleischmann in D.Jur.Zeit. 1900 S. 158. Im Hinblick auf die Ausführungen des letzteren, daß die Bestimmung des § 36 dem Geist der Verfassung widerspreche, ist allerdings zu bemerken, daß im § 36 ein durchaus praktisches und der konstitutionellen Idee in keiner Weise schädliches Zugeständnis an Ausnahmefälle liegt, die vorkommen können und vorgekommen sind, Fälle, in denen eine öffentliche Sitzung „eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung, insbesondere der Staatssicherheit oder eine Gefährdung der Sittlichkeit" besorgen läßt. Dies sind nämlich die Umstände, bei deren Vorhandensein nach § 173 G.V.G. auch von dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen eine Ausnahme gemacht wird. Aber die ausnahmslose Öffentlichkeit der Plenarsitzungen des Reichstags beruht auf einer so klaren und zwingenden Vorschrift der Reichsverfassung, daß alle Erwägungen der Opportunität zurücktreten müssen.

IV. Die Folgen eines Verstoßes gegen die Öffentlichkeit.

Die Unzulässigkeit geheimer Sitzungen des Reichstags hindert nicht, daß die Mitglieder des Reichstags sich zu einer geheimen Besprechung ver-

einigen, und zwar unter vollständiger Wahrung aller Formen und Einrichtungen, mit denen ihre offiziellen Verhandlungen ausgestattet sind. Aber eine solche geheime Sitzung ist staatsrechtlich nichts anderes, als eine private Zusammenkunft, wie sie unter einzelnen Fraktionen oft stattfindet. Charakteristisch ist der geheimen Sitzung, daß der Reichstag in ihr nicht beschlußfähig ist. Denn wie aus Art. 28 R.V. hervorgeht, kann der Reichstag nur auf Grund mündlicher Verhandlung Beschlüsse fassen, und für diese Verhandlung ist durch Art. 22 Öffentlichkeit vorgeschrieben, sodaß aus einer geheimen Sitzung kein gültiger Beschluß hervorgehen kann; ebenso Laband I S. 321 und D.Jur.Zeit. 1903 S. 9, Zorn I S. 244, Arndt S. 137, Olshausen, Strafgesetzbuch § 12 A. 5; vgl. auch Entsch. des Reichsgerichts v. 5. Nov. 1886 Strff. Bd. 15 S. 32. Die Bestimmung des Art. 22 ist sowenig eine lex imperfecta wie die des Art. 28, die ebenfalls nicht ausdrücklich Konsequenzen für den Fall der Zuwiderhandlung zieht, während unzweifelhaft Beschlüsse des Reichstags, die entgegen Art. 28 nicht nach absoluter Stimmenmehrheit gefaßt werden, nichtig sind. Bei den Beratungen über die sogen. lex Heinze hat der Reichstag am 17. März 1900 in geheimer Sitzung verhandelt, ohne die Zulässigkeit zu erörtern. In dieser Sitzung ist aber ein positiver Beschluß nicht gefaßt worden, sodaß die Frage der Zulässigkeit für diesen Fall, der in der Praxis des Reichstags vereinzelt dasteht, ohne praktische Bedeutung ist. Die praktische Bedeutung der Frage ist überhaupt nicht groß, weil alle Schwierigkeiten beseitigt werden können, wenn der Reichstag, nachdem er seinem Bedürfnis nach geheimer Aussprache genügt hat, die Abstimmung öffentlich vornimmt. Dann ist der Form genügt und durch die Öffentlichkeit der Abstimmung können selbst in Angelegenheiten, deren Geheimhaltung am Platze ist, kaum irgend welche Interessen verletzt werden.

B. Die Strafloſigkeit wahrheitsgetreuer Berichte.

I. Berichte im Sinne dieser Bestimmung.

In der Bestimmung des Abs. 2 liegt eine Garantie der Öffentlichkeit der Verhandlungen. Die Presse, an die vorzugsweise zu denken ist, wird für wahrheitstreue Berichte über den Verlauf der Verhandlungen gegen jede Verantwortung geschützt. Nach dem Wortlaut des Art. 22 erstreckt sich der Schutz auch auf mündliche Berichte, z. B. solche, die in Vereinen oder Versammlungen erstattet werden; ebenso Laband I S. 321, Olshausen, Kommentar zum Strafgesetzbuch § 12 Nr. 3.

Der Begriff des Berichts, nach seinem allgemeinen und dem juristischen Sprachgebrauch, setzt eine gewisse Objektivität und eine erschöpfende, wenn auch kursorische Behandlung des Stoffes voraus. Das Reichsgericht (Entsch. v. 6. Nov. 1888, IV Strff. Bd. 18 S. 207) bezeichnet Berichte im Sinne des Art. 79 der preuß. Verf.Urk. — dem Art. 22 R.V. entspricht — als „erzählende Darstellungen eines historischen Vorganges in seinem wesentlichen Verlaufe"; ebenso Oppenhof, Strafgesetzbuch § 12 Nr. 6. Zwei Momente erfordert also der Tatbestand des Berichts: ein gewisses Maß von Objektivität und eine gewisse Erschöpfung des Stoffs.

Zur Objektivität des Berichts gehört es, daß ein Bild der Verhandlungen selbst gegeben wird, nicht die in kritische Form gekleidete subjektive Auffassung

des Berichterstatters, nicht eine Würdigung der Verhandlungen unter ethischen Gesichtspunkten; notwendig ist also die Abwesenheit jeder offenen oder latenten — zwischen den Zeilen kundgegebenen — Kritik; vgl. Oppenhof § 12 A. 6. Das preuß. Obertribunal verlangte für die Anwendung des Art. 79 der preuß. Verf.Urk. unter Hinweis auf die Verhandlungen des Abgeordnetenhauses von 1850 St.B. 1850/51 S. 1292 „einfache" Berichte, nicht „Räsonnements über das Verhandelte".

Die erschöpfende, wenn auch kursorische Behandlung des Stoffs erfordert, daß ein dem Leser die selbständige Kritik gestattender Überblick über das Ganze gegeben wird. Es genügt also nicht ein Referat über Bruchstücke und nicht die Wiedergabe einzelner Reden; vgl. Zorn I S. 235. Denn einzelne Reden, selbst wenn sie wortgetreu mitgeteilt sind, können kein richtiges Bild liefern, weil sie aus dem Zusammenhang gerissen sind; vgl. Oppenhof Rechtsprechung des Reichsgerichts Bd. 6 S. 177; Bd. 7 S. 171, 236; Bd. 16 S. 147; Bd. 17 S. 469; ferner v. Seydel S. 201, Arndt S. 138. Dagegen wird, wie das preuß. Obertribunal Bd. 6 S. 273 entschieden hat, der Charakter des Berichts nicht dadurch ausgeschlossen, daß in einer Zeitung die begonnene Mitteilung abgebrochen und die Fortsetzung erst in einer folgenden Nummer geliefert wird, wenn dies nur aus Rücksicht auf die Zeit des Erscheinens der Nummer oder deshalb geschah, weil dort für die vollständige Mitteilung kein genügender Raum sich fand; vgl. Oppenhof § 12 Nr. 6.

Schon bei der Annahme der Bestimmung ist im Reichstag die unparteiische Wiedergabe auch der Äußerungen der Gegenpartei zur Abwehr der Gefahren der Unverantwortlichkeit der Berichterstattung als notwendig bezeichnet worden, St.B. 1870 S. 1147; gegenüber der geäußerten Befürchtung, daß hochverräterische Reden durch die Berichterstattung in weitere Kreise getragen werden könnten, hob der Abg. Lasker hervor, der die Bestimmung beantragt hatte, „daß in der gesamten Debatte das Korrektiv gegen einzelne Ausschreitungen stets zu finden sein müsse".

II. Wahrheitsgetreue Berichte.

Nur wörtliche Berichte ohne Abänderungen, ohne Zusätze und ohne Auslassungen haben unbedingten Anspruch darauf, als wahrheitstreu anerkannt zu werden; in jeder Abänderung, Auslassung und in jedem Zusatz kann eine tendenziöse Entstellung liegen. Das Reichsgericht hat in einer Entsch. v. 5. Nov. 1886 II Straff. Bd. 15 S. 33 einem Bericht den Charakter der Wahrheitstreue abgesprochen, weil die mitgeteilte Rede durch Bemerkungen, die ihr beigefügt waren, zum Gegenstande einer Besprechung gemacht worden war. Eine Auslassung, die nur dem Zweck der Abkürzung dient, wird nicht zu beanstanden sein, wohl aber Striche, mit denen der Zweck verfolgt wird, gewisse Äußerungen zu unterdrücken. Ein Referat z. B., das die Äußerungen der einen Partei ausführlich, die der anderen stark gekürzt wiedergibt, das also den Zweck der Abkürzung des stenographischen Berichts nicht einheitlich verfolgt, entbehrt der Objektivität und genießt den Schutz des Art. 22 nicht unbedingt. Es ist zwar keineswegs notwendig, daß der Bericht wortgetreu ist — dies verhindert schon der Umfang der Verhandlungen —, aber die Kürzungen müssen nach gleichem Maßstab vorgenommen werden; sie brauchen nicht schematisch gleich zu sein und können der Verschieden-

heit der sachlichen Bedeutung der Reden Rechnung tragen, obwohl sich dabei dem subjektiven Ermessen des Berichterstatters ein weiter Spielraum bietet; sie dürfen aber nicht von parteipolitischen Gesichtspunkten geleitet sein und insbesondere nicht den Erfolg haben, daß der Sinn der einzelnen Rede verändert wird; vgl. Laband I S. 321, Olshausen Strafgesetzbuch § 12 Nr. 6, Arndt S. 138, Hubrich in Hirth's Annalen 1897 S. 1 ff. Ob danach der Bericht wahrheitstreu ist, liegt im Bereich der tatsächlichen Feststellung des Gerichts; vgl. Reichsgericht Bd. 18 S. 207, Olshausen a. a. O.

III. Der Begriff der Verhandlung im Sinne des Abs. 2.

Auch im Abs. 2 sind nur die Plenar- und nicht die Kommissionssitzungen gemeint. Berichte über letztere sind von der Haftpflicht nicht frei; ebenso Olshausen § 12 A. 4, Oppenhof § 12 A. 5, Zorn I S. 245.

Ferner gilt als Verhandlung im Sinne des Abs. 2 nur die Verhandlung in ihrer Totalität, soweit sie sich auf den fraglichen Punkt der Tagesordnung bezieht. Berichte über einzelne Teile der Verhandlung fallen nicht unter Abs. 2; vgl. Reichsgericht a. a. O. Bd. 18 S. 210. Das Reichsgericht geht von der richtigen Auffassung aus, daß ein zutreffendes Bild von der Verhandlung nur gewonnen werden kann, wenn der Bericht alle Ereignisse der Verhandlung — Reden und Erwiderungen, Erklärungen der Regierungsvertreter, Eingriffe des Präsidenten und die Abstimmung — umfaßt. Die „Verhandlung" ist nicht identisch mit der Sitzung, die verschiedene Punkte der Tagesordnung umfassen kann, andererseits braucht der Bericht nicht die gesamten auf denselben Punkt bezüglichen Verhandlungen in einem Stück zu bringen, wenn diese Verhandlungen sich auf mehrere Sitzungen verteilen. Die vom Reichsgericht aufgestellten Regeln — die fast allgemein anerkannt sind, vgl. Oppenhof § 12 A. 6 — laufen darauf hinaus, eine möglichst wahrheitsgetreue Wiedergabe des Eindrucks der ganzen Verhandlung sicher zu stellen. Es wird für die Berichterstattung von der Presse Objektivität verlangt oder es tritt die Verantwortung nach dem allgemeinen Preßrecht ein. Die Unverantwortlichkeit des Redakteurs soll in ihren Wirkungen nicht noch weiter reichen als die des Abgeordneten. Deshalb sind alle Kautelen für das Zeitungsreferat erforderlich, die in der Sitzung selbst eine Rolle spielen und aus diesem Grunde müssen alle der Wirkung der Rede eines einzelnen Abgeordneten zuwiderlaufenden Momente — Einwendungen anderer Abgeordneten oder der Regierungsvertreter, Einschreiten des Präsidenten gegen Verletzung der Geschäftsordnung oder der Disziplin, Ablehnung der vorgetragenen Ansichten durch den Beschluß des Hauses — in dem schriftlichen Referat wiederkehren, damit sie bei dem Leserkreis eine ihrer tatsächlichen Bedeutung möglichst genau entsprechende Würdigung finden können.

Private Äußerungen eines Abgeordneten, die zwar im Laufe einer Sitzung getan werden, aber nicht zu der Verhandlung gehören, fallen nicht unter die nach Abs. 2 unverantwortliche Berichterstattung.

IV. Die Folgen der Unverantwortlichkeit.

Man kann die Konsequenzen, zu denen das Prinzip der Unverantwortlichkeit der Parlaments-Berichterstattung führt, am besten erkennen aus den

Gründen, mit denen Fürst Bismarck in der Sitzung des konst. Reichstags v. 29. März 1867 St.B. 442 die Bestimmung bekämpft hat. Seinen Ausführungen ist die Mehrheit des Reichstags nicht beigetreten, wie durch die Annahme der Bestimmung kundgegeben wurde, aber sie behalten ihre Bedeutung als ein Beleg dafür, mit welchen Möglichkeiten bei der Einführung der Bestimmung gerechnet wurde, welche Fälle also schon von Anfang an als Konsequenzen des Prinzips der Unverantwortlichkeit anerkannt wurden. Fürst Bismarck hob insbesondere die Möglichkeit hervor, daß die im Parlament gegen die Ehre von Privatpersonen erhobenen Angriffe von der Presse unter dem Schutz der Unverantwortlichkeit des Parlamentsberichts verbreitet werden und dadurch an Gewicht und Gefährlichkeit gewinnen. Man kann seinen Ausführungen in jedem Punkt zustimmen, wird aber de lege lata anerkennen müssen, daß, nachdem der von ihm vertretene Standpunkt abgelehnt und die bekämpfte Bestimmung Gesetz geworden ist, damit auch der Folgezustand eingetreten ist, den Fürst Bismarck als schädliches Ergebnis der Bestimmung ohne Erfolg angefochten hat, daß nämlich Beleidigungen von Privatpersonen, die in den Reden der Abgeordneten enthalten sind, mögen sie noch so schwer, noch so unbegründet sein, noch so weit ab vom Gegenstand der Sache liegen, in einem an sich wahrheitstreuen Bericht über die Verhandlung straflos wiedergegeben werden dürfen.

Ebenso wie die strafrechtliche ist auch die zivilrechtliche und die disziplinare Verfolgung ausgeschlossen, wenn letztere sonst in Frage kommen könnte, weil der Bericht von einem Beamten herrührt; ebenso Laband I S. 321.

Da es sich nicht um einen sogen. persönlichen Strafausschließungsgrund handelt, sondern die Tat als solche nicht strafbar ist, wird auch durch Anstiftung, Teilnahme und Beihilfe keine Verantwortung begründet; vgl. Olshausen § 12 A. 2. Aus demselben Grund darf nicht auf die Unbrauchbarmachung der Druckexemplare sowie der zu ihrer Herstellung bestimmten Formen und Platten erkannt werden und § 42 St.G.B. findet keine Anwendung; ebenso Olshausen § 12 A. 7 und Oppenhof § 12 A. 8.

Artikel 23.

Der Reichstag hat das Recht, innerhalb der Kompetenz des Reichs Gesetze vorzuschlagen und an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrate resp. Reichskanzler zu überweisen.

Rechte des Reichstags.

A. Die Initiative zur Gesetzgebung.
  I. Zur politischen Bedeutung des Rechts.
  II. Die sachlichen Schranken für die Initiative des Reichstags.
  III. Die Stellung der Verbündeten Regierungen zu den Initiativanträgen des Reichstags.
B. Die Genehmigung von Vorlagen der Verbündeten Regierungen.
C. Petitionen.
  I. Das Petitionsrecht.
  II. Die Stellung des Bundesrats und Reichskanzlers zu den Petitionen.

D. Interpellationen.
I. Ihre politische Bedeutung.
II. Das Interpellationsrecht des Reichstags.
III. Die sachlichen Grenzen des Interpellationsrechts.
E. Adressen.
F. Information des Reichstags durch Vorlegung tatsächlichen Materials.

A. Die Initiative zur Gesetzgebung.

I. Zur politischen Bedeutung des Rechts.

Der Reichstag ist nicht darauf beschränkt, zu den Vorlagen der Verbündeten Regierungen Stellung zu nehmen, sie anzunehmen, zu amendieren oder abzulehnen, sondern es ist ihm ein weites Feld produktiver Tätigkeit auch dadurch eingeräumt, daß er selbst die Initiative zu gesetzgeberischen Maßregeln ergreifen darf. Der Reichstag ist seiner Natur nach, als eine nur zeitweise versammelte, nicht homogene, sondern selbst in prinzipiellen Fragen in sich stark divergierende und mit bureaukratischen Hülfskräften nicht ausgestattete Körperschaft zweifellos weniger als die Regierung dazu geschaffen, Gesetzentwürfe, die eine eingehende Detailarbeit und umfangreiche Enqueten und sonstige Vorarbeiten erfordern, selbst auszuarbeiten, aber er kann die Ausarbeitung für diejenigen Gesetzentwürfe leisten, die kurz und bedeutungsvoll sind, weil ihr wesentlicher Inhalt in der Kundgebung eines wichtigen, die Richtschnur für weitere Ausführungsvorschriften liefernden politischen Prinzips sich erschöpft, und namentlich kann der Reichstag für Gesetzentwürfe jeder Art durch Resolutionen den Verbündeten Regierungen und der Reichsverwaltung eine Anregung geben. Die Bedeutung dieser Anregung ist nicht darauf beschränkt, daß in solchen Fällen — wenn eine auf Mehrheitsbeschluß beruhende Resolution vorliegt — die Verbündeten Regierungen schon von Anfang an der Zustimmung des Reichstags für das neue Projekt gewiß sind. Vor allem ist der Reichstag dazu prädestiniert, als der machtvollste Vertreter der öffentlichen Meinung und als dasjenige Organ des öffentlichen Lebens anerkannt zu werden, dessen Fühlung mit den Kreisen der Bevölkerung die intimste ist, und deshalb haben diejenigen Initiativanträge, hinter denen nicht nur eine einseitige Parteianschauung steht, ein politisches Gewicht, mit dem sich keine andere, von öffentlichen oder privaten Organen ausgehende Bewegung messen kann. Denn mindestens darf erwartet werden, daß die den augenblicklichen Zeitgeist beherrschenden Erwägungen in einer solchen, von der großen Mehrheit getragenen Initiativbewegung des Reichstags zum Ausdruck kommen. Ob dasselbe auch von den retardierenden Momenten gilt, die sich aus den Rücksichten auf zukünftige Möglichkeiten ergeben, dies zu überlegen ist Sache der verantwortlichen Staatsmänner der Regierung. In vielen Fällen haben diese Überlegungen zu einem verneinenden Ergebnis geführt, in vielen Fällen ist es aber nicht der Fall gewesen, und nicht wenige Gesetze sind aus Initiativanträgen des Reichstags hervorgegangen.

II. Die sachlichen Schranken für die Initiative des Reichstags.

Das Vorschlagsrecht des Reichstags für Gesetze ist nach Art. 23 auf die Kompetenz des Reichs beschränkt. Es ist in der staatsrechtlichen

Literatur nahezu allseitig anerkannt, daß damit der Initiative des Reichstags auch dasjenige Gebiet vorbehalten ist, auf dem eine Ausdehnung der gegenwärtigen Kompetenz des Reichs möglich ist, weil nach Art. 78 R.V. das Reich im Wege der Gesetzgebung seine Kompetenz erweitern kann. Dies nehmen u. a. an: Laband II S. 23, Zorn I S. 409, Arndt S. 146, v. Rönne I S. 265 ff., Hänel Studien I S. 256, v. Seydel S. 202, Meyer S. 584 A. 11. Der Beweis für die Richtigkeit dieser Ansicht geht, abgesehen von dem Wortlaut des Verfassungstextes, der sich aus der Verbindung von Art. 23 und 78 ergibt, aus der Entstehungsgeschichte dieser Vorschriften hervor; vgl. die Ausführungen der Abg. Miquel und Lasker in den Reichstagssitzungen v. 21. u. 26. März 1867 St.B. 317 und 352; insbesondere der letztere machte zur Begründung seines Amendements, auf das die Fassung des Art. 78 zurückzuführen ist, geltend, daß, um der an sich möglichen einschränkenden Auslegung des Art. 23 vorzubeugen, für Verfassungsänderungen der Weg der Gesetzgebung und damit dem Reichstag die Initiative eröffnet werden sollte. Die Ansicht, daß der Reichstag bei Verfassungsänderungen, zu denen er die Initiative ergreift, erst ein die Verfassung ausdrücklich änderndes Gesetz vorschlagen müsse, bevor für die eigentlich beabsichtigte Reform die Möglichkeit zu einem Initiativantrag gegeben sei, entbehrt danach der Unterlage; es wäre übrigens ein zweckloser Umweg; vgl. Laband II S. 23. Andererseits geht es zu weit, wenn man die Worte „innerhalb der Kompetenz des Reichs" als vollkommen bedeutungslos ansieht; so Zorn I S. 409 A. 7, Hänel Studien I S. 256; vgl. auch Laband II S. 23. Die aus Art. 78 hervorgehende Befugnis des Reichs zur Ausdehnung seiner Kompetenz ist nicht unbeschränkt. Die staatliche Integrität der zum Reiche verbundenen Einzelstaaten, d. h. die Erhaltung der Staaten als solcher, der Grundsatz ihrer Gleichberechtigung und Gleichverpflichtung, die Vereinigung der Souveräne, die mit ihren Staaten das Reich gebildet haben, sind Rechtssätze, die, wie in dem Eingang der R.V. zum Ausdruck kommt, der Disposition der Reichsgesetzgebung entzogen sind und sich auch ohne verfassungsmäßigen Ausdruck aus der staatsrechtlichen Natur des Reichs ergeben; vgl. Eingang II S. 12 ff. Die Kompetenz des Reichs erstreckt sich nicht darauf, daß es den Boden, auf dem es steht, sich selbst fortziehen, sich durch Veränderung seiner Grundlagen einen neuen Charakter geben könnte, und folglich ist auch der Reichstag nicht berechtigt, zu Reichsgesetzen, die dieses Ziel haben, die Initiative zu ergreifen. Für die Initiative des Bundesrats besteht zwar dieselbe Schranke, da Reichsgesetze dieser Art durch die Verfassung überhaupt ausgeschlossen sind, aber für den Bundesrat ist nicht wie für den Reichstag ein besonderes Verbot erlassen, wohl deshalb, weil man mit dem Fall, daß der Bundesrat über die verfassungsmäßige Möglichkeit hinaus zentralistische Tendenzen verfolgen könnte, nicht gerechnet hat, da der Bundesrat in sich die Garantien bietet, die man dem Reichstag gegenüber durch die Klausel des Art. 23 schaffen wollte.

Allerdings sind formell, d. h. wenn man nur den Wortlaut des Art. 78 in Betracht zieht, die Grenzen für die Initiativtätigkeit des Reichstags wie für die Zulässigkeit von Kompetenzerweiterungen des Reichs sehr weit gezogen, soweit, daß eine nur auf den Wortlaut des Art. 78 sich stützende Auslegung der politischen Seite des Verhältnisses nicht gerecht werden

würde. Denn ohne daß es in der Verfassung positiv zum Ausdruck gekommen ist, waren bei der Gründung des Reichs alle in Betracht kommenden Faktoren darüber einig, daß die Kompetenzerweiterung des Reichs trotz der Klausel des Art. 78 nicht ungemessen gesteigert werden darf. Es gibt eine ganze Anzahl von Staatsaufgaben: die innere Verfassung und allgemeine Verwaltung der Einzelstaaten, Kirche, Schule u. a., in Ansehung deren die Ausdehnung der Reichskompetenz zu einer derartigen Verminderung des Wirkungskreises der Einzelstaaten führen würde, daß damit die Voraussetzungen, die für die Gründung des Reichs bestanden, überhaupt verloren gingen. Initiativanträge, die sich auf diese den Einzelstaaten definitiv vorbehaltenen Aufgaben erstrecken, würden daher, wenn auch nicht formell, so doch materiell, dem Art. 23 R.V. zuwiderlaufen, weil sie einem Gebiet angehören, für das eine Ausdehnung der Reichskompetenz nicht in Frage kommen kann. Unter diesen Gesichtspunkten hat sich z. B. in der Reichstagssitzung v. 24. Jan. 1905 St.B. 4019C der Abg. Spahn gegen die Zulässigkeit eines Initiativantrages erklärt, der bezweckte, daß im Wege der Reichsgesetzgebung in die inneren Verfassungsverhältnisse der Großherzogtümer Mecklenburg eingegriffen werden sollte. Auch der Staatssekretär des Innern Graf Posadowsky-Wehner St.B. 4020C verwahrte sich damals gegen Initiativanträge des Reichstags, die eine ungemessene Kompetenzerweiterung des Reichs zum Gegenstande haben, unter Berufung auf den Wortlaut des Art. 23. Der Staatssekretär vertrat die Ansicht, daß die Kompetenz des Reichs — im Sinne des Art. 23 — auf den bestehenden Vorschriften der Reichsverfassung beruhe. Dies ist insofern richtig, als die bestehende Reichsverfassung Erweiterungen der Kompetenz des Reichs nicht ausschließt, jedoch gilt es nur in den angedeuteten Grenzen im Hinblick auf den Geist der Verfassung und ihre Entstehungsgeschichte, deren springender Punkt der Zusammenschluß selbständiger Staaten ist, die ihre staatliche Existenz niemals aufgeben wollten; vgl. auch Art. 78 I.

Obwohl der Bundesrat stets in der Lage ist, die Initiativanträge, die über das zulässige Maß einer Kompetenzerweiterung hinausgehen, abzulehnen, ist die Frage doch nicht ohne praktische Bedeutung. Der Reichstag würde verfassungswidrig handeln, wenn er Dinge, die nach der Verfassung nicht diskutabel sind, zum Gegenstand von Initiativanträgen machen und damit für sie die öffentliche Meinung engagieren wollte. Er kann zwar, wenn man von dem nur für die extremsten Fälle in Betracht kommenden Mittel der Auflösung absieht, von den anderen Organen des Reichs — Bundesrat und Reichsverwaltung — nicht gehindert werden, seine Zeit und Kraft an Aufgaben zu verlieren, die nicht in seine Kompetenz fallen, aber er trägt dann das Odium, daß er seinerseits ein Gebot der Verfassung verletzt, und der Bundesrat ist in die Lage gebracht, solche Initiativanträge schon aus formalen Gründen abzulehnen.

III. Die Stellung der Verbündeten Regierungen zu den Initiativanträgen des Reichstags.

Dem Reichstag stehen zwei verschiedene Wege offen, seine Initiative zu betätigen: entweder kann er durch eine auf Mehrheitsbeschluß beruhende Resolution die Verbündeten Regierungen ersuchen, über einen bestimmten Gegenstand einen Gesetzentwurf vorzulegen, dann geht nur die Anregung,

die Generalidee zu der Vorlage vom Reichstage aus und die Ausarbeitung wird von den Verbündeten Regierungen besorgt — oder der Reichstag arbeitet das Gesetz selbst aus, bez. bringt wenigstens die Absicht dies zu tun durch seinen Initiativbeschluß zum Ausdruck. Dann entspricht es der Geschäftsökonomie, an der alle in Betracht kommenden Faktoren ohne Rücksicht auf die Verschiedenheit ihrer politischen Ziele interessiert sind, daß die Verbündeten Regierungen ihrerseits die Vorlage nicht ausarbeiten, sondern dem Reichstag dieses Geschäft überlassen, da er es übernehmen will, und die gleichzeitige Arbeit des Bundesrats auf demselben Gebiete seine Aktion stören könnte; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Reichs-Justizamts Nieberding in der Reichstagssitzung v. 12. Febr. 1902 St.B. 4125 C. Eine Ausnahme muß natürlich für die Fälle gelten, in denen die Verbündeten Regierungen im Interesse des Reichs auf eine möglichst schleunige Erledigung des Gesetzes zu dringen genötigt sind. Meistens werden sie in solchen Fällen die Vorlage selbst einbringen und es auf die Initiative des Reichstags nicht ankommen lassen. Wenn aber der Reichstag gleichwohl die Aktion begonnen hat, ohne sie mit dem erforderlichen Nachdruck fortzusetzen, so wird dem Bundesrat allerdings nichts anderes übrig bleiben, als durch die eigene übernahme der Initiative einzugreifen.

Falls der Reichstag die Initiative ergreift und fortsetzt, pflegen die Verbündeten Regierungen erst Stellung zu nehmen, wenn für den Initiativantrag in 2. Lesung ein Mehrheitsbeschluß erzielt ist. Dies entspricht der ständigen Praxis; vgl. die Erklärungen des Fürsten Bismarck in den Reichstagssitzungen v. 21. März 1867 St.B. 316 u. v. 17. Mai 1873 St.B. 711 a, des Reichskanzlers Fürst Bülow in der Reichstagssitzung v. 5. Dez. 1900 St.B. 301, des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 8. Mai 1906 St.B. 3013 C. Die Vertreter der Verbündeten Regierungen geben in der Regel offizielle Erklärungen ab, in denen sie den Initiativantrag als annnehmbar oder unannehmbar — mit oder ohne Bedingungen — bezeichnen; die Erklärung kann natürlich auch ausweichend lauten. Diese Erklärung hat zwar noch keine formelle Rechtswirkung — so Laband II S. 26 A. 5 — aber die Verbündeten Regierungen pflegen, wenn ihr Vertreter nicht nur für seine Person gesprochen hat, sich als gebunden anzusehen. Natürlich ist dabei vorausgesetzt, daß der Bundesrat bereits in der Lage war, zu dem Antrage Stellung zu nehmen. Die Gelegenheit hierzu wird ihm dadurch geboten, daß der Präsident des Reichstags den Beschluß des Reichstags dem Reichskanzler mitteilt und daß dieser den Vorschlag des Reichstags dem Bundesrat zur Beschlußfassung vorlegt. Neben oder an Stelle der durch Vertreter mündlich erteilten Antwort des Bundesrats ist ein schriftlicher Bescheid üblich. Er ist, wie die Form der Stellungnahme des Bundesrats überhaupt, in der Verfassung nicht vorgeschrieben, entspricht aber seit 1872 einer ständigen Praxis; vgl. die Verhandlungen des Reichstags v. 12. Juni 1872 St.B. 931 ff. und das Schreiben des Reichskanzlers v. 14. März 1873, Anl. Bd. III Nr. 14 S. 60. Auf Grund einer in diesem Schreiben gegebenen Zusage ist dem Reichstage eine übersicht über die Entscheidungen des Bundesrats auf die Resolutionen des Reichstags bisher in jeder Session zugegangen, und der Reichstag hat dieser Praxis durch nähere Bestimmungen über die geschäftsordnungsmäßige Behandlung der Mitteilungen Rechnung getragen (§ 34 G.O.). Es gehört

in das Gebiet der üblichen Courtoisie, daß die Beschlüsse des Bundesrats, nachdem sie gefaßt sind, dem Reichstag so rasch als möglich mitgeteilt werden, aber für die Beschlußfassung selbst ist eine bestimmte Frist nicht nur nicht vorgeschrieben, sondern auch nicht einmal üblich geworden. Die Beobachtung einer bestimmten Frist wäre unmöglich, weil die aus den Initiativanträgen des Reichstags an den Bundesrat herantretenden Fragen von verschiedenartiger Bedeutung sind, teils längere, teils kürzere Überlegung und Vorarbeiten fordern und mehr oder weniger in Verbindung mit anderen Fragen stehen, über die teils bereis eine Entscheidung getroffen ist, teils erst getroffen werden soll. Daraus ergibt sich für die einzelnen Anträge ein ganz verschiedenes Zeitmaß der Erledigung; vgl. die Erklärung des Staatssekretärs des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 2 Mai 1902 St.B. 5248 D Eine andere Auffassung würde dem Grundsatz der Gleichberechtigung von Bundesrat und Reichstag widersprechen; vgl. Art. 5 A 3 S. 172 ff. übrigens sind eine erhebliche Zahl der von den Verbündeten Regierungen vorgelegten Gesetzentwürfe vom Reichstag einer Kommission überwiesen worden, von der die Vorlagen nie erledigt wurden, und, wie anzunehmen ist, bestand in nicht wenigen von diesen Fällen schon von Anfang an die Absicht, daß die Kommission einen Beschluß niemals fassen sollte. Die Verbündeten Regierungen haben also in diesen Fällen eine Antwort auf ihre Vorlagen überhaupt nicht erhalten; vgl. St.B. a. a. O. S. 5249 A.

Der Bundesrat ist nicht verpflichtet, sich bei der Verhandlung über Initiativanträge des Reichstags vertreten zu lassen. Eine staatsrechtliche Pflicht im Reichstag zu erscheinen besteht mangels einer positiven gesetzlichen Vorschrift für die Mitglieder des Bundesrats überhaupt nicht. Dagegen wird in Ansehung der von den Verbündeten Regierungen selbst eingebrachten Vorlagen eine politische Verpflichtung des Reichskanzlers oder seiner Stellvertreter für die Verteidigung der Vorlagen des Bundesrats zu sorgen nicht abzulehnen sein; vgl. Art. 9 S. 258 ff. Fürst Bismarck soll, wie der Staatssekretär des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 7. Febr. 1906 St.B. 1089 D erklärt hat, den Grundsatz aufgestellt haben, daß die Verbündeten Regierungen sich bei Initiativanträgen nur vertreten lassen sollen, wenn es im Interesse der Regierungen liegt. Es dürfte dabei noch eine andere Äußerung als die bei Art. 9 S. 259 angeführte Reichstagsrede v. 29. März 1867 gemeint sein. Denn aus diesen Ausführungen könnte sich die Stellung des Fürsten Bismarck zu Initiativanträgen nur indirekt ergeben. Die gleiche Erklärung hat der Reichskanzler Fürst Bülow in der Reichstagssitzung v. 22. Jan. 1902 St.B. 3561 B, 3572 A abgegeben und dabei insbesondere darauf hingewiesen, daß die Anwesenheit von Regierungskommissaren in der Regel zwecklos sei, weil sie mit Rücksicht darauf, daß der Bundesrat noch keine Stellung genommen habe, auch ihrerseits keine Erklärung abgeben könnten.

B. Die Genehmigung von Vorlagen der Verbündeten Regierungen.

Art. 23 enthält kein vollständiges Verzeichnis der Rechte des Reichstags, auch nicht in Verbindung mit Art. 5, wenn Art. 23 als Ergänzung zu Art. 5 aufgefaßt wird. Die Mitwirkung des Reichstags an der Ausbildung des Rechts erschöpft sich nicht in der Teilnahme an der Gesetz-

gebung. In vielen und wichtigen Fällen ist auch zu Rechtsvorschriften die Genehmigung des Reichstags erforderlich, und zwar derart, daß er die Vorlage nur im ganzen annehmen oder ablehnen darf. Dies gilt auf Grund des Art. 11 Abs. 3 R.V. für einen großen Teil der Staatsverträge des Reichs und ferner für manche Verordnungen, die in Abweichung von der allgemeinen Regel nur mit Genehmigung des Reichstags erlassen werden können; vgl. z. B. § 15 des Wahlgesetzes v. 31. Mai 1869 B.G.Bl. S. 145. Es kommt sowohl der Fall vor, daß die Verordnung nicht in Kraft treten kann, wenn der Reichstag sie nicht genehmigt — z. B. Wahlreglement — oder daß sie zwar zunächst gültig ist, aber nachträglich außer Kraft gesetzt werden muß, wenn der Reichstag seine Genehmigung versagt, und hierbei sind Fälle zu unterscheiden, in denen die Verordnung dem Reichstag vorgelegt werden muß, damit er sich über die Genehmigung schlüssig macht, von solchen, in denen die Verordnung nur außer Kraft gesetzt wird, wenn der Reichstag es ausdrücklich verlangt, sodaß die Verordnung in Kraft bleibt, wenn der Reichstag keinen Beschluß faßt; Beispiele für beide Fälle bei Laband I S. 279 A. 1 und aus neuerer Zeit vgl. R.G.Bl. 1909 S. 823 § 39 Abs. 1 und S. 889 § 37 Abs. 1. In allen diesen Fällen ist das Mitwirkungsrecht des Reichstags von seinen gesetzgebenden Funktionen bloß dadurch verschieden, daß er die Vorlagen nur im ganzen annehmen oder ablehnen darf. Natürlich ist dann auf eine Ablehnung nur wegen einer prinzipiellen Meinungsverschiedenheit zu rechnen und wegen einer Differenz in weniger bedeutenden Fragen kann in die Aktion der Verbündeten Regierungen oder der Reichsverwaltung nicht eingegriffen werden. Diese Konsequenz steht im Einklange mit dem Umstande, daß solche Verordnungen materiell sich meistens näher mit den Verwaltungsaufgaben berühren, die nach den Grundsätzen der Verfassung vom Kaiser und vom Bundesrat allein auszuführen sind.

Die seltenen Fälle, in denen dem Reichstage Verordnungen lediglich zur Kenntnisnahme, nicht zur Genehmigung vorzulegen sind — z. B. die auf Grund des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb v. 7. Juni 1909 R.G.Bl. S. 499 § 11 Abs. 3 erlassenen Verordnungen — gehören nicht hierher, sondern in die Kategorie der Vorlagen, die nur zur Information des Reichstags bestimmt sind.

C. Petitionen.

I. Das Petitionsrecht.

Mit der Bestimmung des Art. 23, der einzigen, welche die Reichsverfassung zu diesem Punkte enthält, ist für die Frage, ob die Petenten ihrerseits das Recht haben sich an den Reichstag zu wenden, noch nichts gesagt. Das Recht hierauf ist nicht für jedermann selbstverständlich. Als selbstverständlich kann man es nur bezeichnen, daß eine Privatperson sich an die andere mit Bitten wenden kann. Bei Petitionen an öffentliche Organe — Parlamente, Behörden usw. — kommen auch politische Momente, Gründe der öffentlichen Ordnung, der Disziplin, in Betracht, die es angezeigt erscheinen lassen können, diese durch allgemeine Vorschriften des Civil- oder Strafrechts allerdings nicht eingeschränkte Befugnis für gewisse Personenkategorieen der Petenten und gegenüber gewissen Körper-

schaften, die mit der Petition angerufen werden sollen, zu begrenzen. Insbesondere ist in dem Recht des Reichstags Petitionen entgegenzunehmen, das Recht der Reichsangehörigen Petitionen an den Reichstag zu richten, nicht eingeschlossen. Art. 23 hat sein Vorbild für die auf die Petitionen sich beziehenden Bestimmung in dem Art. 81 Abs. 3 Satz 1 der preuß. Verf.Urk., wonach jede Kammer die an sie gerichteten Schriften an die Minister überweisen kann. Würde hierin schon das Petitionsrecht der Untertanen inbegriffen sein, so wäre Art. 32 überflüssig, dessen Satz 1 bestimmt: „Das Petitionsrecht steht allen Preußen zu". Art. 32 gehört zu dem „von den Rechten der Preußen" überschriebenen Titel II der Verf.Urk. Bei den Beratungen über den Entwurf der Reichsverfassung ist im konst. Reichstag viel darüber verhandelt worden, ob ein diesem Titel II ungefähr entsprechender Abschnitt über die sogen. Grundrechte der Deutschen in die Verfassung eingestellt werden sollte. Man hat sich schließlich entschlossen, dies entsprechend den Vorschlägen der Verbündeten Regierungen zu unterlassen. Die in dieses Gebiet gehörenden Rechtsverhältnisse müssen daher nach dem Landesstaatsrecht beurteilt werden, und die Bestimmung des Art. 23, die sich in Ansehung der Petitionen in dem Rechtssatz erschöpft, daß der Reichstag die Befugnis hat, die an ihn gerichteten Petitionen dem Bundesrat oder Reichskanzler zu überweisen, ist ebenfalls aus dem Landesstaatsrecht zu ergänzen; ebenso das preuß. Oberverwaltungsgericht (Entsch. v. 10. März 1886 Bd. 13 S. 98). Während also Art. 23 nur die Behandlung der Petitionen im Reichstag regelt, ist die Frage, ob eine Petition überhaupt an den Reichstag gelangen darf, preußischen Staatsangehörigen gegenüber nach Art. 32 der preuß. Verf.Urk. zu beurteilen. Dort ist bestimmt, daß das Petitionsrecht allen Preußen zusteht, daß Petitionen unter einem Gesamtnamen aber nur Behörden und Korporationen gestattet sind. Aus der letzteren Vorschrift ist gefolgert worden, daß Behörden und Korporationen das Petitionsrecht nur im Rahmen ihrer Interessensphäre zusteht. Die preußische Staatsregierung hat dies angenommen — Zirkularreskript v. 6. Juni 1863 Min.Bl.f.d.ges.in.Verw. S. 118 — und daraus den Schluß gezogen, daß Gemeindevertretungen nicht das Recht zusteht, in allgemeinen Staatsverfassungsangelegenheiten zu petitionieren. Das preuß. Abgeordnetenhaus hat sich i. J. 1860 St.B. 898 im gleichen, am 10. März 1865 St.B. 408 im entgegengesetzten Sinne ausgesprochen; vgl. auch Arndt, Verf.Urk. Art. 32 A. 2. Das Oberverwaltungsgericht (Entsch. v. 10. 3. 1886 Bd. 13 S. 98) hat sich der Ansicht der Staatsregierung angeschlossen und entschieden, daß die Aufsichtsbehörde der Gemeindevertretung die Beratung und Absendung der Petition verbieten darf, wenn die Petition nicht auf kommunale Interessen gestützt ist, z. B. können danach Gemeindevertretungen in Zollangelegenheiten nur petitionieren, wenn sie nach den Verhältnissen ihrer Stadt ein besonderes kommunales Interesse zu verteidigen haben. Die Frage, ob auch Ausländer an den Reichstag Petitionen richten dürfen, ist aus Anlaß einer Petition, die eine österreichische Stadt in Schiffahrtsangelegenheiten an den Reichstag gerichtet hatte, von der Petitionskommission des Reichstags bejaht worden, mit der Begründung, daß der Reichstag als ein Organ zum Schutze der Rechte des Deutschen Volkes nicht verpflichtet, aber berechtigt sei, sich mit den bei ihm eingehenden Beschwerden und Petitionen fremder Staatsangehörigen zu befassen — Bericht v. 23. Mai

1906 Anl. der 11. Leg.Per. Seff. 2 B. 6 Nr. 499 S. 4815 — übereinstimmend Laband I S. 282 A. 3, v. Rönne I S. 186 A. 1. In der Frage, ob für die Vertretung der österreichischen Stadt eine Befugnis, sich an den Reichstag zu wenden, bestand, ging die Kommission davon aus, daß Art. 23 im Gegensatz zu Art. 32 der preuß. Verf.Urk. nicht von einem Petitionsrecht der Deutschen im Gegensatz zu Ausländern spreche und daß deshalb Ausländer nicht gehindert seien, bei dem Reichstag Petitionen einzureichen. Dies ist nicht unbedenklich, da die subjektive Befugnis zum Petitionieren nicht nach Art. 23, sondern nach dem Landesstaatsrecht zu beurteilen ist. Andererseits wird es kaum am Platze sein, Ausländern gegenüber auf das ausländische Recht zurückzugehen. Eine praktische Lösung würde es vielleicht sein, wenn der Reichstag solche Petitionen nicht formell erledigt, aber wenn ihm der Inhalt bedeutungsvoll erscheint, daraus Veranlassung nimmt, die Angelegenheit spontan aufzugreifen und eventuell zum Gegenstande einer Interpellation und Resolution zu machen; vgl. auch Beschluß des preuß. Herrenhauses v. 1. Dez. 1904 und Meyer § 223 A. 9 S. 818.

Eine verfassungsmäßige Pflicht des Reichstags, die Legitimation des Petenten zu prüfen, geht übrigens aus Art. 23 nicht hervor; ebenso Wagner in Hirth's Annalen 1906 S. 44 ff. Andererseits wäre es — von Ausnahmefällen wie der vorstehende abgesehen — nicht gut, gerade weil das Gewicht der Entscheidungen des Reichstags in Petitionsangelegenheiten mehr auf moralischem als auf juristischem Gebiet liegt, wenn der Reichstag die Frage, ob die Petition mit den staatsrechtlichen Pflichten des Petenten vereinbar ist, ganz übergehen, und sich mit der Tatsache begnügen wollte, daß die Petition an ihn gelangt ist.

Die Worte „innerhalb der Kompetenz des Reichs" beziehen sich auch auf das Petitions-überweisungsrecht des Reichstags, sodaß dieses Recht in Ansehung des Stoffgebietes so weit reicht als das Initiativrecht des Reichstags für die Gesetzgebung; ebenso Wagner in Hirth's Annalen 1906 S. 47. Über die geschäftsordnungsmäßige Behandlung der Petitionen enthalten die §§ 26 ff der G.O. des Reichstags nähere Bestimmungen. Petitionen, die der Reichstag für ungerechtfertigt erachtet, werden durch Übergang zur Tagesordnung erledigt. Will der Reichstag, ohne zu der Petition Stellung zu nehmen, ihrem Inhalt Beachtung geschenkt sehen, so überweist er die Petition als „Material", nämlich für künftige Maßregeln der Gesetzgebung oder der Verwaltung. Petitionen, die der Reichstag nicht für unbegründet erachtet, werden „zur Erwägung" und falls er sie für begründet hält, „zur Berücksichtigung" überwiesen.

Die Erledigung der Petitionen ist ein Verwaltungsgeschäft, und deshalb werden die Petitionen dem Bundesrat oder Reichskanzler überwiesen, je nachdem sie zu dem Verwaltungsressort des einen oder anderen gehören.

Petitionen, die eine Beschwerde darüber zum Gegenstand haben, daß der Petent bei einer Behörde mit seinen Ansprüchen nicht durchgedrungen sei, können der Natur der Sache nach vom Reichstag erst angenommen werden, wenn der Instanzenzug erschöpft ist; vgl. die Äußerung des Abg. Gneist in der Reichstagssitzung v. 5. Mai 1871 St.B. 567. Über Petitionen zu verhandeln, die Beschwerden gegen rechtskräftige Entscheidungen richterlicher Behörden enthalten, würde mit der Unabhängigkeit der Gerichte unver-

einbar sein; ebenso v. Rönne I S. 187. Die letzteren beiden Kategorien von Petitionen gehören daher zu denjenigen, die als zur Erörterung im Plenum ungeeignet bezeichnet werden. Der Reichstag hat ferner keine Veranlassung, sich mit Petitionen zu befassen, die nicht in seiner Geschäftssprache abgefaßt sind; das preuß. Abgeordnetenhaus hat unter diesem Gesichtspunkt beschlossen, daß Petitionen in polnischer Sprache nicht zu berücksichtigen seien; St.B. v. 11. Okt. 1862 S. 2227 ff., v. Rönne I S. 186 A. 4c.

Unter Petitionen sind Beschwerden aller Art inbegriffen. Bei dem Mangel einer gegenteiligen Bestimmung der Reichsverfassung kann kein sachliches Bedenken dagegen bestehen, daß Eingaben, die zwar keinen ausdrücklichen Antrag, aber Ausführungen enthalten, die der Reichstag als bedeutungsvoll ansieht, dem Reichskanzler zur Kenntnis überwiesen werden.

II. Die Stellung des Bundesrats und Reichskanzlers zu den Petitionen.

Art. 23 gewinnt mit seinem auf die Petitionen bezüglichen Inhalt nur dann einen befriedigenden Sinn, wenn man aus dem Recht des Reichstags, den Regierungsorganen Petitionen zu überweisen, den Schluß zieht, daß der Bundesrat und der Reichskanzler die staatsrechtliche Pflicht haben, die Petitionen und die Vorschläge des Reichstags zu beachten und zum Gegenstande ihrer Erwägung zu machen. Dagegen kann eine Verpflichtung der Regierungsorgane, ausdrücklich zu den Petitionen durch einen Bescheid Stellung zu nehmen oder gar sich der Auffassung des Reichstags anzuschließen, weder aus dem Geiste der Verfassung noch aus irgendeiner positiven Bestimmung gefolgert werden. Die Verbündeten Regierungen haben es übrigens nach dem zu A III S. 428 angeführten Schreiben des Reichskanzlers v. 14. März 1873 freiwillig übernommen, dem Reichstage in gleicher Weise wie über ihre Stellung zu den Initiativanträgen des Reichstags auch wegen ihrer Entschließungen auf die überwiesenen Petitionen spätestens bei dem Beginn jeder Session von den Beschlüssen Kenntnis zu geben, die in der vorausgegangenen Sitzungsperiode gefaßt worden sind. Darin ist keine Zusage enthalten, daß die Entschließungen noch in der laufenden Sitzungsperiode gefaßt werden und daß sie stets zu der Petition sachlich Stellung nehmen. Vielmehr können Bundesrat und Reichskanzler die zur Berücksichtigung überwiesenen Petitionen, ohne auf die Sache selbst einzugehen, aus formalen Gründen zurückweisen; vgl. v. Seydel S. 203, v. Rönne I S. 186 f., Arndt S. 146, Wagner a. a. O. S. 133.

Die Frage, welchen Wert es haben kann, sich petitionierend an ein Organ zu wenden, das seinerseits nichts anderes tun kann, als die Petition mit oder ohne Befürwortung — die aber stets unverbindlich ist — an die Regierung weiterzugeben, wird von Bornhak Arch. f. öff. Recht Bd. 16 S. 422 sehr richtig dahin beantwortet, daß es der in der Volksvertretung verkörperte Druck der öffentlichen Meinung ist, der bei der Befürwortung der Petition in den Dienst des Petenten gestellt wird. Dazu kommt noch die Autorität, die dem Reichstag als einem Faktor der Gesetzgebung innewohnt; vgl. Arndt S. 146. Aber beide Momente gehören in das Gebiet der politischen Imponderabilien; es läßt sich weder bestimmt ausdrücken, wieviel sie im allgemeinen, noch wieviel sie im einzelnen Fall bedeuten.

Sache der Regierungsorgane ist es, — unbeschadet der möglichen Rücksicht auf die Ansicht des Reichstags — nicht jedem Druck der öffentlichen Meinung nachzugeben, und gegenüber der sachlichen Überlegung der für ihre Entscheidung verantwortlichen Verwaltungsbehörden kann keine noch so große Autorität eines anderen, an dieser Entscheidung mit eigener Verantwortung nicht beteiligten Faktors ins Gewicht fallen.

Die Verhandlung über die Petitionen ist eines der Mittel, die dem Reichstag zu Gebote stehen, um Anregungen aus dem Publikum zu erhalten, und zwar eine Anregung, aus der sich, wenn der Reichstag die Petition für begründet ansieht, von selbst ein Element der Kritik und ein öffentliches, den Regierungsorganen unmittelbar zugängliches Urteil ergibt. Hierin liegt nicht eigentlich der Zweck des Art. 23 mit seiner Vorschrift über die Überweisung der Petitionen, aber eine unabweisbare Nebenwirkung, und den Ausführungen Labands I S. 282 ist darin zuzustimmen, daß durch Art. 23 die Kritik, die mit der Verhandlung über Petitionen verbunden ist, eine konstitutionelle Berechtigung erhält. Die tatsächliche Bedeutung dieser Kritik erschöpft sich aber in der Autorität, über die der Reichstag verfügt und in dem Engagement der öffentlichen Meinung, das mit der vom Reichstag geübten Kritik verbunden ist. Wenn die Regierungsorgane des Reichs sich stark genug fühlen, um unter Berufung auf ihre Verantwortlichkeit, die nicht von der Autorität des Reichstags und nicht von der Macht der öffentlichen Meinung abgeleitet ist, beiden Momenten Widerstand zu leisten, so hat die Kritik des Reichstags keinen anderen als den immer noch sehr großen Wert, ein instruktives Element für die Regierungsorgane zu bieten. Dagegen geht es zu weit, wenn Laband I S. 283 dem Reichstag in Ansehung seines aus der Bearbeitung der Petitionen sich ergebenden Rechtes zur Kritik „gewissermaßen die Stellung eines öffentlich rechtlichen Rügegerichts gegenüber den Verwaltungsbehörden" zuschreibt. Ein Gericht wird dadurch gekennzeichnet, daß seine Entscheidungen verpflichtend sind, und gerade dies fehlt dem Reichstage, wie Laband selbstverständlich auch anerkennt. Deshalb kann die Richtigkeit des Bildes nicht zugegeben werden. Es sind zeitweise, wenn auch nicht der Reichstag in seiner Mehrheit, so doch einzelne Abgeordnete oder Fraktionen geneigt gewesen, das Recht der Kritik etwas weit aufzufassen, sodaß die Kritik in ideale Konkurrenz mit der dem Reichstag unzweifelhaft nicht zustehenden Befugnis kam, von den Regierungsorganen bestimmte Maßregeln der Exekutive — Handlungen oder Unterlassungen — zu verlangen. Von den Vertretern der Verbündeten Regierungen ist ein solches Verlangen stets — ohne Rücksicht auf seine materielle Begründung — als Kompetenzüberschreitung abgelehnt worden; vgl. das Schreiben des Fürsten Bismarck an den Präsidenten des Reichstags v. 2. Mai 1883 St.B. 2257.

D. Interpellationen.

I. Ihre politische Bedeutung.

Unter Interpellationen versteht man förmliche Anfragen, die in der Volksvertretung von einem oder mehreren Abgeordneten an die Vertreter der Regierung gerichtet werden, um Auskunft über Regierungsmaßregeln zu erhalten, auf die sich die politische Verantwortlichkeit der interpellierten

Regierungsvertreter erstreckt. Auch ist den Interpellationen charakteristisch, daß sie nicht mit den anderen Gegenständen der Tagesordnung in Verbindung zu stehen brauchen. Sie beziehen sich vorzugsweise auf Maßregeln und Ereignisse, die eben erst geschehen sind oder zu denen Stellung zu nehmen die Volksvertretung bisher noch keine Gelegenheit hatte, sei es weil sie erst vor kurzer Zeit zu ihrer Kenntnis gelangt sind, sei es weil die Volksvertretung erst zusammengetreten ist. In gleicher Weise wie Regierungsmaßregeln werden Ereignisse jeder Art zur Sprache gebracht, die als eine unmittelbare oder mittelbare Folge von Regierungsmaßregeln aufgefaßt werden oder denen man glaubt mit Regierungsmaßregeln vorbeugend oder heilend begegnen zu können, um nicht wünschenswerte Folgen für den einzelnen Fall zu beseitigen oder um Wiederholungen gleichartiger Fälle für die Zukunft zu verhindern. In der Interpellation ist meistens ein kritisches Element enthalten; selten wird es sich nur um den Zweck der Information handeln. Die Regierung soll zum Sprechen veranlaßt werden, damit die in der Volksvertretung verkörperte öffentliche Meinung zu den Beweggründen der Regierung Stellung nehmen kann; die politische Verantwortlichkeit der Regierung soll dadurch geltend gemacht werden, daß die Aufmerksamkeit weiter Kreise auf die Frage, die den Gegenstand der Interpellation bildet, hingelenkt wird. Oft wird unter diesem Gesichtspunkt die Interpellation durchaus den Wünschen der Regierung entsprechen und ihren Zwecken förderlich sein, weil die Regierung, wenn ihr Vorhaben oder ihr bisheriges Verhalten — z. B. in der auswärtigen Politik — von der öffentlichen Meinung gebilligt wird, sich auf die öffentliche Meinung stützen kann. Ebenso kann es der Regierung nur erwünscht sein, wenn die Interpellation mit der sich anschließenden Verhandlung den Erfolg hat, daß Mängel der Verwaltung in den unteren Instanzen aufgedeckt werden, und zwar Mängel, deren Bedeutung nicht mit einem einzelnen Fall erschöpft ist — sonst bedarf es keiner Interpellation, sondern nur einer einfachen Anzeige — vielmehr Mängel, die symptomatisch sind und darauf hinweisen, daß da oder dort die Verwaltung nicht im Einklang mit den Zielen der allgemeinen Staatspolitik steht. In dieser Kontrolle durch einen von der Regierung unabhängigen Faktor liegt ein wirksamer Schutz gegen denkbare Schäden des büreaukratischen Systems. Die Volksvertretung hat dabei keine entscheidende Stimme; sie bringt die als Mängel und Fehler empfundenen Ereignisse nur zur Kenntnis der Regierung; aber in der Autorität, die der Majorität eines starken Parlaments innewohnt, und in dem Engagement der öffentlichen Meinung, das mit der Diskussion im Parlament verbunden ist, liegen Momente von so realpolitischem Gewicht, daß die Berücksichtigung der Beschlüsse des Parlaments, soweit sie sachlich gerechtfertigt sind, gesichert ist, obgleich staatsrechtlich diese Beschlüsse den Entscheidungen der Regierung gegenüber nichts anderes darstellen als Wünsche und unverbindliche Vorschläge.

II. Das Interpellationsrecht des Reichstags.

Die Reichsverfassung enthält keine positive Bestimmung, die dem Reichstag die Befugnis zu Interpellationen ausdrücklich einräumt. Doch übt der Reichstag, seitdem er besteht, diese Befugnis praktisch aus und sein Recht hierzu ist in unbezweifelter Geltung. Im konst. Reichstag wurden einige

Amendements, welche die ausdrückliche Festsetzung des Interpellationsrechts bezweckten, zu Art. 23 gestellt, aber als überflüssig abgelehnt — St.B. 446 ff.; vgl. v. Seydel S. 203, Arndt S. 147, v. Rönne I S. 268 A. 3. Auch ein dem Art. 60 Abs. 2 der preuß. Verf.Urk. entsprechendes Amendement, wonach jede Kammer die Gegenwart der Minister verlangen kann, wurde abgelehnt, nachdem Fürst Bismarck in der Sitzung v. 29. März 1867 St.B. 445 auf die Zwecklosigkeit der Bestimmung hingewiesen und insbesondere ausgeführt hatte, daß die Verbündeten Regierungen selbst das größte Interesse hätten, im Reichstag vertreten zu sein, daß sie aber durch eine derartige Bestimmung noch nicht gezwungen seien, Auskunft zu geben und daß, wenn es ihnen aus besonderen politischen Gründen angezeigt erscheine zu schweigen, es zwecklos wäre, ihre Vertreter zum Erscheinen vor dem Reichstag zu nötigen, wo aus ihrer schweigenden Anwesenheit leicht der Schluß gezogen werden könnte, daß sie den Ausführungen der Abgeordneten zustimmten.

Eine Auskunftspflicht besteht also für die Verbündeten Regierungen nicht. Gleichwohl hat das Recht der Interpellation aus den zu I angeführten Gründen erhebliche realpolitische Bedeutung, und es kann der Ansicht Labands I S. 284, daß die Interpellation überhaupt nicht als ein dem Reichstag zustehendes Recht, sondern nur als eine tatsächliche Erscheinung wie die auch vielen anderen Menschen zukommende Fähigkeit an die Regierung Fragen zu stellen, aufzufassen sei, nicht uneingeschränkt zugestimmt werden. Die Verbündeten Regierungen und die Reichsverwaltung sind zwar zur Auskunft nicht verpflichtet, aber sie lehnen ebenso wie es in den Einzelstaaten geschieht, die Beantwortung der im Wege der Interpellation gestellten Fragen nur ausnahmsweise und nur aus sachlichen Gründen ab, also entweder wenn es sich um Angelegenheiten handelt, auf die sich ihr Verantwortlichkeit nicht erstreckt, weil sie zur Zuständigkeit der Einzelstaaten gehören, oder wenn der Gegenstand der Interpellation in das Gebiet der ausschließlichen Prärogative des Kaisers fällt (Begnadigungen, Angelegenheiten des Militärkommandos) oder wenn es sich um Fragen handelt, die noch nicht spruchreif sind und deren Lösung durch vorzeitige Besprechung erschwert werden kann, z. B. schwebende Angelegenheiten der Gesetzgebung, oder um Angelegenheiten, deren Geheimhaltung aus Gründen der Staatssicherheit geboten ist, z. B. Fragen der auswärtigen Politik und militärische Maßregeln. Die Verbündeten Regierungen verweigern also nach stets geübter Praxis, der eine gewisse staatsrechtliche Bedeutung innewohnt, die Beantwortung nicht deshalb, weil sie dem Reichstag die Legitimation bestreiten, die zur Kompetenz des Reichs gehörigen öffentlichen Interessen in kritischer Form zur Sprache zu bringen. Privatpersonen würde man nur das Recht zugestehen, Beschwerden zu erheben und Fragen zu stellen, an denen sie ein persönliches Interesse haben, Vereinen und sonstigen öffentlichen oder privaten Verbänden auch nur bezüglich der Interessensphäre, die ihnen eigentümlich ist.

Über das Verfahren des Reichstags bei Interpellationen enthält die Geschäftsordnung im § 32 ff. Bestimmungen, die an die Tatsache anknüpfen, daß der Gegenstand der Interpellationen von der Tagesordnung abseits liegt. Durch die Geschäftsordnung ist das Recht zur Interpellation nicht geschaffen, sondern durch die konstitutionelle Gewohnheit; deshalb kann es auch durch die Geschäftsordnung mit Wirkung gegenüber den Verbündeten Regierungen nicht erweitert werden.

III. Die sachlichen Grenzen des Interpellationsrechts.

Der Ansicht Zorns I S. 240 f., daß die Zuständigkeit des Reichstags für Interpellationen sich über jede Sphäre des öffentlichen Lebens im Reiche erstreckt, würde zuzustimmen sein, wenn der Reichstag das einzige Parlament innerhalb des Reichs wäre. Da aber die Einzelstaaten auch ihre Volksvertretung haben, so erfordert es nicht nur die Ökonomie der Geschäftsverteilung, sondern auch die Rücksicht auf die Stellung der Parlamente der Einzelstaaten, daß die verfassungsmäßigen Grenzen zwischen der Zuständigkeit des Reichs und der der Einzelstaaten auch auf dem Gebiet der Interpellationen festgehalten werden, da sonst Konflikte zwischen dem Reichstag und den Volksvertretungen der Einzelstaaten kaum zu vermeiden wären, zumal diese Parlamente auf anderen Wahlsystemen beruhen, und deshalb für viele Fragen, die Gegenstand der Interpellation sein können, die politischen Auffassungen grundsätzlich verschieden sind. Es muß also vermieden werden, daß der Reichstag und die einzelstaatlichen Landtage ein und dieselbe Frage vor das Forum ihrer Interpellation ziehen können. Unter diesem Gesichtspunkt kann die Zuständigkeit des Reichstags nicht anerkannt werden für Fragen darüber, ob Reichsgesetze, deren Ausführung den Einzelstaaten obliegt, im konkreten Falle gehörig ausgeführt werden, weil dafür, daß die Behörden der Einzelstaaten ihre Pflicht tun und daß in den Einzelstaaten die erforderlichen Ausführungsvorschriften erlassen werden, die Regierungen der Einzelstaaten ihren Landtagen verantwortlich sind. Anders läge der Fall, wenn der Fehler in dem Reichsgesetze selbst oder in Ausführungsvorschriften, die vom Reich erlassen sind, gefunden würde. Dann handelt es sich um eine reine Reichsangelegenheit und die Zuständigkeit des Reichtstags ist nicht zu bezweifeln. Die Kompetenz des Reichs, die durch das dem Kaiser gemäß Art. 17 zustehende Aufsichtsrecht über die Ausführung der Reichsgesetze in den Einzelstaaten begründet wird, kann wegen der konkurrierenden Kompetenz der Landtage nicht schlechthin auf das Gebiet übertragen werden, auf dem der Reichstag die Fähigkeit hat, Interpellationen an die Reichsverwaltung zu richten. Es ist z. B. unter Verneinung der Zuständigkeit des Reichstags die Beantwortung von Interpellationen abgelehnt worden, die darauf gestützt wurden, daß die preußische Regierung in Landesteilen, in denen ein Teil der Bevölkerung die polnische Sprache gebraucht, die Reichsgesetze zu Ungunsten dieser Bevölkerung ausführe, da die letztere bei Anwendung der Reichsgesetze grundsätzlich differentiell behandelt werde; vgl. Erklärung des Reichskanzlers Fürst Bülow in der Reichstagssitzung v. 7. Juni 1902 St.B. 5475 D.

Eine Begrenzung unter anderem Gesichtspunkte ergibt sich für das dem Reichstag zu Interpellationen freistehende Gebiet aus der ausschließlichen Prärogative des Kaisers für gewisse Materien und aus der Unabhängigkeit der Gerichte. Interpellationen z. B. wegen Anordnungen, die in Militärangelegenheiten auf Grund der kaiserlichen Kommandogewalt gegeben sind, sowie wegen Begnadigungen, mögen sie auch vom Kaiser in seiner Eigenschaft als solcher, nicht als König von Preußen erlassen sein, sind unzulässig, weil sich die Verantwortlichkeit der Regierungsorgane nicht hierauf erstreckt und es außer ihrer Macht steht, diese Anordnungen irgendwie zu beeinflussen. Dasselbe gilt von Angelegenheiten, die zur Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte gehören, ohne Rücksicht darauf, ob sie noch

schweben oder bereits rechtskräftig entschieden sind. Interpellationen auf dem Gebiete der auswärtigen Politik sind nicht prinzipiell unzulässig. Die Reichsverwaltung pflegt für Information des Reichstags Sorge zu tragen, indem fast in jedem Jahre bei Gelegenheit der Etatsberatung ein Überblick über die geschehenen Ereignisse, die abgewickelten Geschäfte und oft sogar über die vorhandenen Zustände der auswärtigen Politik vom Reichskanzler oder seinem Stellvertreter gegeben wird; neuerdings werden, um die Information noch vollständiger zu machen, auch Aktenauszüge im Druck vorgelegt. Dagegen pflegt sich die Reichsverwaltung im Interesse der Staatssicherheit und guter internationaler Beziehungen sowie um den schwebenden Verhandlungen der Diplomatie nicht vorzugreifen, in der Regel nicht über unerledigte Geschäfte der auswärtigen Politik, über ihre Absichten und Motive auf diesem Gebiet auszusprechen, und hier ist dem Reichstag die Befugnis zu Interpellationen nicht gewohnheitsmäßig zugestanden; vgl. die Erklärung des Fürsten Bismarck in der Sitzung des preuß. Abgeordnetenhauses v. 17. Dez. 1868 St.B. 861.

E. Adressen.

Eine dem Art. 81 der preuß. Verf.Urk. entsprechende Bestimmung, wonach der Landtag das Recht hat Adressen an den König zu richten, enthält die Reichsverfassung nicht. Doch ergibt sich aus den Verhandlungen des konst. Reichstags über den Art. 23 für Adressen dasselbe wie für Interpellationen. Amendements, durch die das Recht ausdrücklich festgestellt werden sollte, wurden abgelehnt, nachdem von einigen Abgeordneten ausgeführt worden war, daß dieses Recht dem Reichstag auf Grund seiner staatsrechtlichen Stellung ohne weiteres zustehe (St.B. 445 ff.). Der Reichstag hat in der Voraussetzung, daß ihm das Recht nicht streitig gemacht wird, im §§ 67, 68 der G.O. nähere Bestimmungen über die Behandlung der Adresse getroffen. Danach sind nur Adressen vorgesehen, die an den Kaiser gerichtet werden, nicht auch solche an den Bundesrat. Es wird nämlich mit Rücksicht auf Art. 12, 16 R.V. angenommen, daß dem Reichstag gegenüber nur der Kaiser die Regierungsgewalt des Reichs repräsentiert; vgl. v. Rönne I S. 269, Wagner in Hirth's Annalen 1906 S. 139. — Laband I S. 285 A. 3, v. Seydel S. 203, Meyer § 128 A. 6 halten auch Adressen an den Bundesrat für zulässig. Die Frage dürfte ohne praktische Bedeutung sein. Dem Bundesrat gegenüber wird für den Reichstag der Weg der Resolution einfacher sein.

Der Kaiser ist nicht verpflichtet auf die Adressen eine Antwort zu geben, geschweige denn die in der Adresse geäußerten Wünsche zu erfüllen. Gleichwohl ist die Anerkennung des Rechts der Adresse für den Reichstag nicht völlig bedeutungslos, weil darin — ähnlich dem Verhältnis, das für die Interpellationen gilt — zugleich die Anerkennung liegt, daß der Reichstag legitimiert ist, auch in Angelegenheiten die außerhalb des Gebiets der Gesetzgebung liegen, seine Ansicht dem Kaiser vorzutragen.

F. Information des Reichstags durch Vorlegung tatsächlichen Materials.

Petitionen, Interpellationen und Adressen geben dem Reichstage Mittel an die Hand, auch Angelegenheiten, die nicht in das Gebiet seiner gesetz-

gebenden Kompetenz, sondern in das der Exekutivgewalt der Regierungsorgane fallen, zur Erörterung zu bringen, und zwar mit der Tendenz der Kritik. Ein weiteres Feld für diesen Teil seiner Wirksamkeit ergibt sich daraus, daß die Reichsverwaltung dem Reichstag über die Ausführung gewisser Reichsgesetze periodisch Verwaltungsberichte vorlegt, die dem Reichstag gestatten, sich ein Urteil über die sich hierauf erstreckende Tätigkeit und über die Wirkungen der Gesetze zu bilden, und ihm für den zukünftigen Ausbau dieser Gesetzgebung Material liefern. Einen Anspruch auf derartige Mitteilungen hat der Reichstag nur dann, wenn die Berichterstattung an den Reichstag reichsgesetzlich vorgeschrieben ist (Beispiele dafür bei Laband I S. 281 A. 3). Darüber hinaus legt die Reichsverwaltung dem Reichstage aus freien Stücken Material vor, selbst in Angelegenheiten, bei denen es sich nicht um die Ausführung bestimmter Reichsgesetze handelt, z. B. die Aktenauszüge über einzelne Fragen der auswärtigen Politik. Hier waltet offenbar die Tendenz ob, in dem Reichstag dasjenige Organ, das in Ansehung der Reichsgesetzgebung einen mit der Regierung gleichberechtigten Faktor bildet und mit dem in allen großen Fragen zusammenzugehen die Verbündeten Regierungen angewiesen sind, und mit dem Reichstag zugleich die öffentliche Meinung für bedeutungsvolle Verwaltungsfragen zu interessieren, da die wenn auch nur beratende Mitwirkung der Volksvertretung, mag sie beifällig oder kritisch sein, in jedem Falle anregend ist.

Dabei handelt es sich nur um freiwillige Leistungen der Reichsverwaltung. Ein einseitiger Beschluß des Reichstags, daß ihm über die Ausführung des einen oder anderen Reichsgesetzes oder über diese oder jene Verwaltungsmaßregel Bericht zu erstatten sei, wäre wirkungslos, wenn er nicht vom Bundesrat oder von der Reichsverwaltung — je nach dem Ressort, um das es sich handelt — genehmigt wird; vgl. Zorn I S. 242.

Allen diesen Berichten ist charakteristisch, daß der Reichstag ihnen gegenüber keine entscheidende Stellung hat. Er kann sie einfach zur Kenntnis nehmen oder kritisch beurteilen und Erörterungen aller Art daran knüpfen; ein Beschluß aber wäre gegenstandslos. Dagegen gibt es auch Berichte, in Ansehung deren der Reichstag zu beschließen hat, ob er den Inhalt genehmigen oder ablehnen will, und aus der Ablehnung entspringt eine Verantwortlichkeit der Reichsverwaltung. Dies gilt für den Bericht, der die gemäß Art. 72 R.V. zu legende Rechnung enthält, ferner für die Berichte der Reichsschuldenkommission auf Grund des Ges. v. 27. Jan. 1875 R.G.Bl. S. 18 § 5 und v. 23. Mai 1873 R.G.Bl. S. 117 § 13. In keinem Falle darf der Reichstag in die Verwaltung unmittelbar eingreifen, um sich Informationen zu verschaffen. Es ist insbesondere nicht zulässig, daß er sebst Ermittelungen anstellt, um irgend welche Vorgänge der Verwaltung oder sonstige Ereignisse festzustellen. Entsprechende Anträge, die im konst. Reichstag als Amendements zu Art. 23 gestellt wurden, sind abgelehnt worden (St.B. 448, 450). In der Session von 1868 wurde noch folgendes Amendement zu Art. 23 gestellt: „Der Reichstag hat das Recht, behufs seiner Information Kommissionen zur Untersuchung von Tatsachen zu ernennen. Die Behörden sind gehalten, diesen Kommissionen bei Ausübung ihrer Amtspflicht, innerhalb der Grenzen ihres Kommissoriums die geforderte Unterstützung zu gewähren.“ Auch dieser schon stark eingeschränkte Antrag wurde abgelehnt St.B. I S. 258ff. In der Literatur besteht darüber

Einigkeit, daß der Reichstag keinen unmittelbaren Zwang gegen irgend jemand ausüben kann, sich als Zeuge oder Sachverständiger vernehmen zu lassen, bestritten ist aber, ob der Reichstag berechtigt ist, Auskunftspersonen oder Sachverständige mündlich oder schriftlich, ohne einen Zwang gegen sie auszuüben, zu vernehmen. Dafür ist v. Seydel S. 203 und Wagner a. a. O. S. 141, dagegen u. a. Arndt S. 148. Der letzteren Ansicht ist beizutreten. Der Reichstag ist nach der Verfassung das Organ der Gesetzgebung und in dieser Eigenschaft dem Bundesrat grundsätzlich gleichberechtigt. Darüber hinaus hat er nur die Funktionen, die ihm in der Verfassung ausdrücklich beigelegt sind oder bezüglich deren die Entstehungsgeschichte der Verfassung klar ergibt, daß sie nur deshalb nicht in der Verfassung ausdrücklich genannt wurden, weil sie als selbstverständlich angesehen worden sind. Hinsichtlich des Rechts Enqueten zu veranstalten und eigenmächtig — ohne Mitwirkung der Regierungsorgane — durchzuführen, ergibt sich aus den Verhandlungen des konst. Reichstags, daß dieses Recht dem Reichstag nicht zugestanden werden sollte. Man kann hier nicht allgemeine Rechtsgrundsätze anwenden, die jedermann gestatten, andere Personen, ohne einen Zwang gegen sie auszuüben, zu vernehmen, sondern der Reichstag steht unter denselben einschränkenden Bestimmungen wie Verbände politischer Natur. Sein Wirkungskreis beschränkt sich streng auf die durch die Verfassung gezogenen Grenzen. Dem einzelnen Abgeordneten kann dagegen natürlich nicht verwehrt werden, wen immer er will, zu seiner Information zu fragen oder, wenn man es so nennen will, zu vernehmen. Der Staatssekretär des Innern Graf Posadowsky-Wehner erklärte in der Reichstagssitzung v. 12. Mai 1906 St.B. 3138B, als der Antrag, den Reichstagsmitgliedern freie Fahrt auf sämtlichen Eisenbahnlinien des Deutschen Reichs zu gewähren, damit begründet wurde, daß die Abgeordneten selbst Erhebungen an Ort und Stelle vornehmen wollten, daß es nach Ansicht der Verbündeten Regierungen Sache der Exekutive sei, Erhebungen anzustellen und Tatsachen zu erforschen, daß diese Aufgabe aber nicht innerhalb eines parlamentarischen Mandats liege.

In der Petitions-Kommission ist in neuerer Zeit die Frage praktisch geworden, ob der Reichstag ein Recht auf die Einsicht von Gerichtsakten habe, und die Kommission hat entsprechend den Ausführungen des Regierungsvertreters angenommen, daß der Reichstag nicht das Recht hat, Akten unmittelbar einzufordern und in ihrer Mehrheit nahm die Kommission an, daß der Reichstag zwar den Reichskanzler ersuchen könne, die übersendung von Akten an den Reichstag zu vermitteln, daß der Reichstag aber keinen Anspruch darauf habe, daß diesem Ersuchen stattgegeben werde; Bericht v. 23. Mai 1906 Anl. der 11. Leg.-Per. Sess. 2 Bd. 6 S. 4807 Nr. 494. Dieser Standpunkt ist richtig. Es ist ein allgemeiner Grundsatz, daß an andere Organe als öffentliche Behörden Akten zur Einsicht nicht überlassen werden, und der Reichstag gehört nicht zu den öffentlichen Behörden; er kann deshalb nicht alle Befugnisse in Anspruch nehmen, die öffentlichen Behörden zustehen. Dieser Anspruch würde auch nicht im Einklang mit dem Umstand stehen, daß im Gegensatz zu allen öffentlichen Behörden der Reichstag keine gesetzliche Verantwortung dafür übernimmt, daß er sich in Angelegenheiten der Verwaltung bei seiner Beurteilung an das geltende Recht gebunden fühlt und objektiv zu Werke geht. Er würde vielmehr nur seiner

Bestimmung gemäß handeln, wenn er in Angelegenheiten jeder Art nur den politischen Gesichtspunkten folgt, die von der jeweiligen Mehrheit getragen werden. Auch die Verschwiegenheit über den Inhalt der Akten würde durch keine positive Bestimmung gesichert sein, abgesehen davon, daß, wenn die Akten nicht nur den Kommissionen sondern auch dem Plenum zugänglich gemacht werden sollen, die Veröffentlichung des Akteninhalts sich aus der Öffentlichkeit der Verhandlungen ohne weiteres ergeben würde.

Artikel 24.

Die Legislaturperiode des Reichstages dauert fünf Jahre. Zur Auflösung des Reichstags während derselben ist ein Beschluß des Bundesrats unter Zustimmung des Kaisers erforderlich.

I. Die Dauer der Legislaturperiode.

Die jetzige Fassung des Art. 24 beruht auf dem Ges. v. 19. März 1888 R.G.Bl. S. 110. Bis dahin dauerte die Periode nur drei Jahre.

Die Reichsverfassung bestimmt den Begriff der Legislaturperiode nicht. Art. 24 ist aus der gleichlautenden Bestimmung des Art. 73 der preuß. Verf.Urk. übernommen. Auch dort findet sich keine Legaldefinition. Nach dem Wortsinn aber kann die „Legislaturperiode" nur denjenigen Zeitabschnitt bedeuten, in welchem das Parlament zur Beschlußfassung über Gesetze berufen und befähigt ist.

Es ist streitig, ob die Legislaturperiode mit dem Tage der Wahlen oder mit der Eröffnung des Reichstags beginnt. Die erstere Ansicht vertreten u. a. Laband I S. 315 A. 1 und D.Jur.Zeit. 1902 S. 489, v. Seydel S. 204, v. Rönne I S. 252, Meyer S. 447 A. 3, Anschütz Encyklopädie S. 553, v. Jagemann S. 130, Perels im Arch.f.öff.Recht Bd. 19 S. 1ff., Müller-Meiningen in Hirth's Annalen 1902 S. 724. — Dagegen Arndt S. 133, Kommentar 192, D.Jur.Zeit. 1902 S. 477, Hirth's Annalen 1903 S. 721ff., Herrfurth D.Jur.Zeit. 1898 S. 2ff., Reincke S. 179, Bornhak Preuß. Staatsrecht I S. 391, v. Stengel Preuß. Staatsrecht S. 81.

Die Frage bekam i. J. 1903 eine gewisse praktische Bedeutung, als es mit Rücksicht auf die Geschäftslage des Reichstags zweifelhaft wurde, ob der dem Reichstage unter d. 19. Nov. 1901 vorgelegte Entwurf eines Zolltarifgesetzes noch würde innerhalb der 10. Leg.-Per. erledigt werden können, wenn man den Beginn dieser Periode vom Wahltage des Jahres 1898 und nicht vom Tage des ersten Zusammentritts des Reichstags an berechnete.

Was die Stellung der Praxis zu dieser zweifelhaften Frage betrifft, so spricht für die Ansicht, daß der Wahltag maßgebend sei, eine Bemerkung in den Motiven des Wahlgesetzes — Anl. 1869 Bd. 3 S. 143 Nr. 17 — „daß die erste Legislaturperiode des Reichstags am 31. Aug. 1870 ihr Ende erreiche, da die allgemeinen Wahlen für diese Legislaturperiode am 31. Aug. 1867 vollzogen wurden", Es liegt aber die Vermutung nahe, daß es sich hierbei nur um eine persönliche Ansicht des Verfassers der Motive handelt, daß die Bemerkung von den verantwortlichen Regierungsorganen übersehen worden ist und daß, wenn dies nicht der Fall gewesen wäre, insbesondere Fürst Bismarck sie nicht gebilligt hätte. In Preußen

ist nämlich von Anfang an, d. h. seit 1850, namentlich auch durch den (jetzt aufgehobenen) Art. 66 der preuß. Verf.Urk. die dem Art. 24 R.V. entsprechende Bestimmung des Art. 73 dahin ausgelegt worden, daß der Tag des ersten Zusammentritts der Kammer maßgebend sei; vgl. Metzel, Handbuch für das preuß. Herrenhaus Anm. zu Art. 73, auch bei v. Rönne I S. 252 A. 1 angeführt. Diese Praxis fand eine ausdrückliche Bestätigung in dem am 5. Okt. 1873 an den König erstatteten Bericht des preuß. Staatsministeriums — Reichsanzeiger 1873 Nr. 239 — der sich ex professo mit der Frage beschäftigte und mit Bezug auf die am gleichen Tage angeordnete Auflösung des Abgeordnetenhauses (Ges.S. S. 457) folgende Stelle enthielt: „Das gegenwärtige Haus der Abgeordneten ist am 14. Dez. 1870 zum ersten Male zusammengetreten. Nach Art. 73 der Verf.Urk. v. 31. Jan. erlischt deshalb das Mandat desselben mit d. 14. Dez. 1873". Mit Rücksicht hierauf und auf den Umstand, daß damals wie später das Reich und Preußen denselben leitenden Staatsmann hatte, ist es schwer, an eine bewußte Verschiedenheit der Praxis zu glauben.

Von den Anhängern des Standpunkts, daß der Wahltag maßgebend sei, wird besonderes Gewicht auf das Reichsgesetz v. 21. Juli 1870 B.G.Bl. S. 498 gelegt, dessen einziger Artikel lautet: „Die Legislaturperiode des am 31. Aug. 1867 gewählten Reichstags wird für die Dauer des gegenwärtigen Krieges mit Frankreich, jedoch nicht über die Dauer des gegenwärtigen Krieges hinaus, verlängert". Man braucht der Fassung dieses Gesetzes nicht mehr Bedeutung beizulegen als den Motiven des Wahlgesetzes und kann sie aus den gleichen Gründen und Umständen erklärlich finden. Es ist nicht richtig, daß hier eine gesetzliche Festlegung und Anerkennung des Standpunktes zu finden ist, daß der Wahltag für den Beginn der Legislaturperiode maßgebend sei. Denn in dem bestimmenden Teile des Gesetzes ist hierüber nichts enthalten Die Anführung des Wahltages spielt in Ansehung der Bestimmung, die das Gesetz gibt, keine andere Rolle, als daß sie zur Bezeichnung der Identität des Reichstags dient, für den die Verlängerung der Legislaturperiode angeordnet wird. Es ist nicht zu bestreiten, daß dem Verfasser des Gesetzentwurfs vorgeschwebt hat, sein Motiv für die Berechnung der Legislaturperiode im Gesetz zum Ausdruck zu bringen, aber da dies nicht in bestimmender Form geschehen ist, so hat die Hervorhebung des Wahltags in dem Gesetz keine andere Bedeutung, als Rechtsausführungen und Ansichten, die in den Gründen eines gerichtlichen Urteils, aber nicht im Urteilstenor wiedergegeben sind. übrigens lag auch von dem gegenteiligen Standpunkt aus eine sachliche Notwendigkeit für das Gesetz vor, weil ohne dieses Gesetz die Legislaturperiode, wenn auch nicht am 31. Aug. 1870, so doch am 10. Sept. 1870 hätte aufhören müssen, da der damalige Reichstag am 10. Sep. 1867 einberufen worden war. Mindestens von der preußischen Regierung und dem ersten Reichskanzler kann in dem Gesetz die reichsgesetzliche Emanation eines Prinzips über die Festlegung der Legislaturperiode nicht gefunden worden sein, da sonst unmöglich vom Staatsministerium der in dem Bericht von 1873 kundgegebene Standpunkt hätte eingenommen werden können.

Gegen die Ausführungen von Müller-Meiningen in Hirth's Annalen 1902 S. 726 ist festzustellen, daß es für die Praxis des Reichs nicht viel beweist, wenn die Neuwahlen des Reichs bisher im allgemeinen ungefähr

an demjenigen Kalendertage stattgefunden haben, der durch seine Benennung und Zahl dem Kalendertage entsprach, an dem die letztvorausgegangenen Wahlen vorgenommen wurden. Denn die Berechnung der Periode nach dem Tage der Eröffnung führt, wie Herrfurth a. a. O. S. 1 mit Recht ausführt, für das Reich zu der auch aus praktischen Gründen befriedigenden Konsequenz, daß die Neuwahlen schon vor dem Ablauf der Legislaturperiode stattfinden können, weil die Reichsverfassung eine dem Art. 75 der preuß. Verf.Urk. entsprechende Bestimmung nicht enthält. Aus dem Zeitpunkt des Wahltages, wenn er vor den nach dem Tage der Eröffnung des Reichstags berechneten Ablauf der Periode fällt, würde deshalb ein Schluß auf die Praxis des Reichs nicht gezogen werden können. Übrigens wurden, wie Müller-Meiningen auch anführt, i. J. 1881 die Neuwahlen am 27. Okt. vorgenommen, während die letzten Neuwahlen am 30. Juli 1878 stattgefunden hatten. Andererseits kann im Sinne des entgegengesetzten Standpunktes kein besonderes Gewicht auf die von Arndt, Hirth's Annalen 1903 S. 721 ff., in diesem Zusammenhange angeführten Bestimmungen der §§ 1, 9 der G.O. des Reichstags gelegt werden. Wenn dort gesagt ist, daß beim Eintritt einer neuen Legislaturperiode das Haus unter dem Vorsitz seines ältesten Mitgliedes zusammentritt, so ist damit noch nicht der umgekehrte Satz ausgesprochen, daß, wenn das Haus zusammentritt bez. der Präsident gewählt wird (§ 9), gleichzeitig eine neue Legislaturperiode beginnt. Ebenso ist auf den von Arndt a. a. O. S. 736 angeführten Passus der Thronrede, die bei Eröffnung des Reichstags v. 6. Dez. 1898 gehalten wurde, kein allzu großes Gewicht zu legen. Dort ist der Tätigkeit des Reichstags in der „bevorstehenden" Legislaturperiode gedacht. Aber da der Streitfrage über den Beginn der Legislaturperiode erst aus Anlaß der Verhandlungen über den Zolltarif i. J. 1902 größeres Interesse geschenkt worden ist, so ist es nicht wahrscheinlich, daß man seitens der Reichsverwaltung i. J. 1898 an diese Streitfrage überhaupt gedacht hat, und noch unwahrscheinlicher ist es, daß zu einer derartigen, überwiegend auf dem Gebiete der juristischen Technik liegenden, und überdies recht zweifelhaften Frage gerade in der Thronrede Stellung genommen werden sollte. Unter ähnlichem Gesichtspunkt kann aber auch nicht aus der Thronrede v. 3. Dez. 1903 für den entgegengesetzten Standpunkt ein Schluß gezogen werden. Dort heißt im Auftrage des Kaisers der Reichskanzler den Reichstag „am Beginn der ersten Tagung der neuen Legislaturperiode" willkommen. Hier ist der damals auch schon in der Presse viel erörterten Streitfrage dadurch Rechnung getragen, daß — wahrscheinlich mit Absicht — eine indifferente, ausweichende Wendung gewählt wurde, damit nicht die Thronrede für den einen oder anderen Standpunkt festgelegt werden könnte; anderer Ansicht: Perels a. a. O. S. 20. Aus demselben Grunde ist das von Perels S. 19 angeführte Schreiben des Stellvertreters des Reichskanzlers nicht beweiskräftig. Dieses Schreiben erging unter d. 21. März 1903 an sämtliche Bundesregierungen und begann wie folgt: „Die Wahlperiode des gegenwärtigen Reichstags läuft mit dem 16. Juni ab. Es ist daher geboten, ohne jeden Verzug alle erforderlichen Vorbereitungen für die Neuwahlen . . . . zu treffen" (Norddeutsche Allgemeine Zeitung v. 4. April 1903 Nr. 80 Hauptblatt). Es entspricht nicht der Praxis der verantwortlichen Regierungsorgane zu juristischen Streit-

fragen ohne Not eine verpflichtende Stellung einzunehmen. Wenn dies in dem genannten Schreiben hätte geschehen sollen, wäre sicherlich, anstelle des zweifelhaften Ausdrucks „Wahlperiode", die klare Bezeichnung „Legislaturperiode" gewählt worden. Wenn man berücksichtigt, daß im Sinne des gegenteiligen Standpunkts für das Reich Neuwahlen vor Ablauf der Legislaturperiode zulässig sind, so ist es sogar möglich, daß die Reichsverwaltung bei dem genannten Schreiben unter „Wahlperiode" einen mit dem der „Legislaturperiode" sich nicht deckenden Begriff verstanden hat.

Aus der Praxis des Reichs lassen sich also sichere Anhaltspunkte für die eine oder andere Ansicht nicht gewinnen. Die preußische Praxis verfolgt bestimmt den Weg, die Eröffnung des Landtags als Beginn der Legislaturperiode zu behandeln. Natürlich ist der Standpunkt der preußischen Staatsregierung für die Reichsverwaltung nicht formell bindend, aber die Rechtslage ist in Preußen nicht anders als im Reich und die Voraussetzungen für die Lösung sind daher genau dieselben.

Die Materialien der Reichsverfassung enthalten über die Einführung des Art. 24 nichts näheres, weil die Bestimmung aus der preuß. Verf.Urk. ohne weiteres übernommen wurde. Aus den Materialien der preuß. Verf.Urk., insbesondere aus den Protokollen der von der National-Versammlung eingesetzten Verfassungskommission ergibt sich, wie von Laband in der D.Jur.Zeit. 1902 S. 491 dargelegt ist, ein Hinweis, daß die Bezeichnung „Legislaturperiode" gewählt wurde, um zum Ausdruck zu bringen, daß die Mandate aller Abgeordneten, auch der durch Stich- und Nachwahlen gewählten, zu dem gleichen Endtermin erlöschen sollten. Folgt man aber dieser Ansicht, so kann der Begriff der „Legislaturperiode" im Reich nichts anderes bedeuten als in Preußen.

Auch der von Müller-Meiningen a. a. O. S. 725 erhobene Einwand, daß für Preußen die Frage mit Rücksicht auf Art. 76 der Verf.Urk. anders liege als für das Reich, kann nicht als begründet anerkannt werden; Art. 76 bestimmt, daß der Landtag „regelmäßig" in der Zeit von Anfang November bis Mitte Januar „und außerdem, so oft es die Umstände erheischen, einberufen" werden soll. Die Bindung der Regierung ist danach keine absolute, sie kann tatsächlich den Landtag einberufen, wenn sie will; es muß nur alljährlich wenigstens einmal geschehen, und nicht mehr und nicht weniger ist durch die Reichsverfassung vorgeschrieben, da die Notwendigkeit der alljährlichen Feststellung des Etats in Ansehung des Zeitpunktes der Einberufung des Reichstags der Regierung im Reiche keinen weiteren Spielraum als in Preußen gibt.

Von der Praxis Preußens abzugehen besteht kein hinreichender Grund. Der von v. Rönne a. a. O. erhobene Einwand, daß es von diesem Standpunkt aus lediglich in der Hand der Regierung liegen würde, den Beginn und den Ablauf des Mandats der Abgeordneten zu bestimmen, wird von Herrfurth a. a. O. mit Recht durch den Hinweis darauf widerlegt, daß die Regierung diesen Zeitpunkt doch bestimmt, da ihr auch die Festsetzung des Wahltermins obliegt. Im Hinblick auf konstitutionelle Garantien verdient eher die in Preußen vertretene Auffassung den Vorzug, weil danach das nach der Verfassung für die gewählten Abgeordneten begründete Recht, fünf Jahre lang an der Gesetzgebung mitzuwirken, durch Hinausschiebung der Berufung der Volksvertretung von der Regierung nicht mehr einseitig verkürzt

werden kann. Auch stellt mit Rücksicht auf die Stichwahlen der Tag der Wahl keinen einheitlichen Zeitpunkt dar; aus der ersten Wahl geht nur ein Bruchteil der Abgeordneten hervor; wenn der Tag der Wahl maßgebend sein soll, dürfte zweifelhaft sein, ob es der Tag der ersten Wahl oder der Tag der Stichwahl ist. Dazu kommt die sprachliche Bedeutung des Wortes „Legislaturperiode", auf die Arndt S. 134 verweist und die auf den Zeitraum hindeutet, in welchem das Parlament zur Mitwirkung an der Gesetzgebung befähigt ist; dies ist erst von der Einberufung ab der Fall; denn ohne sie kann der Reichstag nicht in Aktion treten, also nicht über Gesetzesvorlagen beschließen. Endlich ist folgender von Herrfurth a. a. O. geltend gemachter Gesichtspunkt von Bedeutung: Unter Umständen erfordern es die parlamentarischen Geschäfte, daß die Volksvertretung in einem gewissen Zeitpunkt zur Arbeit bereit ist, in welchem bei Einhaltung des normalen Verfahrens die Neuwahlen nicht erledigt sein können. Da in Preußen nach Art. 75 der Verf.Urk. die Neuwahl erst nach Ablauf der Legislaturperiode stattfindet, bleibt für die Regierung nur übrig, das alte Parlament aufzulösen, um die Neuwahlen auf einen früheren, im Interesse der zu erledigenden Geschäfte besser geeigneten Zeitpunkt zu verlegen. Dies ist z. B. in Preußen bei der letzten Neuwahl i. J. 1908 geschehen. Für das Reich besteht eine dem Art. 75 entsprechende Bestimmung nicht, und deshalb ist es hier für die Regierung möglich, wenn auch nicht notwendig — falls sie nicht den Weg der Auflösung vorzieht, wie einmal, i. J. 1873 R.G.Bl. S. 371, geschehen ist — die Neuwahlen vor dem Schluß der alten Legislaturperiode vorzunehmen. Wäre die Ansicht richtig, daß die Legislaturperiode schon mit dem Wahltage beginnt, so würde sich daraus die absurde Konsequenz ergeben, daß zwei Parlamente nebeneinander beständen.

II. Die Auflösung.

Durch die Auflösung verlieren die Abgeordneten die Mitgliedschaft des Reichstags; bei sämtlichen Abgeordneten tritt der Verlust gleichzeitig ein. Deshalb kann nach der Auflösung der alte Reichstag nicht mehr einberufen werden; ebenso Laband I S. 319, Zorn I S. 221, v. Seydel S. 205, v. Rönne I S. 263, Meyer S. 448 A. 5, Arndt S. 136. Auch ist allgemein anerkannt, daß der Reichstag, selbst wenn er nicht versammelt ist, aufgelöst werden kann, also zwischen zwei Sessionsabschnitten wie während seiner Vertagung, weil sich nach Art. 24 die Auflösungsbefugnis des Bundesrats auf die ganze Dauer der Legislaturperiode erstreckt; ebenso Laband I S. 319, v. Rönne I S. 264, v. Seydel S. 206, Arndt S. 136. Dagegen kann von dem zu I vertretenen Standpunkt, wonach die Legislaturperiode mit der erstmaligen Eröffnung des Reichstags beginnt, der neugewählte Reichstag vor seiner erstmaligen Eröffnung nicht aufgelöst werden, da nach Art. 24 die Auflösung nur während der Legislaturperiode zulässig ist. In dieser Konsequenz liegt keine Erscheinung, die aus allgemeinen staatsrechtlichen oder politischen Gesichtspunkten für gefährlich oder auch nur für unerwünscht angesehen werden könnte. Die Regierung hat kein denkbares Interesse, ein Parlament aufzulösen, dessen Aktionsfähigkeit und Stellung zu der Wahlparole sie noch nicht kennt und höchstens nach dem politischen Ruf der gewählten Abgeordneten beurteilen könnte, und keine Regierung wird unter solchen Umständen die Maßregel der Auflösung ergreifen wollen, die nur

auf die Vermutung gestützt werden könnte, daß das gewählte Parlament in der oder jener Frage die Regierung nicht unterstützt haben würde. Eine indirekte Bestätigung dafür, daß eine Auflösung vor der ersten Einberufung des Reichstags nicht im Sinne der Reichsverfassung liegt, ergibt sich aus Art. 25. Diese Bestimmung wird allgemein dahin ausgelegt, daß sie eine nochmalige Auflösung des nach der Auflösung neu gewählten Reichstags erst nach dem Zusammentritt des Reichstags gestattet; so u. a. Laband I S. 319 A. 1, v. Seydel S. 206, Arndt S. 136, Perels a. a. O. S. 31. Von dem Standpunkt derer, welche die Legislaturperiode von dem Wahltage ab berechnen und demzufolge annehmen, daß die Auflösung noch vor der erstmaligen Eröffnung des Reichstags zulässig sei, wäre diese Bestimmung eine grundlose Anomalie, weil, wenn es zulässig wäre, daß die Regierung einen nach dem normalen Ablauf der Legislaturperiode neugewählten Reichstag auflöst, ehe sie ihm Gelegenheit gegeben hat irgend welche Beschlüsse zu fassen, es mehr gerechtfertigt wäre der Regierung dieses Recht für den nahe liegenden Fall zuzusprechen, daß nach einer Auflösung die Neuwahlen dieselbe oder eine ähnliche Zusammensetzung des Reichstags ergeben. Von dem hier vertretenen Standpunkt, daß die Legislaturperiode mit der erstmaligen Versammlung des Reichstags beginnt und deshalb die Auflösung vor der erstmaligen Versammlung des Reichstags durch die Verfassung selbst ausgeschlossen ist, wird diese Anomalie vermieden und Art. 25 enthält nur die Bestätigung eines allgemeinen Prinzips. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Beschränkung der Auflösung aus Art. 25 nur indirekt geschlossen werden kann; die Tendenz des Art. 25 geht nicht dahin, eine solche Beschränkung der Auflösungsmöglichkeit zum Ausdruck zu bringen, sondern den Fortbestand der Volksvertretung dadurch zu sichern, daß die Erneuerung des Parlaments an eng bemessene Fristen gebunden ist.

Allgemein anerkannt ist, daß mit der Auflösung eine neue Legislaturperiode beginnt.

Über die Gründe der Auflösung bestimmt die Verfassung nichts. Die Verbündeten Regierungen sind daher nicht gehindert, den Reichstag aus jedem beliebigen Grunde aufzulösen; sie brauchen den Grund nicht einmal bekannt werden zu lassen und können die Auflösung beliebig oft wiederholen. Die Kompensation für diesen Mangel an irgend einer Beschränkung liegt darin, daß die Wiederwahl derselben Abgeordneten, die dem aufgelösten Reichstag angehört haben, nicht verboten ist und daß die Verbündeten Regierungen durch die Verfassung selbst auf ein Zusammenwirken mit dem Reichstag angewiesen sind, weil sie ohne den Reichstag kein neues Gesetz und insbesondere nicht das Etatsgesetz zustande bringen können. Diese verfassungsmäßige Ordnung der Dinge weist auf die Notwendigkeit von Kompromissen bei Meinungsverschiedenheiten hin und läßt die Auflösung nur als einen Ausweg für die äußersten Fälle erscheinen. Tatsächlich wird auch die Auflösung nur angewendet, wenn für Gesetzesvorlagen von großer politischer — sei es nationaler oder wirtschaftlicher — Bedeutung eine Übereinstimmung mit der Mehrheit des Reichs nichts zu erzielen ist. Welchen Vorlagen eine derartige Bedeutung innewohnt und welche im Gegensatz nicht wichtig genug sind, um dem Lande den mit einer Neuwahl verbundenen Aufwand von Zeit und Kraft aufzuerlegen und die ebenfalls damit verbundene Gefahr einer Vertiefung der Verstimmung zwischen Regierung und Volksvertretung zu über-

nehmen, kann nur im einzelnen Falle von den die volle politische Verantwortung für diese Entscheidung tragenden Regierungsorganen bestimmt werden. In dieser Hinsicht ist ein Unterschied zwischen dem Reich und den Einzelstaaten bemerkenswert. Eine Auflösung des Parlaments ist eine so schwerwiegende Maßregel, daß wenn sie den erwarteten Erfolg nicht hat und es sich nicht um Fragen handelt, deren Lösung im Sinne der Regierungsvorlage zu den Existenzbedingungen des Staates gehört, die verantwortlichen Minister — eventuell nach vergeblicher Wiederholung der Auflösung — den Ausweg versuchen werden von ihrem Amt zurückzutreten, um einen Wechsel des bisher angewendeten politischen Systems zu erleichtern. Im Reich aber wird die Auflösung von den Verbündeten Regierungen beschlossen, und der einzige verantwortliche Minister des Reichs, der Reichskanzler, ist formell an diesem Beschluß nur soweit beteiligt, als er in seiner Eigenschaft als preußischer Minister an der Instruktion der preußischen Stimmen im Bundesrat mitwirkt. Hieraus ergibt sich, daß, solange die Verbündeten Regierungen nicht zu einem Wechsel des politischen Systems entschlossen sind, der Rücktritt des Reichskanzlers im Sinne der Verständigung mit dem Parlament gar keinen Erfolg haben würde; vgl. Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 3. Dez. 1884 St.B. 166.

Artikel 25.

Im Falle der Auflösung des Reichstages müssen innerhalb eines Zeitraumes von 60 Tagen nach derselben die Wähler und innerhalb eines Zeitraumes von 90 Tagen nach der Auflösung der Reichstag versammelt werden.

Art. 25 entspricht dem Art. 51 der preuß. Verf.Urk. Es soll sicher gestellt werden, daß das Land infolge einer Auflösung nicht längere Zeit ohne Volksvertretung bleibt; vgl. Art. 24 II.

Die allgemeinen Grundsätze über die Berechnung von Fristen sind anzuwenden. Der Tag der Auflösung, d. h. der Tag der Verkündigung der Auflösungs-Verordnung zählt nicht mit; der folgende ist der erste Tag der Fristen von 60 bez. 90 Tagen.

„Versammlung der Wähler" bedeutet Abhaltung der Wahl. Die Bedeutung der Worte „Versammlung des Reichstags" könnte zu dem Zweifel Veranlassung geben, ob die Berufung oder Eröffnung gemeint ist; Art. 12. Da aber für den Zweck, der mit Art. 25 verfolgt wird, die Berufung ohne die Eröffnung keinen Wert hat, so ist anzunehmen, daß der Reichstag in der Frist von 90 Tagen nicht nur am Ort der Tagung, sondern auch zum Zweck der Eröffnung versammelt und in die Lage gesetzt sein muß seine erste Sitzung abzuhalten.

Für die Neuwahlen nach dem regelmäßigen Ablauf der Legislaturperiode ist eine bestimmte Frist nicht vorgeschrieben. Doch ergibt sich indirekt eine Frist aus der Notwendigkeit der jährlichen Feststellung des Etatsgesetzes; vgl. Herrfurth, D.Jur.Zeit. 1898 S. 1.

Artikel 26.

Ohne Zustimmung des Reichstages darf die Vertagung desselben die Frist von 30 Tagen nicht übersteigen und während derselben Session nicht wiederholt werden.

Wegen des Unterschiedes zwischen Vertagung und Schließung, der verschiedenen Arten der Vertagung und der Wirkung der Vertagung auf die Tätigkeit der Reichstags-Kommissionen vgl. Art. 12 S. 311 ff.

Art. 26, der dem Art. 52 Satz 2 der preuß. Verf.Urk. entspricht, ist eine Ergänzung des Art. 12, wonach der Kaiser das Recht zur Vertagung hat. Art. 26 soll verhindern, daß durch zu lange oder wiederholte Vertagungen die Aktionsfähigkeit des Parlaments gehemmt wird. Die von Perels in Hirth's Annalen 1903 S. 25 vertretene Ansicht, daß die Vertagung wiederholt werden könne, wenn nur die Gesamtdauer der Vertagungen den Zeitraum von 30 Tagen nicht übersteige, kann im Hinblick auf den Wortlaut des Art. 26 nicht als richtig anerkannt werden; vgl. die Erklärung, die Fürst Bismarck für die gleiche Bestimmung der preuß. Verfassung in der Sitzung des preuß. Herrenhauses v. 7. Febr. 1870 St.B. S. 237 abgegeben hat: „Eine Vertagung ohne Zustimmung der beiden Häuser des Landtags kann nicht öfters wie einmal und nicht länger als auf den angegebenen Zeitraum stattfinden . . . . Eine Vertagung mit allseitiger Zustimmung kann stattfinden, so oft und solange wie alle Teile sich einigen."

Eine mit Zustimmung des Reichstags angeordnete Vertagung findet eine zeitliche Grenze nur in der Notwendigkeit der jährlichen Feststellung des Etatsgesetzes (Art. 69).

Die Vertagung muß für einen bestimmten Zeitraum ausgesprochen werden; dies liegt in dem Wort selbst; ebenso v. Seydel S. 206. Will die Reichsverwaltung sich die Bestimmung des Zeitpunktes des Wiederbeginns der parlamentarischen Arbeiten vorbehalten, so bleibt nur übrig, den Reichstag zu schließen und ihn seiner Zeit wieder zu eröffnen; vgl. Verhandlungen des Reichstags v. 5. Dez. 1882 St.B. 642.

Artikel 27.

Der Reichstag prüft die Legitimation seiner Mitglieder und entscheidet darüber. Er regelt seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäfts-Ordnung und erwählt seinen Präsidenten, seine Vizepräsidenten und Schriftführer.

A. Die Wahlprüfung.
B. Die Geschäftsordnung.
I. Die Regelung des Geschäftsganges.
II. Die Disziplin.

A. Die Wahlprüfung.

Art. 27 schließt bei der Wahlprüfung eine Mitwirkung des Bundesrats, des Reichskanzlers und der übrigen Behörden für andere Zwecke als die der Rechtshülfe aus — unbeschadet der Bestimmung des Art. 9 R.V., wonach die Mitglieder des Bundesrats wie bei allen anderen Verhandlungen so auch bei den Verhandlungen über Wahlprüfungen berechtigt sind, jederzeit das Wort zu ergreifen, um die Ansichten ihrer Regierung zu vertreten. Ein Interesse, bei diesen Verhandlungen vertreten zu sein, kann für die Regierung eines Bundesstaats z. B. bestehen, wenn bei der Wahlprüfung die Gültigkeit einer

von ihr getroffenen Entscheidung angefochten wird, etwa die Entscheidung über die Wählbarkeit eines Abgeordneten; vgl. v. Rönne I S. 249.

Die Bestimmung, daß dem Reichstag die Prüfung obliegt, bedeutet nicht, daß er seine Erhebungen, Vernehmungen von Zeugen, Einholung behördlicher Auskünfte usw. selbst ausführen darf. Denn dem Reichstag steht — vgl. Art. 23 F S. 439 f. — nicht das Recht zu, zur Feststellung von Tatsachen eine behördliche Gewalt auszuüben, und durch Art. 27 ist mangels einer dies feststellenden ausdrücklichen Bestimmung dem Reichstag nicht einmal für Zwecke der Wahlprüfung eine entsprechende Befugnis verliehen. Auch darf der Reichstag die Gerichte und sonstigen Behörden um die erforderlichen Beweisaufnahmen nicht unmittelbar ersuchen, sondern muß sich dazu der Vermittelung des Reichskanzlers bedienen. Die Gerichte sind bei der Beweisaufnahme an die allgemeinen Vorschriften der Prozeßordnung gebunden, da spezielle gesetzliche Vorschriften für diese Erhebungen nicht bestehen; in Zweifelsfällen wird die Strafprozeßordnung eher anwendbar sein, als die Civilprozeßordnung, weil ein öffentliches Interesse an der Feststellung des Sachverhalts besteht, die Beweisaufnahme daher der Ermittelung der materiellen Wahrheit, nicht der Nachprüfung von Parteibehauptungen dient und der Offizialbetrieb deshalb mehr am Platze ist als der Parteibetrieb; vgl. Anlagen 1895/97 Bd. 3 S. 1936.

Ergibt die Prüfung des Reichstags die Ungültigkeit einer Wahl, so darf der Reichstag nicht zu der Frage Stellung nehmen, ob ein anderer Wahlkandidat ein besseres Recht auf das Mandat habe, sondern ist auf die Feststellung beschränkt, daß eine gültige Wahl nicht zustande gekommen sei, und es ist darauf die Sache der Reichsverwaltung für die Neuwahl Sorge zu tragen. Denn nichts als die Frage der Legitimation des gewählten Abgeordneten ist vom Reichstag zu prüfen; ebenso v. Seydel S. 207, Laband I 313, Arndt Kommentar S. 197. Wird die Wahl für ungültig erklärt, so ist sie es in allen ihren Teilen, und die Neuwahl erstreckt sich auf den ganzen Bezirk. Andererseits darf der Reichstag keine Erhebungen mehr anstellen, sobald die Gültigkeit oder Ungültigkeit der Wahl feststeht; vgl. die Erklärung des Staatssekretärs des Innern v. Bötticher in der Reichstagssitzung v. 13. Juni 1890 St.B. 317 ff., v. Seydel S. 208.

Die Wahlprüfungskommission hat aus Anlaß eines Spezialfalls die Befugnis in Anspruch genommen, gegenüber Abgeordneten, deren gültige Wahl anerkannt ist, zu prüfen, ob in ihrer Person nachträglich Voraussetzungen in Wegfall gekommen sind, von denen ihre Wählbarkeit abhing; vgl. Anl. der 10. Leg.Per. Sess. 1 Bd. 5 S. 3354 Nr. 543. Die Kommission hat ihre Zuständigkeit mit Recht angenommen, denn Art. 27 enthält für die Wahlprüfung keine zeitliche Beschränkung.

Die Gültigkeit der Wahl ist durch die Anerkennung seitens des Reichstags nicht suspensiv, sondern resolutiv bedingt, d. h. der Gewählte behält sein Mandat, bis es durch den Reichstag für ungültig erklärt ist. Dies ist im Art. 27 nicht positiv vorgeschrieben, ergibt sich aber zwingend aus den Verhältnissen, vor allem deshalb, weil am Anfang der Legislaturperiode niemand über die Gültigkeit der Wahlen entscheiden könnte, wenn vor der Anerkennung der Wahl die Gewählten ihr Mandat nicht ausüben dürften.

Die Entscheidung des Reichstags ist endgültig. Sie wird ebensowenig wie andere Beschlüsse des Reichstags mit Gründen versehen. Die Gründe

können sich nur aus dem Vortrage des Berichterstatters und der Debatte ergeben. Doch bleibt es unkontrollierbar, welche Motive den einzelnen bei der Abstimmung bewogen haben. Die Verhandlungen des Reichstags enthalten ein umfangreiches Material über die Wahlprüfung und danach hat sich bereits eine ziemlich feststehende Praxis mit einheitlichen Grundsätzen gebildet, die der Reichstag, soweit die Verhandlungen es erkennen lassen, ohne Rücksicht auf seine parteipolitische Zusammensetzung und ohne Rücksicht auf die Fraktionszugehörigkeit des Abgeordneten, gegen den das Verfahren sich richtet, anzuwenden pflegt, natürlich mit gelegentlichen Abweichungen, die auch bei jeder rechtsprechenden Behörde vorkommen und durch die Freiheit der Überzeugung des einzelnen zu erklären sind. Einer solchen gleichmäßigen Praxis bedarf es umsomehr, als es an einem geschriebenen Recht für die Entscheidungen in Wahlprüfungsangelegenheiten fehlt. Verstöße gegen positive klare Vorschriften des Wahlgesetzes und Wahlreglements, z. B. Verletzungen des Wahlgeheimnisses, der formellen Vorschriften über Zeit und Ort der Wahlhandlung, Zusammensetzung und Tätigkeit des Wahlvorstandes spielen in der Praxis nicht die Rolle wie Anfechtungen, die auf Wahlbeeinflussungen gestützt werden. In dieser Richtung fehlt es, abgesehen von dem seltenen Falle einer nach §§ 107 bis 109 Str.G.B. strafbaren Handlung, an ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmungen. Die Praxis des Reichstags ist gegenüber dem Verdacht von Wahlbeeinflussungen streng, namentlich wenn es sich um Einwirkungen handelt, die von Beamten ausgehen, und besonders wird nach dieser Praxis von den Beamten, die Polizeigewalt ausüben, verlangt, daß sie nicht ihre amtlichen Machtbefugnisse für die Beeinflussung der Wahlbewegung einsetzen.

Bei der Prüfung werden im allgemeinen nur die rechtzeitig angezeigten Fehler und Mängel des Verfahrens in Betracht gezogen, sowie diejenigen, die sich aus den Akten ohne weiteres ergeben. Doch ist der Reichstag daran nicht gebunden und kann die Wahlhandlung auch nach inquisitorischen Grundsätzen prüfen; vgl. Verhandl. des Reichstags v. 27. Febr. 1902 St.B. 4432 A. Das Verfahren bei der Wahlprüfung regeln §§ 3 ff. der G.O. Mitbezug auf die im § 7 bestimmte Präklusivfrist ist zu bemerken, daß es dem materiellen Recht, dem öffentlichen Interesse und dem allgemeinen Rechtsbewußtsein widersprechen würde, wenn Wahlen, deren Ungültigkeit evident ist, als gültig behandelt werden müßten, weil die Gründe der Ungültigkeit erst verspätet aufgedeckt sind. Sollte in derartigen Fällen ein Beschluß des Reichstags nicht die davon zu erwartende Wirkung ausüben, daß der Abgeordnete, dessen Wahl zu spät beanstandet wird, auf Veranlassung des Reichstags sein Mandat freiwillig niederlegt, und die durch § 7 der G.O. sich ergebenden formalen Bedenken unüberwindlich sein, so würde nur übrig bleiben, daß der Reichstag, um seinen Beschluß durchzusetzen, vorher die Geschäftsordnung abändert; vgl. Arndt S. 126.

B. Die Geschäftsordnung.

I. Die Regelung des Geschäftsganges.

Der Reichstag regelt seinen Geschäftsgang durch eine von ihm selbst erlassene Geschäftsordnung und ist hierbei an keine anderen als an die durch die Verfassung gegebenen Schranken gebunden. Die bestehende

Geschäftsordnung bindet nur den gegenwärtigen Reichstag. In jeder folgenden Legislaturperiode hat der neu gewählte Reichstag freie Hand, die Geschäftsordnung zu übernehmen oder abzulehnen; doch ist natürlich die Übernahme die Regel. Zurzeit ist die G.O. v. 10. Febr. 1876 mit Abänderungen v. 5. u. 16. Febr. 1895, 14. Nov. u. 9. Dez. 1902 in Kraft (abgedruckt bei Triepel, Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht S. 188 ff.). Auch der Reichstag, der die Geschäftsordnung oder einzelne ihrer Bestimmungen erlassen hat, darf sie abändern, doch ist sie für ihn bindend, solange sie nicht abgeändert ist; vgl. Laband I S. 320. Der Reichstag kann sich also nicht implicite durch einen mit der Geschäftsordnung im Widerspruch stehenden Beschluß über sie hinwegsetzen. Hierin liegt ein unentbehrlicher Schutz der Minderheit. Für den Bundesrat und die Reichsverwaltung stellen alle Fragen der Geschäfsordnung eine innere Angelegenheit des Reichstags dar; vgl. Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 10. März 1870 St.B. 250 und oben Art. 2 III S. 48. Doch wird dadurch das den Mitgliedern des Bundesrats auf Grund des Art. 9 R.V. zustehende Recht nicht ausgeschlossen, ausnahmsweise auch zu solchen Fragen das Wort zu ergreifen.

In Verfolgung des dem Art. 27 zugrunde liegenden Gedankens, daß der Reichstag seine inneren Angelegenheiten selbst ordnet, ist in dem Reichsbeamtenges. R.G.Bl. 1907 S. 278 § 156 bestimmt, daß der Präsident des Reichstags die Reichstagsbeamten anstellt und ihre vorgesetzte Behörde bildet.

II. Die Disziplin.

Zu der Bestimmung, daß der Reichstag seine Disziplin regelt, enthält die G.O. im §§ 13, 42, 46, 60—64 Ausführungsvorschriften. Auf die Mitglieder des Bundesrats erstrecken sich die Disziplinarbefugnisse des Präsidenten nicht; vgl. Art. 9 I 5 S. 261 ff.

Die dem Präsidenten und dem Plenum des Reichstags gegenüber den einzelnen Abgeordneten zustehenden Disziplinarbefugnisse haben das Ziel, den ruhigen und sachlichen Fortgang der Debatte sicherzustellen. Dieser Tendenz, der einzigen, die der Leitung der Debatte innewohnen darf, kann bei großer politischer Erregung ohne formale Verletzung der Disziplinarvorschriften dadurch entgegengewirkt werden, daß die Minderheit des Parlaments, die bei einem Beschluß zu unterliegen fürchtet, oder einzelne ihrer Mitglieder die Bestimmungen der Geschäftsordnung dazu anwenden, um die Debatte ohne sachlichen Grund in die Länge zu ziehen, z. B. durch Reden, die infolge Wiederholung desselben Gedankens, Abschweifung von der Sache oder eine zu breite Darstellung eine sachlich ungerechtfertigte Ausdehnung annehmen, oder durch gehäufte Anträge auf namentliche Abstimmung oder durch lang ausgesponnene Bemerkungen zur Geschäftsordnung, alles Mittel, die unter dem Schlagwort „Obstruktion" als ein Kampfmittel der Minderheit gegen die Mehrheit bekannt sind. Um solchen Bestrebungen entgegenzuwirken, ist aus Anlaß der Verhandlungen über den Zolltarif v. 1900 in einigen der in Betracht kommenden Punkte die Geschäftsordnnng geändert worden. Hierin liegt kein Moment, das mit dem Geist oder mit positiven Bestimmungen der Verfassung im Widerspruch steht. Im Gegenteil, die Verfassung schreibt im Art. 28 ausdrücklich vor,

daß der Reichstag nach Stimmenmehrheit beschließt; es ist also der allein verfassungsmäßige Zustand, daß die Minderheit sich der Mehrheit fügt. Die Minderheit hat nur einen Anspruch darauf, daß sie gehört und daß der Gegenstand der Vorlage sachgemäß erörtert wird. Dagegen sind alle Mittel, die darauf berechnet sind, den Gang der Verhandlungen zu verzögern nur um zu verhindern, daß eine Vorlage vom Parlament verabschiedet wird, als verfassungswidrige Obstruktion zu bezeichnen, selbst wenn diese Mittel den Bestimmungen der Geschäftsordnung formell entsprechen. Denn es wird hierdurch ein dem Zweck und der Bedeutung dieser Bestimmungen der Geschäftsordnung fremdes Ziel verfolgt, das Ziel, Mehrheitsbeschlüsse zu verhindern, und damit wird dem Parlament der Boden entzogen, auf dem es steht. Denn der dann entstehende Zustand ist staatsrechtlich so wenig wie politisch haltbar, staatsrechtlich nicht, weil die Bestimmung des Art. 28 nicht mehr zur Wahrheit werden kann, und politisch nicht, weil das Parlament aktionsunfähig wird und weil es damit seine Stellung, sein Ansehen und seine Bedeutung im öffentlichen Leben verliert; vgl. die Reichstagsverhandlungen v. 16., 17. u. 18. Okt. 1902 St.B. 5687 ff.

Über die Wahl des Präsidiums gibt die G.O. im §§ 9 ff. Ausführungsvorschriften.

Artikel 28.

Der Reichstag beschließt nach absoluter Stimmenmehrheit. Zur Gültigkeit der Beschlußfassung ist die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder erforderlich.

I. Die Beschlußfähigkeitsziffer.
II. Die Kontrolle der Beschlußfähigkeitsziffer.
III. Die Mindestziffer bezieht sich nicht auf Beratungen.
IV. Die Berechnung der Stimmenmehrheit.

I. Die Beschlußfähigkeitsziffer.

Zur Beschlußfähigkeit ist die Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Abgeordneten erforderlich. Die gesetzliche Anzahl beträgt 397, die zulässig geringste Mehrheit also 199. Wie für den preußischen Landtag nach Art. 80 der preuß. Verf.Urk. kommt es also nicht auf die Zahl der tatsächlich vorhandenen Abgeordneten an, deren Istbestand mit Rücksicht auf die durch Tod, Verzicht oder andere Gründe erledigten Mandate geringer zu sein pflegt als der Sollbestand; vgl. die Ausführungen des Abg. Harnier in der Reichstagssitzung v. 30. März 1867 St.B. S. 467, auf dessen Antrag die geltende Fassung des Art. 28 beruht.

Weder das Plenum des Reichstags noch dessen Präsident haben ein Mittel, auf die Mitglieder einen Druck auszuüben, damit die zur Beschlußfähigkeit erforderliche Anzahl erscheint. Die Bestimmung des § 65 der G.O. über die Beurlaubung der Abgeordneten, die das unentschuldigte Ausbleiben erschweren soll, hat erfahrungsgemäß für diesen Zweck nicht ausgereicht; die neuen Vorschriften über die Zahlung einer Vergütung an die Reichstagsmitglieder sind geeignet, einigen der Ursachen des Absentismus

entgegenzuwirken. Einen unmittelbaren Zwang zum Erscheinen oder Strafen für das unentschuldigte Ausbleiben oder Mittel gegen eine Obstruktion, die zum Gegenstande hat, durch absichtliche Fernhaltung eines Teils der Abgeordneten Beschlußunfähigkeit herbeizuführen, gestattet weder die Verfassung noch die G.O. des Reichstags; Änderungen der letzteren würden nach dieser Richtung nicht leicht mit den Bestimmungen der Verfassung in Einklang zu bringen sein; vgl. Art. 21 VII S. 417.

II. Die Kontrolle der Beschlußfähigkeitsziffer.

Die Verfassung enthält weder im Art. 28 noch anderwärts eine Bestimmung darüber, wie die Anwesenheit der zur Beschlußfähigkeit erforderlichen Anzahl von Reichstagsmitgliedern festzustellen ist. Aus der Vorschrift des § 54 der G.O. ergibt sich eine Präsumption für die Beschlußfähigkeit, die nur durch Auszählung oder namentliche Abstimmung widerlegt werden kann; vgl. Laband I S. 323, v. Seydel S. 210. Erfahrungsgemäß wird die Feststellung der Beschlußunfähigkeit in manchen Fällen nicht getroffen, in denen tatsächlich die erforderliche Zahl von Abgeordneten nicht vorhanden ist, und der Bundesrat hat bisher diese Feststellung als eine innere Angelegenheit des Reichstags behandelt, zu der Stellung zu nehmen er keine Veranlassung fand, selbst wenn der klare Augenschein gegen die Beschlußfähigkeit sprach. Ob dies mit Art. 28 in Einklang zu bringen ist, ob der Bundesrat nicht vielmehr verpflichtet wäre, Reichstagsbeschlüsse zu beanstanden, die unter offenbarer Verletzung des Art. 28 zustande gekommen sind, ist mindestens zweifelhaft. Wenn die Frage der Beschlußfähigkeit nur eine innere Angelegenheit des Reichstags wäre, hätte die Verfassung nicht im Art. 28 darüber entschieden; vgl. Laband I S. 323 A. 2, Arndt S. 150, v. Jagemann S. 135 f., Reincke S. 182 b, dagegen v. Rönne I S. 259 und v. Seydel S. 210, die der Ansicht sind, daß nur dem Reichstag das Recht zu einer entsprechenden Feststellung zugeschrieben werden könne. Zu den aus Art. 28 hiergegen sprechenden Bedenken kommt, daß die G.O. nicht einmal dem Reichstag die Pflicht zur Feststellung unbedingt auferlegt, sondern nur dann, wenn Anträge nach dieser Richtung gestellt werden, sodaß es im Bereich der Möglichkeit liegt, daß durch eine ausdrückliche oder stillschweigende Übereinkunft die Kontrolle über die Einhaltung der Vorschrift des Art. 28 ganz ausgesetzt wird. Real liegen allerdings die Verhältnisse nicht soweit ab von dem durch die Verfassung vorgeschriebenen Zustand, weil darauf gerechnet werden kann, daß bei allen Vorlagen von einiger Bedeutung, die nicht im Reichstag allseitige Zustimmung finden, die in der Minderheit befindliche Partei sich die Gelegenheit nicht entgehen lassen wird, durch Bezweifelung der Beschlußfähigkeit die Entscheidung hinauszuschieben. Bei Vorlagen aber, an denen im Reichstage von keiner Seite Interesse genommen wird oder die bei keiner Partei Widerspruch begegnen, ist der Verstoß gegen die Verfassung nur formaler Natur und verletzt keine erheblichen Interessen, weder solche der Regierung noch der Reichstagsminderheit noch des durch den Reichstag vertretenen Volks. Immerhin bleibt es de lege ferenda erwünscht, daß die Verfassung in Einklang mit den tatsächlichen Verhältnissen gebracht wird, d. h. mit dem, was unter normalen Verhältnissen vom Reichstage geleistet wird,

damit nicht länger Verstöße gegen die Verfassung, die sich in breitester Öffentlichkeit abspielen, geduldet werden; vgl. Müller in Hirth's Annalen 1902 S. 715.

III. Die Mindestziffer bezieht sich nicht auf Beratungen.

Die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder ist durch Art. 28 nur für die Beschlußfassung vorgeschrieben, gilt also nicht für die Beratung. Die Debatte darf in der Anwesenheit der kleinsten Zahl der Abgeordneten geführt und selbst nach geschäftsordnungsmäßiger Feststellung der Beschlußunfähigkeit noch fortgesetzt werden. Dies hat der Reichstag i. J. 1868 anerkannt; vgl. St.B. v. 4. Juni 1868 S. 249, 457 ff. und Anlagen 1868 Bd. II S. 398 Nr. 110; ebenso Laband I S. 323, v. Seydel S. 210, v. Rönne I S. 258, Arndt S. 150. Auch der preußische Landtag hat dieselbe Praxis auf Grund des Art. 80 der Verf.Urk., der das Vorbild des Art. 28 R.V. war. Im Reich wie in Preußen wird also die Beratung und Beschlußfassung nicht als ein einheitliches Ganze aufgefaßt; die entgegengesetzte Ansicht wurde einmal bei den Verhandlungen über den Zolltarif in der Reichstagssitzung v. 7. Nov. 1902 St B. 6207 f., 6232 mit einer dem Wortlaut des Art. 28 widersprechenden Begründung vertreten. Ob übrigens der Reichstag in der Lage wäre, die gegenwärtige Praxis durch die G.O. einseitig zu ändern, ist zweifelhaft. Denn da es sich um eine Materie handelt, die in das Gebiet der Verfassungsbestimmungen gezogen ist, so würde wohl nur ein die Verfassung änderndes Reichsgesetz die bisherige auf Art. 28 gestützte Auslegung beseitigen können; anderer Ansicht ist v. Rönne I S. 259 und v. Seydel S. 210.

VI. Die Berechnung der Stimmenmehrheit.

Der Wortlaut des Art. 28 läßt keinen Zweifel darüber, daß Stimmenmehrheit im Sinne des ersten Satzes nur die Mehrheit der Abgeordneten bedeutet, die an der Beschlußfassung teilgenommen haben. Denn sonst hätte schon im ersten Satz von der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder gesprochen werden müssen und der zweite Satz wäre überflüssig gewesen, da es dann einer Bestimmung, daß die Anwesenheit dieser Mehrheit zur Gültigkeit der Beschlußfassung erforderlich ist, nicht bedurft hätte, Praxis und Theorie stimmen sogar auch darin überein, daß die Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder an der Abstimmung überhaupt nicht teilgenommen zu haben braucht; es genügt vielmehr, daß diese Mehrheit zur Beschlußfassung anwesend war, selbst wenn ein Teil der Anwesenden sich der Abstimmung enthalten haben sollte. Deshalb werden anwesende Abgeordnete, die sich der Abstimmung enthalten haben, bei der Frage der Beschlußfähigkeit mitgezählt; vgl. die Erklärung des Reichstags-Präsidenten Simson in der Reichstagssitzung v. 13. Mai 1872 St.B. 333; v. Seydel S. 209, Arndt S. 150, v. Rönne I S. 258.

Da zur Gültigkeit eines Beschlusses Stimmenmehrheit erforderlich ist, ergibt sich von selbst, daß bei Stimmengleichheit der Antrag abgelehnt ist. Zum überfluß ist es durch § 51 G.O. ausdrücklich bestimmt.

Es wird nur über ja oder nein abgestimmt. Der Präsident hat nach § 51 G.O. die Fragen so zu stellen, daß in der Antwort ja oder nein

eine entscheidende Stellung zu den Anträgen enthalten ist. Eine Ausnahme bilden die vom Reichstag für das Präsidium, die Schriftführer und die Mitglieder der Reichs-Schuldenkommission vorzunehmenden Wahlen. Hier kommen sogar Wahlen mit relativer Stimmenmehrheit vor, z. B. für die Schriftführer nach § 10 G.O. Es ist nicht notwendig, daß die Verfassung, wie es die preuß. Verf.Urk. im Art. 80 Abs. 1 S. 2 allerdings getan hat, einen Vorbehalt für diesen von Art. 28 abweichenden Abstimmungsmodus enthält, weil die relative Abstimmung Ämter betrifft, deren Besetzung nicht nur, sondern deren Einrichtung auch in das Gebiet der Autonomie des Reichstags fällt.

Ursprünglich enthielt Art. 28 in einem 2. Absatz eine dem Art. 7 Abs. 4 entsprechende Bestimmung. Diese Vorschrift, die mit der dem Art. 29 zugrunde liegenden Idee nicht im Einklang stand, ist durch Ges. v. 24. Febr. 1873 R.G.Bl. S. 45 aufgehoben worden.

Artikel 29.

Die Mitglieder des Reichstages sind Vertreter des gesamten Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden.

Durch Art. 29 wird zum Ausdruck gebracht, daß der Reichstag dasjenige Organ ist, durch welches das Volk an der Regierung teilnimmt und ferner daß jedes einzelne Mitglied des Reichstags sich als Vertreter des ganzen Volkes fühlen soll. Jedoch hat die Vertretung wenig mit dem zivilrechtlichen Institut der Stellvertretung gemeinsam. Man könnte am ehesten an eine Blankovollmacht denken, die durch den Wählerkreis dem Abgeordneten ausgestellt wird, zeitlich auf die gesetzlich bestimmte Dauer der Legislaturperiode beschränkt ist und den gesetzlich ebenfalls festgelegten Inhalt hat, daß der gewählte Abgeordnete die Interessen des ganzen Volkes, nicht nur die des Bundesstaats, in welchem er gewählt ist, oder gar nur diejenigen seines Wahlkreises oder noch weniger die einzelner Wähler vertritt. Ebenso widerspricht es dem Geist wie dem klaren Wortlaut des Art. 29, wenn ein Abgeordneter nur die Interessen einzelner Berufsstände oder sozialer Klassen der Bevölkerung wahrnimmt. Man kann selbst bei größter politischer Objektivität nicht an der Tatsache vorübergehen, daß in der letzteren Richtung die Bestimmung des Art. 29 in der realpolitischen Situation keine Verwirklichung findet, und wenn auch Art. 29 ein nahezu unerreichbares Ideal aufstellt, so sind doch die tatsächlichen Verhältnisse im Begriff, sich fast in entgegengesetzter Richtung zu entwickeln. Namentlich seitdem in dem politischen Kampfe der Parteien die nationalen Fragen durch die wirtschaftlichen zurückgedrängt worden sind, haben die politischen Parteien in der Volksvertretung sich mindestens zum großen Teile nach Berufsständen gruppiert und vertreten demzufolge überwiegend Berufsinteressen, nämlich die Interessen eines oder mehrerer wirtschaftlich verwandter Berufsstände. Hand in Hand damit geht eine Zersplitterung der Parteien, die weiter reicht, als es im allgemeinen in Nachbarländern zu beobachten ist. Diese Erscheinung ist nicht zufällig, sondern in den sozialen Verhältnissen mit einer gewissen inneren Notwendigkeit begründet. Aus der parlamentarischen Situation kann der Rückschluß gezogen werden, daß das Volksleben von wirtschaftlichen Fragen mindestens

zur Zeit mehr bewegt wird als von Fragen idealer Natur und daß die Frage, ob die konservative oder die liberale Idee die Vorherrschaft in der Volksvertretung haben soll, nicht die Rolle spielt, die ihr in Ländern mit sehr alten und gefestigten parlamentarischen Einrichtungen zugefallen ist, ein Umstand, der dazu geführt hat, daß in solchen Ländern das Parlament nur in zwei große Gruppen zerfällt, die — je nachdem die eine oder die andere bei der letzten Wahl gesiegt hat — den Anspruch auf einen bestimmenden Einfluß in der Staatsregierung erheben. Sind es aber in Deutschland Fragen wirtschaftlicher Natur, die im öffentlichen Leben den Hauptfaktor bilden, so ergibt sich daraus, daß sich die Parteien in der Volksvertretung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten gruppieren müssen, und daraus folgt eine verhältnismäßig weitgehende Zersplitterung der Parteien und ferner die Tatsache, daß die einzelnen Abgeordneten oder wenigstens viele von ihnen sich je nach ihrer Zugehörigkeit zu der einen oder anderen Partei berufen fühlen, die Interessen einzelner Berufsstände besonders zu vertreten.

Die Mitglieder des Reichstags sind „an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden." Hierin liegt das Verbot des sogen. imperativen Mandats und daraus folgt, daß die Abgeordneten an Versprechungen, die sie ihren Wählern, sei es deren Gesamtheit oder einzelnen von ihnen oder anderen Personen vor oder nach der Wahl gegeben haben, rechtlich nicht gebunden sind, selbst wenn die Wahl die stillschweigende oder ausdrückliche Gegenleistung für die Erfüllung des Versprechens darstellen sollte. Deshalb ist kein Abgeordneter gehindert, nach seiner Wahl sich einer anderen politischen Fraktion anzuschließen als derjenigen, für die er gewählt war. Durch diese Bestimmung soll die Unabhängigkeit der Abgeordneten und die Bedeutung des Parlaments als eines zu selbständigen Dispositionen ermächtigten politischen Machtfaktors gesteigert werden. Die Abgeordneten sollen nur nach ihrer freien Überzeugung stimmen. In der preuß. Verf.Urk. ist dies in dem dem Art. 29. entspechenden Art. 83 ausdrücklich hervorgehoben. Aber auch in Ansehung der Vorschrift, daß die Abgeordneten an Aufträge nicht gebunden sind, stellt die Verfassung einen kaum erreichbaren Idealzustand vor. Die politischen Fraktionen haben sich über das ganze Reich organisiert und die bei weitem überwiegende Anzahl der Abgeordneten wird auf Grund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Fraktion oder auf Grund des Versprechens einer solchen beizutreten gewählt. Die Abgeordneten können von dem Versprechen der Fraktion sich anzuschließen, in deren Namen sie gewählt sind, aus politischen Gründen in den meisten Fällen nicht zurücktreten, es sei denn daß sich im Laufe der Wahlperiode die politische Stellung der Fraktion wesentlich ändert. Die Fraktionen aber haben ein mehr oder weniger bestimmtes politisches Programm und ihre Stellung zu vielen wichtigen Regierungsvorlagen steht schon vor der Wahl fest. Tatsächlich haben also in solchen Fällen die Abgeordneten Aufträge übernommen, an die sie sich selbstverständlich moralisch gebunden fühlen. Daran liegt nichts verfassungswidriges, wenn diese aprioristische politische Stellungnahme ihrer freien Überzeugung entspricht. Der Zusammenschluß der Abgeordneten zu Fraktionen bringt aber auch eine Geschlossenheit nach außen mit sich, die treffend mit dem Schlagwort „Parteidisziplin" bezeichnet wird. Die psychologischen Momente, die diesem Zusammenschluß zugrunde liegen, sind ebenso natürlich als begreiflich: der Wunsch durch Einigkeit stark zu sein und nicht wert-

volle Kräfte durch eine zu starke Mannigfaltigkeit der politischen Ziele zu zersplittern. Aber in einem fortgeschrittenen Stadium dieses Entwicklungsprozesses, z. B. wenn einzelne Abgeordnete einen sehr beherrschenden Einfluß auf die anderen Reichstagsmitglieder geltend machen, kann auch der mögliche und erreichbare Grad von Unabhängigkeit der Abgeordneten bedroht werden entgegen der Tendenz, welche die Bestimmung des Art. 29 verfolgt.

Der Theorie nach ist dem Reichstage, indem jeder einzelne Abgeordnete zum Vertreter aller berechtigten Volksinteressen erklärt ist, bezüglich der Vertretung des Volkes genau dieselbe Stellung zugewiesen wie der Regierung — sowohl dem Kaiser als den Verbündeten Regierungen. Daraus zu folgern, daß zwischen Regierung und Parlament eine ideale Einigkeit bestehen müsse, weil sie dieselben Aufgaben hinsichtlich der Volksvertretung haben, wäre natürlich ein Trugschloß. Denn die Möglichkeit, daß selbst bei übereinstimmung der Ziele über die Mittel und Wege verschiedene Ansichten bestehen, bleibt stets offen. Besteht freilich nicht einmal Einigkeit über das Ziel und können die politischen Parteien in ihrer großen Mehrheit nicht darauf verzichten, die Interessen einzelner Berufsstände zu vertreten, so ergibt sich von selbst, daß ein beherrschender Einfluß einer einzelnen Partei bei der Staatsregierung nicht zufallen kann, weil einzelne politische Parteien nicht in der Lage sind, die Aufgabe einer Vertretung des ganzen Volkes zu lösen, eine Aufgabe, die der Regierung auch ohne eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung ohne weiteres zufällt. Die Situation kann sich dann nicht anders politisch gestalten, als daß die Wünsche der einzelnen sozialen Klassen und Berufsstände im Parlament durch die Fraktionen geltend gemacht werden und daß die Regierung, indem sie eine vermittelnde und ausgleichende Politik einschlägt, eine Aufgabe allein durchzuführen übernimmt, die eigentlich neben ihr dem Reichstag zugedacht war, nämlich die Aufgabe, eine Vertretung aller berechtigten Volksinteressen zu bilden.

Artikel 30.

Kein Mitglied des Reichstages darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Äußerungen gerichtlich oder disziplinarisch verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.

I. Zur Entstehungsgeschichte des Art. 30.
II. „Kein Mitglied des Reichstags".
III. „darf".
IV. „zu irgendeiner Zeit".
V. „wegen".
VI. „in Ausübung des Berufs".
VII. „Äußerungen".
VIII. „gerichtlich verfolgt".
IX. „disziplinarisch verfolgt".
X. Die sonstige Verantwortung.
XI. Kein Zeugnisverweigerungsrecht.
XII. Durchsuchung.
XIII. Die Verantwortung der Abgeordneten.

I. Zur Entstehungsgeschichte des Art. 30.

Art. 30 entspricht wörtlich dem § 120 der von der Frankfurter Nationalversammlung beschlossenen Verfassung des Deutschen Reichs v. 28. März 1849. Die Frankfurter Reichsverfassung hat ihrerseits die Bestimmung aus einem zur vorläufigen Geltung bestimmten, ebenfalls in Frankfurt erlassenen Gesetz v. 30. Sept 1848 übernommen, das die Abgeordneten schon vor Erlaß der damaligen Reichsverfassung wegen ihrer parlamentarischen Tätigkeit gegen Angriffe sichern sollte; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Reichs-Justizamts Nieberding in der Reichstagssitzung v. 22. April 1907 St.B. 1012 und v. Rönne I S. 270 A. 1. Diesem Gesetz mögen Bestimmungen des englischen und belgischen Rechts zum Vorbild gedient haben. Für das englische Recht enthält der vom Reichsgericht (III. Strfs. Urt. v. 5. März 1881 Bd. 4 S. 17) in diesem Zusammenhang angeführte Art. 9 der bill of right von 1689 die entsprechende Bestimmung: „the freedom of speech and debates or proceedings in parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of parliament". — Die Abgeordneten können wegen ihrer im Parlament getanen Äußerungen an keiner anderen Stelle als im Parlament selbst zur Verantwortung gezogen werden. — Aus der Verfassung der Frankfurter Nationalversammlung ist die Bestimmung im § 17 des Wahlgesetzes v. 15. Okt. 1866 für den Reichstag des Norddeutschen Bundes (Ges.S. S. 737) und von dort in den Art. 28 des Verfassungsentwurfs der Verbündeten Regierungen und in den Art. 30 R.V. übergegangen.

Für die Parlamente der Einzelstaaten enthält § 11 Str.G.B. eine entsprechende, nicht ganz gleichlautende Bestimmung, durch welche die enger gefaßte, nämlich auf die „in der Kammer ausgesprochenen Meinungen" beschränkte Vorschrift des Art. 84 Abs. 1 der preuß. Verf.Urk. ersetzt ist.

Ebenso wie Art. 30 sich an die im Art. 29 gegebene Vorschrift über die Freiheit der Abgeordneten von Aufträgen und Instruktionen anschließt, folgt Art. 84 Abs. 1 der preuß. Verf.Urk. unmittelbar der dem Art. 29 R.V. entsprechende Bestimmung des Art. 83. Dies ist gewiß kein Zufall. Man kann daraus schließen, daß die durch Art. 30 (bez. Art. 84) bestimmte Unverantwortlichkeit der Parlamentsmitglieder als Äquivalent für die ihnen auferlegte Pflicht nur nach ihrer freien Überzeugung zu stimmen aufzufassen ist; die den Abgeordneten zur Pflicht gemachte Unabhängigkeit wird dadurch sicher gestellt, daß sie jeder außerparlamentarischen Verantwortlichkeit entrückt werden. Dies ist für die Auslegung wichtig.

II. „Kein Mitglied des Reichstags".

Nur die Abgeordneten genießen den Schutz. Auf die Mitglieder des Bundesrats, ihre Stellvertreter und Kommissare findet Art. 30 keine Anwendung, ebensowenig § 11 Str.G.B.; höchstens die Bestimmung des § 193 Str.G.B. (Wahrnehmung berechtigter Interessen) könnte ihnen zu statten kommen; ebenso Oppenhof § 11 A. 2, Olshausen S. 80, Arndt S. 140.

III. „darf".

Aus dem Worte „darf" in diesem Zusammenhange ist zu folgern, daß Art. 30 zwingendes Recht darstellt und daß also kein Abgeordneter auf das

ihm durch die Verfassung verliehene Privileg einseitig verzichten „darf". Auch das Plenum des Reichstags „darf" den Verzicht nicht gutheißen, und würde es geschehen, so „darf" keine Behörde zur Verfolgung des Abgeordneten schreiten. Denn durch Art. 30 werden nicht bloß die Interessen des einzelnen Abgeordneten, sondern die des ganzen Parlaments und darüber hinaus die des ganzen Volks und der Regierung gewahrt, die sämtlich ein Recht auf die Sicherung der Unabhängigkeit der Volksvertretung und ein Interesse daran haben.

IV. „zu irgendeiner Zeit"

bedeutet, daß die Unverantwortlichkeit auch für die Zukunft, also für die Zeit nach der Beendigung des Mandats gesichert ist.

V. „wegen"

bedeutet, daß die Unverantwortlichkeit sich nur auf dasjenige Strafverfahren erstreckt, das die Abstimmung oder die in Ausübung des Berufes getanen Äußerungen zum Gegenstand hat. Bezieht sich das Verfahren auf eine andere Straftat des Abgeordneten und werden dabei nur mittelbar seine geschützten Funktionen berührt, ohne einen Gegenstand der Anklage zu bilden, so findet Art. 30 keine Anwendung.

VI. in Ausübung des Berufs.

Es ist selbstverständlich, daß nur die Abstimmungen im Plenum und in den Kommissionssitzungen gemeint sind und daß an diesen Abstimmungen der Abgeordnete nur in Ausübung seines Berufes teilnimmt. Deshalb bedurfte es wegen der Abstimmung keines weiteren Zusatzes. Dagegen ist mit dem Wort „Äußerungen" aus den zu VII ausgeführten Gründen ein so umfassender Begriff bezeichnet worden, daß eine Einschränkung notwendig war, die dahin gegeben ist, daß die Äußerungen in Ausübung des Berufes getan sein müssen. Die Ausübung des Berufes ist zeitlich dahin zu begrenzen, daß sie mit der Eröffnung des Reichstags beginnt, mit der Schließung beendet und während der Vertagung unterbrochen ist, es sei denn, daß in der Zwischenzeit Kommissionssitzungen stattfinden, an denen der betreffende Abgeordnete beteiligt ist. Außerhalb der Sitzungsperiode und außerhalb der Beratungen, mögen es Plenar- oder Kommissionsberatungen sein, hat der Abgeordnete keine Gelegenheit seinen Beruf auszuüben; private Vorbereitungen, Informationen u. dergl. gehören nicht zum Begriff der Ausübung des Berufs.

Es genügt nicht, daß die Äußerung im örtlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Ausübung des Berufs, im Parlamentsgebäude und während der Dauer einer Sitzung getan ist, sondern sie muß im ursächlichen Zusammenhange mit der parlamentarischen Tätigkeit stehen. Deshalb findet, wie Oppenhof § 11 A. 5 mit Recht bemerkt, Art. 30 keine Anwendung auf den gelegentlichen individuellen Gedankenaustausch, der während einer Versammlung zwischen einzelnen Mitgliedern stattfindet und ebensowenig auf vorbereitende Fraktionsversammlungen, Wahlversammlungen und sogen. Rechenschaftsberichte; bei allen diesen Angelegenheiten handelt es sich um Äußerungen, die wohl aus Anlaß, aber nicht in Ausübung des Berufs getan sind.

Dagegen fallen unter diesen Begriff nicht nur die Reden, die zum Gegenstand der Beratung gehalten werden, sondern auch sogen. persönliche Bemerkungen, durch die nach Schluß der Debatte zu den in den Reden enthaltenen, an bestimmte Personen gerichteten Bemerkungen Stellung genommen wird, ferner Zwischenbemerkungen, durch die im Hinblick auf eine soeben gehaltene Rede mittels Unterbrechung des Redners eine Ansicht kurz geäußert werden soll. Jedoch handelt ein Abgeordneter nicht mehr in Ausübung seines Berufs, wenn er die Verhandlung benutzt, um Äußerungen kundzugeben, die ganz abseits von dem Gegenstand der Tagesordnung liegen und bei denen nicht die Absicht obwalten kann, den — wenn auch außerhalb der Tagesordnung befindlichen — Gegenstand der Äußerung zum Inhalt einer parlamentarischen Verhandlung zu machen, z. B. wenn ein Abgeordneter bei Gelegenheit einer Plenar- oder Kommissionssitzung gegen in oder außerhalb des Parlaments befindliche Personen persönliche Angriffe richtet, deren Ursachen sich aus dieser oder den vorausgegangenen Beratungen nicht ergeben, auch nichts mit dem Gegenstand der Beratung zu tun haben und bei denen öffentliche Interessen von dem Angreifenden nicht wahrgenommen werden. Für den Zusammenhang mit dem Beruf des Abgeordneten bleibt dann nur die Tatsache übrig, daß die Äußerung im Sitzungssaale bei Gelegenheit einer Beratung getan ist, und dieser Umstand stellt mit dem Beruf nur einen zeitlichen und örtlichen, also rein äußerlichen, aber keinen ursächlichen Zusammenhang her; vgl. v. Seydel S. 211 f., Zorn I S. 245, 230 A. 32, Arndt S. 140, v. Rönne I S. 270, Olshausen § 11 A. 3a, Oppenhof § 11 A. 4, Binding Handbuch des Strafrechts I S. 675 ff., Hubrich Parlamentarische Redefreiheit und Disziplin S. 361.

VII. Äußerungen.

Die Aufnahme dieses Worts in den Verfassungstext hat folgende Vorgeschichte: Das preuß. Ober-Tribunal hatte in einem Beschluß v. 29. Jan. 1866 die Bestimmung des Art. 84 Verf.-Urk., wonach nur die in der Kammer „ausgesprochenen Meinungen" geschützt waren, dahin ausgelegt, daß als „Meinungen" nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch nur die Resultate des Denkvermögens im Gegensatz zur Behauptung und Verbreitung von Tatsachen aufzufassen seien und daß unter „Meinungen" nicht überall dasjenige zu verstehen sei, was der allgemeine Ausdruck „Äußerungen" in sich schließe, da man absichtlich vermieden habe, den Ausdruck „Äußerungen" in den Art. 84 aufzunehmen. Um diesem Standpunkt den Boden zu entziehen, ist für den Art. 30 R.V. die Bezeichnung „Äußerungen" gewählt worden, also gerade derjenige Begriff, von dem das Obertribunal anerkannt hat, daß er weit genug sei, um die Verbreitung von Tatsachen einzuschließen. Dieser Begriff umfaßt überhaupt jede wörtliche oder pantomimische Kundgebung eines Gedankens; eine sachgemäße Beschränkung enthalten die unter VI erläuterten Worte „in Ausübung des Berufs". Dagegen fallen Tätlichkeiten nicht unter den Begriff der Äußerungen; ebenso v. Seydel S. 212, Arndt S. 140, Binding a. a. O. S. 675 f. Abgesehen davon, daß schon vom rein logischen Standpunkt aus der Eingriff in die körperliche Integrität eines andern, selbst wenn darin nicht der Tatbestand der Körperverletzung liegt, nicht als eine Äußerung aufgefaßt

werden kann, hieße es den Reichstag herabwürdigen, wenn man — in welchem Zusammenhange es auch sei — annehmen wollte, daß ein Abgeordneter eine Tätlichkeit in Ausübung seines Berufs begangen haben könnte.

VIII. „gerichtlich verfolgt".

Dem Art. 30 liegt die Tendenz zugrunde, daß die Abgeordneten wegen derjenigen Äußerungen, auf die sich der Schutz erstreckt, jeder außerparlamentarischen Verantwortung entzogen, also weder strafrechtlich noch civilrechtlich haftbar sein sollen; vgl. Olshausen § 11 A. 1, 4, Oppenhof § 11 A. 5, Laband I S. 331 A. 2, Binding a. a. O. I S. 676, Hubrich a. a. O. S. 390. Auch kann die von einem Abgeordneten ausgesprochene Beleidigung nach einer Entsch. des Reichsgerichts v. 5. März 1881, III. Strff. Bd. 4 S. 14 nicht zur Aufrechnung gemäß § 199 Str.G.B. benutzt werden; ebenso Olshausen § 11 A. 5. Dagegen verhindert nach den Ausführungen derselben Entscheidung Art. 30 nicht, daß die von einem Abgeordneten ausgesprochene Beleidigung als ein Faktum im Hinblick auf die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs behandelt wird und deshalb dem Gegner das Recht auf Notwehr und den Schutz des § 193 Str.G.B. — Wahrnehmung berechtigter Interessen — geben kann; ebenso Oppenhof § 11 A. 6 und Olshausen § 11 A. 5 a. Auch hat das Reichsgericht in einer Entsch. v. 20. Okt. 1880, III. Strff. Bd. 2 S. 365 es gebilligt, daß Äußerungen, denen der Schutz des Art. 30 R.V. zukommt, als Beweismaterial für andere strafbare Tatsachen benutzt werden; das Reichsgericht hat deshalb die Bestrafung eines Abgeordneten für zulässig erklärt, der in einem Zeitungsartikel kundgegeben hatte, er halte die in seiner Reichstagsrede enthaltenen — zweifellos beleidigenden — Äußerungen aufrecht; übereinstimmend: Olshausen § 11 A. 6, Oppenhof § 11 A. 6.

Auch die Anstiftung zu außerhalb des Parlaments begangenen Vergehen oder Verbrechen durch Äußerungen, die im Reichstag getan sind, ist strafbar; ebenso Olshausen § 11 A. 3 b, Oppenhof § 11 A. 4. Dabei ist zu berücksichtigen, daß eine Anstiftung nicht vorliegt, wenn eine außerhalb des Reichstags stehende Person sich durch eine im Reichstage getane Äußerung zu einer strafbaren Handlung gereizt fühlt, sondern der Tatbestand des die Anstiftung regelnden § 48 Str.G.B. erfordert, daß der Abgeordnete den Vorsitz der Anstiftung gehabt und eins der im § 48 angeführten Mittel angewendet hat. Sind diese Voraussetzungen aber gegeben, so liegt in der gerichtlichen Verfolgung des Abgeordneten kein Verstoß gegen Art. 30, denn da nach allgemeinen strafrechtlichen Grundsätzen, wenigstens nach der herrschenden Ansicht, der strafbare Erfolg für die zeitliche und örtliche Qualifikation der Handlung entscheidet, so ist es im Falle der Anstiftung nicht die im Reichstage getane Äußerung, sondern die außerhalb des Reichstags begangene (vollendete) Handlung, die unter Strafe gestellt wird.

IX. „disziplinarisch verfolgt".

Unter „disziplinarischer Verfolgung" ist nur das gegen unmittelbare und mittelbare Reichs- und Staatsbeamte bestehende, gesetzlich geordnete Disziplinarverfahren zu verstehen; vgl. Laband I S. 331. Kommunalbeamte sind ebenfalls geschützt, weil sie zu den mittelbaren Staatsbeamten

gehören. Es soll die Unabhängigkeit der Beamten in Ansehung ihrer Eigenschaft als Abgeordnete gegenüber den vorgesetzten Dienstbehörden gesichert werden. Sogen. Privatbeamte oder Arbeitnehmer irgendwelcher Art kommen hier nicht in Betracht, weil ein gesetzlich geordnetes Disziplinarverfahren ihnen gegenüber nicht besteht. Wenn von ihrem Dienstherrn ein Druck gegen sie ausgeübt wird, so gibt es keinen verfassungsmäßigen Schutz dagegen; Maßregeln solcher Art würden schon deshalb wirkungslos sein, weil nicht zu verhindern sein würde, daß den meist auf Zeit angestellten Privatbeamten gegenüber die Entlassung, in welcher der schärfste Druck liegt, unter irgendeinem Vorwand ausgesprochen wird, wenn darin ein geeignetes Mittel zur Beeinflussung des Abgeordneten liegt.

X. Die sonstige Verantwortung.

Im Sinne des Verfassungstextes liegt es, daß der den Abgeordneten gewährte Schutz so generell und der Ausschluß der Verantwortung so umfassend ist, daß der Wegfall der gerichtlichen und disziplinarischen Verantwortung nur als ein Beispiel hervorgehoben ist; vgl. Müller-Meiningen in Hirth's Annalen 1906 S. 650. Gleichwohl können auch hier nur behördliche Eingriffe gemeint sein, nicht etwa die Verfolgung, die sich an ein privates Dienstverhältnis oder an die Beziehungen des privaten gesellschaftlichen Lebens knüpfen kann, weil die Angriffe, die im Privatdienst und im Privatleben gegen die Unabhängigkeit von Abgeordneten unternommen oder versucht werden, schlechterdings nicht verhindert werden können. Der Staat kann sich in der behördlichen Gewalt, die für ihn oder die ihm untergeordneten öffentlichen Verbände durch den Staats- oder Kommunaldienst begründet ist, durch eine einfache Zusage, wie sie Art. 30 enthält, eine wirksame Selbstbeschränkung auferlegen; sollte Art. 30 sich auch auf den Privatdienst beziehen, so wäre die Bestimmung eine lex imperfecta, weil es an einer straf- oder civilrechtlichen Haftpflicht für die Erfüllung fehlt.

Auch in Ansehung der Staatsgewalt ist der den Abgeordneten zugesagte Schutz nicht schrankenlos. „Zur Verantwortung ziehen" heißt nach dem Wortsinn von jemandem unter dem Hinweis auf Schuld und Strafe Erklärungen verlangen. Daraus ergibt sich ohne weiteres, daß nicht jede Staatshandlung, die wegen irgendwelcher zufälliger Nebenwirkungen dem Abgeordneten Nachteile bringt, unzulässig ist, sondern nur Staatshandlungen, die darauf berechnet sind, den Abgeordneten unmittelbar zur Verantwortung zu ziehen. Dabei bleibt der letztere Begriff weiter als die gerichtliche und disziplinarische Verfolgung, wie es auch die Verfassung voraussetzt. Es fällt z. B. darunter das vom Staatsanwalt eingeleitete und eventuell ohne jede Beteiligung des Gerichts durchgeführte vorbereitende Verfahren, das im Sinne der Strafprozeßordnung von dem gerichtlichen Verfahren begrifflich geschieden ist, ferner das militär-ehrengerichtliche Verfahren, das zwar vom Kaiser in Ausübung seiner Kommandogewalt mit Gesetzeskraft geregelt ist, aber dennoch nicht in das Gebiet der ordentlichen Rechtspflege gehört. Man könnte ferner Polizeistrafen hierher rechnen. Die civilrechtliche Haftung fällt unter den Begriff der gerichtlichen Verfolgung, weil sie ein Teil der ordentlichen Rechtspflege ist; vgl. Hubrich a. a. O. S. 383 ff.

XI. Kein Zeugnisverweigerungsrecht.

Da „zur Verantwortung ziehen" soviel heißt als jemanden unter Hinweis auf Schuld und Strafe zur Erklärung auffordern, so ergibt sich aus Art. 30 kein Recht zur Zeugnisverweigerung für die Reichstagsmitglieder; die Ablegung eines Zeugnisses ist von einer verantwortlichen Erklärung verschieden; es ist unerheblich, ob dem Abgeordneten aus der Erfüllung der Zeugnispflicht Nachteile und Unannehmlichkeiten erwachsen; ebenso die herrschende Meinung, u. a. Laband I S. 331 und D.Jur.Zeit. 1906 S. 954, v. Seydel S. 212, Zorn I S. 230 A. 32, Meyer S. 338 A. 17, Arndt S. 140, Binding, Strafrecht I S. 676 A. 13, Olshausen § 11 A. 5b, Oppenhof § 11 A. 6, Hubrich S. 371 f., Löwe-Hollweg St.P.O. §§ 51 — 54 A. 9, Stenglein St.P.O. § 52 A. 14, Gaupp-Stein C.P.O. § 303 A. 2, Bornhak preuß. Staatsrecht I S. 399 ff., Reincke S. 184, Altsmann Arch.f.öff.R. Bd. 1 S. 589 ff., Mittelstädt in d. Preuß. Jahrbüchern 1886 S. 557, Stranz in d. D.Jur.Zeit. 1907 Sp. 279; in demselben Sinne haben sich erklärt: der Staatssekretär des Innern v. Bötticher in der Reichstagssitzung v. 10. März 1886 St.B. 1399 ff., insbesondere S. 1403, und der Staatssekretär des Reichs-Justizamts Nieberding in der Reichstagssitzung v. 22. April 1907 St.B. 1012; ersterer hat unter Berufung auf die Ausführungen des Abg. v. Hammerstein mit Recht darauf hingewiesen, daß weder die Civil- noch die Strafprozeßordnung die Abgeordneten unter denjenigen Personen nenne, die ein Zeugnisverweigerungsrecht haben. Die entgegengesetzte Ansicht ist vertreten von Fuld im Arch.f.öff.R. Bd. 4 S. 344 und in Hirth's Annalen 1888 S. 6 ff., ferner in der Reichstagssitzung v. 10. März 1886 von den Abg. Windthorst und Hänel, unter Hinweis auf die Nachteile, die mittelbar dem Abgeordneten aus der Ablegung eines Zeugnisses erwachsen können, ferner mit ähnlicher Begründung von Müller-Meiningen in Hirth's Annalen 1906 S. 650 ff. Stellt sich z. B., worauf letzterer hinweist, durch die Zeugenvernehmung heraus, daß der Abgeordnete strafbare Handlungen außerhalb der Ausübung seines Berufs begangen hat, so kann allerdings das Zeugnis die Bestrafung des Abgeordneten im Gefolge haben, aber daraus ergibt sich kein Widerspruch mit der Tendenz des Art. 30. Denn auf strafbare Handlungen, die von dem Abgeordneten außerhalb seiner parlamentarischen Funktionen begangen sind, bezieht sich Art. 30 nicht und die Bestrafung dafür bedeutet auch dem Abgeordneten gegenüber nichts anderes als eine Verwirklichung des geltenden Rechts.

Die Verhandlungen des Reichstags v. 22. April 1907 St.B. 1034 f. schlossen mit einer Resolution des Reichstag, durch die der Reichskanzler ersucht wurde, einen Gesetzentwurf betr. Feststellung des Zeugnisverweigerungsrechts für die Reichstagsabgeordneten vorzulegen; vgl. auch Anlagen S. 760, 765, 774, Nr. 105, 113, 130.

XII. Durchsuchung.

J. J. 1906 wurde die Frage zum ersten und bisher einzigen Male praktisch, ob eine Durchsuchung zum Zwecke der Auffindung von Beweismaterial auf Grund des § 103 St.P.O. gegenüber einem Abgeordneten im Parlamentsgebäude zulässig sei. Am 10. Juli 1906, zu einer Zeit, als der Reichstag nicht versammelt war, fand sich der zuständige Untersuchungs-

richter im Parlamentsgebäude ein und nahm gegenüber einem Abgeordneten, der als Zeuge in einem Ermittelungsverfahren vernommen wurde, mit dessen Zustimmung eine Durchsuchung nach Schriftstücken in den zu deren Aufbewahrung für den betreffenden Abgeordneten ausschließlich bestimmten, im Reichstagsgebäude befindlichen Behältnissen vor. Eine Durchsuchung gegen den Willen des Abgeordneten hat also damals nicht stattgefunden und es liegt nach dieser Richtung noch kein Präzedenzfall vor; vgl. die Erklärung des Reichstagspräsidenten Graf Ballestrem in der Reichstagssitzung v. 4. Dez. 1906. Im übrigen aber ist nicht zu bezweifeln, daß bei einer Durchsuchung, die in einem nicht gegen den Abgeordneten anhängigen Strafverfahren auf Grund des § 103 St.P.O. angeordnet wird und die nicht zu dem Zweck stattfindet, den Abgeordneten zur Verantwortung zu ziehen, Art. 30 keine Anwendung finden kann. Denn eine solche Durchsuchung, mit der nur das Ziel verfolgt wird, Beweismaterial gegenüber einem anderen Beschuldigten zu schaffen, ist nach denselben Gesichtspunkten zu beurteilen wie die Zeugenpflicht. Wie letztere ist sie begrifflich von einer auf die Verfolgung des Abgeordneten berechneten Maßregel verschieden, und wenn das bei der Durchsuchung zu Tage geförderte Beweismaterial die Folge hat, daß gegen den Abgeordneten selbst ein Strafverfahren eingeleitet werden muß, so ist auch dieser Fall nicht anders zu beurteilen, als wenn eine Zeugenvernehmung das gleiche Ergebnis hat, d. h. wenn ein Abgeordneter wirklich strafbare, durch Art. 30 nicht gedeckte Handlungen begangen hat, so liegt es nicht im Sinne der Bestimmung des Art. 30, daß diese Handlungen verborgen und ungesühnt bleiben. Die Polizeigewalt, die dem Präsidenten des Reichstags im Parlamentsgebäude nach § 62 G.O. zusteht, wird dadurch in keiner Weise berührt, denn diese Bestimmung hat nicht die Bedeutung für das Reichstagsgebäude eine Exterritorialität zu schaffen und an kriminalpolizeiliche Funktionen ist dabei überhaupt nicht gedacht. Eine solche Delegation hätte auch nicht in der Kompetenz der G.O. gelegen, die nicht eine Ausnahme von einem Reichsgesetz, der Strafprozeßordnung, festsetzen darf, sondern die Bestimmung besagt nichts anderes, als daß der Präsident das Hausrecht im Reichstagsgebäude ausübt, wie etwa in den Diensträumen einer Staatsbehörde deren Verwaltungschef; vgl. die Erklärung des Reichstagspräsidenten v. 24. März 1884 St.B. 198, Laband in d. D.Jur.Zeit. 1906 S. 955, Perels, das autonome Reichstagsrecht Berlin 1903 S. 102. Gegen die Zulässigkeit der Durchsuchung hat sich Müller-Meiningen in Hirth's Annalen 1906 S. 655 in Verfolg seines ablehnenden Standpunktes bezüglich der Zeugnispflicht der Abgeordneten ausgesprochen.

XIII. Die Verantwortung der Abgeordneten.

Die geschäftsordnungsmäßigen Folgen disziplinwidriger Äußerungen der Abgeordneten sind im Art. 30 vorbehalten. Ihre Anwendung unterliegt dem diskretionären Ermessen des Präsidenten, eventuell des Plenums; vgl. Art. 27 B II S. 451. Von einer gewissen politischen Verantwortung können sich die Abgeordneten sowohl für ihre Abstimmung wie für alle ihre Äußerungen nicht lossagen. Sie liegt nicht auf rechtlichem Gebiet und ist deshalb ebenso wie die politische Verantwortung der Regierung der Regelung durch die Verfassung entzogen. Auch für ihren Umfang gilt

dasselbe wie von der politischen Verantwortung der Regierung; sie reicht genau so weit wie die Macht des einzelnen Abgeordneten, und daraus ergibt sich, daß unter Umständen Parteiführer von großem Einfluß eine Verantwortung tragen, die über die Bedeutung ihrer persönlichen Abstimmung weit hinausgeht und die insbesondere da einsetzt, wo die Verantwortung der Regierung aufhört, d. h. bei der Ablehnung von Regierungsvorlagen, für deren Zustandekommen die Regierung alle ihr zu Gebote stehenden Mittel erschöpft hat. Für die praktische Geltendmachung der Verantwortung sorgt die rege Beteiligung der öffentlichen Meinung an den parlamentarischen Entscheidungen, die politische Presse, politische Vereine, Wählerversammlungen, eventuell Erklärungen der Regierungsvertreter über die Gründe des Nichtzustandekommens eines Gesetzes, in Fragen von fundamentaler Bedeutung schließlich die Geschichte.

Artikel 31.

Ohne Genehmigung des Reichstages kann kein Mitglied desselben während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, außer wenn es bei Ausübung der Tat oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird.

Gleiche Genehmigung ist bei einer Verhaftung wegen Schulden erforderlich.

Auf Verlangen des Reichstages wird jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied desselben und jede Untersuchungs- oder Civilhaft für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben.

A. Die Verhaftung zum Zwecke der Untersuchung.
- I. Die Genehmigung des Reichstags.
- II. Der Verzicht ist unzulässig.
- III. Die Dauer der Sitzungsperiode.
- IV. Die Untersuchung.
- V. Die Verhaftung.
- VI. Die Verjährung.

B. Die Verhaftung zum Zwecke der Strafvollstreckung.

C. Die Civilhaft.

A. Die Verhaftung zum Zwecke der Untersuchung.

I. Die Genehmigung des Reichstags.

Nach Abs. 1 ist die Verhaftung eines Abgeordneten, abgesehen von dem Ausnahmefall der Ergreifung bei Ausübung der Tat und im Laufe des nächstfolgenden Tages, von der Genehmigung des Reichstags abhängig. Über die Voraussetzungen, auf denen die Genehmigung des Reichstags beruht, über die Erwägungen, die für seine Entscheidung maßgebend sein sollen, bestimmt die Verfassung nichts. Die Vorschrift des Art. 31, die im Reichstage dem Regierungsentwurf hinzugefügt wurde, entspricht fast wörtlich dem Art. 84 Abs. 2—4 der preuß. Verf.Urk. und ist durch Vermittelung der preußischen oktroyierten Verfassung v. 5. Dez. 1848 (Art. 83) und des von der preußischen Nationalversammlung ausgearbeiteten Verfassungsentwurfs auf

das Gesetz v. 23. Juni 1848 betr. den Schutz der zur Vereinbarung der preußischen Verfassung berufenen Versammlung — Ges.S. S. 157 — zurückzuführen. Die Bestimmung ist also für Preußen in einer politisch bewegten Zeit eingeführt worden, und es ist wahrscheinlich, daß dabei die Absicht vorwaltete, die Abgeordneten gegen tendenziöse Verfolgung zu schützen, weil vielleicht mit der Möglichkeit gerechnet wurde, daß mißliebige Abgeordnete mittels eines von politischen Gesichtspunkten ausgehenden kriminellen Verfahrens von den parlamentarischen Geschäften ferngehalten werden könnten; vgl. v. Rönne I S. 271 A. 2, 3, S. 272ff., Reichsgericht Entsch. v. 25. Febr. 1892 III. Straff. Bd. 22 S. 380 und v. 9. Juni 1893 IV. Straff., Bd. 24 S. 207. Eine derartige Abhängigkeit der Rechtspflege von politischen Zwecken ist im modernen Rechtsstaat undenkbar und kommt nicht mehr als irgend eine andere absichtliche Beugung des Rechts praktisch in Betracht. Das Privileg der Exemption von dem gesetzlichen Lauf der Rechtspflege, das durch Art. 31 den Abgeordneten gegeben wird, reicht an sich schon sehr weit, z. B. weiter als die entsprechende Bestimmung der englischen Verfassung, die sich nur auf Zivil- und nicht auf Kriminalfälle erstreckt; vgl. preuß. J.M.Bl. 1875 S. 7, 8. Die Praxis des Reichstags hat aber dem Art. 31 ein Anwendungsgebiet gegeben, das noch weit über dessen ursprüngliche Zweckbestimmung hinausgeht. Jetzt scheint die Erwägung vorzuherrschen, daß, abgesehen vielleicht von schweren, ehrverletzenden Straftaten, der Rechtspflege gegenüber Abgeordneten nicht freier Lauf gelassen wird. Der Abg. Lette, auf dessen Antrag die Bestimmung des Art. 31 aus der preuß. Verfassung übernommen worden ist, erklärte zur Begründung seines Antrags in der Reichstagssitzung v. 30. März 1867 St.B. 468, daß der Reichstag nicht zu erwägen habe, ob ein Grund zur Verfolgung vorliege, weil er damit in die richterliche Kompetenz eingreifen würde, sondern er habe nur zu erwägen, ob das Interesse des Landes einen Reichstagsabgeordneten in der Versammlung zu sehen größer sei als das Interesse der Justiz ihn zu verfolgen. Diese als Richtschnur anheim gegebene Abwägung der Interessen beruht allerdings auf dehnbaren Begriffen. Man kann es als dem Geist der Bestimmung entsprechend anerkennen, wenn der Reichstag die Genehmigung versagt bei allen Delikten, die, ohne ehrenrührig zu sein, im ursächlichen Zusammenhang mit dem politischen Kampf stehen, in den die Abgeordneten kraft ihrer politischen Stellung verwickelt sind. Es kommt ferner die von dem Abg. Lette berührte Frage in Betracht, ob die Bedeutung der Anklage im richtigen Verhältnis steht zu dem unter allgemeinen konstitutionellen Gesichtspunkten unerwünschten Fall, daß ein Abgeordneter ohne die Möglichkeit einer Ersatzwahl der Teilnahme an parlamentarischen Geschäften zeitweise entzogen ist; unter solchen Erwägungen ist die Versagung der Genehmigung auch in unpolitischen Strafsachen zu rechtfertigen. Übrigens ist der Reichstag bei dieser Entscheidung frei und die Verfassung verhindert nicht, daß er die Versagung der Genehmigung zur Regel macht. Die Schuldfrage wird, soweit es die Reichsverhandlungen erkennen lassen, im allgemeinen nicht geprüft; dies wäre auch zwecklos, denn die Ansicht des Reichstags wäre für die Gerichte nicht bindend, und es würde mit der Unabhängigkeit der Rechtspflege unvereinbar sein, wenn eine solche Kundgebung des Reichstags mit dem Anspruch verbunden wäre, daß die Gerichte darauf Rücksicht nehmen sollten.

ähnliche Voraussetzungen bestehen für die Beschlüsse des Reichstags, mittels deren er gemäß Art. 31 Abs. 3 über die Unterbrechung eines beim Beginn der Sitzungsperiode bereits eingeleiteten Strafverfahrens oder einer zu diesem Zeitpunkt bereits angetretenen Untersuchungs- oder Zivilhaft oder auf Grund der §§ 382, 402 C.P.O. und §§ 49, 72 St.P.O. darüber entscheidet, ob es zulässig sein soll, daß ein Reichstagsmitglied während der Sitzungsperiode und seines Aufenthalts in Berlin außerhalb Berlins als Zeuge oder Sachverständiger vernommen werden soll; vgl. z. B. die Reichstagssitzung v. 25. Jan. 1902 St.B. 3655 ff.

Die Genehmigung des Reichstags ist Voraussetzung für das Strafverfahren. Ohne sie darf die Untersuchung nicht eröffnet und die Verhaftung nicht vorgenommen werden; die Unzulässigkeit des Verfahrens tritt nicht erst ein, wenn die Genehmigung versagt ist, sondern das Verfahren ist ebenso unzulässig, wenn die Genehmigung nicht erteilt, weil sie gar nicht nachgesucht ist; vgl. Reichsgericht, Urt. v. 24. Juni 1892 IV. Strff. Bd. 23 S. 185 und v. 25. Okt. 1900 III. Strff. Bd. 33 S. 410; Sontag, der besondere Schutz der Mitglieder des deutschen Reichstags und der deutschen Landtage gegen Strafverfolgung und Verhaftung S. 30 f., Arndt S. 143. Umgekehrt tritt die Untersuchung nach Art 31 Abs. 3 nicht ipso iure, sondern nur auf ausdrückliches Verlangen des Reichstags ein; die strafverfolgenden Behörden brauchen dazu keinerlei Anregung zu geben. Der Geschäftsverkehr zwischen dem Reichstag und den Behörden wird in diesen wie in allen anderen Fällen durch den Reichskanzler vermittelt.

II. Der Verzicht ist unzulässig.

Nach Art. 31 ist es der Reichstag, der um die Genehmigung angegangen werden muß, nicht der einzelne Abgeordnete. Deshalb kann der beteiligte Abgeordnete auf die Genehmigung des Reichstags nicht wirksam verzichten. Dies entspricht der Tendenz der Bestimmung, weil dem Abgeordneten nicht ein persönliches Privileg verliehen werden soll, sondern weil es sich um ein konstitutionelles, auf die Stärkung der Volksvertretung in ihrer Gesamtheit abzielendes Recht handelt, über das nur die Gesamtheit der Volksvertretung verfügen darf.

III. Die Dauer der Sitzungsperiode.

Das Genehmigungsrecht des Reichstags erstreckt sich auf die ganze Dauer der Sitzungsperiode, aber nicht darüber hinaus. Es beginnt also mit dem Tage der Eröffnung des Reichstags, nicht bereits mit dem Tage der Wahl, und endet mit der förmlichen Schließung des Reichstags. Da die Sitzungsperiode auch den Zeitraum der Vertagung umfaßt, so erstreckt sich das Recht des Reichstags auf die Dauer der Vertagung — so das Reichsgericht Urt. v. 25. Febr. 1892 III. Strff. Bd. 22 S. 379, die Geschäftsordnungskommission des Reichstags, vgl. die Zitate bei Meyer S. 455 A. 14, Laband I S. 332, Zorn I S. 233, Arndt S. 133, v. Seydel S. 213 f., Sontag a. a. O. S. 39 f.; anderer Ansicht Binding a. a. O. S. 680 A. 22, Fuld a. a. O. S. 347.

IV. Die Untersuchung.

Den Begriff der Untersuchung im Sinne des Art. 31 hat das Reichsgericht in der Entsch. v. 9. Juni 1893 IV. Strff. Bd. 24 S. 206 dahin festgestellt, daß nicht die Vorschriften der jetzt geltenden Strafprozeßordnung

maßgebend sind, sondern der Sinn, den dieser Begriff in der Gesetzgebung hatte, aus der er entstanden ist. Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 31 folgert das Reichsgericht, daß unter dem Begriff der Untersuchung „die Summe aller derjenigen Amtshandlungen der zuständigen Behörde zu verstehen ist, welche darauf abzielen, nach Feststellung einer strafbaren Handlung den Täter zu ermitteln und zu bestrafen und daß das Verbot des Art. 31 dahin zu verstehen ist, daß ohne vorgängige Genehmigung des Reichstags während der Sitzungsperiode keine dieser Handlungen einem der Begehung der Tat verdächtigten Abgeordneten gegenüber vorgenommen werden darf, wobei es ohne jede Bedeutung ist, ob diese Handlung unmittelbar oder nur mittelbar gegen die Person des Abgeordneten gerichtet ist, ob also ihre Ausführung die Anwesenheit des Abgeordneten notwendig erfordert oder nicht." Von diesem Standpunkt aus hat das Reichsgericht sogar gerichtliche Verfügungen, die lediglich den Zweck haben, den Aufenthalt des beschuldigten Abgeordneten festzustellen, für unzulässig erklärt. Wenn von Adam D.Jur. Zeit. 1904 S. 358 aus der Entstehungsgeschichte des Art. 31 der entgegengesetzte Schluß gezogen ist — daß nur das Hauptverfahren und die förmliche Voruntersuchung im Gegensatz zu dem Ermittelungsverfahren der Staatsanwaltschaft darunter falle — so erklärt sich die Differenz daraus, daß Adam die maßgebenden gesetzestechnischen Bezeichnungen in der Verordnung „über die Einführung des mündlichen und öffentlichen Verfahrens mit Geschworenen in Untersuchungssachen" v. 3. Jan. 1849 findet. Dies ist aber nicht richtig. Diese Verordnung ist für die Entstehung wie für die Auslegung des Art. 31, bez. des Art. 84 der preuß. Verf.Urk. unerheblich. Denn der Ausdruck „zur Untersuchung ziehen" fand sich, wie das Reichsgericht a. a. O. Bd. 24 S. 207 hervorhebt, bereits in der preuß. Verf.Urk. v. 5. Dez. 1848 und ist dorthin aus dem § 2 des Ges. v. 23. Juni 1848 betr. den Schutz der zur Vereinbarung der preuß. Verfassung berufenen Versammlung (Ges.S. S. 157) übergegangen. Das letztere Gesetz enthielt die Bezeichnung „zur Verantwortung ziehen." Im Vergleich zu diesem das vorbereitende Verfahren umfassenden Ausdruck stellte die in der Verf.Urk. v. 5. Dez. 1848 ohne Begründung der Änderung gewählte Bezeichnung „zur Untersuchung ziehen", wie das Reichsgericht mit Recht bemerkt, nur eine redaktionelle Änderung ohne Modifizierung des Sinns und Gedankens dar. Ähnlich hatte sich das Reichsgericht in der Entsch. v. 24. Juni 1892 IV Strff. Bd. 23 S. 185 erklärt. Unzulässig sind also alle Amtshandlungen, die darauf abzielen, einen Abgeordneten einer strafbaren Tat zu überführen, insbesondere die Einleitung eines neuen Strafverfahrens, die Vorladung eines Abgeordneten zum Zweck der verantwortlichen Vernehmung, selbst die Mitteilung einer Privatklage, da sie gemäß § 422 St.P.O. eine gerichtliche Verfügung voraussetzt, ein Fall, der in der Reichstagssitzung v. 10. Juni 1902 St.B. 5523 D zur Sprache kam.

Andererseits hat das Reichsgericht Entsch. v. 17. Okt. 1895 I. Strff. Bd. 27 S. 385 und v. 28. Sept. 1905 IV. Strff. Bd. 38 S. 179 den Begriff des „zur Untersuchung ziehen" mit Rücksicht auf den durch Art. 31 Abs. 3 geschaffenen Gegensatz des bereits anhängigen Strafverfahrens und besonders auf Grund der Verhandlungen der preußischen Ersten Kammer Bd. 2 S. 442 und Zweiten Kammer Bd. 3 S. 167 von 1849 dahin einschränkend ausgelegt, daß die Genehmigung des Reichstags nur erforderlich

ist für Strafverfahren, die erst nach Beginn der Sitzungsperiode begonnen werden. Maßgebend für den Beginn der Untersuchung ist die erste Verfügung, die vom Gericht oder der Staatsanwaltschaft oder der Polizeibehörde oder irgend einer anderen für die Strafverfolgung zuständigen Behörde erlassen wird; vgl. Reichsgericht a. a. O. Bd. 27 S. 385.

Art. 31 bezieht sich auf Strafverfahren jeder Art, also auch auf Disziplinar- und polizeiliche Strafverfahren, dagegen nicht auf administrative Zwangsverfahren, weil es sich dabei nicht um ein Strafverfahren handelt und die Verhängung von Strafen in einem solchen Verfahren nur der Erzwingung des Gehorsams und nicht der Ahndung einer Gesetzesübertretung dient; so v. Rönne I S. 276 A. 1, 2 und die dort aus der älteren Praxis des Reichstags und preuß. Abgeordnetenhauses angeführten Fälle, Arndt S. 142. Ordnungsstrafen fallen nicht unter Art. 31 Abs. 1, weil es sich dabei nicht um die Aufdeckung einer strafbaren Handlung und nicht um eine Untersuchung handelt. Dies schließt nicht aus, daß eine angeordnete Haft auf Grund des Abs. 3 nach Beginn der Sitzungsperiode für deren Dauer auf Verlangen des Reichstags aufgehoben werden muß; vgl. Sontag D.Jur.Zeit. 1906 S. 1010.

Die Zeugnispflicht der Reichstagsmitglieder wird durch Art. 31 ebenfalls nicht berührt, ebensowenig ihre Pflicht, sich alle Maßregeln gefallen zu lassen, die in einem gegen andere Personen gerichteten Strafverfahren zum Zwecke der Beweisaufnahme notwendig sind, z. B. eine Durchsuchung (§ 103 St.P.O.; vgl. oben Art. 30 XI S. 463 f. und Laband D.Jur.Zeit. 1906 S. 955, ferner v. Rönne I S. 276 A. 3 und die dort aus der älteren preußischen Praxis angeführten Fälle, insbesondere die Ausführungen des Abg. Gneist in der Sitzung des Abgeordnetenhauses v. 17. März 1875 St.B. 858). Auf die für den Fall der Zeugnisverweigerung festzusetzenden Haftstrafen kann Art. 31 Anwendung finden. Es ist unerheblich, ob die Ablegung des Zeugnisses oder die Durchführung, die in einem gegen andere Personen gerichteten Verfahren angeordnet wird, Beweismaterial liefert, das Veranlassung zur Einleitung des Strafverfahrens gegen den betreffenden Abgeordneten selbst geben kann.

Da von Art. 31 nur solche Untersuchungs- oder Strafverfahren betroffen sind, die gegen die Person eines Abgeordneten gerichtet sind, so kann gegen ihn ein sogen. objektives Verfahren auf Grund der §§ 40—42 Str.G.B. ohne Rücksicht auf Art. 31 eingeleitet werden, wenn es nicht die Bestrafung des Abgeordneten, sondern nur die Einziehung von Sachen, die in seinem Besitz sind, z. B. Druckschriften, zum Gegenstande hat. Dasselbe gilt von dem lediglich auf Wertersatz, Nachzahlung von Steuern und dergl. gerichteten Verfahren.

V. Die Verhaftung.

Die zwangsweise Vorführung eines ohne Entschuldigung in der Hauptverhandlung ausgebliebenen Angeklagten fällt als eine nur auf Erzwingung des Gehorsams berechnete Maßregel nicht unter den Begriff der Verhaftung und bedarf daher nicht der Genehmigung des Reichstags; so das Reichsgericht a. a. O. Strfs. Bd. 38 S. 179 und der Staatssekretär des Reichs-Justizamts Nieberding in der Reichstagssitzung v. 2. März 1904 St.B. 1452, ferner Sontag a. a. O. S. 60, Adam D.Jur.Zeit. 1904 S. 358; vgl. auch v. Rönne I S. 276 und die dort A. 2 aus der Praxis des Reichstags angeführten Fälle. Dabei ist überall vorausgesetzt, insbesondere auch

in dem vom Reichsgericht behandelten Falle, daß das Strafverfahren schon vor Beginn der Sitzungsperiode eingeleitet ist, da sonst Art. 31 Abs. 1 anzuwenden und danach jede in das Gebiet des Strafverfahrens fallende Maßregel unzulässig ist.

Die „Ergreifung" im Sinne des Art. 31 setzt voraus, daß der Täter sich der Verhaftung entziehen wollte; vgl. St.B. der 9. Leg.-Per. 4. Sess. 2096. Nach Art. 31 ist es notwendig daß der Täter bei Ausübung der Tat selbst ergriffen wird. Die Fassung ist daher enger als der Begriff „der frischen Tat" im Sinne des § 104 und 127 St.P.O. denn eine Verfolgung „auf frischer Tat" ist auch vorhanden, wenn die Tat unmittelbar nach ihrer Verübung entdeckt und auf Grund der hierbei gemachten, auf den Täter hinweisenden Wahrnehmungen die Verfolgung des Täters unmittelbar begonnen worden ist; so Löwe-Hellweg Strafprozeßordnung § 104 A. 2. Auch im Falle der Ergreifung bei Ausübung der Tat steht natürlich dem Reichstag das Recht zu, auf Grund des Art. 31 Abs. 3 die Unterbrechung des Verfahrens und die Freilassung für die Dauer der Sitzungsperiode zu fordern.

VI. Die Verjährung.

Da nach Art. 31 richterliche Handlungen, die gemäß § 68 Str.G.B. an sich geeignet sind den Lauf der Verjährung der Strafverfolgung zu unterbrechen, unzulässig sind und da nach der feststehenden Rechtsprechung des Reichsgerichts die Vertagungen im Sinne des Art. 31 der Sitzungsperiode zugerechnet werden und die Vertagungen von einem Jahre zum anderen sich erstrecken können, also der Lauf des Strafverfahrens ohne die Möglichkeit einer Unterbrechung der Verjährung auf Jahre hinaus gehemmt sein würde, war früher bei Vergehen mit kurzfristiger Verjährung, Übertretungen und namentlich Preßdelikten die Verjährung gegen Abgeordnete überhaupt kaum zu verhindern. Um die sich daraus ergebende, dem Ansehen des Reichstags nicht förderliche Störung der Rechtspflege zu beseitigen, wurde durch das Reichsgesetz v. 26. März 1893 R.G.Bl. S. 133 der § 69 St.G.B. dahin geändert, daß die Verjährung in der Zeit ruht, in der auf Grund des Art. 31 oder des § 11 St.G.B. die Strafverfolgung nicht begonnen oder nicht fortgesetzt werden kann. Gemäß der Rechtsprechung des Reichsgerichts ist jetzt die Rechtslage derart, daß, wenn das Reichstagsmitglied eine Straftat nach Beginn der Sitzungsperiode begeht, die Einleitung des Strafverfahrens bis zur Beendigung der Sitzungsperiode aufgeschoben werden kann, ohne daß die Verjährung in Lauf tritt, dabei ist vorausgesetzt, daß der Reichstag nicht die Genehmigung zur Einleitung des Strafverfahrens erteilt hat. Gleichgültig ist es, ob der Reichstag um die Genehmigung vergeblich oder überhaupt nicht ersucht worden ist; so das Reichsgericht Entsch. v. 17. Okt. 1895 Bd. 27 S. 385 u. v. 25. Okt. 1900 Bd. 33 S. 410 und Olshausen § 11 A. 1c. Ist aber die Straftat vor dem Beginn der Sitzungsperiode begangen, so steht Art. 31 der Einleitung der Untersuchung bis zum Beginn der Sitzungsperiode nicht entgegen. Die Verjährung beginnt deshalb mit der Begehung der Straftat und ruht erst, wenn nach dem Beginn der Sitzungsperiode der Reichstag von dem ihm zustehenden Recht, die Aufhebung des Strafverfahrens zu verlangen, Gebrauch gemacht hat. Danach ist die Strafverfolgung gegen Abgeordnete jetzt nur noch verlangsamt, aber selbst für Delikte mit kurzer Verjährungsfrist nicht mehr verhindert.

B. Die Verhaftung zum Zwecke der Strafvollstreckung.

Unter Verhaftung im Sinne des Abs. 1 ist nur die Untersuchungshaft zu verstehen. Dies ergibt der Abs. 2, der überflüssig wäre, wenn Abs. 1 jede Art der Haft umfassen würde. Die Worte „wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung" beziehen sich also ebenso auf die Worte „oder verhaftet werden" wie auf die Worte „zur Untersuchung gezogen". Hieraus geht hervor, daß die Verhaftung zum Zwecke der Strafvollstreckung nicht unter Abs. 1 fällt, denn die Verhaftung erfolgt in diesem Falle nicht wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung, sondern wegen einer bereits rechtskräftig erkannten Strafe. Auch hat die Anknüpfung des Ausnahmefalls der Ergreifung bei Ausübung der Tat nur Sinn, wenn vorher ausschließlich die Untersuchungshaft gemeint ist. Ungeachtet dieses eigentlich klaren Wortlauts ist es über die Zulässigkeit der Strafvollstreckung während der Sitzungsperiode aus Anlaß eines praktischen Falls in den Reichstagssitzungen v. 16. u. 17. Dez. 1874 St.B. 725 ff. u. 759 ff. zu einer Meinungsverschiedenheit gekommen. Die Mitglieder der Geschäftsordnungs-Kommission waren überwiegend für die unbeschränkte Zulässigkeit der Strafvollstreckung St.B. 729; im Plenum sprachen sich die Abg. Windthorst St.B. 734, und Lasker St.B. 742, 744 dagegen, die Abg. Schwarze St.B. 748 und Gneist St.B. 750 dafür aus. Der Reichstag nahm schließlich eine von dem Abg. v. Hoverbeck beantragte Resolution an (Anlagen 1874, 1875 Nr. 140): „zu erklären, daß es behufs Aufrechterhaltung der Würde des Reichstags notwendig sei, im Wege der Deklaration, resp. Abänderung der Verfassung die Möglichkeit auszuschließen, daß ein Abgeordneter während der Dauer der Sitzungsperiode ohne Genehmigung des Reichstags verhaftet werde"; vgl. Rönne I S. 278 A. 1. Aus dieser Resolution geht hervor, daß der Reichstag trotz seines lebhaften Wunsches, daß die Strafvollstreckung von seiner Genehmigung während der Dauer der Sitzungsperiode abhängig gemacht werde, nicht in der Lage war, diesen de lege ferenda erstrebten Zustand schon auf Grund des Art. 31 als geltendes Recht anzuerkennen. Der Bundesrat beschloß der Resolution keine Folge zu geben. In der Sitzungsperiode von 1875/76 wurde wieder ein Antrag auf Abänderung des Art. 31 eingebracht, aber vom Reichstag in der Sitzung v. 4. Dez. 1875 verworfen St.B. 471 ff. In der Praxis des preußischen Abgeordnetenhauses, für das im Art. 84 Abs. 2—4 der Verf.Urk. die gleiche Bestimmung besteht, ist eine andere Ansicht als die der unbeschränkten Zulässigkeit der Strafvollstreckung nicht aufgestellt worden. Für die Verbündeten Regierungen hat diesen Standpunkt der Justizminister Leonhardt in der Reichstagssitzung v. 16. Dez. 1874 St.B. 739 f. vertreten. Dieselbe Ansicht ist in der Literatur fast allgemein anerkannt; vgl. Meyer § 133 A. 18; v. Rönne I S. 278 hält die Frage für zweifelhaft.

Ebenso sicher ist, daß die Bestimmung des Abs. 3 sich nicht auf die Strafvollstreckung bezieht, daß also der Reichstag nicht berechtigt ist, die Unterbrechung der gegen einen Abgeordneten eingeleiteten Strafvollstreckung für die Dauer der Sitzungsperiode zu verlangen. Denn der Begriff des Strafverfahrens, auch wenn man ihn so weit nimmt, als es das Reichsgericht in der Entsch. v. 24. Juni 1892 Bd. 23 S. 185 ff. getan hat, umfaßt nicht die Strafvollstreckung, weil sie ein rechtskräftiges Urteil und damit die formelle Beendigung des Strafverfahrens voraussetzt. Darüber ist in der

Praxis des Reichstags und der Behörden sowenig Streit wie in der Literatur; vgl. die Reichstagsverhandlungen v. 19. März 1873 St.B. 39 ff., v. 12. März 1874 St.B. 305 ff., v. 21. Nov. 1874 St.B. 244 ff. und hier wurde auch von den Abg. Windthorst und Lasker, im Gegensatz zu ihrem Standpunkt für Art. 31 Abs. 1, die Ansicht vertreten, daß dem Reichstag nicht das Recht zustehe, die Freilassung eines rechtskräftig verurteilten Abgeordneten aus der Strafhaft zu verlangen; der Abg. Lasker drückte dies dahin aus, „daß da, wo die ordentliche Justiz des Landes einmal gesprochen habe, es nicht angemessen sei, daß die bereits begangene Vollstreckung des Rechtsspruches wieder aufgehoben werde zu Gunsten eines politischen Aktes"; ebenso die Literatur, vgl. Meyer § 133 A. 17.

Die Festsetzung einer Gesamtstrafe, ein Fall, der i. J. 1899 praktisch wurde und in der Reichstagssitzung v. 28. Febr. 1899 erörtert worden ist, gehört in das Gebiet der Strafvollstreckung, einmal mit Rücksicht auf die Stellung der einschlägigen Bestimmungen in dem die Strafvollstreckung behandelnden 7. Buche der Strafprozeßordnung §§ 492 ff., ferner weil die Entscheidung nach § 494 Abs. 1 ohne mündliche Verhandlung erlassen wird und gegen die Entscheidung nur die sofortige Beschwerde zulässig ist.

E. Die Civilhaft.

Die Bestimmung des Art. 31 Abs. 2 über die Schuldhaft ist jetzt gegenstandslos, da die Schuldhaft durch das Bundesgesetz v. 29. Mai 1868 B.G.Bl. S. 237 aufgehoben ist. Doch ist anzunehmen, daß Art. 31 alle anderen noch in Geltung befindlichen Fälle der Civilhaft umfaßt, in denen der Haftgrund auf der Nichterfüllung eines civilrechtlichen Anspruchs beruht, da man in diesen Fällen wohl von einer Schuldhaft im weiteren Sinne des Wortes sprechen kann. Hierher gehören die Fälle der §§ 888, 889 C.P.O. Für den Fall des Offenbarungseides, der nach §§ 807, 883, 901 C.P.O. wegen fruchtloser Pfändung zu leisten ist, wird die Unzulässigkeit der Haft für Parlamentsmitglieder ausdrücklich durch § 904 C.P.O. festgesetzt. Ein argumentum e contrario für die anderen Fälle ist hieraus nicht abzuleiten, da diese Bestimmung ebenso wie die des § 905 nicht erlassen ist, um eine Lücke des Art. 31 auszufüllen, sondern um das Privileg auf alle einzelstaatlichen Parlamente auszudehnen. Der persönliche Sicherheitsarrest, der auf Grund des § 918 C.P.O. angeordnet wird, gehört ebenfalls hierher. Auch der Umstand, daß im Abs. 3, der das Korrelat zu Abs. 1 und Abs. 2 für die nach Beginn der Sitzungsperiode eingetretenen Fälle bildet, die umfassende Bezeichnung „Civilhaft" gewählt ist, weist darauf hin, daß das Wort „Schuldhaft" nicht zu eng auszulegen ist. Dagegen kann Abs. 2 selbst bei extensiver Auslegung nicht auf die Haft bezogen werden, die gemäß §§ 380, 390 C.P.O. zur Erzwingung der Zeugenpflicht angeordnet wird. Denn diese Haft ist im Gegensatz zu den vorher genannten Fällen nicht gegen den Schuldner eines civilrechtlichen Anspruchs gerichtet und hat mit der Schuldhaft nichts zu tun; vgl. Arndt S. 143, Sontag in d. D.Jur.Zeit., 1906 S. 1011, anderer Ansicht Roth daselbst S. 1361. Unter Abs. 3 kann diese Haft einbezogen werden, weil dort der Ausdruck Civilhaft gewählt ist, und man könnte wegen völliger Gleichheit des Rechtsgrundes zur Civilhaft auch die im Strafprozeß zur Erzwingung

der Zeugenpflicht auf Grund der §§ 50, 69 St.P.O. angeordnete Haft rechnen. Eine unbeschränkte Ausdehnung des Privilegs auf die Zeugnispflicht wäre übrigens um so weniger gerechtfertigt, als den Abgeordneten bereits durch §§ 382, 402 C.P.O. und §§ 49, 72 St.P.O. die Erleichterung geboten ist, daß sie während der Sitzungsperiode und ihres Aufenthalts in Berlin nur mit Genehmigung des Reichstags an einem anderen Orte als Zeugen oder Sachverständige vernommen werden dürfen.

Artikel 32.

Die Mitglieder des Reichstages dürfen als solche keine Besoldung beziehen. Sie erhalten eine Entschädigung nach Maßgabe des Gesetzes.

I. Zur Entstehungsgeschichte des Art. 32.
II. Die Entschädigung der Reichstagsmitglieder.
III. Das Verbot jeder anderen Besoldung.

I. Zur Entstehungsgeschichte des Art. 32.

Art. 32 hat seine derzeitige Fassung durch das Ges. v. 21. Mai 1906 R.G.Bl. S. 467 erhalten. Bis dahin lautete Art. 32:

„Die Mitglieder des Reichstags dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen."

In dieser Fassung entsprach der Artikel dem von den Verbündeten Regierungen vorgelegten Verfassungsentwurf. Der konst. Reichstag hatte dagegen folgenden Antrag der Abg. Weber und v. Thünen angenommen: „Die Mitglieder des Reichstags erhalten aus der Bundeskasse Reisekosten und Diäten nach Maßgabe des Gesetzes. Bis zum Erlasse dieses Gesetzes stellt das Bundespräsidium die Höhe derselben fest. Ein Verzicht auf die Reisekosten und Diäten ist unstatthaft"; Anlagen S. 44. Der Antrag wurde nur mit der geringen Mehrheit von 136 gegen 130 Stimmen angenommen, St.B. 482. Bei der Schlußberatung v. 15. April 1867 bezeichnete Fürst Bismarck die Annahme dieses Antrags als eins der beiden Momente, die das Zustandekommen der Verfassung verhindern würden, St.B. 645 ff. (das andere Moment betraf die Feststellung der Friedenspräsenzstärke der Armee). Auf Antrag des Abg. v. Arnim wurde darauf in derselben Sitzung der Regierungsentwurf wiederhergestellt und zwar mit einer Mehrheit von 178 gegen 90 Stimmen. Von da an wurde der Antrag auf Bewilligung von Diäten noch sehr oft gestellt. In den ersten Sessionen wurde er vom Reichstag abgelehnt, später ist er wiederholt vom Reichstag angenommen worden, ohne daß der Bundesrat diesen Beschlüssen Folge gab, bis i. J. 1906 die Verbündeten Regierungen den Wunsch des Reichstags erfüllten. Die veränderte Stellung der Verbündeten Regierungen in dieser prinzipiellen Frage ist wohl weniger auf den Wechsel der politischen Anschauungen zurückzuführen, als auf eine allmähliche Änderung der tatsächlichen Verhältnisse, durch welche die Haltung der Regierungen beeinflußt wurde.

Die Diätenlosigkeit war seiner Zeit als ein Korrelat für die Einführung des allgemeinen Wahlrechts gedacht, dessen als möglich vorausgeahnter radikaler Wirkung die Tatsache gegenüber gestellt werden sollte,

daß an die gewählten Abgeordneten die Forderung eines Minimums von finanzieller Unabhängigkeit gestellt wurde. Aber ebenso wie die Ergebnisse des allgemeinen Wahlrechts große Überraschungen gebracht haben, die über alle vorausgesehenen Folgen weit hinausgingen, sind die heilsamen Wirkungen der Diätenlosigkeit überschätzt worden; sie hat sich gegenüber dem allgemeinen Wahlrecht nicht als das Sicherheitsventil bewährt, als welches sie bei ihrer Einführung in die Verfassung angesehen worden war, und sie hat für die Leistungsfähigkeit des Parlaments schädliche Nebenwirkungen gehabt, auf die bei ihrer Einführung wahrscheinlich nicht gerechnet worden ist. Die Einführung der Diätenlosigkeit stellte ebenso wie die Einführung des allgemeinen Wahlrechts die Verwirklichung einer neuen Idee ohne Vorgang und Beispiel dar, und diesem Umstand ist in Ansehung der Diätenlosigkeit damit Rechnung getragen, daß eine spätere Reform im Wege der Gesetzgebung von Anfang an von dem maßgebendsten Vertreter der Verbündeten Regierungen, dem Fürsten Bismarck, als möglich hingestellt wurde. Dies gilt aber nur für die Reichstagsdiäten, nicht für das allgemeine Wahlrecht, das für die Verfassnng in ganz anderem Sinne fundamental ist, als die Entschädigung der Reichstagsmitglieder; vgl. die Erklärungen des Fürsten Bismarck in der Reichstagssitzung v. 29. März 1867 St.B. 474, 476. Während die Verbündeten Regierungen ihren grundsätzlich ablehnenden Standpunkt noch bis zum Jahre 1906 festhielten, ist ohne förmliche Änderung des Art. 32 die strenge Durchführung des Prinzips schon einige Male unterbrochen worden. Es ist nämlich für die Mitglieder der Kommission zur Vorbereitung der Reichsjustizgesetze auf Grund der Reichsgesetze v. 23. Dez. 1874 R.G.Bl. S. 194 u. v. 20. Febr. 1876 R.G.Bl. S. 23 die Bewilligung von Entschädigungen zugelassen worden, mit Rücksicht darauf, daß diese Kommission ihre Tätigkeit in dem zwischen den Sitzungsperioden befindlichen Zeitraum fortsetzen sollte. Während es sich hier um eine Entschädigung nur für die außerhalb der Sitzungsperiode ausgeübte Tätigkeit handelt, ging formell weiter das Gesetz betr. die geschäftliche Behandlung des Entwurfs eines Zolltarifgesetzes v. 20. Juni 1902 R.G.Bl. S. 235, wonach den Mitgliedern der zur Vorberatung des Gesetzentwurfes eingesetzten Kommission eine Entschädigung für die Teilnahme an den Sitzungen der Kommission gewährt wurde, die „während der Unterbrechung der Plenarverhandlungen" stattfanden. Hier erstreckte sich die Entschädigung also auch auf den Zeitraum der Vertagung. Eine gewisse Durchbrechung des Prinzips der Diätenlosigkeit lag endlich in der Gewährung freier Eisenbahnfahrt nebst Gepäckbeförderung, die für die Reichstagsmitglieder i. J. 1874 zum Verkehr auf allen Bahnstrecken eingeführt, später aber durch den Bundesratsbeschluß v. 13. Nov. 1884 auf die Strecken zwischen dem Wohnort des Abgeordneten und Berlin eingeschränkt wurde; vgl. Reichsges. v. 18. Febr. 1874 S. 15 und St.B. des Reichstags 1874 S. 61, 1884/85 S. 17 ff. u. 434 ff. Denn wenn auch, wie der Staatsminister Delbrück in der Reichstagssitzung v. 16. Febr. 1874 St.B. 61 mit Recht hervorhob, durch die Gewährung der freien Eisenbahnfahrt nicht der Wortlaut des Art. 32 getroffen wurde, weil darin weder eine Besoldung noch eine Entschädigung der Reichstagsmitglieder lag, so handelt es sich dabei doch um eine finanzielle Entlastung der Abgeordneten für Ausgaben, die durch ihre verfassungsmäßigen Funktionen verursacht werden, und in seiner wirtschaftlichen Wirkung bedeutet das

Recht der freien Eisenbahnfahrt nichts anderes als den Ersatz für die tatsächlichen Auslagen, die den Abgeordneten durch die Eisenbahnfahrt erwachsen.

Um bei den Verbündeten Regierungen aber die völlige Umkehr ihrer Stellung herbeizuführen, die in dem Reichsgesetz v. 21. Mai 1906 zum Ausdruck kam, waren eine Reihe von Momenten notwendig, deren mehr oder weniger ausschlaggebendes Gewicht im einzelnen allerdings nicht festzustellen ist. Zunächst hat, wie anzunehmen ist, der Reform den Boden die Tatsache bereitet, daß der Reichstag fast Jahr um Jahr mit zunehmender Dringlichkeit und immer größerer Mehrheit den Wunsch nach Reichstagsdiäten wiederholt hat. Durch die Reichsverfassung (Art. 5, 69) sind die Verbündeten Regierungen auf ein einträchtiges Zusammenwirken mit dem Reichstage angewiesen. Im Hinblick auf realpolitische Machtverhältnisse wollten die Regierungen in einer Frage, der nach den gewonnenen Erfahrungen eine fundamentale Bedeutung für das Verfassungsleben des Reichs nicht mehr zugesprochen werden konnte, gegenüber dem stetigen Drängen des Reichstags ohne die schwerwiegendsten Gründe nicht auf die Dauer einen gegenteiligen Standpunkt einnehmen, und solche schwerwiegenden Gründe lagen nicht mehr vor oder ihre Bedeutung war wenigstens erheblich vermindert. Die Diätenlosigkeit war ausgesprochenermaßen — vgl. die oben angeführte Erklärung des Fürsten Bismarck v. 29. März 1867 — als Äquivalent für das allgemeine, direkte und geheime Wahlrecht gedacht. Man kann nach den politischen Erfahrungen von 40 Jahren annehmen, daß die frühere Bestimmung des Art. 32 diese Funktion nicht erfüllt hat. Der Mangel an Diäten hat gerade bei den radikalen politischen Parteien die Auswahl der Abgeordneten nicht beschränkt und wohl keinen Wahlkandidaten dieser Richtung an dem Einzug in den Reichstag verhindert. Man kann dasselbe nicht von den Kandidaten der gemäßigten politischen Parteien sagen. Da also die Einführung der Diäten für die radikale Wirkung des allgemeinen Wahlrechts nichts mehr bedeutete, so fehlte es an einem inneren Zusammenhange zwischen der Diätenbewilligung und einer Reform des allgemeinen Wahlrechts, und es war daher politisch nur konsequent, daß mit der Diätenbewilligung eine solche Reform nicht verbunden wurde. Die Anforderungen, welche die Diätenlosigkeit an die finanzielle Unabhängigkeit der Abgeordneten stellte, wirkte im Sinne einer Beschränkung des für die Wahlkandidatur an sich zur Verfügung stehenden Personenkreises nur gegenüber den Abgeordneten der politischen Parteien gemäßigter Richtung. Was insbesondere die Abgeordneten betrifft, die durch größeren Besitz für eine staatserhaltende Politik disponiert sind und an deren Übergewicht im Reichstage bei der ursprünglichen Stellung der Regierungen zur Diätenfrage wohl in erster Reihe gedacht war, so bringen sie wirtschaftliche Opfer nicht sowohl durch die baren Auslagen, die ihnen der mehrmonatliche Aufenthalt in Berlin verursacht, als dadurch, daß sie während des gleichen Zeitraums ihren eigenen Geschäften in der Heimat entzogen sind. Hierfür wird ein Ersatz jetzt so wenig wie früher gewährt. Sieht man aber von dieser sozialen Schicht der Abgeordneten ab, so ist in Betracht zu ziehen, daß, wie die Verhältnisse in Deutschland einmal liegen, zwischen Besitz einerseits und Charakter, Bildung und den sonstigen für die Funktion eines Abgeordneten zu wünschenden Eigenschaften andererseits nicht eine solche Relativität

besteht, daß nicht die Auswahl der Abgeordneten in einer dem Grundgedanken der Reichsverfassung zuwiderlaufenden Weise beeinträchtigt werden würde, wenn eine ziemlich weitgehende finanzielle Unabhängigkeit stets die Voraussetzung für die Wahl sein müßte.

Ferner hat bei der Einführung der Diätenlosigkeit im konst. Reichstage die Erwägung eine Rolle gespielt, daß die Gewährung von Diäten die Tagungen des Reichstags verlängern und in Verbindung mit dem dem Wahlrecht innewohnenden Radikalismus ein Berufs-Parlamentariertum schaffen könnte, das, wenn es überwiege, die nationale Bedeutung des Reichstags und seinen Beruf als Volksvertretung ungünstig beeinflussen würde; die Gefahren und Schattenseiten des Berufs-Parlamentariertums wurden insbesondere vom preuß. Staatsminister Graf zu Eulenburg in der Reichstagssitzung v. 15. April 1867 St.B. 708 und vom Fürsten Bismarck in der Reichstagssitzung v. 19. April 1871 St.B. 297 dargestellt. Auch nach dieser Richtung hat die Diätenlosigkeit die in sie gesetzte Erwartung nicht erfüllt. Denn die Tagungen des Reichstags sind unter der Geltung des früheren Art. 32 immer länger geworden und darin liegt natürlich für die Ausbildung des Berufs-Parlamentariertums ein prädisponierendes Moment. Die Ausdehnung der Tagungen ist nämlich zu einem erheblichen Teile auf die damals oft eintretende Beschlußunfähigkeit des Reichstags zurückzuführen, wenngleich auch andere Gründe für die Verlängerung der Sitzungsperioden bestehen, besonders die zunehmende Länge der Debatten und einzelnen Reden, der Andrang von neuen Gesetzentwürfen, Resolutionen und Petitionen und die sich daraus ergebende Überlastung des Reichstags, die qualitativ und quantitativ auf die Verhandlungen einwirkt. Der Absentismus der Reichstagsmitglieder aber hing neben anderen, noch jetzt bestehenden Momenten, wie der stets wachsenden Inanspruchnahme der im öffentlichen Leben stehenden Personen durch politische, kommunale und fachmännische Korporationen, durch Vereine und Versammlungen, nicht unwesentlich mit der Diätenlosigkeit zusammen, und der im Hinblick auf Vorgänge des Auslands an sich denkbaren Möglichkeit, daß Diäten, wenn sie auch dem Absentismus entgegenwirken, bei einzelnen Abgeordneten die Neigung zu einer Ausdehnung der Verhandlungen begünstigen könnten, ist durch die Eigenart der nach dem Gesetz von 1906 gewährten Entschädigung entgegengewirkt worden, die aus einer Pauschalentschädigung mit Abzügen für die Tage der Abwesenheit besteht.

II. Die Entschädigung der Reichstagsmitglieder.

Das Ges. v. 21. Mai 1906 R.G.Bl. S. 468 bestimmt, daß die Reichstagsmitglieder für die Dauer der Sitzungsperiode sowie acht Tage vor deren Beginn, und acht Tage nach deren Schluß freie Fahrt auf den deutschen Eisenbahnen sowie eine jährliche Aufwandsentschädigung von insgesamt 3000 ℳ erhalten, die in den durch das Gesetz § 1 näher festgestellten Raten und Terminen zu zahlen ist. Für jeden Tag, an dem ein Mitglied des Reichstags der Plenarsitzung ferngeblieben ist, wird von der nächstfälligen Entschädigungsrate ein Betrag von 20 ℳ in Abzug gebracht (§ 2). Die Anwesenheit in der Plenarsitzung wird dadurch nachgewiesen, daß das Mitglied des Reichstags sich während der Dauer der Sitzung in einer Anwesenheitsliste einträgt. Wer an einer namentlichen Abstimmung nicht teilnimmt, gilt im Sinne des Gesetzes als abwesend, auch wenn er sich in

die Liste eingetragen hat (§ 4). Ein Verzicht auf die Aufwandsentschädigung ist unzulässig. Der Anspruch auf Aufwandsentschädigung ist nicht übertragbar (§ 8). Im übrigen enthält das Gesetz noch Bestimmungen über die Entschädigung von Abgeordneten, die gewählt werden, während der Reichstag bereits versammelt ist, über die Auszahlung der Entschädigung und übergangsbestimmungen.

Es handelt sich also nicht um Diäten, sondern um eine pauschalierte Entschädigung, bei deren Bemessung der Betrag in Ansatz gebracht werden sollte, der etwa von einem Fremden in Berlin bei mittleren Ansprüchen für Wohnung und Verpflegung in einem dem Durchschnitt der Dauer der Tagungen entsprechenden Zeitraum (für etwa 5 Monate 20 ℳ täglich) aufgewendet werden muß. Daneben soll durch Gewährung der freien Eisenbahnfahrt der Abgeordnete von den Kosten befreit werden, die ihm durch Reisen, insbesondere den Verkehr zwischen seinem Wohnort und dem Ort der Tagung entstehen. Es wird also keine Entschädigung für die Nachteile gewährt, die dem Abgeordneten durch den Zeitverlust und die Entfernung von seiner Heimat und seinem Beruf entstehen. Mit dem System der Pauschalentschädigung ist das System der Anwesenheitsgelder insofern verbunden, als der Abgeordnete für jeden Tag, an dem er der Plenarsitzung fern bleibt oder sich einer namentlichen Abstimmung enthält, sich einen Abzug von 20 ℳ gefallen lassen muß. Hierin liegt zugleich eine Abwehr von Mitteln, die zur künstlichen Herbeiführung der Beschlußunfähigkeit für den Fall einer Obstruktion angewendet werden könnten.

Da der Anspruch auf die Aufwandsentschädigung nicht übertragbar ist, so ist sie gemäß § 851 C.P.O. nicht pfändbar. Diäten einer anderen politischen Körperschaft dürfen mit den Reichstagsdiäten nicht gleichzeitig bezogen werden, d. h. nicht für diejenigen Tage, für welche die Entschädigung aus der Reichskasse gewährt wird. Wenn der Reichstag vertagt ist, werden die Landtagsdiäten fortbezogen; vgl. Verhandlung des Reichstags v. 12. Mai 1906 St.B. 3150 B u. 3152 D.

III. Das Verbot jeder anderen Besoldung.

„Die Mitglieder des Reichstags dürfen als solche keine Besoldung beziehen" — außer der ihnen aus der Reichskasse gewährten Entschädigung. Die Bestimmung ist aus dem früheren Art. 32 übernommen und bedeutet, daß dem Abgeordneten verboten ist, unter irgendeiner Form eine Vergütung für seine Tätigkeit als Abgeordneter anzunehmen. Das Verbot bezieht sich namentlich auf die Entschädigung aus Privatmitteln, wie vom Reichsgericht IV. Cs. Bd. 16 S. 88 ff. Urt. v. 25. Nov. 1886 sogar schon bei der früheren Fassung des Art. 32 angenommen wurde (vgl. die dort angeführte Literatur), jetzt aber ohne jeden Zweifel ist, da eine Entschädigung aus öffentlichen Mitteln den Abgeordneten gewährt wird. Der Grund für die Aufrechterhaltung des Verbots liegt offenbar in der Besorgnis, daß durch Annahme irgendeiner anderen Zuwendung die Abgeordneten in ihrer durch Art. 29 R.V. vorgeschriebenen, übrigens auch selbstverständlichen politischen Unabhängigkeit beeinträchtigt werden könnten, und diese Gefahr besteht natürlich in erhöhtem Grade bei der Annahme einer Zuwendung von Privatpersonen oder von einer politischen Partei.

Die Worte „als solche" sind von Meyer Grundzüge S. 100 und Staatsrecht S. 457 und v. Rönne I S. 280 dahin ausgelegt worden, daß die Reichstagsmitgliedschaft zwar kein Grund für die Zulässigkeit eines dem Abgeordneten nach seiner sonstigen bürgerlichen Stellung nicht gestatteten Bezuges einer Entschädigung sein dürfe, daß sie aber solche an sich statthaften Bezüge nicht unzulässig mache, wenn bei der Zuwendung nicht ausdrücklich auf die Eigenschaft des Abgeordneten als solchen hingewiesen sei; letztere Einschränkung wird nur von Meyer a. a. O. S. 457 gemacht. Von diesem Standpunkt aus, der vom Reichsgericht a. a. O. S. 103 mit Recht abgelehnt worden ist, wäre — abgesehen von der letztgenannten einschränkenden Klausel, die nicht weit genug geht — das Verbot gegenstandslos, denn es würde nichts anderes enthalten, als den Hinweis, daß an den sonst für die Annahme solcher Zuwendungen bestehenden Bestimmungen nichts geändert werden sollte. Vielmehr enthält Art. 32 auch in seiner jetzigen Form das Verbot jeder einem Reichstagsmitglied mitbezug auf seine Stellung oder in deren Veranlassung gemachten Zuwendung, wenn die Zuwendung eine Gegenleistung, sei es für die dem Abgeordneten durch seine Stellung verursachten Vermögensopfer, sei es für die durch seine Stellung bedingte oder aus Veranlassung seiner Stellung geleistete, übrigens auf dem freien Willen des Abgeordneten beruhende Tätigkeit darstellt.

Über die Folgen der Übertretung des Verbots bestimmt die Verfassung nichts; es ist also auf das bürgerliche Recht zurückzugehen. Eine strafrechtliche Bestimmung fehlt. Hierauf bezieht sich eine Erklärung des Fürsten Bismarck, der in der Sitzung des konst. Reichstags v. 16. April 1867 St.B. 727 auf die Frage des Abg. Simon, ob die Worte „dürfen keine Besoldung beziehen", dahin zu verstehen seien, daß dadurch auch außerordentliche, durch Assoziationen zusammengebrachte Honorierungen verboten seien, erwiderte, daß die Regierungen ohne strafgesetzliche Unterlage nur denen etwas verbieten könnten, denen sie überhaupt zu befehlen hätten. Hiermit ist nicht gesagt, daß das Verbot nicht auch gegen die Geber der Besoldung gerichtet ist; vgl. Reichsgericht a. a. O. Bd. 16 S. 99. Dies ist vielmehr selbstverständlich, da das Reich keine Veranlassung hat, wenn es überhaupt eine derartige Besoldung für rechtswidrig erklärt, die Geber der Besoldung mit dem Verbot zu verschonen, und übrigens kann das Reich den Abgeordneten — nach dem Wortlaut, den jetzt der Art. 32 hat — in dieser Beziehung nicht mehr oder weniger vorschreiben als allen anderen physischen oder juristischen Personen, die als Geber der Belohnung in Frage kommen können. Fürst Bismarck hat nichts anderes sagen wollen, als daß die praktische Durchführbarkeit des Verbots an dem Mangel einer strafgesetzlichen Unterlage scheitern kann. Dies ist die subjektive Rechtsansicht des Fürsten Bismarck, die in dem Kernpunkt zutrifft, aber das Verbot ist doch nicht ohne Rechtswirkungen. Abgesehen von der Wirksamkeit der öffentlichen Meinung, die nicht gering anzuschlagen ist, wenn Reichstagsmitglieder einer ausdrücklichen Verfassungsbestimmung zuwider für ihr Mandat, das ein Vertrauensposten im eminentesten Sinne des Wortes ist, eine vom Gesetz nicht zugelassene Belohnung nehmen wollten, ist gemäß § 134 B.G.B. jeder civilrechtliche Vertrag, jede Stiftung, jede Verfügung von Todeswegen, die eine durch Art. 32 verbotene Zuwendung enthält, nichtig. Das Reichsgericht hat a. a. O. Bd. 16 S. 88ff. die Frage, ob im Geltungsgebiete des

preußischen allgemeinen Landrechts auf Grund der §§ 172, 173 A L R I 16 dem Fiskus das Recht auf Abforderung der verbotswidrig empfangenen Zuwendung zusteht, bejaht. Es ist vielfach die Ansicht vertreten, daß diese Bestimmung durch das Inkrafttreten des B.G.B. außer Geltung gesetzt sei; so u. a. Laband I S. 336, Arndt S. 144, Buchka in d. D.Jur.Zeit 1901 S. 241, Kollenscher daselbst 1900 S. 274. Nach der in Betracht kommenden Bestimmung des § 817 B.G.B. würde zwar die Rückforderung der gewährten Entschädigung stets ausgeschlossen sein, weil demjenigen, der die Entschädigung gegeben hat, derselbe Verstoß gegen Art. 32 R.V. zur Last fällt. Die Vorschrift des § 817 B.G.B. würde aber, selbst wenn sie anwendbar wäre, in der Regel ohne jeden praktischen Erfolg bleiben, weil nicht anzunehmen ist, daß jemand, der durch Gewährung einer Entschädigung gegen Art. 32 verstößt, nachher das Rückforderungsrecht ausübt. Dagegen ist nicht zuzugeben, daß die Bestimmung des § 173 A L R I 16 durch das B.G.B. aufgehoben ist, denn die Bestimmung gehört dem öffentlichen Recht an und deshalb erstreckt sich auf sie weder nach Art. 55 E.G. z. B.G.B. noch nach Art. 89 des preuß. Ausführungsgesetzes z. B.G.B. die aufhebende Kraft des B.G.B.; insbesondere die letztere Bestimmung nennt unter aufgehobenen Bestimmungen des Allgemeinen Landrechts zwar den ganzen 16. Titel, aber mit der einschränkenden Klausel, daß die Bestimmungen erhalten bleiben, soweit sie sich auf öffentliches Recht beziehen. Die Vorschrift des § 172 A R L I 16 über die Rückforderung einer nicht geschuldeten Leistung ist zwar ebenso wie die der §§ 813 ff. B.G.B. privatrechtlicher Natur. Anders aber steht es mit der Vorschrift, daß der Fiskus berechtigt ist, dem Empfänger „den verbotenen Gewinn zu entreißen". Diese in an sich rein privatrechtlichen Beziehungen dem Fiskus eingeräumte Befugnis läßt sich unter keinen privatrechtlichen Gesichtspunkt subsumieren. Dem Rückforderungsrecht des Fiskus steht keine Gegenleistung zur Seite; für eine einseitige Zuwendung fehlt es an einer dahingehenden Absicht dessen, von dem die Zahlung geleistet ist oder die Leistung zurückgefordert wird, und für die Annahme eines aus einer unerlaubten Handlung sich ergebenden Ersatzanspruchs fehlt es an dem Korrelat einer vermögensrechtlichen Schädigung des Fiskus, dem der Anspruch zusteht. Das Reichsgericht a. a. O. S. 106 hat diesen Anspruch dahin gekennzeichnet, daß er „ohne Zweifel nicht sowohl aus fiskalischen Rücksichten als im Hinblick auf die Anforderungen eines von Moralprinzipien beeinflußten Rechtsgefühls statuiert werde, das der Belassung des unerlaubten Vorteils bei dem Empfänger zu widerstreben scheine". In der Tat könnte diese Bestimmung, ohne in ihrem Inhalt irgendwie verändert zu werden, eine Vorschrift des Strafgesetzbuchs sein, wobei natürlich nicht bestritten werden soll, daß diese dem Fiskus wegen der Verletzung eines ausdrücklichen Verbotsgesetzes zu leistende Zahlung mit einer Geldstrafe keinesfalls identisch ist. Handelt es sich aber um eine Vorschrift, die sich auf das öffentliche Recht bezieht, so ist sie durch das B.G.B. nicht beseitigt, und dieses Ergebnis entspricht dem Rechtsgefühl um so mehr, als es wenig wünschenswert wäre, daß ein Verbotsgesetz, das so ernst gemeint ist wie das im Art. 32 gegebene Verbot und bei dem so schwerwiegende öffentliche Interessen beteiligt sind, ohne alle und jede Rechtswirkung im Falle der absichtlichen Verletzung bleiben sollte. Die territoriale Begrenzung des Allgemeinen Landrechts dürfte seiner Anwendung in allen den Fällen nicht

entgegenstehen, in denen den Abgeordneten mit Rücksicht auf ihre am Orte der Tagung d. h. in Berlin zu leistende Tätigkeit eine Zuwendung gemacht wird.

VI. Zoll- und Handelswesen.

Artikel 33.

Deutschland bildet ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze. Ausgeschlossen bleiben die wegen ihrer Lage zur Einschließung in die Zollgrenze nicht geeigneten einzelnen Gebietsteile.

Alle Gegenstände, welche im freien Verkehr eines Bundesstaates befindlich sind, können in jeden anderen Bundesstaat eingeführt und dürfen in letzterem einer Abgabe nur insoweit unterworfen werden, als daselbst gleichartige inländische Erzeugnisse einer inneren Steuer unterliegen.

I Zur Vorgeschichte des Art. 33.
II. Deutschland, ein Zoll- und Handelsgebiet.
III. Die Zollausschlüsse.
IV. Die Zollanschlüsse.
V. Der Meeressaum.
VI. Der freie Warenverkehr.

I. Zur Vorgeschichte des Art. 33.

Der erste Ansatz zur Gründung des neuen Deutschen Reichs liegt in dem wirtschaftlichen Zusammenschluß der deutschen Einzelstaaten. Die Entwicklung ging von Preußen aus und hat sich um diesen Staat kristallisiert. Preußen hat zunächst durch Ges. v. 26. Mai 1818 Ges.S. S. 65. die Handelsfreiheit grundsätzlich anerkannt, die Binnenzölle aufgehoben und das Maximum der Steuer von den zur Konsumtion aus dem Auslande eingehenden Manufaktur- und Fabrikwaren auf 10% des Wertes und die Erhebung der Gefälle nach Gewicht, Maß und Stückzahl festgesetzt, aber der preußische Staat war in ein östliches und ein westliches Zollgebiet geteilt, und erst nachdem in d. J. 1819—1831 mehrere von den Norddeutschen Bundesstaaten, i. J. 1828 das Großherzogtum Hessen und i. J. 1831 Kurhessen sich dem preußischen Zollsystem angeschlossen hatten, wurde der ganze preußische Staat zu einem Zollsystem durch den Vertrag mit Kurhessen v. 25. August 1831 Ges.S. S. 227 vereinigt und der Preußisch-Hessische Zollverein gegründet, der bis 1833 bestand. Ihm traten durch den Vertrag v. 22. März 1833 Ges.S. 145 u. 162 Bayern und Württemberg und durch den Vertrag v. 30. März 1833 Ges.S. S. 210 u. 228 das Königreich Sachsen bei. Aus einigen preußischen Kreisen, einigen Gebietsteilen von Kurhessen und den Thüringischen Staaten entwickelte sich durch Vertrag v. 10. Mai 1833 Ges.S. S. 232 der Thüringer Zoll- und Handelsverein und letzterer trat durch Vertrag v. 11. Mai 1833 Ges.S. S. 240 dem Preußisch-Hessischen Zollverein bei, welch letzterer nunmehr den Namen „Gesamt-Zollverein" annahm. In d. J. 1835—1847 schlossen sich Baden, Nassau, Frankfurt, Hessen-Homburg, Lippe, Waldeck, Braunschweig und

Luxemburg an; der Verein wurde durch Vertrag v. 8. Mai 1841 auf 12 Jahre erneuert und erhielt den Namen „Deutscher Zoll- und Handelsverein". Durch einen zwischen Preußen und Hannover unter d. 7. Sept. 1851 Ges.S. 1853 S. 349 geschlossenen Vertrag, dem Schaumburg-Lippe und Oldenburg später beitraten, wurde der damals noch aus Hannover, Oldenburg, Schaumburg-Lippe und einigen Gebietsteilen von Braunschweig bestehende Steuerverein mit dem Zollverein verbunden, und darauf kam zwischen Preußen, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Baden, Kurhessen und Großherzogtum Hessen, den zum Thüringischen Zoll- und Handelsverein gehörigen Staaten, ferner Braunschweig, Oldenburg, Nassau und der freien Stadt Frankfurt u. d. 4. April 1853 Ges.S. S. 404 ein Vertrag betr. die Fortdauer und Erweiterung des Zoll- und Handelsvereins zustande; es gehörten also damals zum Zollvereine neben Preußen fast alle deutschen Mittel- und Kleinstaaten, ausgenommen Mecklenburg und die Hansastädte. Durch Verträge, die Preußen mit allen anderen Zollvereinsstaaten u. d. 27. u. 28. Juni, 11. Juli u. 12. Okt. 1864 u. 16. Mai 1865 schloß (Ges.S. S. 523, 538, 541, 641), wurde die Fortdauer der bisherigen Zollvereinsverträge auf weitere zwölf Jahre (v. 1. Jan. 1866 — 31. Dez. 1877) mit einigen Ergänzungen und Abänderungen des bisherigen Vertrages vereinbart. Das Ziel aller dieser Verträge war eine übereinstimmende Zollgesetzgebung, gleichartige Einrichtungen der Zollverwaltung und Gemeinschaftlichkeit der Zolleinnahmen. Durch den Krieg des Jahres 1866 kamen die Verträge zur Auflösung. In den Friedensverträgen erkannten die Süddeutschen Staaten an, daß der Zollvereinsvertrag v. 16. Mai 1865 und die sich ihm anschließenden Vereinbarungen durch den Ausbruch des Krieges außer Kraft gesetzt seien, sie verpflichteten sich jedoch das frühere vertragsmäßige Verhältnis wieder einzurichten, vorbehaltlich des Rechts jeder vertragschließenden Partei, jederzeit sechs Monate nach erfolgter Aufkündigung die Verträge aufzulösen.

Durch die Gründung des Norddeutschen Bundes wurden die Zollverträge, die zwischen den dem Bund angehörigen Staaten geschlossen waren, hinfällig, weil diese Staaten nunmehr in der Form eines Bundesstaates zu einander in ein organisches Verhältnis traten und der neue Bund neben einer Reihe anderer Staatsaufgaben eine Zoll-, Handels und Finanzgemeinschaft unter seinen Mitgliedern übernahm und auf Grund der Art. 33—40 der Verfassung des Norddeutschen Bundes, die im wesentlichen den die gleiche Nummer führenden Artikeln der Reichsverfassung entsprechen, neu regelte. Der neuen Ordnung mußten sich die Süddeutschen Staaten anpassen, und es kam unter diesem Gesichtspunkte zwischen dem Norddeutschen Bunde einerseits und Bayern, Württemberg, Baden und Hessen (für den nicht zum Norddeutschen Bunde gehörenden Teil des Großherzogtums Hessen) andererseits der Vertrag v. 8. Juli 1867 über die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins zustande (B.G.Bl. 1867 S. 81 ff.). Der wesentliche Inhalt dieses Vertrages besteht darin, daß der Zollverein bis zum 31. Dez. 1877 nach den gleichen wirtschaftlichen und finanzpolitischen Grundsätzen, jedoch unter Ausdehnung der Gemeinschaft auf die Besteuerung von Salz und Tabak fortzusetzen ist. Gleichzeitig wurden im Anschluß an die durch den Norddeutschen Bund geschaffenen Organe der Regierung und Gesetzgebung — Bundesrat und Reichstag — für den Zollverein unter

dem Präsidium der Krone Preußen ein besonderer Bundesrat des Zollvereins als gemeinschaftliches Organ der Regierung und das Zollparlament als gemeinschaftliche Volksvertretung eingerichtet und der Vertrag v. 8. Juli 1867 nebst dem dazu gehörigen Schlußprotokoll von den gesetzgebenden Faktoren sowohl des Norddeutschen Bundes wie der vier Süddeutschen Staaten genehmigt. Damit war der Gründung des Reichs der Boden vorbereitet; es brauchte nur noch das vertragsmäßige Verhältnis in den dem Bündnis der Norddeutschen Staaten entsprechenden verfassungsmäßigen Zustand übergeleitet zu werden mit dem praktischen Ergebnis, daß dadurch die Zoll- und Handelseinheit auch in der Verbindung mit den süddeutschen Staaten unkündbar wurde. Dies geschah, nachdem der siegreiche Krieg d. J. 1870 die letzten, insbesondere aus einer Intervention Frankreichs drohenden Hindernisse beseitigt hatte, durch die November-Verträge d. J. 1870. Die Art. 33 bis 40 R.V. bilden jetzt auch für die Zoll-, Handels- und Finanzgemeinschaft mit den Süddeutschen Staaten die Grundlage. Der Zollvereinsvertrag v. 8. Juli 1867 hat aber auf Grund des Art. 40 R.V. subsidiäre Geltung auch in dem neuen Reiche behalten. Außer Zweifel ist es, daß der Zollverein in dem Reiche aufgegangen ist, dergestalt, daß das Reich sein Rechtsnachfolger geworden ist; vgl. v. Seydel S 29 ff. und insbesondere die dort angezogenen Ausführungen des Abgeordneten, früheren Staatsministers Delbrück in der Reichstagssitzung v. 23. März 1881 St.B. 476 ff. und derselbe in seiner Schrift, der Art. 40 der R.V., Berlin 1881 S. 9 f.; vgl. zur Geschichte des Zollvereins v. Rönne II S. 184 ff. und die S. 184 A. 1 angeführte ältere Literatur, ferner die bei Laband § 119 und Meyer § 58 A. 1 u. 9 S. 154 ff. angeführte neuere Literatur sowie Arndt Kommentar S. 206 ff.

II. Deutschland, ein Zoll- und Handelsgebiet.

Durch den 1. Satz des Art. 33 ist die Bestimmung an die Spitze gestellt, welche die Quintessenz der vor der Gründung des Reichs durch ein halbes Jahrhundert fortgesetzten Zoll- und Handelspolitik darstellt. „Deutschland bildet ein einziges Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze". Alle weiteren Bestimmungen des VI. Abschnittes stellen nur die Ausführungsvorschriften dieses Leitsatzes dar.

Die Worte „Zoll- und Handelsgebiet" bilden zu einander keinen Gegensatz und enthalten keinen begrifflichen Unterschied. Gemeint ist, daß innerhalb Deutschlands keine Zollgrenze mehr aufgerichtet werden darf, sondern daß die Zollgrenze, von unbedeutenden Ausnahmen abgesehen, mit der Reichsgrenze zusammenfällt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer übereinstimmenden Regelung des Zollwesens und der damit korrespondierenden Verbrauchs- oder Produktionssteuern, die auf die im Inland erzeugten Waren gelegt sind. Die Übereinstimmung ist dadurch herbeigeführt, daß die Gesetzgebung über das Zollwesen und die Verbrauchssteuern zur Reichssache erklärt ist (Art. 35).

III. Die Zollausschlüsse.

Die Zollgrenze deckt sich nicht genau mit der Reichsgrenze, da nach Art. 33 Satz 2 die wegen ihrer Lage zur Einschließung in die Zollgrenze nicht geeigneten einzelnen Gebietsteile ausgeschlossen bleiben. Diese Gebietsteile sind nicht in der Verfassung genannt und die Aufzählung im Art. 6

Ziff. 1 und 2 des Zollvereinigungsvertrages kommt nicht in Betracht, da Art. 6 des Zollv.-Vertr., wenn letzterer auch grundsätzlich durch Art. 40 R.V. aufrecht erhalten ist, durch Art. 33, 34 R.V. als erledigt und aufgehoben anzusehen ist; übrigens trifft die dort gegebene Aufzählung nicht mehr zu, da der größte Teil der genannten Gebiete bereits in die Zollgemeinschaft eingeschlossen ist. Zurzeit bestehen Zollausschlüsse nur noch: in Preußen: die Hafenanlagen bei Geestemünde nebst der Schiffsbevölkerung und die Insel Helgoland (Reichsges. v. 15. Dez. 1890 R.G.Bl. S. 207); in Baden: einige Gemeinden der Kreise Konstanz und Waldshut; in Hamburg: das Freihafengebiet, einige Häuser in Cuxhafen und die Schiffsbevölkerung, in Bremen: das Freihafengebiet (Bremerhaven) und die Schiffsbevölkerung; vgl. Laband IV S. 395 A. 1, Arndt Kommentar Art. 33 Nr. 2. Für die Zollausschlüsse werden von den Staaten, denen die betreffenden Gebiete angehören, an Stelle der Zolleinnahmen Aversionalbeiträge zur Reichskasse gezahlt. Im Art. 6 a. E. des Zollv.-Vertr. war bestimmt, daß, sobald die Gründe aufgehört haben, welche die volle Anwendung des Zollvereinigungsvertrages auf die genannten Staaten und Gebietsteile vorläufig ausschließen, das Bundespräsidium den Regierungen der dem Vertrage beigetretenen Staaten Nachricht zu geben und daß darauf der Bundesrat über den Zeitpunkt zu beschließen hat, an welchem für diese Gebiete die Art. 3—5 und 10—20 des Zollv.-Vertr. in Kraft treten. Hieraus geht hervor, daß die Staaten, zu deren Gebiet die Zollausschlüsse gehören, schon nach dem Zollvertrage kein Recht zum Widerspruch gegen die Einbeziehung der betreffenden Gebiete in die Zollgemeinschaft hatten, sondern daß zur Aufhebung eines Zollausschlusses nur ein Beschluß des Bundesrats erforderlich war. Nach Erledigung des Art. 6 des Zollvertrages ergibt sich jetzt dasselbe Recht für den Bundesrat aus Art. 7 Ziff. 2 R.V., weil es sich dabei um eine Maßregel zur Ausführung des Art. 33 Abs. 1 handelt. Eine Ausnahme besteht natürlich für Hamburg und Bremen (Art. 34), wegen der Zollausschlüsse von Geestemünde und Brake; vgl. Delbrück Art. 40 der R.V. S. 46f. Dagegen ist es mindestens zweifelhaft und wird in der Literatur sogar entschieden verneint, daß diese Argumentation auch auf Gebiete übertragbar ist, deren nachträglicher Anschluß im Art. 6 des Zollv.-Vertr. noch nicht vorgesehen ist, oder auf neue Zollausschlüsse; hierfür würde es von diesem Standpunkt aus eines den Art. 33 abändernden Reichsgesetzes bedürfen; so Hänel Staatsrecht I S. 676, Arndt S. 352 und 354, v. Seydel S. 225. Dieser Ansicht entspricht die bisherige Praxis insofern, als der Zollanschluß von Elsaß-Lothringen auf dem Reichsges. v. 17. Juli 1871 R.G.Bl. S. 325 § 1 beruht und, soweit für einzelne Gegenstände des Vereinszolltarifes schon vor dem allgemeinen Zollanschluß die freie Einfuhr aus dem Zollinland durch kaiserliche Verordnungen zugelassen war, lag den Verordnungen eine im § 2 des Ges. v. 17. Juli 1871 gegebene Ermächtigung zugrunde. Auch der Zollausschluß Helgolands beruht auf einem Reichsgesetz, nämlich § 2 des Ges. v. 15. Dez. 1890 R.G.Bl. S. 207. Die Ausschließung Helgolands ist durch Art. XII Nr. 5 des zwischen dem Deutschen Reich und England wegen Helgoland geschlossenen Vertrages bedingt, wonach der auf der Insel geltende Zolltarif bis zum 1. Jan. 1910 nicht erhöht werden darf; dann kann die Insel dem Zollgebiet angeschlossen werden; vgl. die Motive zu § 2 des Ges. v. 15. Dez. 1890 — Verh. des Reichstags, 8. Leg.-Per. Sess. 1 Anl. Bd. 2

S. 821 Nr. 145 und v. Seydel S. 226f. Für die dem Reich entgehenden Zolleinnahmen zahlt Preußen ein Aversum.

Abgesehen von Helgoland beruhen alle noch vorhandenen Zollausschlüsse auf geographischen Gründen, nur für die Freihafengebiete sind natürlich neben den geographischen auch wirtschaftliche Erwägungen maßgebend. In zolltarifarischer Hinsicht werden die Zollausschlüsse nach dem System der Meistbegünstigung behandelt gemäß § 1 Abs. 2 des Zolltarifgesetzes v. 25. Dez. 1902 R.G.Bl. S. 303, sofern nicht der Bundesrat Ausnahmen vorschreibt; diese Vorschriften sind außer Kraft zu setzen, wenn ihnen nicht der Reichstag nachträglich die Zustimmung erteilt.

IV. Die Zollanschlüsse.

Die Anomalie, daß einige relativ kleine Gebiete des Deutschen Reichs außerhalb der Zollgrenze liegen, hat ihr Gegenstück darin, daß wesentlich in Verfolgung der gleichen Interessen, nämlich zur Abrundung der Zollgrenze die letztere an einigen Stellen weiter reicht als die Reichsgrenze. Es sind aus geographischen Gründen die zu Tirol gehörige Gemeinde Jungholz und die zu Vorarlberg gehörige Gemeinde Mittelberg dem Reichszollgebiet angeschlossen und werden in Ansehung der Zölle und indirekten Steuern so behandelt, als gehörten sie zu Bayern, d. h. Jungholz ist durch einen zwischen Bayern und Österreich u. d. 3. Mai 1868 geschlossenen Vertrag dem Zollsystem Bayerns und nur mittelbar dadurch dem Reichszollgebiet angeschlossen. Dagegen ist Mittelberg durch einen zwischen dem Deutschen Reich und Österreich-Ungarn u. d. 2. Dez. 1890 R.G.Bl. 1891 S. 59 geschlossenen Vertrag dem Zoll- und indirekten Steuersystem des Reichs unmittelbar und außerdem der bayerischen Bier- und Essigbesteuerung angeschlossen worden. J. J. 1868 besaß nämlich Bayern noch die ihm erst durch den Eintritt in das Reich verloren gegangene Kompetenz zum selbständigen Abschluß von Zollverträgen und die Anerkennung des Vertrages seitens des Reichs beruht auf Art. 2 des Zollv.-Vertr., wonach in dem Gesamtvereine diejenigen Gebietsteile einbegriffen bleiben, welche dem Zoll- und Handelssystem der vertragenden Teile oder eines von ihnen angeschlossen sind, und zwar unter Berücksichtigung ihrer auf den Anschlußverträgen beruhenden besonderen Verhältnisse; vgl. Delbrück a. a. O. S. 9. Ferner ist an das Zollsystem Preußens und der übrigen Staaten des Zollvereins das Großherzogtum Luxemburg, jedoch ohne Beteiligung an der Gesetzgebung und Verwaltung durch die Verträge v. 8. Febr. 1842 Ges.S. S. 92, 2. April 1847 Ges.S. S. 283, 26./31. Dez. 1853 Ges.S. 1854 S. 155 und 20./25. Okt. 1865 Ges.S. 1866 S. 207 angeschlossen worden. Der Vertrag v. 20./25. Okt. 1865 darf vor d. 31. Dez. 1912 nicht gekündigt werden, wie im § 14 des zwischen dem Deutschen Reich und Luxemburg geschlossenen Vertrages v. 11. Juni 1872 wegen Übernahme der Wilhelm-Luxemburg-Eisenbahnen durch die Kaiserlich deutsche Eisenbahnverwaltung R.G.Bl. S. 337 festgestellt worden ist. Die Zollinteressen Luxemburgs müssen im Bundesrat durch Preußen vertreten werden; vgl. v. Seydel S. 224 ff.

Die Kolonien und Schutzgebiete des Deutschen Reichs gehören nicht zum Zollgebiet. Gemäß § 1 Abs. 2 des Zolltarifgesetzes v. 25. Dez. 1902 R.G.Bl. S. 303 kann ihnen aber für ihre Erzeugnisse die Meistbegünstigung durch Beschluß des Bundesrats eingeräumt werden.

V. Der Meeressaum.

Während nach anerkannten völkerrechtlichen Grundsätzen der Meeressaum bis zur Entfernung von drei Seemeilen zum Staatsgebiet gehört, reicht das Zollgebiet nicht so weit und erstreckt sich im Gegensatz zum Staatsgebiet auch nicht unbedingt auf die Küstengewässer, vielmehr bildet überall, wo das Meer oder ein Wasserstand, der von Ebbe und Flut abhängig ist, an das Land grenzt, „die jedesmalige den Wasserspiegel begrenzende Linie des Landes" gemäß § 16 des Vereinszollgesetzes v. 1. Juli 1869 B.G.Bl. S. 317 die Zolllinie. Dadurch wird festgestellt, wann bei der Wareneinfuhr auf dem Seewege die Zollpflicht eintritt. Künstliche, in das Wasser hinausreichende Anlagen (Molen, Dämme usw.) gelten als festes Land; bei überschwemmungen ist die gewöhnliche Flutlinie als Zollgrenze zu betrachten; vgl. Bundesratsbeschluß v. 23. Dez. 1869, bei Arndt S. 351 A. 8, 9 angeführt.

VI. Der freie Warenverkehr.

Die Bestimmung des Art. 33 Abs. 2 bedeutet die Freizügigkeit der Waren, wie Art. 3 R.V. die Freizügigkeit der Personen bestimmt. Der im Abs. 2 enthaltene Grundsatz ist im Zollvereinsvertrage näher ausgeführt. Ferner enthält eine ergänzende Bestimmung § 1 des Vereinszollgesetzes, welche lautet:

> „Alle Erzeugnisse der Natur wie des Kunst- und Gewerbefleißes dürfen im ganzen Umfange des Vereinsgebietes eingeführt, ausgeführt und durchgeführt werden."

In Konsequenz der Bestimmungen des Art. 33 Abs. 2 unterliegt die Wareneinfuhr für alle Bundesstaaten denselben Grundsätzen. Binnenzölle dürfen nicht erhoben werden, und der Reichszoll ist für alle Bundesstaaten derselbe; Einfuhrverbote dürfen von den Einzelstaaten eigentlich nicht erlassen werden, ebensowenig Bestimmungen anderer Art, die geeignet sind, in irgend welcher Form die Einfuhr aus anderen Bundesstaaten zu erschweren. Doch bezieht sich Art. 33 Abs. 2 nicht auf Lotterielose und ihnen wirtschaftlich gleichstehende Papiere; gegen ihre Einfuhr aus anderen Bundesstaaten kann sich jeder Staat schützen. Dies ist allgemein anerkannt, z. B. in der Entsch. des Oberverwaltungsgerichts v. 10. Okt. 1901 Bd. 40 S. 304 und Entsch. des Kammergerichts Bd. 21 S. 52 C.

Ausfuhrverbote dürfen von einem Einzelstaat nicht mehr erlassen werden; sie würden, sofern sie sich gegen das Ausland richten, gegen Art. 35 R.V. verstoßen, weil danach dem Reich ausschließlich die Gesetzgebung über das gesamte Zollwesen zusteht und das Zollwesen die Ausfuhrverbote umfaßt; wenn solche Verbote gegen andere Bundesstaaten gerichtet sind, stehen sie im Widerspruch mit Art. 33 Abs. 2. Auch außerordentliche Umstände, z. B. Kriegsgefahr, geben keinem Einzelstaat mehr das Recht zum Erlaß von Ausfuhrverboten; die entsprechende Bestimmung des Zollv.-Vertr. Art. 4 Abs. 2—4 ist als durch Art. 11, 35 und 7 Ziff. 2 R.V., sowie §§ 2, 167 Abs. 2 des Vereinszollgesetzes aufgehoben anzusehen; vgl. Delbrück a. a. O. S. 24, v. Seydel, S. 229, Arndt Kommentar S. 239 A. 5.

Ausfuhrprämien oder Zollermäßigungen dürfen von den Einzelstaaten ebenfalls nicht mehr gewährt werden, selbst wenn der betr. Einzelstaat dem Reich den entstehenden Ausfall zu ersetzen bereit ist; vgl. Delbrück a. a. O.

S. 60; dort sind die dabei in Betracht kommenden, den Art. 13 des Zollv.-Vertr. ergänzenden Verhandlungen erwähnt. Bezüglich der Ausfuhrprämien hat dies auch ein Vertreter der bayrischen Regierung in der Reichstagssitzung vom 1. März 1899 St.B. 1225 anerkannt. Es dürfen überhaupt — nach § 23 des Hauptprotokolls der Münchener Vollzugskommission (Delbrück a. a. O. S. 60) — Steuerbegünstigungen für Gewerbetreibende „nicht zur Erschwerung der Konkurrenz anderer Fabrikanten, welche Angehörige der Vereinsstaaten sind", gewährt werden, selbst wenn der betreffende Bundesstaat die Kosten trägt. Es handelt sich dabei also offenbar nicht allein um die Wahrung der fiskalischen Interessen des Reichs, sondern auch um das Interesse an einer gleichmäßigen Förderung der wirtschaftlichen Interessen aller Reichsangehörigen.

Aus Art. 33 Abs. 2 folgt ferner, daß Übergangsabgaben von einem Erzeugnis, das aus einem anderen Bundesstaate eingeführt wird, nicht höher sein dürfen, als die innere Steuer, die von den gleichartigen Erzeugnissen des eigenen Staates erhoben wird; im Art. 5 II § 3 des Zollv.-Vertr. ist dieser Grundsatz näher ausgeführt. Bemerkenswert ist übrigens, daß die erste der Stempelabgaben, die dem Reiche zugewiesen wurde, die Wechselstempelsteuer, beruhend auf dem Bundesgesetz v. 10. Juni 1869 B.G.Bl. S. 193, unter Berufung auf den im Art. 33 Abs. 2 kundgegebenen Grundsatz des freien Warenverkehrs eingeführt wurde; vgl. die Motive des Gesetzes, Verh. des Reichstags, Anlagen 1. Leg.-Per. Sess. 1 Bd. 3 Nr. 154. Es ist nicht zu verkennen, daß die Überweisung der Gesetzgebung über die indirekten Steuern an das Reich für die dem freien Verkehr unterliegenden Waren und der Stempelabgaben für die den Waren auf Grund des Geld- und Kreditverkehrs entsprechenden Wertobjekte eine Konsequenz des im Art. 33 aufgestellten Grundsatzes des freien Warenverkehrs bildet, da bei der einzelstaatlichen Handhabung, sei es auch nur der Stempelabgaben, stets die Möglichkeit bliebe, den Warenverkehr ungleichmäßig zu belasten. Ganz streng ist allerdings dieser Grundsatz nicht durchgeführt; soweit aber noch in den Einzelstaaten Steuern und Stempel erhoben werden, die den eigentlichen Warenverkehr treffen, gilt natürlich der Grundsatz des Art. 33, daß die Erzeugnisse anderer Bundesstaaten weder unmittelbar noch mittelbar höher belastet werden dürfen als die des eigenen Staats. Derartige indirekte Steuern kommen namentlich noch als Kommunalabgaben vor, wenngleich ihr Gebiet demnächst erheblich eingeschränkt sein wird, da gemäß § 13 des Zolltarifges. v. 25. Dez. 1902 R.G.Bl. S. 303, v. 1. April 1910 ab für Rechnung von Kommunen oder Korporationen Abgaben auf Getreide, Hülsenfrüchte, Mehl und andere Mühlenfabrikate, Backwaren, Vieh, Fleisch, Fleischwaren und Fett nicht mehr erhoben werden dürfen. Dagegen bleiben für die Kommunalbesteuerung übrig gemäß Art. 5 II § 7 des Zollv.-Vertrages: Bier einschließlich des für die Bierbereitung bestimmten Malzes (vgl. § 13 des Zolltarifgesetzes und § 58 des Brausteuergesetzes v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 791), Essig, Cider (Obstwein), Brennmaterialien und, soweit sie nicht unter die im § 13 a. a. O. genannten Erzeugnisse fallen, Marktviktualien und Fourage, ferner mit gewissen im Zollv.-Vertr. a. a. O. bestimmten Einschränkungen Wein — in den „eigentlichen Weinländern" — und Branntwein; vgl. auch die Erklärung des Staatsministers Delbrück in der Sitzung des konst. Reichstags v. 1. April 1867 St.B. 493 über die Zulässigkeit der

Kommunalabgaben auf Bier und Branntwein trotz Art. 35 R.V. überall ist die Besteuerung nur soweit zulässig, als diese Verbrauchsgegenstände „zur örtlichen Konsumption" bestimmt sind. Ist dies der Fall, so kommt es nicht mehr darauf an, ob sie auch tatsächlich in der betreffenden Kommune konsumiert werden. Eine Bevorzugung der in der Kommune selbst hergestellten vor den von auswärts eingeführten Erzeugnissen gleicher Art z. B. durch Exportprämien, ist durch Art. 33 ausgeschlossen.

Eine gewisse Ausnahme von dem Grundsatz der Freiheit des Warenverkehrs besteht für Epidemien, da in solchen Fällen nach Art. 4 Abs. 5 des Zollv.-Vertr. die Einzelstaaten ohne Unterschied zwischen Auslands- und Binnenverkehr Maßregeln, die den Verkehr beschränken, anordnen dürfen. Allerdings müßte auch hier die ungünstigere Behandlung eines Bundesstaats durch den Zweck der Abwehr sachlich begründet sein. Für Viehseuchen bestand nach Art. 4 Abs. 5 des Zollv.-Vertr. die Ausnahme ebenfalls, ist aber nach dem Grundsatz lex posterior derogat priori durch §§ 6ff., 9ff. des Viehseuchengesetzes v. 26. Juni 1909 R.G.Bl. S. 519 erledigt; vgl. Delbück a. a. O. S. 24f. Dagegen gilt dasselbe mit Rücksicht auf § 2 des Vereinszollgesetzes nicht auch für die Abwehr ansteckender menschlicher Krankheiten; vgl. Delbrück a. a. O. Das Reichsgesetz betr. die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten v. 30. Juni 1900 R.G.Bl. 306 hat hieran nichts geändert, weil es die Einfuhrbeschränkungen für Waren und Gebrauchsgegenstände nur im Verhältnis zum Auslande regelt §§ 24f., sodaß es für den inneren Verkehr bei den Bestimmungen des Zollv.-Vertr. und des Vereinszollgesetzes bewendet; vgl. v. Mayr in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts II S. 295f.

Dem Grundsatz des Art. 33 Abs. 2 unterliegen nicht die Gegenstände, die — wie z. B. Sacharin, Arzneimittel, Sprengstoffe — in Ansehung der Menge der gleichzeitig zu erwerbenden, zu lagernden oder zu veräußernden Ware, ihrer Verpackung oder ihrer Kennzeichnung einer Einschränkung unterliegen und deshalb nicht als im freien Verkehr befindlich erachtet werden können.

Artikel 34.

Die Hansestädte Bremen und Hamburg mit einem dem Zweck entsprechenden Bezirke ihres oder des umliegenden Gebietes bleiben als Freihäfen außerhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze, bis sie ihren Einschluß in dieselbe beantragen.

I. Der Anschluß Hamburgs und Bremens an das Zollgebiet.
II. Die Veränderung der Grenzen des Freihafengebiets.

I. Der Anschluß Hamburgs und Bremens an das Zollgebiet.

Zwischen dem Reichskanzler und dem Senat von Hamburg wurde unter d. 25. Mai 1881 ein Vertrag über den Eintritt Hamburgs in das Zollgebiet abgeschlossen, der vom Bundesrat genehmigt wurde. Darauf beantragte der Hamburger Senat auf Grund des Art 34 R.V., sein gesamtes Staatsgebiet mit Ausnahme eines Teils von Cuxhafen und eines näher bezeichneten Freihafengebietes in der Stadt Hamburg in die gemeinschaftliche

Zollgrenze einzuschließen. Diesem Antrag gab der Bundesrat statt. Da vertragsgemäß das Reich sich an den Kosten für die Einrichtung der durch den Anschluß erforderlich werdenden baulichen Anlagen, insbesondere der Errichtung zollfreier Entrepots mit 40 Millionen beteiligen sollte, wurde der Reichskanzler durch Reichsgesetz v. 16. Febr. 1882 R.G.Bl. S. 39 ermächtigt, einen Kostenbeitrag bis zum Höchstbetrage dieser Summe zu leisten. Endgültig vollzogen wurde der Anschluß Hamburgs auf Grund des Bundesratsbeschlusses v. 15. Oktober 1888 R.C.Bl. S. 913. Außerhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze sind nur das Freihafengebiet von Hamburg und die Hafenanlage zu Cuxhafen geblieben.

Zu derselben Zeit und in ähnlicher Weise wurde Bremen dem Zollgebiet auf Grund eines Bundesratsbeschlusses v. 6. Nov. 1884 angeschlossen. Hier beteiligte sich das Reich ebenfalls mit einem Kostenbeitrage und durch das Reichsges. v. 31. März 1885 R.G.Bl. S. 79 wurde der Reichskanzler ermächtigt, diesen Beitrag bis zum Höchstbetrage von 12 Millionen Mark zu gewähren. Außerhalb des Zollgebiets sind die Hafenanlagen in Bremerhaven, die angrenzenden Petroleumlagerplätze sowie ein im Nordwesten der Stadt Bremen am rechten Weserufer eingerichteter Freihafenbezirk geblieben; R.C.Bl. 1888 S. 914.

II. Die Veränderung der Grenzen des Freihafengebiets.

Die Einrichtung von Freihafengebieten in Bremen und Hamburg ist bereits im Art. 6 des Zollv.-Vertr. vorgesehen, jedoch nur in dem Sinne, daß unter zahlreichen anderen Zollausschlüssen Hamburg und Bremen aufgezählt war. Wenn dann die Reichsverfassung im Gegensatz zu allen anderen Zollausschlüssen, die durch Art. 33 summarisch erledigt sind, die Hamburg und Bremen betreffenden Ausschlüsse durch Art. 34 besonders geregelt hat, so erklärt sich dies dadurch, daß diese Zollausschlüsse wirtschaftlich eine andere Grundlage hatten als die sonstigen Ausschlüsse. Der wirtschaftliche Unterschied beruht darin, daß sie nicht wegen der Schwierigkeit oder Kostspieligkeit der Zollerhebung und der Verhütung des Schmuggels außerhalb des Zollgebiets gelassen sind, wie die vom Art. 33 betroffenen „Gebietsteile, die wegen ihrer Lage zur Einschließung in die Zollgrenze nicht geeignet sind". Vielmehr sollte ihnen die Eigenschaft des Freihafens erhalten bleiben; es handelte sich also um die Pflege des überseeischen Handelsverkehrs und der daraus für Hamburg und Bremen entspringenden Vorteile. Dieser verschiedenen wirtschaftlichen Grundlage entsprach eine differentielle politische Behandlung. Während über die Einbeziehung der anderen Zollausschlüsse in das Zollgebiet nach Art. 6 Ziff. 1 u. 2 des Zollv.-Vertr. der Bundesrat frei entscheidet, wurde der Zollausschluß Bremens und Hamburgs durch Art. 34 von einem Antrag dieser Staaten abhängig gemacht. Dieser Rechtszustand gilt auch für die Zukunft in Ansehung der noch als solche erhalten gebliebenen Freihafenbezirke. Dies ist in § 1 des Ges. v. 16. Febr. 1882 und auch in dem mit Hamburg geschlossenen Vertrage ausdrücklich anerkannt. In dem für den Zollanschluß Bremens ergangenen Reichsges. v. 31 März 1885 findet sich zwar eine entsprechende Vorschrift über die weitere Geltung des Art. 34 nicht. Doch unterliegt es keinem Zweifel, daß auch für diesen Freihafenbezirk jede Änderung von einem Antrage des Staates Bremen abhängig ist, weil auch Bremen gegen-

über die Festsetzung des Freihafengebietes auf einem Vertrage beruht und deshalb die einseitige Änderung durch das Reich ausgeschlossen ist; ebenso Laband IV S. 397, Meyer § 208 A. 18, Arndt S. 354. Wird der Antrag gestellt, so bedarf es keines Reichsgesetzes, sondern ein Beschluß des Bundesrats genügt. Ohne einen Antrag würde aber selbst ein gemäß Art. 78 Abs. 1 zustande gekommenes Reichsgesetz an dem bestehenden Zustand nichts ändern können. Dies hat Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 8. Mai 1880 St.B. 1269 ausdrücklich anerkannt; ebenso Delbrück a. a. O. S. 46, Arndt S. 353, v. Seydel S. 240, Laband IV S. 397 A. 1. Dasselbe gilt für jede Grenzveränderung. So weit dabei für den Stromlauf der Elbe, die an sich zum Zollgebiet nach den gleichen Regeln wie das feste Land gehört, die Rechtslage geändert werden sollte, kommen noch die für Österreich durch die Elbschiffahrtsakte begründeten Rechte in Betracht; vgl. Laband IV S. 398.

Artikel 35.

Das Reich ausschließlich hat die Gesetzgebung über das gesamte Zollwesen, über die Besteuerung des im Bundesgebiete gewonnenen Salzes und Tabaks, bereiteten Branntweins und Bieres und aus Rüben oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Syrups, über den gegenseitigen Schutz der in den einzelnen Bundesstaaten erhobenen Verbrauchsabgaben gegen Hinterziehungen, sowie über die Maßregeln, welche in den Zollausschlüssen zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenze erforderlich sind.

In Bayern, Württemberg und Baden bleibt die Besteuerung des inländischen Branntweins und Bieres der Landesgesetzgebung vorbehalten. Die Bundesstaaten werden jedoch ihr Bestreben darauf richten, eine Übereinstimmung der Gesetzgebung über die Besteuerung auch dieser Gegenstände herbeizuführen.

I. Die ausschließliche Kompetenz des Reichs zur Gesetzgebung auf dem Gebiete des Zoll- und Steuerwesens.
II. Zölle.
  a) Begriff.
  b) Die Regelung des Zollwesens durch die Reichsgesetzgebung.
  c) Handelsverträge.
III. Steuern.
  a) Begriff.
  b) Die einzelnen Steuern.
    1. Salzsteuer.
    2. Tabak- und Zigarettensteuer.
    3. Branntweinsteuer.
    4. Biersteuer.
    5. Zuckersteuer.
    6. Schaumweinsteuer.
    7. Wechselstempel.
    8. Spielkartenstempel.
    9. Reichsstempelgesetz.
    10. Reichserbschaftssteuer.
    11. Steuer für Beleuchtungsmittel und Zündwaren.

I. Die ausschließliche Kompetenz des Reichs zur Gesetzgebung auf dem Gebiete des Zoll- und Steuerwesens.

Durch Art. 35 ist die Grundlage für die finanzielle Sicherstellung des Reichs geschaffen. Der Reichshaushalt sollte nach dem Willen der Gründer des Reichs auf den Einnahmen aus den Zöllen und indirekten Steuern aufgebaut werden, damit die direkten Steuern den Einzelstaaten reserviert bleiben konnten. In zweiter Reihe sollten die Einnahmen aus den eigenen Wirtschaftsbetrieben des Reichs stehen, wie Post und Telegraphie, Eisenbahnen usw. und erst in letzter Linie — als Notbehelf — die Matrikularbeiträge.

Die Bestimmung darüber, daß der Ertrag der Zölle und indirekten Steuern in die Reichskasse fließt, ist im Art. 38 enthalten. Diese Bestimmung wird durch Art. 35 insofern vorbereitet, als hier neben den Zöllen die Steuern einzeln bezeichnet sind, deren Ertrag nach Art. 38 in die Reichskasse fließen soll, und ferner wird im Art. 35 aus der finanziellen Zweckbestimmung der Zölle und indirekten Steuern die staatsrechtliche Konsequenz gezogen, daß nur das Reich die Zölle und Steuern gesetzlich regeln darf. Dies war notwendig. Denn es bedurfte einer doppelten Garantie: einmal dafür, daß der durch die finanziellen Bedürfnisse des Reichs erforderte Steuerbetrag auch wirklich beschafft wird, ferner dafür, daß die Lasten unter die Einzelstaaten gleichmäßig verteilt und von ihnen nach denselben Grundsätzen aufgebracht werden. Deshalb mußte dem Reich durch die Verfassung die Fähigkeit, die Steuerschraube nach Belieben anzuziehen oder nachzulassen, verliehen und ferner die Regelung der Beitreibung der Steuer anvertraut werden. Diesem doppelten Erfordernis wird die Verfassung im Art. 35 dadurch gerecht, daß sie dem Reiche die ausschließliche Gesetzgebung über das gesamte Zollwesen und über die im Art. 35 näher bezeichneten Steuern überträgt, deren Kreis durch spätere Reichsgesetze, entsprechend den zunehmenden finanziellen Bedürfnissen des Reichs, erweitert worden ist.

Die Ausschließlichkeit der Gesetzgebung des Reichs bedeutet die Unzulässigkeit jeder konkurrierenden und ergänzenden Gesetzgebung der Einzelstaaten, und infolge der für alle Reichszölle und Reichssteuern bereits erlassenen Reichsgesetze sind gemäß Art. 2 R.V. die Landesgesetze, welche die vom Art. 35 betroffenen Gegenstände einer Besteuerung unterwerfen, durchweg aufgehoben. Das Reichsgericht hat z. B. in einer Entsch. v. 30. Nov. 1894 III. Cs. Bd. 34 S. 140 ausgesprochen, daß die in dem Herzogtum Anhalt durch das Anhaltische Berggesetz v. 30. April 1875 auf das nicht zum Genuß für Menschen bestimmte Speisesalz gelegte Steuer unzulässig sei und daß die Landesgesetzgebung eine Steuer oder steuerähnliche Leistung von öffentlichrechtlichem Charakter, wie sie auch geartet sein möge, auf das Salz nicht legen dürfe. Man kann diesen Satz ohne Bedenken auf alle anderen Reichssteuern übertragen. Ebenso unzulässig sind Staatsverträge der Einzelstaaten über Zölle und die dem Reich vorbehaltenen indirekten Steuern, weil die Befugnis zu Staatsverträgen stets mit der Gesetzgebungsbefugnis Hand in Hand geht. Die Landesgesetzgebung ist ferner nicht nur für die eigenen fiskalischen Interessen der Einzelstaaten, sondern selbst dann ausgeschlossen, wenn sie dem Interesse des Reichsfiskus dienen soll, weil auch bei dieser Tendenz die gesetzgebende Tätigkeit der Einzelstaaten der positiven Bestimmung

des Art. 35 widerspricht. Die Landesgesetzgebung und ebenso Verordnungen, die von den Regierungen oder Behörden der Einzelstaaten ausgehen, können deshalb nur noch zur Ausführung der Reichsgesetze und nur so weit in Betracht kommen, als die Reichsgesetzgebung den Einzelstaaten ausdrücklich die Befugnis zu Ausführungsbestimmungen überträgt. Eine Ausnahme besteht allein für die Vorschriften, durch welche die Einzelstaaten den inneren Dienstbetrieb für die mit der Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern beauftragten Behörden und sonstigen Organe regeln. Denn gemäß Art. 36 R.V. ist die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern der eigenen Verwaltung der Einzelstaaten vorbehalten und daraus ergibt sich von selbst deren Befugnis, alle auf den inneren Geschäftsgang dieser Betriebsstellen sich beziehenden Bestimmungen zu treffen, insbesondere z. B. deren Anstellungs-, Rang- und Besoldungsverhältnisse, Disziplin und Geschäftsverteilung zu regeln. Darüber hinaus reicht die verfassungsmäßige Kompetenz der Einzelstaaten nicht. Um auf dem sachlichen, die fiskalischen Interessen des Reichs berührenden Gebiet des Zoll- und Steuerwesens eingreifen zu können, bedürfen sie einer besonderen Ermächtigung; sonst ist der Bundesrat auf Grund des Art. 7 R.V. die höchste Verwaltungsinstanz.

II. Zölle.

a) Begriff.

Zölle sind die Abgaben, die von den vom Ausland ein-, aus- oder durchgeführten Waren erhoben werden. Unter Ausland im Sinne dieses Satzes ist das ganze Gebiet zu verstehen, das außerhalb der Zollgrenze gelegen ist. Man unterscheidet Finanzzölle im engeren Sinne von anderen Zöllen. Reine Finanzzölle sind diejenigen, die nur aus fiskalischen Gesichtspunkten erhoben werden. Hierzu sind vorzugsweise die Gegenstände geeignet, deren Konsum weit verbreitet ist und die deshalb in großen Massen eingeführt, aber im Inland nicht erzeugt werden, so daß die Verzollung die Einfuhr nicht verhindern, noch wesentlich vermindern kann, während andererseits die Gegenstände nicht so unentbehrlich sind, daß die aus einer beträchtlichen Verzollung sich ergebende Verteuerung einen Notstand erzeugen kann; Beispiele sind Kaffee und Tee, die beide unter rein finanzpolitischen Gesichtspunkten durch das Ges. v. 15. Juli 1909 Art. II R.G.Bl. S. 746 einer besonderen Zollerhöhung unterworfen sind, und in gewissem Grade Petroleum, weil der Konsum des Petroleums als Beleuchtungsmittel durch weniger splendide Verwendung einer Einschränkung fähig ist. Bei vielen anderen, um nicht zu sagen bei den meisten Waren wird die Verzollung nicht aus finanz-, sondern aus wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten geregelt. Was das moderne Wirtschaftsleben kennzeichnet, ist ein weitgehendes Protektionssystem des Staates; der Staat will aus Gründen der allgemeinen Politik diese oder jene Urproduktion — Landwirtschaft oder Industrie — den Veredelungsverkehr, Handel oder Handwerk schützen, und daraus ergibt sich ein kompliziertes Schutzzollsystem, bei dem die finanzpolitischen Erwägungen ziemlich stark in den Hintergrund treten. Es werden Gegenstände des Massenverbrauchs unverzollt in das Land gelassen, wenn sie, wie z. B. Baumwolle, ein Rohprodukt darstellen, das im Inlande nicht erzeugt wird, aber die Unterlage für eine weit ausgebildete Industrie oder den Handel

bildet, die beide durch eine Verteuerung dieses Rohprodukts in ihrer Konkurrenzfähigkeit mit der Inlandsproduktion ähnlicher Erzeugnisse oder mit der Auslandsproduktion gleicher oder ähnlicher Erzeugnisse leiden würden. Andererseits unterliegen Rohprodukte einem hohen Zoll, bei denen eine weitere Fortbildung durch die inländische Industrie, der sogen. Veredelungsverkehr, nicht in Frage kommt, also durch die Fernhaltung des Auslandsprodukts der inländischen Industrie nichts oder doch nur wenig verloren geht, während die Verzollung durch das Interesse der Landwirtschaft geboten wird, z. B. die Rohprodukte der Landwirtschaft, namentlich Getreide und Vieh.

Über dieses ganze Gebiet der Wirtschaftspolitik disponiert das Reich auf Grund des Art. 35, weil ihm die Gesetzgebung über das gesamte Zollwesen anvertraut ist, und wenn man auch bei dem Erlaß dieser Bestimmungen vorzugsweise an finanzpolitische Maßregeln, an die finanzielle Sicherstellung des Reichs gedacht hat, weil z. Zt. der Gründung des Reichs ein überwiegend aus wirtschaftspolitischen Erwägungen aufgebautes Zollsystem — Schutzzollsystem — in Deutschland nicht eingeführt war, so ist doch der von der Verfassung im Art. 35 gewählte Ausdruck weit genug, um die veränderte Zollpolitik der späteren Zeit vollständig zu umfassen und damit die Wirtschaftspolitik dem Reich ausschließlich zu überweisen.

b) **Die Regelung des Zollwesens durch die Reichsgesetzgebung.**

Die grundlegenden Bestimmungen des Reichs über das Zollwesen sind, abgesehen von den Handelsverträgen, enthalten: in dem Zollvereinsvertrage v. 8. Juli 1867 B.G.Bl. S. 81, im Vereinszollgesetz v. 1. Juli 1869 B.G.Bl. S. 317 und im Zolltarifgesetz v. 25. Dez. 1902 R.G.Bl. S. 303. Der Grundsatz ist die Freiheit der Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr. Ausnahmen kommen nur unter besonderen Umständen aus gesundheits- oder sicherheitspolizeilichen Rücksichten vor. Zölle werden nur nach Maßgabe des ein für alle Male festgesetzten Tarifs erhoben; dies gilt sowohl von der Einfuhr wie von der Ausfuhr, von der Durchfuhr werden Zölle nicht erhoben. Binnenzölle sind unzulässig, nicht jedoch auch Abgaben, die für die Benutzung besonderer zur Erleichterung des Verkehrs bestimmter Anlagen, als Brücken, Fähren, Kanäle, Schleusen usw. erhoben werden; vgl. §§ 1—8 des Vereinszollgesetzes. Im übrigen enthält dieses Gesetz Ausführungsbestimmungen über die Erhebung der Zölle, die Obliegenheiten der Zollpflichtigen, die Kontrolle der Zollpflicht und die Bestrafung von Zuwiderhandlungen.

Das Zolltarifgesetz v. 25. Dez. 1902 enthält neben dem äußerst detaillierten, in 946 Positionen zerfallenden Zolltarif Vorschriften über die Behandlung der Zollausschlüsse, sowie eine Bestimmung darüber, daß in jedem Steuerdirektionsbezirk eine Behörde zu errichten ist, die auf Verlangen über die Zolltarifsätze Auskunft zu geben hat, zu welchen bestimmte Waren oder Gegenstände im deutschen Zollgebiete zugelassen werden. Ferner enthält das Gesetz Ausführungsbestimmungen über die Zollerhebung, die Berechnung der Gewichtszölle, die Zulassung gewisser Zollbefreiungen, Ursprungszeugnisse (§ 9) und Zollzuschläge als Repressivmaßregeln (§ 10), Einfuhrscheine und Transitläger für Getreide und einige andere Feldfrüchte (§ 11), ergänzt durch das Reichsges. betr. die Wertbestimmung der Einfuhrscheine im Zollverkehre v. 17. Febr. 1906 R.G.Bl. S. 137, die Stundung von Zöllen (§ 12) und

eine Strafbestimmung für Zuwiderhandlungen (§ 14). Im § 15 ist bestimmt, daß die Mehreinnahme aus gewissen Nettozollerträgen (Roggen, Weizen, Mehl, sowie Fleisch und Schweinespeck) zur Erleichterung der Durchführung einer Witwen- und Waisenversorgung zu verwenden ist. Diese Bestimmung steht nur in äußerlicher Verbindung mit dem Zolltarifgesetz. Wegen der Vorschrift des § 13 — Eingriff in das Kommunalsteuerwesen — vgl. Art. 4 S. 146. Unter welche Positionen des Zolltarifs die eingeführten Waren fallen, ist nach dem „amtlichen Warenverzeichnis" zu bestimmen, das unter formeller Urheberschaft des Bundesrats herausgegeben wird und gemäß § 12 des Vereinszollgesetzes die einzelnen Warenartikel nach ihren im Handel und sonst üblichen Benennungen in alphabetischer Ordnung aufzählt und die auf jede von ihnen anzuwendende Tarifnummer bezeichnet. Beschwerden über die Anwendung des Tarifs im einzelnen Falle werden im Verwaltungswege entschieden. Für Zwecke der Statistik des Warenverkehrs des Deutschen Zollgebietes mit dem Auslande ist durch Reichsges. v. 20. Juli 1879 R.G.Bl. S. 261, ergänzt durch das Reichsges. v. 7. Febr. 1906 R.G.Bl. S. 104 die Anmeldung aller Waren, die über die Grenzen des Deutschen Zollgebietes ein-, aus- oder durchgeführt werden, und die Entrichtung einer in die Reichskasse fließenden statistischen Gebühr vorgeschrieben.

c) Handelsverträge.

Die elementaren Grundsätze der Wirtschaftspolitik erfordern es, daß ein Land, das eine so bedeutende Ausfuhr wie Deutschland hat, auf die Zollbestimmungen des Auslands so sehr als möglich Einfluß gewinnt, um einen Zollkrieg zu verhindern. Deshalb ist die Anwendung autonomer Zollsätze die Ausnahme und der Abschluß von Zoll- und Handelsverträgen die Regel geworden. Der autonome Zolltarif kann aber die Richtschnur für die Handelsverträge bilden, und wenn dieser Tarif durch ein Gesetz festgestellt wird, erhalten die Verbündeten Regierungen ein Mittel, den Reichstag, dessen Genehmigung für die Handelsverträge nach Art. 11 R.V. an sich nur in dem Sinne erforderlich ist, daß er die Verträge im ganzen annehmen oder ablehnen kann, auch schon für die Feststellung einzelner Fragen heranzuziehen, während sich die Reichsverwaltung damit für die schließliche Genehmigung der Verträge durch den Reichstag schon von Anfang an eine gewisse Sicherheit schafft. So ist z. B. das letzte Zolltarifgesetz v. 25. Dez. 1902 in der Tendenz erlassen, daß die dort aufgestellten Zollsätze, ihre Höhe und die ihnen zugrunde liegende Einteilung der einzelnen Warengattungen wie die allgemeinen Vorschriften über die Erhebung der Zölle als Richtschnur für die Vertragsverhandlungen dienen. Dabei stellen, abgesehen von Ausnahmefällen, in denen Zollzuschläge als Kampfmittel in einem Zollkriege benutzt werden (§ 10 des Gesetzes), die in dem Tarif enthaltenen Sätze im allgemeinen den Höchstbetrag dar, der in Vertragsverhandlungen herabgesetzt werden kann, um durch den Nachlaß Konzessionen des Gegners zu erkaufen. In dem letzten Zolltarifgesetz sind aber auch für einige Positionen, nämlich für Roggen, Weizen, Spelz, Malzgerste und Hafer Minimalzölle festgesetzt worden, die durch vertragsmäßige Abmachungen nicht herabgesetzt werden durften. Hier lag die Absicht zugrunde, für diejenigen Zollpositionen, die von vornherein vorzugsweise der Gegenstand des politischen Kampfes im Parlament waren und deren un-

gemessene Herabsetzung die Handelsverträge im Reichstage zum Scheitern gebracht haben würde, der Reichsverwaltung einen bestimmten Anhaltspunkt für die mögliche Herabsetzung zu gewähren, damit sie wußte, wie weit sie bei den Vertragsverhandlungen den auf diese Positionen besonders konzentrierten Wünschen des Auslandes entgegenkommen konnte, ohne die Gefahr zu laufen, daß das Zustandekommen der Verträge schließlich an dem Widerspruch des Reichstags scheitern würde.

Die Handelsverträge können — nach Laband IV S. 406 — in drei Gruppen eingeteilt werden: in Handelsverträge, durch welche in Abänderung des Zolltarifgesetzes die Zollsätze anderweitig und zwar niedriger festgesetzt oder auch im Wege der sogen. Zollbindung auf Seiten des gegnerischen Staates Erhöhungen gewisser Zollpositionen über einen bestimmten Maximalsatz hinaus ausgeschlossen werden, ferner in sogen. Meistbegünstigungsverträge, bei denen die vertragschließenden Staaten sich gegenseitig oder einer von ihnen dem anderen einseitig alle Zollbegünstigungen und Zollbefreiungen einzuräumen sich verpflichtet, die irgend einem anderen Staat eingeräumt werden. Eine dritte besondere Gruppe bildet das Vertragsverhältnis zu Frankreich, das durch Art. 11 des Frankfurter Friedens bestimmt wird und gewissermaßen eine beschränkte Meistbegünstigung darstellt, nämlich des Inhalts, daß Deutschland und Frankreich sich gegenseitig alle Vorteile einräumen, die einer von ihnen einem der folgenden Staaten gewährt: England, Belgien, Niederlande, Schweiz, Oesterreich, Rußland.

Für die Auslegung der Handelsverträge ist zu bemerken, daß die Regeln, unter denen ein Staatsvertrag steht, aus dem Civilrecht nur soweit ergänzt werden können, als nicht die Tatsache, daß die Verträge von Staaten in Ausübung ihrer Staatsgewalt geschlossen werden und daß den Gegenstand des Vertrages öffentliche Interessen bilden, der analogen Anwendung von Vorschriften des Civilrechts — nur um Analogie kann es sich handeln — entgegensteht. So ist im Anschluß an die Tatsache, daß das Vertragsverhältnis zu Frankreich, als ein Bestandteil des Frankfurter Friedensvertrages, zeitlich unbeschränkt und nicht einseitig kündbar ist, zu bemerken, daß die im B.G.B. enthaltenen Bestimmungen über die Unzulässigkeit von gewissen zeitlich unbeschränkten Verpflichtungen auf Staatsverträge unübertragbar sind, weil die Gründe, die maßgebend waren, derartige Beschränkungen im Civilrecht festzusetzen — die Besorgnis vor einer zu weitgehenden Abhängigkeit von Privatpersonen und Einschränkung der Willensfreiheit — auf Staatswesen, die zeitlich unbeschränkte Verpflichtungen eingehen wollen, keine analoge Anwendung verdienen. Dagegen ist nicht mit Unrecht durch sinngemäße Anwendung der entsprechenden Regeln des Civilrechts angenommen worden, daß das Handelsvertragsverhältnis mit den Vereinigten Staaten von Amerika, das bis zu dem Abkommen vom Juli 1900 auf Verträgen beruhte, die u. d. 1. Mai 1828 von Preußen und den anderen am Meere gelegenen deutschen Bundesstaaten geschlossen war, durch konkludente Handlungen vom Reich anerkannt und damit auf das Reich übergegangen ist, das an sich nicht der Rechtsnachfolger der Einzelstaaten in dem Sinne ist, daß es unmittelbar in die von den Einzelstaaten dem Ausland gegenüber erworbenen Rechte und übernommenen Verbindlichkeiten eingetreten ist. Kein im Wesen des Staatsvertrages begründetes Moment steht entgegen, schlüssigen faktischen Handlungen die ihnen im Civilrecht zukommende Be-

deutung auch für das Staatsrecht als Ersatz für ausdrückliche Willenserklärungen beizumessen. So betrachtet liegt in dem früheren Verhältnis, das bis zu dem — übrigens nur eine authentische Interpretation des bisherigen Zustandes enthaltenden — Abkommen vom Juli 1900 bestand, kein Widerspruch zu der Bestimmung des Art. 35, daß nur das Reich über die Zollgesetzgebung und deshalb auch nur allein über die das Zollwesen betreffenden Staatsverträge zu verfügen hat; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Auswärtigen Amts Frhr. v. Marschall in der Reichstagssitzung v. 3. Mai 1897 St.B. 5706.

III. Steuern.

a) Begriff.

Während die Zölle von den vom Ausland eingeführten Waren erhoben werden, ist es für die indirekten Steuern kennzeichnend, daß sie auf die im Zollinland erzeugten Waren gelegt werden. Wie die Steuern überhaupt unterscheiden sich die indirekten Steuern des Reichs von den Gebühren dadurch, daß ihnen keine Gegenleistung des Reichs entspricht, sondern daß sie erhoben werden, um dem Reich Einnahmequellen zu verschaffen, und es gilt insofern dasselbe, was (S. 491) von den Finanzzöllen gesagt ist. Unter rein finanzpolitischen und steuertechnischen Gesichtspunkten sind für indirekte Steuern diejenigen Objekte am besten geeignet, deren Verbrauch sich auf die weitesten Kreise erstreckt und sich in den größten Massen vollzieht, Gegenstände, die nicht ohne weiteres durch andere von der Steuer befreite Objekte ersetzt werden können, deren Verbrauch aber nicht so unentbehrlich ist, daß aus einer erheblichen Verteuerung die Gefahr eines Notstandes oder auch nur einer Unterernährung der Bevölkerung entstehen könnte, z. B. Branntwein, Bier, Tabak, Stempelabgaben für den Verkehr, der sich in den leistungsfähigen sozialen Schichten abspielt. Aber auch auf dem Gebiete der indirekten Steuern kommen neben finanzpolitischen Rücksichten solche der allgemeinen und namentlich der Wirtschaftspolitik zur Geltung. Das Reich kann das eine oder andere an sich geeignete Steuerobjekt mit der Steuer verschonen oder doch nur in geringerem Grade heranziehen, als unter steuertechnischen Gesichtspunkten gerechtfertigt wäre, wenn es sich darum handelt, den Verbrauch oder die Produktion des betreffenden Gegenstandes zu begünstigen, oder umgekehrt können Gegenstände, deren Besteuerung relativ keinen großen Ertrag verspricht, einer erheblichen Steuer unterworfen werden, weil Repressalien gegen einen allzu starken Verbrauch aus sozialen und ethischen Gründen erwünscht erscheinen, z. B. Spielkartensteuer, Lotteriestempel, Stempel von gewissen Börsengeschäften usw. Über den Unterschied zwischen direkten und indirekten Steuern, vgl. Art. 4 S. 143 f. Art. 35 ist durch spätere Reichsgesetze erweitert. Es sind noch andere als die dort genannten Gegenstände der Besteuerung durch das Reich unterworfen worden, und die indirekten Steuern, die durch Reichsgesetze eingeführt sind und deren Erträge in die Reichskasse fließen, zerfallen jetzt in folgende Gruppen.

b) Die einzelnen Steuern.

1. Salzsteuer.

Sie beruht auf dem jetzt im ganzen Reiche geltenden Gesetz v. 12. Okt. 1867 B.G.Bl. S. 41. Durch das Gesetz ist das ausschließliche Recht des

Staates, den Handel mit Salz zu betreiben (Salzmonopol) aufgehoben und das zum inländischen Verbrauch bestimmte Salz einer Steuer von 6 ℳ für den Zentner Nettogewicht unterworfen. Steuerfrei ist nach § 20 das zu gewissen landwirtschaftlichen und gewerblichen Zwecken verwendete sowie das von der Staatsregierung oder mit deren Genehmigung zur Unterstützung bei Notständen sowie an Wohltätigkeitsanstalten verabfolgte Salz. Im übrigen enthält das Gesetz Bestimmungen über die technischen Erkennungsmerkmale des Salzes (§ 2 Abs. 2), über die Kontrolle der Erhebung und Strafbestimmungen für die Zuwiderhandlungen. Das vom Ausland eingehende Salz trägt einen Zoll von 12 ℳ für 100 kg, wenn das Salz seewärts und von 12,80 ℳ, wenn es landwärts eingeht gemäß Nr. 280 des Zolltarifes v. 25. Dez. 1902; vgl. Laband IV S. 407, Arndt S. 339 ff.

2. Tabak- und Zigarettensteuer.

Die Tabaksteuer spielt in der finanzpolitischen Geschichte des Reichs eine große Rolle. Fürst Bismarck hatte ursprünglich den Plan, ein Tabakmonopol für das Reich einzuführen, um möglichst hohe Erträge aus dem Tabak für das Reich zu erzielen, nicht etwa deshalb, weil er aus sonstigen wirtschaftlichen oder politischen Gründen dem Prinzip des Monopols vor dem der Steuer den Vorzug gegeben hätte — vgl. seinen Zirkularerlaß an die preußischen Gesandten bei den deutschen Höfen v. 27. Febr. 1878, v. Poschinger Aktenstücke I S. 275. Das Monopol scheiterte an dem Widerspruch des Reichstags und ebenso Fürst Bismarcks Absicht, die Tabaksteuer so auszugestalten, daß sie einen wesentlichen Stützpunkt der Einnahmen des Reichs hätte bilden können. Die Tabaksteuer ist durch Ges. v. 16. Juli 1879 R.G.Bl. S. 245 für den innerhalb des Zollgebietes erzeugten Tabak eingeführt. Jetzt ist das Gesetz v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 793 maßgebend. Die Tabaksteuer wird nach dem Gewicht erhoben und beträgt für 100 kg Tabakblätter 57 ℳ und für Zigarettentabak 45 ℳ. Das Gewicht bezieht sich auf den fermentierten oder getrockneten verarbeitungsreifen Zustand des Tabaks. Für Tabakpflanzungen auf Grundstücken von weniger als 4 a Flächenraum tritt, von besonderen Anordnungen der Steuerbehörde abgesehen, statt der Gewichtssteuer die Besteuerung nach Maßgabe des Flächenraums ein (§ 33), und zwar beträgt die Steuer für 1 qm der mit Tabak bepflanzten Grundfläche jährlich 5,7 ₰. Bei der Ausfuhr von Rohtabak und Tabakfabrikaten treten Ausfuhrvergütungen ein. Der Einfuhrzoll beträgt pro Doppelzentner für unbearbeiteten Tabak 85 ℳ, für bearbeiteten Tabak 85—300 ℳ, für geschnittenen Rauchtabak 700 ℳ, für Zigarren 270 ℳ, für Zigaretten 1000 ℳ; außerdem wird für Tabakblätter, mögen sie bearbeitet sein oder nicht, sowie für Zigarren ein Zollzuschlag von 40 % des Wertes erhoben.

Nach dem Zigarettensteuergesetz v. 3. Juni 1906 R.G.Bl. S. 620, 631 in Verbindung mit dem Ges. wegen Änderung des Tabaksteuerges. v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 705 Art. IIIa unterliegen der im Inlande geschnittene Zigarettentabak und die im Inlande hergestellten Zigaretten sowie die ungefüllt zum Verkaufe gelangenden Zigarettenhüllen (Hülsen, Blättchen usw.) außer den auf Grund des Tabaksteuergesetzes von dem verwendeten Tabak zur Erhebung gelangenden Abgaben einer besonderen in die Reichskasse fließenden Steuer, die in Abstufungen nach dem Kleinverkaufspreise für 1000 Stück Zigaretten 2—15 ℳ, für 1 kg Zigarettentabak 0,80—7,00 ℳ

und für Zigarettenpapier, mit Ausnahme des zur gewerblichen Verarbeitung bestimmten 1 ℳ für 1000 Zigarettenhüllen beträgt. Der gleichen Besteuerung unterliegen neben dem Eingangszoll die aus dem Ausland eingeführten Erzeugnisse gleicher Art. Die Zigarettensteuer ist von dem Hersteller des betreffenden Produkts und bei der Einfuhr aus dem Auslande von demjenigen, der die Waren bezieht, zu entrichten.

3. Branntweinsteuer.

Für die Branntweinsteuer, die als Reichs- bez. Bundessteuer schon seit der Entstehung des Norddeutschen Bundes besteht, ist jetzt das Branntweinsteuergesetz v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 661 maßgebend. Danach unterliegt der im Inlande hergestellte Branntwein einer in die Reichskasse fließenden Verbrauchsabgabe und zu diesem Zwecke der steuerlichen Kontrolle. Die Verbrauchsabgabe beträgt von dem sogen. Kontingent, das gemäß § 24 ff. des Ges. zu berechnen ist, 1,05 ℳ, von der darüber hinaus hergestellten Menge 1,25 ℳ für das Liter reinen Alkohols. Von der Verbrauchsabgabe befreit bleibt Branntwein, der ausgeführt wird, und Branntwein, der zu gewerblichen Zwecken einschl. der Essigbereitung oder zu Putz-, Heizungs-, Koch- oder Beleuchtungszwecken verwendet wird, nach näherer Bestimmung des Bundesrats; das Gesamtkontingent ist auf die einzelnen Brennereien auf der Grundlage ihrer bisherigen Produktion, (des zehnjährigen Durchschnittsbrandes) bez. bei Neuveranlagungen auf der Grundlage ihrer Leistungsfähigkeit nach den eingehenden Vorschriften der §§ 27 ff. verteilt. Neu entstandene gewerbliche Brennereien und landwirtschaftliche Brennereien, die zum gewerblichen Betrieb übergehen, dürfen Branntwein zu dem niedrigeren Abgabensatz nicht herstellen. Die Verbrauchsabgabe ist zu entrichten, sobald der Branntwein aus der amtlichen Überwachung in den freien Verkehr tritt. Zur Entrichtung der Abgabe ist derjenige verpflichtet, welcher den Branntwein zur freien Verfügung erhält (§ 6). Neben der Verbrauchsabgabe wird von der erzeugten Alkoholmenge eine Betriebsauflage erhoben, die je nach dem Umfang der Produktion der einzelnen Brennereien von 4—14 ℳ für das Hektoliter Alkohol steigt mit Befreiungen und Ermäßigungen für gewisse Kategorien kleinerer Brennereien (§§ 42 ff.). Aus den Einnahmen der Betriebsauflage werden für die Ausfuhr von Branntwein und für die Verwendung des Branntweins zu gewerblichen Zwecken Vergütungen gezahlt.

Von dem vom Ausland eingeführten Branntwein wird v. 10. Juli 1909 ab ein Zoll von 350 ℳ für 100 kg Likör und von 275 ℳ für 100 kg Branntwein aller Art einschließlich des Weingeistes, Arrak, Rum, Kognak in Fässern, sonst 350 ℳ erhoben. Der Bundesrat kann diese Sätze ermäßigen, und der Reichskanzler ist ermächtigt, mit Luxemburg, das allein noch außerhalb der Branntweinsteuergemeinschaft sich befindet, seitdem ihr die Süddeutschen Staaten i. J. 1898 beigetreten sind, sowie mit den Regierungen der Staaten, von denen Gebietsteile dem Zollgebiete angeschlossen sind, der neuen Steuerordnung entsprechende Vereinbarungen zu treffen (§ 155).

Die Kontingentsmenge von Bayern, Württemberg Baden und der Hohenzollernschen Lande ist gemäß § 26 nach besonderen Grundsätzen berechnet; eine Änderung dieser Kontingentsberechnung ist an die Zustimmung von

Bayern, Württemberg und Baden gebunden (§ 154). Abgesehen von der Kontingentsberechnung und von der Behandlung der Branntweinsteuer als Überweisungssteuer (vgl. Art. 70 IV) besteht kein Reservat mehr für sie. Alle anderen Fragen, z. B. die Höhe der Steuersätze, Kontrollmaßregeln, Strafbestimmungen, selbst eine vollkommene Umgestaltung der Steuer, welche die ganze Kontingentsfrage gegenstandslos macht, sind für die Süddeutschen Staaten nach denselben Grundsätzen zu regeln wie für die anderen Bundesstaaten. Denn das im Art. 35 ihnen zugestandene Reservat ist in Ansehung der Branntweinbesteuerung aufgehoben. Das Äquivalent liegt darin, daß die Süddeutschen Staaten an den Erträgen der Steuer, die nach dem Maßstab der Matrikularbeiträge verteilt werden, in vollem Umfange teilnehmen und daß im Sinne des Art. 7 Abs. 4 R.V. im Bundesrat die Steuer als eine auch den Süddeutschen Staaten gemeinsame Angelegenheit behandelt wird. Allerdings kann auf das Sonderrecht, das den Süddeutschen Staaten in Ansehung der Kontingentsberechnung verliehen ist, Art. 78 Abs. 2 R.V. nicht angewendet werden, weil dieses Recht nicht in die Verfassung aufgenommen, sondern formell nur ein Bestandteil des Branntweinsteuergesetzes ist. Wenn also an sich zu einer Änderung des Gesetzes die einfache Mehrheit des Bundesrats genügt, so liegt doch in dem Reservat ein vertragsmäßiges Element und ohne Rechtsbruch kann keine Maßregel der Gesetzgebung es beseitigen; vgl. v. Seydel S. 245 ff. und die dort angeführten Reichstagsverhandlungen v. 14. Juni 1887 St.B. 954 ff. Das Reservat wird natürlich gegenstandslos, wenn die ganze Branntweinbesteuerung auf andere die Kontingentsberechnung erübrigende Grundlagen gebracht wird, wozu im Bundesrat die einfache Stimmenmehrheit genügen würde.

4. Biersteuer.

Die Biersteuer beruht auf dem Reichsges. v. 31. Mai 1872 R.G.Bl. S. 153; nach mehrfachen Änderungen ist jetzt das Brausteuergesetz v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 773 maßgebend. Nach diesem Gesetz darf zur Bereitung von untergärigem Bier nur Gerstenmalz, Hopfen, Hefe und Wasser verwendet werden. Die Bereitung von obergärigem Bier unterliegt derselben Vorschrift, doch ist hierbei auch die Verwendung von anderem Malz und technisch reinem Rohr-, Rüben- oder Invertzucker sowie von Stärkezucker und aus Zucker der bezeichneten Art hergestellten Farbmitteln zulässig. Die Brausteuer wird von dem zur Bierbereitung verwendeten Malz und Zucker erhoben. Unter Malz wird alles künstlich zum Keimen gebrachte Getreide verstanden. Nach der Gesamtmenge der in einem Brauereibetriebe innerhalb eines Rechnungsjahres steuerpflichtig gewordenen Braustoffe wird die Steuer abgestuft dergestalt, daß für den Doppelzentner 14—20 ℳ erhoben werden. Der Einheitssatz der Steuer steigt mit dem Umfang des Betriebes. Für neue nach dem Inkrafttreten des Gesetzes in Betrieb genommene Brauereien wird während einer Übergangszeit die Steuer erhöht. Für die Ausfuhr werden nach den vom Bundesrat festzusetzenden Bedingungen Vergütungen gewährt. Der Eingangszoll des Bieres beträgt 9,65 ℳ für den Doppelzentner. Das Brausteuergesetz gilt nicht in Bayern, Württemberg, Baden, Elsaß-Lothringen und in einigen thüringischen Gebietsteilen, die vom bayrischen Gebiet vollständig umschlossen und deshalb vertragsmäßig dem Bayrischen Steuersystem angeschlossen sind. Dafür wird von dem aus

diesen Ländern überführten Bier eine Übergangsabgabe erhoben, während umgekehrt die genannten Staaten für das aus der Brausteuergemeinschaft überführte Bier dasselbe tun. Die in dem Gebiet der Brausteuergemeinschaft erhobene Übergangsabgabe fließt in die Reichskasse, wird aber nur den der Brausteuergemeinschaft angehörenden Bundesstaaten gutgeschrieben. Für die Erhebung der Übergangsabgabe hat der Bundesrat in seiner Sitzung v. 1. Juni 1907 den Grundsatz aufgestellt, daß die Übergangsabgabe neben dem Ausgleich der inneren Besteuerung einen Schutz für das einheimische Braugewerbe nicht enthalten darf, daß sie in jedem Brausteuergebiete für alle Biersorten zu dem gleichen Satz erhoben wird und daß ihrer Berechnung in den einzelnen Brausteuergebieten der Höchstsatz der in ihnen geltenden Steuerstaffel und eine Malzverwendung von 25 kg für 1 hl zugrunde gelegt werden soll. Für die Brausteuervergütung ist in Ausführung der noch in Kraft befindlichen Bestimmung des Art. 5 II § 4b des Zollv.-Vertr. v. 8. Juli 1867, wonach die Vergütung nicht die Natur und Wirkung einer Ausfuhrprämie erhalten darf, vorgeschrieben, daß die Ausfuhrvergütung nur bis zu dem Betrage gewährt werden darf, der einer Malzverwendung entspricht, wie sie der Berechnung der Übergangsabgabe zugrunde gelegt ist, d. s. 25 kg für 1 hl; es unterliegt keinem Zweifel, daß hierin ein ausreichender Schutz der heimischen Produktion der Brausteuergemeinschaft gegenüber dem süddeutschen Wettbewerbe liegt, weil dann das 25 kg pro hl übersteigende Malzquantum — das nur bei ganz besonders schweren Bieren vorkommt — ohne Steuervergütung, d. h. mit der inneren Steuer des Herstellungslandes belastet bleibt, die übrigens in den Süddeutschen Staaten bisher höher war, als in der Brausteuergemeinschaft.

Über die Gründe des süddeutschen Reservats hat sich Staatsminister Delbrück in der Reichstagssitzung v. 5. Dez. 1870 St.B. 70 dahin geäußert, daß einmal die besonderen Betriebsverhältnisse der Süddeutschen Staaten und der in Bayern bestehende Zusammenhang zwischen der Malzsteuer und der Staatsschuld, ferner die Voraussicht, daß die in Norddeutschland bestehende Bier- und Branntweinbesteuerung demnächst in ihren Grundlagen würde reformiert werden müssen, die Ausdehnung dieser Steuergesetzgebung auf Süddeutschland verhindert habe; Delbrück wies dabei auch auf die sich daraus für die Anwendung des Art. 7 Abs. 4 R.V. ergebende Konsequenz hin. Der Ausschluß der Bundesratsvertreter der Süddeutschen Staaten von der Beschlußfassung über die Brausteuergesetzgebung bezieht sich gemäß Ziff. 2 des badisch-hessischen Protokolls und Ziff. X des bayrischen Schlußprotokolls auch auf die Übergangsabgabe. Allerdings liegt in einer wesentlichen Änderung der Brausteuer, sei es Erhöhung oder Ermäßigung, mit entsprechender Änderung der Übergangsabgaben für die Süddeutschen Staaten ein fast zwingender Grund, ihrerseits entsprechende Änderungen zu treffen, abgesehen davon, daß auch die Aversa von jeder Erhöhung oder Herabsetzung der Steuer betroffen werden, aber gegenüber der Vorschrift des Art. 7 Abs. 4 kann dies nicht maßgebend sein, und wie der Staatsminister Delbrück bezeugt hat, ist vorzugsweise im Hinblick auf die Bier- und Branntweinbesteuerung die Bestimmung des Art. 7 Abs. 4 eingeführt worden; vgl. v. Seydel S. 244 ff.; anderer Ansicht ist für die Biersteuer-Erhöhung Laband IV S. 429. Eine andere Frage ist es natürlich, ob der Bundesrat mit Rücksicht auf das starke wirtschaftliche Interesse, das die Süddeutschen Regie-

rungen an derartigen Beschlüssen haben, sich mit den Vertretern der Süddeutschen Regierungen vor der Beschlußfassung ins Einvernehmen setzt, auch ohne daß sie förmlich an der Beschlußfassung teilnehmen. Wenn es sich aber nicht mehr um die einseitige Festsetzung der Übergangsabgabe durch den die Vertretung der Brausteuergemeinschaft führenden Bundesrat handelt, sondern wenn über die Frage, ob die Festsetzung der Übergangsabgabe der Bestimmung des Zollv.-Vertr. entspricht, eine Meinungsverschiedenheit zwischen der Brausteuergemeinschaft und den außerhalb derselben stehenden Süddeutschen Staaten entsteht, ist es nach Art. 7 Nr. 3 Sache des Bundesrats über diese Meinungsverschiedenheit zu entscheiden, und dann dürften allerdings an der Beschlußfassung auch die Süddeutschen Staaten teilnehmen; vgl. den von Delbrück (der Art. 40 S. 37) angeführten Präzedenzfall.

Elsaß-Lothringen ist gemäß §§ 4, 5 des Reichsges. v. 25. Juni 1873 R.G.Bl. S. 161 von der Brausteuergemeinschaft ausgeschlossen und die Beschränkungen des Art. 5 des Zollv.-Vertr. für die Kommunalbesteuerung des Bieres finden dort keine Anwendung. Dabei handelt es sich aber um kein verfassungsmäßiges Sonderrecht wie bei Bayern, Württemberg und Baden, sondern um eine Bestimmung der Reichsgesetzgebung und gemäß § 59 des Brausteuergesetzes kann durch Beschluß des Bundesrats Elsaß-Lothringen in den Geltungsbereich der Brausteuer einbezogen werden; vgl. auch Laband II S. 208.

Luxemburg ist durch Vertrag mit dem Deutschen Reich v. 2. März 1907 R.G.Bl. S. 149 an die Brausteuergemeinschaft angeschlossen, und seit dem 1. April 1907 wird der Ertrag der Brausteuer und der Übergangsabgabe von Bier zwischen der Norddeutschen Brausteuergemeinschaft und Luxemburg nach dem Verhältnis der Bevölkerung verteilt; vgl. § 60 des Brausteuergesetzes.

5. Zuckersteuer.

Die Zuckersteuer, die bereits seit d. J. 1869 im Reich, bez. im Zollverein eingeführt war, beruht jetzt auf dem Reichsges. v. 31. Mai 1896 das mit den aus den Ges. v. 9. Juni 1895 u. 27. Mai 1896 sich ergebenden Änderungen im R.G.Bl. 1896 S. 117 ff. neu bekannt gemacht und später aus Veranlassung der Brüsseler Zucker-Konvention v. 5. März 1902 R.G.Bl. 1903 S. 7 durch Ges. v. 6. Jan. 1903 R.G.Bl. S. 1 nochmals geändert ist. Danach unterliegt der inländische Rübenzucker einer Verbrauchsabgabe und zu deren Sicherung der Steuerkontrolle. Im Sinne dieses Gesetzes gilt als inländischer Rübenzucker aller im Inlande durch Bearbeitung von Rüben oder durch weitere Bearbeitung von Produkten, welche aus im Inlande bearbeiteten Rüben herstammen, gewonnene feste und flüssige Zucker, einschließlich der Rübensäfte, der Füllmassen und der Zuckerabläufe (Syrup, Melasse), und zwar ohne Rücksicht darauf, ob bei der Fabrikation eine Verwendung auch anderer zuckerhaltiger Stoffe stattgefunden hat. Unter der weiteren Bearbeitung von Produkten aus Rüben ist insbesondere verstanden die Entzuckerung oder Raffination von Zuckerabläufen, die Raffination von Rohzucker, die Auflösung von festem Zucker, die Inversion (§ 1). Die Zuckersteuer beträgt für 100 kg 14 ℳ, doch soll sie vom 1. April 1914 ab gemäß Art. V des Ges. betr. Änderungen im Finanzwesen v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 767 auf 10 ℳ herabgesetzt werden. Rübensäfte und Abläufe der Zuckerfabrikation sind der Zuckersteuer nicht unterworfen. Jedoch kann

der Bundesrat Ausnahmen beschließen, für welche die nachträgliche Zustimmung des Reichstags erforderlich ist (§ 2). Die Betriebssteuer, die nach dem Gesetz v. 1896 neben der Verbrauchsabgabe erhoben wurde und die Bestimmungen über die Kontingente der einzelnen Zuckerfabriken sind durch das Gesetz v. 1903 aufgehoben. Der Eingangszoll für Zucker beträgt nach Pos. 176, 177 des Zolltarifs v. 25. Dez. 1902 R.G.Bl. S. 335 für 100 kg 40 ℳ. Für Zucker, für den im Erzeugungslande keine Ausfuhrprämie gewährt worden ist, wird während der Dauer des am 5. März 1902 R.G.Bl. 1903 S. 7 in Brüssel zwischen dem Reiche und den unten genannten Staaten geschlossenen und durch eine Zusatzakte v. 28. August 1908 R.G.Bl. S. 135 ergänzten Vertrages der Eingangszoll in dem höchsten Betrage erhoben, der nach den Bestimmungen des Brüsseler Vertrages zulässig ist. Der Ursprung des Zuckers ist bei der Ausfuhr nachzuweisen. Durch die Brüsseler Zuckerkonvention, der nach der u. d. 28. August 1907 veröffentlichten Zusatzakte noch angehören: das Deutsche Reich, Oesterreich, Ungarn, Belgien, Frankreich, England, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Peru, Schweden, die Schweiz und Rußland, haben die vertragschließenden Staaten sich verpflichtet, die für die Erzeugung oder die Ausfuhr von Zucker und zuckerhaltigen Erzeugnissen gewährten direkten und indirekten Prämien aufzuheben und während der ganzen Dauer des Vertrages keine solchen Prämien einzuführen. Die Zuckerfabrikationsstätten werden dem Niederlageverfahren und damit der unausgesetzten Bewachung unterworfen. Der Überzoll, d. h. der Unterschied zwischen dem Eingangszoll für ausländischen Zucker und der Steuer für den einheimischen Zucker ist vertragsmäßig beschränkt. Der Zucker, der aus Ländern stammt, die für die Erzeugung oder die Ausfuhr Prämien bewilligen, wird bei der Einfuhr in die vertragschließenden Staaten mit einem besonderen Zoll belegt, der hinter dem Betrage der im Ursprungslande bewilligten direkten oder indirekten Prämie nicht zurückbleiben darf. Die vertragschließenden Staaten behalten sich auch das Recht vor, die Einfuhr prämiierten Zuckers zu verbieten, und verpflichten sich gegenseitig, den durch den Vertrag geschützten, d. h. den unprämiierten Zucker zum niedrigsten Satze ihres Einfuhrtarifs zuzulassen. Dieser Verpflichtung ist Deutschland durch Art. 3 des Ges. v. 6. Jan. 1903 R.G.Bl. S. 3 nachgekommen. Mit England und Rußland und auch im besonderen Verhältnis zwischen Rußland und Deutschland sind einige besondere Vereinbarungen getroffen worden; vgl. R.G.Bl. 1908 S. 136, 139—145.

6. Schaumweinsteuer.

Der Kreis der im Art. 35 bezeichneten indirekten Steuern ist durch Einführung der unter 6—11 aufgeführten und der bereits unter 2 genannten Zigarettensteuer erweitert worden. Die Schaumweinsteuer beruht auf den Reichsgesetzen v. 9. Mai 1902 R.G.B. S. 155 und v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 714. Schaumwein aus Traubenwein, aus Obst- oder Beerenwein sowie alle schaumweinähnlichen Getränke unterliegen, sofern sie zum Verbrauch im Inlande bestimmt sind, einer in die Reichskasse fließenden Verbrauchsabgabe. Schaumwein, der nachweislich verzollt ist, bleibt von der Abgabe befreit. Die Steuer beträgt für Schaumwein, der aus Fruchtwein ohne Zusatz von Traubenwein hergestellt ist, 10 ₰ für jede Flasche; für anderen Schaumwein und schaumweinähnliche Getränke 1—3 ℳ für jede Flasche, je nach

dem Preise der Flasche. Für jede halbe Flasche ist die Hälfte und für jede kleinere Flasche ein Viertel der auf die Flasche entfallenden Steuer zu zahlen Die Schaumweinsteuer ist vom Hersteller des Schaumweins mittels Anbringung eines Steuerzeichens an der Umschließung zu entrichten, bevor der fertige Schaumwein aus der Erzeugungsstätte entfernt oder innerhalb derselben getrunken wird. Die näheren Bestimmungen trifft der Bundesrat. Der Eingangszoll für Schaumwein beträgt 180 ℳ für 1 Doppelzentner, kann aber vom Bundesrat auf 130 ℳ herabgesetzt werden. Zwischen dem Deutschen Reich und Luxemburg ist u. d. 10. Mai 1902 R.G.Bl. S. 232 ein Abkommen über die Begründung einer Gemeinschaft der Schaumweinsteuer geschlossen.

7. Wechselstempel.

Der Wechselstempel ist durch das Bundesgesetz v. 10. Juni 1869 R.G.Bl. S. 193 eingeführt, das im ganzen Reich gilt und durch die Ges. v. 4. Juni 1879 R.G.Bl. S. 151 und v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. 825 (neue Bekanntmachung des Textes) ergänzt ist. Gezogene und eigene Wechsel unterliegen danach einer zur Reichskasse fließenden Stempelabgabe, die etwa 1/2 vom Tausend beträgt, aber für langfristige Wechsel erhöht ist. Im Verkehr mit dem Ausland treten gewisse Stempelbefreiungen ein. Für die Entrichtung der Abgabe sind dem Reichsfiskus sämtliche Personen, die an dem Umlauf des Wechsels im Bundesgebiet teilgenommen haben, solidarisch verhaftet.

8. Spielkartenstempel.

Nach dem Reichsges. v. 3. Juli 1878 R.G.Bl. S. 133 wird von Spielkarten eine zur Reichskasse fließende Stempelabgabe erhoben, welche beträgt: 0,30 ℳ, für jedes Kartenspiel von 36 oder weniger Blättern, 0,50 ℳ für jedes andere Spiel. Gegen Entrichtung der Abgabe erfolgt die Abstempelung der Karten. Der Gebrauch ungestempelter Karten ist grundsätzlich nicht mehr gestattet. Auch die vom Ausland eingehenden Spielkarten bedürfen der Abstempelung. Karten, die unter amtlicher Kontrolle in das Ausland eingeführt werden, unterliegen der Abgabe nicht.

9. Reichsstempelabgaben.

Für die Reichsstempelabgaben, die zuerst durch das Ges. v. 1. Juli 1881 R.G.Bl. S. 185 eingeführt wurden, ist jetzt das Reichsstempelgesetz v. 3. Juni 1906 R.G.Bl. S. 695 maßgebend, das mit den durch die Novelle v. 15. Juli 1909 eingeführten Änderungen im R.G.Bl. 1909 S. 833 neu bekannt gemacht ist. Danach unterliegen der Reichsstempelabgabe nach Maßgabe des im R.G.Bl. 1909 S. 861 ff. abgedruckten Tarifes: Aktien, Anteilscheine, Kuxe, Renten- und Schuldverschreibungen, Gewinnanteilschein- und Zinsbogen, Schecks, Grundstücksübertragungen, Kauf- und sonstige Anschaffungsgeschäfte, Lotterielose, Frachturkunden, Personenfahrkarten, Erlaubniskarten für Kraftfahrzeuge, Vergütungen (Gewinnanteile, Tantiemen, Gehälter usw.), die den Aufsichtsratsmitgliedern von Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien und Gesellschaften mit beschränkter Haftung gewährt werden. In Beziehung auf die Verpflichtung zur Entrichtung aller in dem Reichsstempelgesetz bezeichneten Abgaben ist der Rechtsweg zulässig. Zuständig sind in I. Instanz ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes die Landgerichte, in letzter Instanz das Reichsgericht.

10. Reichserbschaftssteuer.

Die Reichserbschaftssteuer ist durch das Ges. v. 3. Juni 1906 R.G.Bl. S. 654 eingeführt. Gegenstand der Erbschaftssteuer ist der Erwerb von Todeswegen, dessen Kriterien im Gesetz § 1—4 näher bezeichnet sind. Bewegliches Vermögen ist der Erbschaftssteuer unterworfen, wenn derjenige, aus dessen Vermögen der Erwerb anfällt, z. Z. seines Todes oder, sofern der Erwerb bei seinen Lebzeiten anfällt, z. Z. des Anfalls an den Erwerber ein Deutscher war und zugleich einem Bundesstaat angehörte. Die im Auslande für im Auslande befindliches Vermögen gezahlte Abgabe wird angerechnet. Der Nachlaß von Ausländern wird unter gewissen im §§ 6, 7 näher bezeichneten Bedingungen ebenfalls zur Erbschaftssteuer herangezogen. Kinder und entferntere Abkömmlinge sowie Ehegatten zahlen keine Erbschaftssteuer, für Eltern, Geschwister und Geschwisterkinder beträgt die Steuer 4 v. H., für entferntere Verwandte in Abstufungen nach dem Verwandtschaftsgrade 6, 8 und 10 v. H.; der letztere Satz gilt auch für nichtverwandte Erben. Übersteigt der Wert des Erwerbs 20000 ℳ, so erhöht sich der Betrag der Steuer um $^1/_{10}$. Bei noch höherer Summe des Erwerbs finden gemäß § 10 des Gesetzes weitere Progressionen statt bis zum Höchstbetrage von $2\,^5/_{10}$ des einfachen Prozentsatzes. Dieser Höchstbetrag wird von dem 1 Million übersteigenden Erwerb erhoben. In gewissen, im § 11 näher bezeichneten Fällen, namentlich bei weniger bedeutenden Erbschaften treten Steuer-Befreiungen ein. Für die im § 12 bezeichneten juristischen Personen (Kirchen, mildtätige Stiftungen) beträgt die Erbschaftssteuer 5 v. H. Besondere Ermäßigungen werden nach § 15 für Grundstücke gewährt, die land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken dienen. Die Erbschaftssteuer ist grundsätzlich von dem Erwerber zu entrichten (§ 31). Schenkungen unter Lebenden unterliegen der gleichen Steuer wie der Erwerb von Todeswegen. Für Streitfälle ist regelmäßig der Rechtsweg zulässig (§ 57). Zuständig ist in I. Instanz das Landgericht, in letzter Instanz das Reichsgericht. Den Bundesstaaten bleibt überlassen, für eigene Rechnung Zuschläge zu der durch das Reichsgesetz bestimmten Steuer zu erheben und in Ansehung der Kinder, Enkel, Ehegatten sowie derjenigen nahen Verwandten, welch' letztere nach dem Reichsgesetz nur befreit sind, wenn der Wert des Erwerbs 10000 ℳ nicht übersteigt, für den Erwerb von Todeswegen sowie für Schenkungen unter Lebenden Abgaben zu erheben.

11. Steuer für Beleuchtungsmittel und Zündwaren.

Nach dem Leuchtmittelsteuergesetz v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 880 unterliegen elektrische Glühlampen und Brenner für solche Lampen, Glühkörper für Gas-, Spiritus-, Petroleum- und ähnliche Glühlampen, Brennstifte für elektrische Bogenlampen, Quecksilberdampflampen und ihnen ähnliche elektrische Lampen, soweit sie zum Verbrauch im Inlande bestimmt sind, einer in die Reichskasse fließenden Steuer, deren Höhe je nach der Art und Größe des Leuchtkörpers gemäß § 2 des Ges. abgestuft ist. Die Steuer ist von dem Hersteller der Beleuchtungsmittel mittels Verwendung von Steuerzeichen an den Packungen zu entrichten, bevor die fertigen verpackten Erzeugnisse aus den Räumen des Herstellungsbetriebs entfernt werden. Bei Einfuhr vom Zollauslande ist die Steuer von dem Einbringer der Waren zu entrichten.

Nach dem Zündwarensteuerges. v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 814 unterliegen die zum Verbrauch im Inland bestimmten Zündwaren (Zündhölzer, Zündstäbchen, Zündkerzen) einer in die Reichskasse fließenden Verbrauchsabgabe, die z. B. für eine 60 Zündhölzer enthaltende Schachtel 1½ ₰ beträgt — vgl. im übrigen § 2 des Ges. Die Steuer ist vom Hersteller der Zündwaren zu entrichten, und zwar bevor die Waren aus seinem Betrieb, der unter Steueraufsicht steht, in den freien Verkehr des Inlands übergehen. Für die vom Ausland eingeführten Zündwaren hat der Einbringer die Steuer zugleich mit dem Eingangszoll zu entrichten.

Artikel 36.

Die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern (Art. 35) bleibt jedem Bundesstaate, so weit derselbe sie bisher ausgeübt hat, innerhalb seines Gebietes überlassen.

Der Kaiser überwacht die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens durch Reichsbeamte, welche er den Zoll- oder Steuerämtern und den Direktivbehörden der einzelnen Staaten, nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrates für Zoll- und Steuerwesen, beiordnet.

Die von diesen Beamten über Mängel bei der Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (Art. 35) gemachten Anzeigen werden dem Bundesrate zur Beschlußnahme vorgelegt.

I. Das Zoll- und Steuerverwaltungsrecht der Einzelstaaten.
II. Reichsbevollmächtigte.
III. Die Beschlußfassung des Bundesrats über Mängel der Ausführung.

I. Das Zoll- und Steuerverwaltungsrecht der Einzelstaaten.

Die Bestimmung des Abs. 1, daß die Erhebung und Verwaltung der Zölle und indirekten Steuern jedem Bundesstaat innerhalb seines Gebiets überlassen bleibt, bezieht sich nicht nur auf die im Art. 35 bezeichneten Abgaben, sondern auf Grund positiver Vorschriften auch auf die durch die spätere Reichsgesetzgebung eingeführten indirekten Steuern; vgl. für die Schaumweinsteuer § 28 Abs. 1 Satz 1 des Ges. v. 9. Mai 1902 R.G.Bl. S. 162, für den Spielkartenstempel § 21 Abs. 1 Satz 1 des Ges. v. 3. Juli 1878 R.G.Bl. S. 137, für den Wechselstempel § 25 des Ges. v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 831, für die übrigen Reichsstempelabgaben § 99 des Ges. v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 858, für die Erbschaftssteuer § 33 des Ges. v. 3. Juni 1906 R.G.Bl. S. 665, vgl. ferner § 39 des Zündwarensteuerges. v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 823 und § 37 des Leuchtmittelsteuerges. v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 889. Überall ist also nicht nur der Zoll-, sondern auch der Steuer- und Stempelfiskus Landesfiskus. Die Einzelstaaten üben die Erhebung und Verwaltung der Zölle, Steuern und Stempel nicht kraft Delegation des Reichs, sondern aus eigenem, durch die Reichsverfassung verbürgtem Recht aus. Die Zoll-, Steuer- und Stempelbehörden sind die eigenen Behörden der Einzelstaaten und verwalten deren Hoheitsrechte; keineswegs sind sie nur als Organe des Reichs tätig. Das Reichsgericht (Cf.

Urt. v. 1. Juli 1881 Bd. 5 S. 34 ff., insbes. S. 42 f.) hat aus dieser Tatsache den Schluß gezogen, daß Ansprüche wegen angeblicher Ungesetzlichkeit der Verfügungen von Zollbehörden auf Erstattung der mit Unrecht erhobenen Zollerträge nicht gegen den Reichsfiskus, sondern gegen den Fiskus des Staates zu richten sind, in dessen Kassen diese Zölle geflossen sind; ebenso Laband IV S. 335, v. Rönne II 2 S. 97, Arndt S. 393.

Ausführungsvorschriften über die Organisation der Zoll- und Steuerverwaltung sind von Reichswegen durch Art. 19 des Zollv.-Vertr. v. 8. Juli 1867 gegeben. Die Bestimmung hat, wie Delbrück a. a. O. S. 81 mit Recht bemerkt, verfassungsrechtlichen Charakter, soweit sie das Recht zur Ernennung des Personals bei den Lokal- und Bezirksstellen den Landesregierungen vorbehält und die Organisation der Behörden nach dem Grundsatz der Dreiteilung in Lokalbehörden, Oberbehörden und Ministerialinstanz festlegt. Dieses System ist übrigens auch für die Durchführung der Erbschaftssteuer im § 33 des Ges. v. 3. Juni 1906 zur Bedingung gemacht. Innerhalb dieser allgemeinen Grundsätze haben die Einzelstaaten freie Hand; sie organisieren die Behörden, bestimmen ihren Geschäftskreis, ihre örtliche und sachliche Zuständigkeit, den Instanzenzug für die einzelnen Geschäfte, die Rang-, Gehalts- und Disziplinarverhältnisse der Beamten; vgl. Laband IV S. 424, 426. Die Bindung der Einzelstaaten erstreckt sich nur auf die Dreiteilung und insbesondere darauf, daß das betreffende Ressortministerium, in der Regel das Finanzministerium, die letzte Instanz bleiben muß. Ein bei Beratung des Gesetzentwurfs betr. die Abänderung des Zuckersteuergesetzes im Reichstag gestellter Antrag, es möge die Entscheidung über die Zuteilung des Kontingents nicht der obersten Verwaltungsbehörde der Verwaltung der indirekten Steuern, sondern in Preußen dem Oberverwaltungsgericht übertragen werden, würde deshalb mit dem durch die Verfassung festgelegten Rechtszustande nicht im Einklange stehen — vgl. die Erklärung des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Graf v. Posadowsky-Wehner St.B. der 9. Leg.-Per. Sess. 4 S. 2296. Auch die Vorbildung der Zollbeamten ist ausschließlich Sache der Einzelstaaten. Dem Reich würde, wie der Staatssekretär des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 3. Mai 1904 St.B. 2611 A bemerkte, das Recht zur Einwirkung nur zustehen, wenn auf die behauptete Unzulänglichkeit der bestehenden Einrichtungen der Vor- und Ausbildung Mängel bei der Gesetzgebung des Reichs zurückzuführen sein sollten. Daß die Einzelstaaten in Ansehung der Zahl der Ämter und ihrer Besetzung freie Hand haben, ist durch Art. 16 Abs. 3 des Zollv.-Vertr. besonders bestimmt. Dies gilt aber nach Delbrück a. a. O. S. 68 nicht für die Überwachung der Auslandsgrenzen; für sie setzt vielmehr, weil das Reich für die Grenzüberwachung und die Zollerhebung im Grenzbezirk nach Art. 38 R.V. die Kosten trägt, der Bundesrat unter Berücksichtigung der in den betreffenden Einzelstaaten bestehenden Organisation der Zoll- und Steuerbehörden die Zahl der Behörden und Beamten nach Maßgabe des tatsächlichen Bedarfs fest.

Eine weitere Konsequenz des im Art. 36 Abs. 1 enthaltenen Grundsatzes besteht darin, daß die Einzelstaaten für die von ihren Beamten bei der Erhebung und Verwaltung der Zölle, Steuern und Stempel verursachten Defekte gemäß Art. 16 Abs. 2 des Zollv.-Vertr. haften. Die dort angewendete Bezeichnung „Dienstuntreue" ist nach Delbrück a. a. O. S. 78

dahin zu verstehen, daß nur wirkliche, vorsätzliche Veruntreuungen die Haftbarkeit des Einzelstaats begründen, nicht Versehen und Nachlässigkeit der Beamten.

Aus dem Zoll- und Steuerverwaltungsrecht der Einzelstaaten ergibt sich auch der Fortbestand der Vorschrift des Art. 18 des Zollv.-Vertr., wonach das Begnadigungsrecht in Zoll- und Steuerstrafsachen jedem Bundesstaat in seinem Gebiet überlassen bleibt.

Durch die Bestimmung des Art. 36, daß jedem Bundesstaat die Erhebung und Verwaltung der Zölle, Steuern und Stempel nur soweit überlassen bleibe, als er sie bisher ausgeübt habe, wird der Tatsache Rechnung getragen, daß bereits z. B. der Gründung des Norddeutschen Bundes nach Analogie der Post-, Gerichts- und Militärkonventionen auch Zoll- und Steuerkonventionen zwischen verschiedenen Bundesstaaten geschlossen waren, entweder der Art, daß der eine Staat die Zoll- und Steuerverwaltung seines Gebiets einem anderen Staate übertrug oder daß mehrere Staaten eine gemeinschaftliche Zoll- und Steuerverwaltung errichteten. Die Fortexistenz dieser Konventionen in dem bisherigen Umfange ist durch die Fassung des Art. 36 ausdrücklich bestätigt. Auch der Abschluß neuer oder die Auflösung bestehender Konventionen ist nicht ausgeschlossen, weil beides im Rahmen der eigenen Verwaltung der Einzelstaaten liegt und die „Überlassung" dieser Verwaltung nicht zugleich die Verpflichtung bedeutet, sie mit eigenen Verwaltungsorganen auszuüben.

II. Reichsbevollmächtigte.

Die Einheitlichkeit der Gesetzgebung setzt eine gewisse Gleichmäßigkeit der Verwaltung voraus. Das Korrelat der den Einzelstaaten auf dem Gebiete der Verwaltung überlassenen Selbständigkeit liegt in den Bestimmungen des 2. u. 3. Abs. des Art. 36 und im Art. 3 Abs. 6 des Zollv.-Vertr., welch' letztere Bestimmung verlangt, daß die Organisation und Verwaltung der Zoll- und Steuerbehörden unter Berücksichtigung der einzelstaatlichen Eigentümlichkeiten überall auf gleichen Fuß gebracht werden soll. Der Verwirklichung dieses Programms dient die Bestimmung des Art. 36 Abs. 2. u. 3. Die Einheitlichkeit geht also nicht soweit, daß eine Reichsbehörde an die Spitze der Verwaltung gestellt ist, sondern in letzter Instanz entscheiden die Ressortminister der Einzelstaaten über die konkreten Fragen des laufenden Geschäftsganges und nur sie sind den Lokal- und Provinzialbehörden vorgesetzt. Das eigentümliche Verfahren, das eingeschlagen ist, um das Reich zu beteiligen und damit eine Garantie für die Einheitlichkeit der für die Verwaltung zu beobachtenden Grundsätze zu geben, nämlich die Überwachung der Landesbehörden durch Reichsbevollmächtigte, hat seinen Grund in der historischen Entwicklung der Verwaltung, die ihren Anfang bereits vor der Gründung des Reichs und des Norddeutschen Bundes im Zollvereine nahm. Von einer Gemeinschaftlichkeit der Verwaltung konnte damals noch keine Rede sein; um aber der Tatsache Rechnung zu tragen, daß jeder Staat an dem finanziellen Ergebnis, das die anderen Staaten erzielten, interessiert war, wurde jedem Vereinsstaat die Befugnis eingeräumt, die Verwaltung in den verbündeten Staaten durch Delegierte zu kontrollieren. An die Stelle dieser Delegierten sind jetzt die im Art. 36 Abs. 2 genannten Beamten getreten, die soweit sie den „Direktivbehörden" beigeordnet sind, die Bezeichnung „Reichsbevollmächtigte", und soweit sie

den Zoll- und Steuerämtern beigeordnet sind, die Bezeichnung „Kontrolleure" führen. Letztere sind den ersteren dienstlich unterstellt. Beide Kategorien sind unmittelbare Reichsbeamte. Ihre Gehälter und alle übrigen Kosten ihrer Geschäftsführung werden aus der Reichskasse bestritten. Doch steht nichts entgegen, daß die Stellen dieser Beamten durch Beamte der Einzelstaaten kommissarisch verwaltet werden. Ihre Befugnisse sind durch Art. 20 des Zollv.-Vertr. und Ziff. 15, 2 des Schlußprotokolls v. 8. Juli 1867 B.G.Bl. S. 110 näher geregelt, und zwar in der Hauptsache nach der Richtung, daß die Bevollmächtigten eine vollständige Übersicht über das eingeschlagene Verfahren erhalten sollen, aber nicht befugt sind, in den Geschäftsgang unmittelbar einzugreifen; vgl. Arndt S. 396.

Unter Ziff. 15, 1 des Schlußprotokolls B.G.Bl. 1867 S. 110 ist bestimmt, daß Preußen zur Ausübung der Kontrolle auch Beamte der anderen Vereinsstaaten unter Berücksichtigung der Wünsche der betreffenden Regierungen verwenden wird. Wenn es sich hierbei um eine positive Verpflichtung handelte, müßte man sie durch die Tatsache, daß es nicht mehr Preußen, sondern das Reich ist, von dem die Ernennungen ausgehen, für erledigt erklären. Da aber nur eine gerade wegen ihrer Unbestimmtheit lediglich auf Treu und Glauben begründete Zusage vorliegt, so ist anzunehmen, daß sie als Versprechen, als Programm ihre Bedeutung behalten hat; übrigens entspricht es der Praxis, daß bei der Ernennung von Reichsbeamten alle Einzelstaaten möglichst berücksichtigt werden; vgl. auch Delbrück a. a. O. S. 83.

Die Kompetenz der Reichsbevollmächtigten ist ausgedehnt: auf die Schaumweinsteuer durch § 28 des Ges. v. 9. Mai 1902 R.G.Bl. S. 155, auf den Spielkartenstempel durch § 22 des Ges. v. 3. Juli 1878 R.G.Bl. S. 133 und auf die Erbschaftssteuer durch § 35 des Ges. v. 3. Juni 1906 R.G.Bl. S. 654, auf die Zündwaren- und Leuchtmittelsteuer durch § 39 bez. 37 der Ges. v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 823 bez. 889. In denjenigen Staaten, in denen die Geschäfte der Oberbehörde für die Erbschaftssteuer anderen Behörden als den Zolldirektivbehörden übertragen sind, werden der Umfang und die Art der Tätigkeit der Reichsbevollmächtigten vom Reichskanzler im Einvernehmen mit der beteiligten Landesregierung geregelt. Unter Zustimmung des Bundesrats kann der Reichskanzler die Wahrnehmung der Geschäfte der Reichsbevollmächtigten, soweit das Erbschaftssteuerwesen in Betracht kommt, anderen Beamten übertragen (§ 35 des Ges. Abs. 2, 3). Für die Wechselstempel- und die anderen Reichsstempelabgaben fehlt es an entsprechenden Bestimmungen. Jedoch ist die Kompetenz des Bundesrats in allen Fällen, wenn auch nicht auf Grund des Art. 36 Abs. 3, so doch auf Grund des Art. 7 Ziff. 3 R.V. begründet.

III. Die Beschlußfassung des Bundesrats über Mängel der Ausführung.

Die Bestimmung des Art. 36 Abs. 3 ist eigentlich durch Art. 7 Ziff. 3 gedeckt, denn der Bundesrat kann Beschlüsse, wie sie durch die Anzeigen der Reichsbevollmächtigten veranlaßt werden, ebenso gut fassen, wenn das Material auf anderem Wege zu seiner Kenntnis gelangt ist, z. B. durch Eingaben von Interessenten. In der Regel entscheidet der Bundesrat nicht die einzelne Frage; dies würde mit dem Grundgedanken der Reichsverfassung im Widerspruch stehen, weil er damit zu einer den Ministerien der Einzelstaaten übergeordneten Instanz erhoben würde, eine Funktion, die er nicht

hat und nach der Reichsverfassung nicht haben kann. Wohl aber kann der Bundesrat aus einem einzelnen Fall auf Grund des Art. 36 Abs. 3 ebenso wie auf Grund des Art. 7 Ziff. 3 Veranlassung nehmen, von seiner Verordnungsgewalt Gebrauch zu machen, um durch allgemeine Regelung die Wiederkehr von Fällen, die sich als die Folgen von Mißständen herausgestellt haben, unmöglich zu machen; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 4. Dez. 1896 St.B. 3715, 3718. Dem Bundesrat steht zwar insbesondere auf die Auslegung des Zolltarifs ein maßgebender Einfluß zu. Denn es ist ihm durch § 12 des Vereinszollgesetzes die Befugnis beigelegt worden, durch das unter seiner formellen Urheberschaft herauszugebende amtliche Warenverzeichnis zu bestimmen, wie der Zolltarif praktisch angewendet werden soll. Aber diese Bestimmung ist genereller Natur. Streitigkeiten über die Anwendung des Zolltarifs im einzelnen Fall werden nach § 12 des Vereinszollgesetzes im Verwaltungswege entschieden. Gegen die Entscheidung des Zollamts kann bei der Direktivbehörde, d. h. in Preußen der Provinzialsteuerdirektion, gegen deren Entscheidung bei der Zentralbehörde des Einzelstaats, in Preußen bei dem Finanzminister Beschwerde eingelegt werden. Der Bundesrat könnte dann nur unter besonderen Umständen gemäß § 118 des Vereinszollgesetzes aus Billigkeitsrücksichten den Zoll ermäßigen oder erlassen, aber nicht die Rechtsfrage entscheiden; er kann natürlich, um für die Zukunft Abhilfe zu schaffen, das amtliche Warenverzeichnis ergänzen oder berichtigen; ebenso Lusensky D.Jur.Zeit. 1905 S. 472, Laband IV S. 428.

Dieser Instanzenzug ist durch Art. 19 des Zollv.-Vertr. festgelegt und damit gemäß Art. 40 R.V. ein Bestandteil der Reichsverfassung selbst geworden. Daraus ergibt sich, daß die Einrichtung eines Zollgerichtshofes, die wiederholt im Reichstage verlangt wurde, d. i. eine richterliche Behörde, die letztinstanzlich über Zollfragen in konkreten Streitfällen zu entscheiden hat, dem Verfassungsrecht widerspricht, mag es sich dabei um eine Reichs- oder um eine Landesbehörde handeln. Als Reichsbehörde würde der Zollgerichtshof der Bestimmnng des Art. 36 Abs. 1, als Landesbehörde noch dem Art. 19 des Zollv.-Vertr. widersprechen, der voraussetzt, daß die Ressortministerien konkrete Streitfälle in letzter Instanz entscheiden. Es ist natürlich eine andere Frage, ob gleichwohl die Einrichtung eines Zollgerichtshofes aus Zweckmäßigkeitsgründen empfehlenswert ist. Übrigens sind bei der jetzigen Rechtslage auch die Verwaltungsbehörden darauf angewiesen, nach richterlichen Grundsätzen zu entscheiden, d. h. sie haben, wenn eine Zollfrage streitig wird, für den einzelnen Fall nur das geltende Recht anzuwenden. Der Bundesrat dagegen, der als rechtsetzendes, nicht rechtauslegendes Organ die Frage generell entscheidet, kann sich, wenn er nicht nur eine authentische Interpretation gibt, sondern neue Verordnungen erläßt, auch von administrativen Zweckmäßigkeitserwägungen leiten lassen.

Artikel 37.

Bei der Beschlußnahme über die zur Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (Art. 35) dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen gibt die Stimme des Präsidiums alsdann den Ausschlag, wenn sie sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Vorschrift oder Einrichtung ausspricht.

Art. 37 kann wegen der ausdrücklichen Beschränkung auf die im Art. 35 genannten Abgaben ebensowenig wie Art. 5 Abs. 2 auf die übrigen im Art. 35 nicht genannten indirekten Steuern bezogen werden, also nicht auf die Schaumweinsteuer, den Wechsel-, Spielkarten- und die sonstigen Reichsstempel, die Zündwaren-, Leuchtmittel- und Erbschaftssteuer. Die ratio legis spricht natürlich bei diesen Abgaben nicht weniger wie bei den im Art. 35 genannten Abgaben für die Anwendung der Bestimmung, aber es handelt sich um eine Konsequenz des klaren Wortlauts und deshalb können Zweckmäßigkeitserwägungen für die Auslegung nicht in Betracht kommen. Wenn begründete Zweifel darüber entstehen, welches die bestehenden Vorschriften und Einrichtungen sind, so ist die Vorfrage nötigenfalls zunächst im Wege der authentischen Interpretation des geltenden Verordnungsrechts festzustellen und für die Abstimmung bei dieser Vorfrage können nur die allgemeinen Grundsätze maßgebend sein, sodaß das Vorrecht Preußens erst wirksam wird, wenn feststeht, daß es sich um die Aufrechterhaltung der bestehenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen handelt.

Artikel 38.

Der Ertrag der Zölle und der anderen in Artikel 35 bezeichneten Abgaben, letzterer so weit sie der Reichsgesetzgebung unterliegen, fließt in die Reichskasse.

Dieser Ertrag besteht aus der gesamten von den Zöllen und den übrigen Abgaben aufgekommenen Einnahme nach Abzug:

1. der auf Gesetzen oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften beruhenden Steuervergütungen und Ermäßigungen,
2. der Rückerstattungen für unrichtige Erhebungen,
3. der Erhebungs- und Verwaltungskosten, und zwar:
   a) bei den Zöllen der Kosten, welche an den gegen das Ausland gelegenen Grenzen und in dem Grenzbezirke für den Schutz und die Erhebung der Zölle erforderlich sind,
   b) bei der Salzsteuer der Kosten, welche zur Besoldung der mit Erhebung und Kontrollierung dieser Steuer auf den Salzwerken beauftragten Beamten aufgewendet werden,
   c) bei der Rübenzuckersteuer und Tabaksteuer der Vergütung, welche nach den jeweiligen Beschlüssen des Bundesrates den einzelnen Bundesregierungen für die Kosten der Verwaltung dieser Steuern zu gewähren ist,
   d) bei den übrigen Steuern mit fünfzehn Prozent der Gesamteinnahme.

Die außerhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze liegenden Gebiete tragen zu den Ausgaben des Reichs durch Zahlung eines Aversums bei.

Bayern, Württemberg und Baden haben an dem in die Reichskasse fließenden Ertrage der Steuern von Branntwein und Bier und an dem diesem Ertrage entsprechenden Teile des vorstehend erwähnten Aversums keinen Teil.

A. Der Anspruch der Reichskasse auf die Zoll- und Steuererträge.
B. Die Abzüge.
I. Die Zoll- und Steuervergütungen.
II. Die Entschädigung der Einzelstaaten für die Erhebungs- und Verwaltungskosten.
a) Das Motiv des Abzugs.
b) Die Kosten der Zollverwaltung.
c) Die Kosten der Steuerverwaltung.

A. Der Anspruch der Reichskasse auf die Zoll- und Steuererträge.

Die Bestimmung des Art. 38 hat ihr Vorbild im Art. 11 des Zollv.-Vertr. Jedoch besteht der den staatsrechtlichen Charakter des Zollvereins einerseits und den des Reichs andererseits kennzeichnende Unterschied, daß im Zollverein der Ertrag der Abgaben zwischen den Vertragsstaaten nach dem Verhältnis der Bevölkerung ihrer der gemeinschaftlichen Gesetzgebung unterworfenen Gebiete verteilt wurde, während im Reiche der Ertrag der Abgaben in die Reichskasse fließt, natürlich mit der mittelbaren Wirkung, daß die beteiligten Staaten nach demselben Maßstab wie im Zollverein daran teilnahmen.

Von diesen Einnahmen wird ein erheblicher Teil, nämlich die Reineinnahme aus der Branntweinsteuer gemäß § 5 des Ges. v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 743 den Einzelstaaten nach dem Maßstab der Bevölkerung, mit der sie zu den Matrikularbeiträgen herangezogen werden, überwiesen, und von dem Rohertrage der Erbschaftssteuer erhält das Reich nur $^3/_4$, während $^1/_4$ den Einzelstaaten bleibt. Jedoch ist die Reichskasse den Einzelstaaten wie dem steuerzahlenden Publikum gegenüber der zur Erhebung und Vereinnahmung der Steuer allein berechtigte Gläubiger. Die Überweisung an die Bundesstaaten berührt nur den internen Rechnungsverkehr zwischen dem Reich und den Einzelstaaten. Das Reich beansprucht die Überweisungssteuern ebenso wie die der Reichskasse bleibenden Zölle und anderen Steuern aus eigenem Recht, nicht als Vertreter der Landeskassen; vgl. Art. 70 R.V. Infolgedessen erscheinen im Reichsetat auch die Überweisungssteuern als Einnahme; sie werden andererseits unter Abschnitt IX „Reichsschatzamt" als Ausgabe gebucht. Für die Einzelstaaten bilden die Überweisungen keine eigenen Einnahmen aus dem staatlichen Besteuerungsrecht, sondern eine Dotation seitens des Reichs und deshalb erscheinen z. B. im preußischen Etat die Überweisungen nicht bei den indirekten Steuern, sondern bei der allgemeinen Finanzverwaltung; vgl. Schwarz und Strutz I 4 S. 1281 § 1.

Durch die Worte „soweit sie der Reichsgesetzgebung unterliegen" ist einmal dem im Art. 35 vorgesehenen Biersteuer-Reservat der Süddeutschen Staaten Rechnung getragen, das sich nach Ziff. 2 des badisch-hessischen Protokolls und Ziff. X des bayrischen Schlußprotokolls auch auf die Übergangsabgabe bezieht, ferner der Tatsache, daß nach den durch Art. 40 R.V. in Kraft erhaltenen Bestimmungen des Zollv.-Vertr. den Kommunen in beschränktem Grade ein Besteuerungsrecht bezüglich einiger der im Art. 35 bezeichneten Verbrauchsgegenstände geblieben ist; vgl. Art. 33 VI S. 486 f. und Art. 35 III b. 4 S. 499. Bezüglich des Bieres ist dies im § 58 des Brausteuergesetzes v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 791 anerkannt.

B. Die Abzüge.

I. Die Zoll- und Steuervergütungen.

Die Einzelstaaten sind zwar verfassungsmäßig mit der eigenen Erhebung und Verwaltung der Zölle und Steuern beauftragt, und sie tun es aus eigenem Recht, nicht als Organe des Reichs. Da es aber die Reichskasse ist, für welche die Abgaben erhoben werden, so sind die Einzelstaaten nicht berechtigt, eigenmächtig, d. h. ohne reichsgesetzliche Unterlage Zoll- und Steuernachlässe oder Zoll- und Steuerkredite oder irgendwelche sonstigen Vergünstigungen generell zu gewähren; vgl. Art. 13 des Zollv.-Vertr. und das bei Delbrück S. 59 f. in diesem Zusammenhang angeführte Protokoll v. 3. April 1833 sowie § 23 des Hauptprotokolls der Münchener Vollzugs-Kommission. Danach dürfen die Einzelstaaten aus eigener Machtvollkommenheit für Rechnung der Reichskasse überhaupt nicht, grundsätzlich aber auch nicht einmal für ihre eigene Rechnung Zoll- und Steuervergünstigungen gewähren. Dies steht im Einklang mit der Tatsache, daß durch die Zoll- und Steuerpolitik des Reichs nicht nur fiskalische, sondern in hervorragendem Maße auch handelspolitische Ziele verfolgt werden und daß den Einzelstaaten nicht das Recht zugestanden werden kann, diese Politik des Reichs in ihrem Lande durch einseitige Maßregeln der Zoll- und Steuerbegünstigung, die doch nicht ohne Einfluß auf das Wirtschaftsleben der anderen Staaten bleiben können, zu beeinflussen. Unbedeutende Ausnahmen sind nach Art. 15 des Zollv.-Vertr. für die Gegenstände zugelassen, die für die Hofhaltung der Souveräne und für die diplomatischen Beamten eingehen; diese Sachen sind zwar zollpflichtig, doch können die Zölle zurückvergütet werden. Die Kosten, die dadurch aus der Zollfreiheit der diplomatischen Beamten entstehen, werden seit dem 1. Jan. 1872 nach einem Beschluß des Bundesrats für die Reichskasse übernommen, da die Diplomatie jetzt Reichsangelegenheit ist; vgl. Delbrück a. a. O. S. 64.

Auch Zoll- und Steuerkredite dürfen von den Einzelstaaten nicht eigenmächtig gewährt werden, weil auch darin eine Begünstigung einzelner Interessenten liegt, die mit dem im Art. 33 R.V. ausgesprochenen Grundsatz, daß Deutschland ein Zoll- und Handelsgebiet bildet, im Widerspruch stehen würde. Dieser Grundsatz erfordert eine einheitliche Zoll- und Handelspolitik und eine solche Politik gestattet es nicht, daß in dem einen Bundesstaat die Interessenten durch langjährige Zoll- und Steuerkredite besser gestellt werden als in dem andern. Es ist also Sache des Reichs, die Zoll- und Steuervergütungen und Zoll- und Steuerkredite festzustellen. Auf eine im konst. Reichstage gegebene Anregung St.B. 501 dies im Art. 38 ausdrücklich festzustellen, erklärte es der Präsident Delbrück St.B. 502 für überflüssig. Die reichsgesetzliche Feststellung allgemeiner Bedingungen für die Gewährung von Zoll- und Steuerkrediten, die der Reichstag durch eine in der Sitzung v. 30. Nov. 1871 angenommene Resolution St.B. 648 gefordert hatte, ist zunächst ausgeblieben, und da die Verfassung ausdrücklich auch der „allgemeinen Verwaltungsvorschriften" als einer ausreichenden Grundlage für Steuervergütungen und Steuerermäßigungen gedenkt, so ist die Kompetenz des Bundesrats, Ausnahmebestimmungen zu erlassen, durch die Verfassung nicht ausgeschlossen. Jedoch sind durch neuere Reichsgesetze

die zulässigen Zoll- und Steuervergütungen festgestellt, bez. es ist die Kompetenz des Bundesrats durch Maximalgrenzen eingeschränkt; vgl. über Zollkredite § 12 des Zolltarifges. v. 25. Dez. 1902, über Zollvergütungen bei der Ausfuhr zollpflichtiger Waren sowie über Transitlager, deren Inhalt vom Zoll befreit ist, § 11 des Zolltarifges., über Zollbefreiungen §§ 5—8 daselbst und §§ 111—118 des Vereinszollges.; die Voraussetzungen für die Zollfreiheit sind dabei zum größten Teil gesetzlich festgelegt, so daß der Verordnungsgewalt des Bundesrats auf diesem Gebiet nur noch ein verhältnismäßig geringer Spielraum geblieben ist. In Ansehung der Steuerkredite und Steuerbefreiungen, Ermäßigungen und Vergütungen vgl. für Salz § 20 des Ges. v. 12. Okt. 1867 B.G.Bl. S. 48, für Tabak §§ 9, 30, 40 des Ges. v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 793, für Zigaretten § 3 Abs. 5 und § 33 des Ges. v. 3. Juni 1906 R.G.Bl. S. 631, für Branntwein §§ 2—4, 7 des Ges. v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 661, für Bier §§ 8 Abs. 2, 9, 10 des Ges. v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 777, für Zucker § 5 des Ges. v. 27. Mai 1896 R.G.Bl. S. 118 und § 3 des Ges. v. 6. Jan. 1903 R.G.Bl. S. 1, für Schaumwein § 4, 3 Abs. 3 des Ges. v. 9. Mai 1902 R.G.Bl. S. 156, für Spielkarten § 7 des Ges. v. 3. Juli 1878 R.G.Bl. S. 134, für Wechsel § 1 des Ges. v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 825, für die Erbschaftssteuer §§ 11, 13, 15, 47 des Ges. v. 3. Juni 1906. Die Steuervergütungen, die zum großen Teil an die Bedingung der Ausfuhr des der Steuer unterliegenden Produkts oder an den Umstand geknüpft sind, daß aus besonderen Gründen der von der Produktion oder dem betreffenden Verkehrsgeschäft erwartete wirtschaftliche Erfolg nicht eintritt oder daß das Produkt für besondere aus allgemeinen wirtschaftspolitischen Erwägungen begünstigte Zwecke verwendet wird, sowie die Steuerkredite sind danach kasuistisch geregelt. Man kann aber feststellen, daß insbesondere in der neueren Gesetzgebung das Bestreben obwaltet, die Steuervergünstigungen jeder Art möglichst durch das Gesetz festzulegen, und soweit dem Bundesrat oder den einzelstaatlichen Finanzbehörden die Freiheit der Entscheidung gelassen ist, liegt dieser Kompetenz eine spezielle reichsgesetzliche Ermächtigung zugrunde.

II. Die Entschädigung der Einzelstaaten für die Kosten der Zoll- und Steuerverwaltung.

a) Das Motiv des Abzugs.

Die Einnahmen der Zölle und indirekten Steuern fließen in die Reichskasse. Die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Steuern steht den Einzelstaaten verfassungsmäßig aus eigenem Recht zu. Die Einzelstaaten wenden also für das Reich Leistungen auf, die ihren Etat nicht unerheblich belasten. Immerhin würde daraus allein sich die Notwendigkeit einer Entschädigung für die Erhebungs- und Verwaltungskosten nicht ergeben, wenn man diese Kosten wie andere Aufwendungen der Einzelstaaten für das Reich behandeln wollte, die ohne Entschädigung bleiben, wie z. B. ungedeckte Matrikularbeiträge. Aber was die hier in Rede stehenden Aufwendungen kennzeichnet, ist der Umstand, daß sie die Einzelstaaten nicht nach dem Maßstabe belasten, der sonst für die dem Reich zu gewährenden Leistungen angewendet wird, nicht nach dem Maßstabe der Bevölkerung, sondern es entscheidet die Länge der Auslandsgrenzen und die Verteilung der Pro-

duktionsstätten, von denen die Steuern erhoben werden, sodaß die Belastung der Einzelstaaten ungleichmäßig ist. Andererseits ging es nicht an, daß das Reich die effektiven Kosten übernahm; denn dann hätten die einzelnen Posten, auf die sich die Kosten verteilen, Beamtengehälter usw. im Reichsetat erscheinen müssen und ihre Bewilligung wäre von der Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren des Reichs abhängig gewesen. Dies wäre aber in dem Verzicht auf die eigene Selbständigkeit ein Schritt mehr gewesen, als die Einzelstaaten bei der Gründung des Reichs gehen wollten. Denn da die Einzelstaaten die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Steuern aus eigenem, ihnen durch die Reichsverfassung nicht entzogenen Recht führen, darf die Bewilligung der für die Ausübung dieses Staatshoheitsrechts erforderlichen Geldmittel nicht in das Belieben der gesetzgebenden Faktoren des Reichs gestellt werden; vgl. die Ausführungen des Präsidenten Delbrück in der Sitzung des konst. Reichstags v. 1. April 1867 St.B. 502. Andererseits konnten nicht einfach die von den Einzelstaaten effektiv aufgewandten Kosten vom Reich erstattet werden, weil es allgemeinen Finanzgrundsätzen widersprechen würde, ohne Einschränkung Kosten für das Reich zu übernehmen, auf deren Festsetzung das Reich ohne Einfluß bleibt; denn es würde sich dann um eine Verpflichtung ohne Grenzen handeln. Deshalb blieb nur der durch die Reichsverfassung tatsächlich eingeschlagene Weg übrig, daß das Reich zwar die Kosten übernahm, ihrer Festsetzung aber ein Pauschquantum zugrunde gelegt wurde, das nach dem Durchschnitt der tatsächlichen Kosten berechnet ist, sodaß die Einzelstaaten die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Steuern für eigene Rechnung führen. Dies gilt allerdings für die Kosten der Verwaltung der Grenzzölle und der Salzsteuer nur mit der zu b genannten Einschränkung; vgl. Laband IV S. 461.

a) Die Kosten der Zollverwaltung.

Für die durch die Erhebung der Zölle an den Grenzen entstehenden Kosten galt bis z. J. 1882 ein System der Vergütung durch Pauschquanta; von da ab werden auf Grund eines Bundesratsbeschlusses v. 30. Juni 1882 die wirklich entstehenden Kosten der Zollverwaltung vergütet, und zwar in der Weise, daß der Bundesrat einen Kostenetat aufstellt, der einen Voranschlag bildet und für die monatliche Abrechnung zwischen Reich und Einzelstaaten zunächst maßgebend ist. Bei der definitiven Abrechnung aber muß eine spezielle Liquidation der wirklich aufgewendeten Kosten nach dem vom Bundesrat festgestellten Muster vorgelegt werden — vgl. Laband IV S. 464 — wegen der einzelnen Positionen dieses Etats vgl. Schwarz und Strutz I, 4 S. 1320 § 26. Durch dieses Verfahren wird die Einheitlichkeit der Grenzzoll-Verwaltung unter den Einzelstaaten gewahrt. Im Reichsetat erscheint dieser Ausgabeposten nicht, weil durch Art. 38 R.V. nur der Nettoertrag der Zölle und indirekten Steuern als Reichseinnahme bezeichnet ist; die Erhebungs- und Verwaltungskosten werden daher in Abzug gebracht, ehe der Reinertrag in den Reichsetat eingestellt wird. Der Reichstag ist also an der Feststellung dieses Zolletats nicht beteiligt. Ein anderes Verfahren wäre kaum möglich, weil der vom Bundesrat für die Grenzzoll-Verwaltung aufgestellte Etat naturgemäß in Ansehung der ganzen Organisation der Verwaltung sich im engen Anschluß an die in den Einzelstaaten bestehenden Zollverwaltungs-Einrichtungen halten muß. Eine weitergehende Freiheit der Ent-

schließung würde für den Reichstag auch nicht gegeben sein. Andererseits können, und zwar aus einem dieser Erwägung verwandten Grunde, die Ausgaben für die Grenzzoll-Verwaltung und den Grenzschutz nicht in die Etats der Einzelstaaten eingestellt werden. Denn wenn die Mitwirkung der Landtage irgendwelche praktische Bedeutung haben soll, müßte man mit einer ungleichmäßigen, die notwendige Einheit aufhebenden Behandlung in den einzelnen Bundesstaaten rechnen. Das eingeschlagene Verfahren hat also Zweckmäßigkeitsgründe für sich und keine positive Bestimmung der Reichsverfassung steht ihm entgegen. Denn es handelt sich nicht eigentlich um eine Ausgabe des Reichs, die nach Art. 69 R.V. auf den Etat gebracht werden müßte, sondern um einen Abzug von der Zolleinnahme, den das Reich sich gemäß Art. 38 R.V. gefallen lassen muß und dem nur die Besonderheit anhaftet, daß er unter Mitwirkung des Bundesrats oder — genauer gesagt — auf Grund der von den Einzelstaaten beizubringenden Unterlagen vom Bundesrat ausschließlich festgestellt wird; vgl. v. Seydel S. 253, dagegen Laband IV S. 464. Alles dies gilt nur für die Grenzzollverwaltung und den Grenzschutz. Die Kosten, die durch die Erhebung und Verwaltung der Zölle im Innern entstehen, hat jeder Staat aus eigenen Mitteln zu tragen; nach dieser Richtung ist noch die Vorschrift des Art. 16 Ziff. 1 des Zollv.-Vertr. in Kraft.

c) **Die Kosten der Steuerverwaltung.**

Für die Salzsteuer besteht auf Grund des Bundesratsbeschlusses v. 30. Juni 1882 dasselbe System wie bei der Grenzzollverwaltung; vgl. v. Auffeß in Hirth's Annalen 1893 S. 407. Auch hier werden nur die wirklich geleisteten Ausgaben erstattet und auch diese nur in den Grenzen der Vorschrift des Art. 38 Ziff. 3b; es werden also weder die persönlichen noch die sachlichen Ausgaben für die nicht auf den Salzwerken selbst angestellten Beamten erstattet. Der Bundesrat stellt auch hier einen als Voranschlag dienenden Etat auf.

Für die Kosten der Verwaltung der Zucker- und Tabaksteuer wird den Einzelstaaten eine Vergütung gewährt, die für die Zuckersteuer 4 % des Bruttoertrages, nämlich 3 % für die Erhebung und 1 % für die Kontrolle gemäß Beschluß des Bundesrats v. 12. Juli 1888 (vgl. C.Bl. 1896 S. 286) und für die Tabaksteuer 2 % der Bruttoeinnahme von der nach Gewicht erhobenen Steuer und bei der Flächensteuer 20 ₰ Anbaukontrolle für jeden vollen Ar der mit Tabak bepflanzten Fläche gemäß Beschluß des Bundesrats v. 9. April 1881 beträgt; vgl. v. Auffeß a. a. O. S. 4.

Bei der Einführung der Bestimmung, daß für die übrigen im Art. 35 vorgesehenen Steuern, d. h. für die Bier- und Branntweinsteuer, die Vergütung auf 15 % der Gesamteinnahme bemessen werden sollte, lag die Annahme zugrunde, daß dieser Durchschnittssatz den tatsächlichen Kosten der Steuerhebung entspreche. Die Erfahrung hat dies nicht bestätigt, und deshalb ist durch § 23 des Branntweinsteuerges. v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 66 die Vergütung auf 8 % der Verbrauchsabgabe festgesetzt, während für die Betriebsauflage nach § 53 eine besondere Vergütung nicht gewährt wird.

Für die Brausteuer ist durch § 5 des Ges. v. 3. Juni 1906 R.G.Bl. S. 621 die Vorschrift des Art. 38 aufgehoben und die Vergütung wird danach ohne gesetzliche Beschränkung durch den Bundesrat festgesetzt. Das-

selbe gilt für die Schaumweinsteuer gemäß § 28 des Ges. v. 9. Mai 1902 R.G.Bl. S. 162 und für die Zigarettensteuer nach § 31 Abs. 1 Satz 2 des Ges. v. 3. Juni 1906 R.G.Bl. S. 640. Für den Spielkartenstempel werden jedem Einzelstaat 5% und für den Wechselstempel 2% des in seinem Gebiet aus dem Stempel gezogenen Erlöses gewährt; vgl. § 23 des Ges. v. 3. Juli 1878 R.G.Bl: S. 137 und § 29 des Ges. v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 838. Derselbe Satz gilt auch für alle anderen nach dem Ges. v. 15. Juli 1909 zu zahlenden Reichsstempelabgaben mit Ausnahme der Stempel von Losen der Staatslotterien, für die eine Vergütung nicht gewährt wird; vgl. § 105 des Ges. v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 860. Nicht unter den Begriff der Vergütung fällt der durch § 5 des Ges. v. 4. Juli 1905 R.G.Bl. S. 595 bestimmte Anteil der Einzelstaaten am sogen. Totalisatorstempel.

Für die Erbschaftssteuer wird eine besondere Vergütung nicht gewährt. Doch verbleibt den Einzelstaaten 1/4 der in ihrem Gebiet erzielten Roheinnahme. Für die Zündwaren- und Leuchtmittelsteuer bestimmen die Ges. v. 15. Juli 1909 § 39 bez. § 37 R.G.Bl. S. 823 bez. 889, daß der Bundesrat die Vergütung festsetzt und daß die Bestimmung dem Reichstag innerhalb 3 Jahren mitzuteilen und außer Kraft zu setzen ist, wenn er sie nicht genehmigt.

Artikel 39.

Die von den Erhebungsbehörden der Bundesstaaten nach Ablauf eines jeden Vierteljahres aufzustellenden Quartal-Extrakte und die nach dem Jahres- und Bücherschlusse aufzustellenden Finalabschlüsse über die im Laufe des Vierteljahres beziehungsweise während des Rechnungsjahres fällig gewordenen Einnahmen an Zöllen und nach Artikel 38 zur Reichskasse fließenden Verbrauchsabgaben werden von den Direktivbehörden der Bundesstaaten, nach vorangegangener Prüfung, in Hauptübersichten zusammengestellt, in welchen jede Abgabe gesondert nachzuweisen ist, und es werden diese Übersichten an den Ausschuß des Bundesrates für das Rechnungswesen eingesandt.

Der letztere stellt auf Grund dieser Übersichten von drei zu drei Monaten den von der Kasse jedes Bundesstaates der Reichskasse schuldigen Betrag vorläufig fest und setzt von dieser Feststellung den Bundesrat und die Bundesstaaten in Kenntnis, legt auch alljährlich die schließliche Feststellung jener Beträge mit seinen Bemerkungen dem Bundesrate vor. Der Bundesrat beschließt über diese Feststellung.

Zur Ausführung und Ergänzung des Art. 39 sind vom Reichskanzler im Einverständnis mit dem Ausschuß des Bundesrats für das Rechnungswesen u. d. 13. Jan. 1872 Bestimmungen getroffen worden, die durch Beschluß des Bundesrats v. 3. April 1878 abgeändert und ergänzt sind; vgl. v. Auffeß in Hirth's Annalen 1893 S. 389.

Durch die im Art. 39 vorgeschriebenen Abrechnungen wird der effektive Geldverkehr zwischen dem Reich und den Einzelstaaten auf die nach allen Aufrechnungen, die nur möglich sind, übrig bleibenden Überschüsse beschränkt; vgl. Laband IV S. 481, v. Seydel S. 260.

Die Beschlüsse über die von den Kassen der Einzelstaaten der Reichskasse geschuldeten Beträge werden vom Bundesrat endgültig und unter Ausschluß des Reichstags gefaßt; vgl. v. Rönne Bd. II 1 A. 1.

Artikel 40.

Die Bestimmungen in dem Zollvereinigungsvertrage vom 8. Juli 1867 bleiben in Kraft, soweit sie nicht durch die Vorschriften dieser Verfassung abgeändert sind und so lange sie nicht auf dem im Artikel 7, beziehungsweise 78 bezeichneten Wege abgeändert werden.

Die Bestimmung des Art. 40 knüpft an den Rechtszustand an, der vor der Gründung des Norddeutschen Bundes zur Herbeiführung einer Zoll- und Handelseinheit in Deutschland zwischen den meisten Staaten des alten Deutschen Bundes vertragsmäßig herbeigeführt war und der nach der Gründung des Norddeutschen Bundes noch zwischen diesem Bund und den Süddeutschen Staaten fortgedauert hat, bis das neue Deutsche Reich ins Leben trat. Der Einführung des Art. 40 lag der Gedanke zugrunde, alle Bestimmungen über das Zollwesen, die bereits zwischen den Einzelstaaten vertragsmäßig vereinbart waren, aufrecht zu erhalten, soweit sie nicht durch die Gründung des Reichs gegenstandslos werden mußten. Um aber die Reichsverfassung nicht mit Einzelheiten zu überlasten, nahm man davon Abstand, den ganzen — sehr umfangreichen — Inhalt der Verträge zu wiederholen und begnügte sich mit dem Hinweis auf den Zollvereinigungs-Vertrag v. 8. Juli 1867. In diesem Vertrage ist wieder auf die früheren Verträge verwiesen, die bis zum Jahre 1833 zurückreichen und zusammen mit den ebenfalls inbezug genommenen Schlußprotokollen (Anhangsbestimmungen zu den Verträgen) ein kaum zu übersehendes Material darstellen, dessen größter Teil bisher, d. h. seit der Gründung des Reichs, kaum zu praktischer Bedeutung gelangt ist und wohl noch kaum jemals zu praktischer Bedeutung gelangen wird.

Nach dem ersten Eindruck liegt der Schluß nahe, daß dieses ganze Material durch die Citierung im Art. 40 zum Bestandteil der Reichsverfassung geworden sei, aber diese Annahme geht fehl; sie wird durch Art. 40 selbst — wenn auch in etwas verhüllter Form — widerlegt. Art. 40 bestimmt nämlich, daß der inbezug genommene Rechtsstoff, soweit er nicht bereits durch die Reichsverfassung abgeändert ist, auf dem im Art. 7 bez. 78 bezeichneten Wege abgeändert werden kann. Nur Art. 78 betrifft die Verfassungsänderungen. Was den Hinweis auf Art. 7 betrifft, so können, da es sich um Abänderungen des geltenden Rechts handelt, von den verschiedenen Bestimmungen, die Art. 7 enthält, nur Ziff. 1 und 2 in Betracht kommen, d. h. die Vorschriften, daß der Bundesrat über die für den Reichstag bestimmten Vorlagen und über die vom Reichstage gefaßten Beschlüsse (Ziff. 1) sowie über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen beschließt, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist. Welche von diesen beiden Vorschriften — Gesetzgebung oder Verordnung, Ziff. 1 oder Ziff. 2 — oder ob beide anwendbar sind, soll zunächst dahingestellt bleiben. In jedem Falle ist das Ergebnis gewonnen, daß nicht stets der Weg der Verfassungsänderung

notwendig ist, wenn die Bestimmungen des Zollv.-Vertr. — und des ganzen dazu gehörigen, in diesem Vertrage inbezug genommenen Materials — abgeändert werden sollen. Alsdann entsteht die weitere Frage, welche Bestimmungen des Zollv.-Vertr. denen der Verfassung gleichstehen und welche nicht. Die Verfassung enthält hierauf keine Antwort, weder im Art. 40 noch anderwärts. Durch den indifferenten Ausdruck „beziehungsweise" ist die Lösung umgangen. Man war sich darüber schon bei der Annahme der Verfassung klar. Bei der Beratung über den badisch-hessischen Vertrag kam die Frage in der Reichstagssitzung v. 7. Dez. 1870 St.B. 126f. zur Sprache. Auf eine den Zweifelspunkt anregende Frage des Abg. Lasker erwiderte der Präsident des Bundeskanzleramts Delbrück, daß das in Betracht kommende Material „zum Teil administrativer Natur, zum Teil legislativer Natur und zum Teil verfassungsmäßiger Natur" sei, daß aber die Klassifizierung der einzelnen Bestimmungen nach diesen drei Gruppen derart schwierig und zeitraubend sei, daß die Arbeit nicht mehr im richtigen Verhältnis zu dem davon zu erwartenden Nutzen stehe und daß man deshalb von einer näheren Bestimmung Abstand genommen habe. Der Abg. Miquel erwiderte, daß diese Erklärung wenig befriedigend sei und sprach die — nicht in Erfüllung gegangene — Erwartung aus, daß demnächst dem Reichstag ein den Art. 40 vervollständigendes Reichsgesetz vorgelegt werden würde; im übrigen interpretierte der Abg. Miquel die Erklärung des Präsidenten Delbrück dahin, daß die Bestimmungen in zwei Gruppen zerfielen, von denen die eine im Wege der einfachen Reichsgesetzgebung, die andere nur nach Maßgabe des Art. 78 mit erhöhter Mehrheit im Bundesrat abgeändert werden könnte.

Damit war die Debatte über diese Frage geschlossen. Weiteres Material für die Auslegung des Art. 40 enthalten weder die Reichstagsverhandlungen noch ergibt es sich aus der Regierungsvorlage, die schon für die Verfassung des Norddeutschen Bundes inhaltlich mit der jetzt geltenden Vorschrift übereinstimmte. Jedoch geht aus der Erklärung des Präsidenten Delbrück soviel zweifelsfrei hervor, daß die Unklarheit im Wortlaut des Art. 40 absichtlich hergestellt wurde, um nicht zu einer Frage Stellung zu nehmen, die nicht spruchreif war und deren Lösung so große Schwierigkeiten bereitet hätte, daß die Mühe nicht mehr im richtigen Verhältnis zu dem praktischen Erfolg gestanden haben würde. Abgesehen hiervon hat der Präsident Delbrück ausdrücklich bezeugt, daß nicht nur neben den verfassungsrechtlichen Bestimmungen Vorschriften anderer Art in dem durch Art. 40 aufrecht erhaltenen Rechtsstoff inbegriffen seien, sondern auch daß letztere Vorschriften in legislative und administrative zerfielen, eine Ansicht, die in dem Wortlaut des Art. 40 insofern eine Stütze findet, als man in der Ausführung des Art. 7 einen Hinweis sowohl auf die gesetzgebende wie auf die Verordnungsgewalt des Bundesrats erkennen kann (Ziff. 1 und 2). Der Abg. Miquel hat freilich nur die beiden Alternativen ins Auge gefaßt, bei denen der Reichstag ausnahmslos beteiligt ist, den verfassungsrechtlichen und den einfach-legislativen Charakter der inbezug genommenen Vorschriften. Aus dem Umstande, daß der Präsident Delbrück auf diese nach seinen Ausführungen geäußerte Ansicht nichts entgegnet hat, ist kein Schluß zu ziehen. Denn es hat nicht den Anschein, als ob der Abg. Miquel dem Präsidenten Delbrück hat widersprechen wollen; man kann vielmehr annehmen, daß ihm als Gegenstand des Streits und Zweifels überhaupt nur die Frage vor-

schwebte, wie weit der verfassungsrechtliche Charakter der Bestimmungen reichte und daß ihm die Möglichkeit, der nicht verfassungsrechtliche Rest könne zum Teil auch in die Verordnungskompetenz des Bundesrats fallen, nicht augenblicklich zum Bewußtsein kam. Bei anderer Auslegung würde der vom Abg. Miquel geäußerten Ansicht übrigens der Wortlaut des Art. 40 in gewissem Grade widersprechen. Denn wenn die Verordnungsgewalt des Bundesrats auf dem Gebiet des durch Art. 40 aufrecht erhaltenen Rechtsstoffs hätte ganz ausgeschlossen werden sollen, so würde es näher gelegen haben, statt des Art. 7 den Art. 5 R.V. anzuführen, wo neben den Rechten des Bundesrats auch die des Reichstags genannt sind.

Das Prinzip der Dreiteilung hat Delbrück in der später von ihm als Privatarbeit herausgegebenen Schrift „Der Art. 40 der Reichsverfassung", Berlin 1881 — näher ausgeführt. Derselben Ansicht sind: Hänel Studien I S. 120 ff. und Staatsrecht I S. 55 ff., Laband IV S. 389, v. Rönne II 1 S. 198, Arndt S. 358, v. Seydel S. 263 ff. (letzterer im Gegensatz zu den Ausführungen in der ersten Auflage). Dagegen nimmt Zorn II S. 244 an, daß der Weg der einfachen Gesetzgebung überhaupt nicht gegeben sei.

Es bleibt noch die Frage zu beantworten, welche von den Bestimmungen des Zollv.-Vertr. überhaupt noch gelten und wie die in Kraft befindlichen Bestimmungen sich auf die erste, zweite und dritte Kategorie verteilen. Es würde zu weit führen, hierbei das ganze weitschichtige Material der früheren, durch Art. 1 des Zollv.-Vertr. aufgenommenen Vereinbarungen und der Schlußprotokolle durchzugehen. Die praktische Bedeutung dieser Vorschriften ist gering. Soweit die durch Art. 40 aufrecht erhaltenen Vorschriften überhaupt noch praktische Bedeutung haben, sind sie im wesentlichen im Zollv.-Vertr. v. 8. Juli 1867 selbst enthalten. Bei der Prüfung dieser Bestimmungen mitbezug auf ihre Fortgeltung und ihre Gruppierung unter die drei Kategorien der verfassungsrechtlichen, legislativen und administrativen Normen ist davon auszugehen, daß alle Bestimmungen noch gelten, die nicht durch gleichartige oder entgegenstehende Vorschriften der Reichsverfassung oder der in Ausführung der Reichsverfassung erlassenen Reichsgesetzgebung ersetzt oder abgeändert sind und daß wegen der allgemeinen Form, in der im Art. 40 auf diese Vorschriften verwiesen ist, für deren verfassungsrechtlichen Charakter die Vermutung spricht.

Danach ergibt sich folgendes (die folgende Darstellung schließt sich im wesentlichen an die Ausführungen Delbrücks an):

Art. 1: Der erste Absatz über die Zeitdauer des Vertrages ist erledigt, weil der Zollverein in dem für ewig geschlossenen Bunde, den das Deutsche Reich darstellt, aufgegangen ist. Der zweite Absatz und die dazu gehörige Bestimmung im Schlußprotokoll B.G.Bl. S. 107 über die Fortgeltung der früheren Verträge ist durch Art. 40 aufrecht erhalten, so daß man gegebenenfalls auch auf dieses frühere Recht zurückgehen muß, und zwar handelt es sich dabei um eine verfassungsrechtliche Bestimmung. Der dritte Absatz über die Ausdehnung der Gültigkeit der Verträge auf sämtliche Staaten des Norddeutschen Bundes ist durch die Reichsverfassung überflüssig geworden.

Art. 2: Die Bestimmung über Zollanschlüsse besteht noch, und zwar als Verfassungsrecht, gilt aber als solches nur für Luxemburg, dessen Anschluß auf einem mit sämtlichen Zollvereinsstaaten geschlossenen Vertrage beruht, und für Mittelberg, das dem Zollgebiet des Reichs unmittelbar angeschlossen

ist, während der Zollanschluß der Gemeinde Jungholz eine innere Angelegenheit Bayerns ist, dessen Zollgebiet diese Gemeinde angeschlossen ist, und das Reichsrecht nur mittelbar berührt; vgl. Art. 33 IV S. 484 und Delbrück S. 8, 10.

Art. 3, die Zölle und indirekten Steuern betreffend, ist im allgemeinen durch die Reichsverfassung ersetzt, und zwar durch Art. 33 R.V., wonach Deutschland ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet bildet, sowie durch Art. 35 R.V., wonach die Regelung der Zölle und der dort genannten indirekten Steuern, zu denen auch die im Art. 3 des Zollvereins genannten Abgaben Salz, Zucker und Tabak gehören, Reichssache ist. Unbedingt gilt dies von § 1—5 des Art. 3; § 6, wonach die Verwaltung der Abgaben und die Organisation der dazu dienenden Behörden auf gleichen Fuß gebracht werden soll, ist durch Art. 19 des Zollv.-Vertr. näher ausgeführt und enthält eine noch in Geltung befindliche Richtschnur für die Ausübung des durch Art. 36 R.V. den Einzelstaaten verliehenen Rechts zur selbständigen Erhebung und Verwaltung der Zölle und indirekten Steuern. Die im § 7 genannte Übereinkunft wegen Erhebung einer Abgabe von Salz ist noch in Kraft, ausgenommen die Bestimmung über die Teilung des Abgabenertrages, die durch Art. 38 R.V. ersetzt ist, und ferner ausgenommen die Bestimmung über den Eingangszoll ausländischen Salzes, wofür jetzt der jeweils bestehende Zolltarif gilt. Doch hat diese Übereinkunft nur legislativen Charakter, weil die ganze Regelung der Salzabgabe ein Gegenstand der einfachen, nicht verfassungsrechtlichen Reichsgesetzgebung ist, ausgenommen wieder Art. 6 der Übereinkunft, wonach jeder Staat von dem Salz, das für gewisse Zwecke bestimmt und deshalb abgabenfrei gelassen wird, eine Kontrollgebühr bis 0,20 ℳ für den Zentner zu erheben berechtigt ist. Auf derartige Gebühren bezieht sich die Reichsverfassung nicht; vgl. Art. 38 B II c S. 514. Es handelt sich also um eine die Reichsverfassung ergänzende Bestimmung; vgl. Delbrück S. 16.

Art. 4: Abs. 1, der die Freiheit des Warenverkehrs zwischen den einzelnen Vertragsstaaten betrifft, ist durch Art. 33 R.V. ersetzt. Abs. 2—4, Bestimmungen über Ausfuhrverbote enthaltend, ist durch Art. 35 R.V., der die Gesetzgebung hierüber dem Reiche ausschließlich zuweist, hinfällig geworden; dasselbe gilt vom Abs. 5, der Maßregeln gegen Epidemien und Viehseuchen betrifft, soweit es sich um den Verkehr mit dem Auslande handelt. Über die Fortgeltung dieser Bestimmung im Verkehr der Bundesstaaten untereinander: vgl. Art. 33 VI S. 487 und Delbrück a. a. O. S. 24 f.

Art. 5, die Zölle und indirekten Stenern betreffend, ist als verfassungsrechtliche Bestimmung für diejenigen indirekten Steuern in Kraft geblieben, die nicht durch Art. 35 oder die diesen Artikel ergänzenden Reichsgesetze der ausschließlichen Gesetzgebung des Reichs unterworfen sind. Wegen Art. 5 I vgl. Art. 33 S. 486 f. Diese Bestimmung — nämlich die Beschränkung der Abgabenpflichtigkeit für die mit einem Eingangszoll von mehr als 1,50 ℳ für den Zentner belegten Gegenstände — ist durch Reichsges. v. 27. Mai 1885 R.G.Bl. S. 109 für Mehl und andere Mühlenfabrikate, desgleichen für Backwaren, Fleisch, Fleischwaren und Fett, sowie ferner, insoweit es sich um die Besteuerung für Rechnung von Kommunen und Korporationen handelt, für Bier und Branntwein aufgehoben. Eine Staatssteuer auf Bier, Branntwein und Malz — neben der Reichssteuer —

ist nämlich überhaupt ausgeschlossen. § 1 des Art. 5 II über die Besteuerung von Waren, die nur zur Durchfuhr eingeführt werden, ist durch Art. 33 R.V. ersetzt. § 2 über die Steuersätze für die Produktion und Konsumtion von Verbrauchsgegenständen ist in Kraft geblieben, soweit den Einzelstaaten noch das Recht zusteht, derartige Steuern zu erheben, d. h. soweit diese Steuern nicht durch Art. 35 oder die spätere Reichsgesetzgebung dem Reiche ausschließlich vorbehalten sind; es handelt sich hierbei um eine verfassungsrechtliche Bestimmung; vgl. Delbrück a. a. O. S. 30. § 3 enthält Erläuterungen zu dem im Art. 33 Abs. 2 R.V. ausgesprochenen Grundsatz der Freiheit des Warenverkehrs, die neben diesem Grundsatz keine selbständige Bedeutung mehr haben. Eine Ausnahme besteht für die Bestimmung des § 3e, wonach im Norddeutschen Bund von dem in den übrigen Vereinsstaaten erzeugten Wein und Traubenmost eine Abgabe nicht erhoben werden darf. Hierdurch ist für die Wein produzierenden Süddeutschen Staaten ein Sonderrecht geschaffen, das nur nach Art. 78 Abs. 2 R.V. beseitigt werden kann; vgl. Delbrück a. a. O. S. 32, ebenso Laband IV S. 401 A. 3 und v. Seydel S. 236.

Die Bestimmung des § 4, wonach die Einzelstaaten auf dem ihnen noch für die Erhebung indirekter Steuern übrig gebliebenen Gebiet Ausfuhrprämien im Verkehr mit anderen Vereinsstaaten gewähren können, ist wie alle Bestimmungen, die sich auf diese Steuern beziehen, durch die Reichsverfassung nicht berührt, sondern auf Grund des Art. 40 R.V. als verfassungsrechtliche Bestimmung in Geltung geblieben; vgl. Delbrück a. a. O. S. 35.

Die Bestimmung des § 5 Abs. 1 über die Festsetzung der Höhe der Übergangsabgaben und der Steuerrückvergütungen ist unter demselben Gesichtspunkt in Kraft geblieben. Für die im Gebiete der Brausteuergemeinschaft festzusetzende Übergangsabgabe auf Bier muß an die Stelle der Regierungen der Einzelstaaten der Bundesrat treten, aber unter Ausschluß der Vertreter der außerhalb der Gemeinschaft stehenden Süddeutschen Staaten; Art. 7 Abs. 4 R.V. Die Vorschrift des Abs. 2 ist veraltet, weil die Übergangsabgabe von Bier nirgends mehr nach dem Gewicht erhoben wird.

Die im § 6 enthaltenen Bestimmungen über die Einrichtungen zur Kontrolle und Erhebung der Abgaben sind in Kraft geblieben. Dasselbe gilt von den Bestimmungen des § 7 über die Zulässigkeit der Kommunalbesteuerung für Verbrauchsgegenstände. Auch hier handelt es sich um ein von der Reichsverfassung sonst nicht berührtes Gebiet. § 7 gilt deshalb als verfassungsrechtliche Bestimmung; jedoch finden die Beschränkungen, denen die Erhebung von Abgaben für Rechnung von Kommunen nach dieser Bestimmung unterliegen, auf die in Elsaß-Lothringen bestehenden Vorschriften über das Oktroi bis auf weiteres gemäß § 5 des Ges. v. 25. Juni 1873 R.G.Bl. S. 161 keine Anwendung; im übrigen hat auf die Bestimmung des § 7 der § 13 des Zolltarifgesetzes v. 25. Dez. 1902 R.G.Bl. S. 311 abändernd eingegriffen; vgl. Art. 33 VI S. 486 und Delbrück a. a. O. S. 40.

§ 8, betr. gegenseitige Mitteilungen der Regierungen über die in ihren Staaten von Verbrauchsgegenständen erhobenen Staats- und Kommunalsteuern, ist als administrative Vorschrift in Geltung geblieben.

Art. 6 über die Zollausschlüsse ist nicht mehr in praktischer Geltung. Der jetzt bestehende Rechtszustand ist bei Art. 33, 34 dargelegt und über etwaige weitere Änderungen, d. h. über die Aufhebung von Zollausschlüssen

beschließt der Bundesrat, während es zu der Einrichtung eines neuen Ausschlusses eines Reichsgesetzes bedarf; vgl. Delbrück a. a. O. S. 46 f.

Die Art. 7, 8, 9 betr. die Gesetzgebung über die gemeinschaftlichen Angelegenheiten, den Zoll-Bundesrat und das Zoll-Parlament sind durch Art. 5—32 und 35—37 R.V. ersetzt. Die Reichsverfassung stellt im allgemeinen eine genaue Nachbildung dieser Bestimmungen dar. Bemerkenswert ist, daß zu der dem Art. 11 R.V. entsprechenden Vorschrift des Art. 8 § 6 das Schlußprotokoll unter Nr. 8 bestimmt, daß Preußen unbeschadet seiner ausschließlichen Berechtigung im Namen des Vereins Handels- und Schiffahrtsverträge mit fremden Staaten einzugehen, bei Verträgen mit Österreich und der Schweiz den angrenzenden Vereinsstaaten eine beratende Stimme einräumen und sie mit dieser Maßgabe zur Teilnahme an den dem Abschluß vorangehenden Verhandlungen einladen wird. Obgleich der Kaiser jetzt staatsrechtlich eine andere Stellung hat, als sie dem König von Preußen bis z. J. 1867 bei dem Abschluß von Handels- und Schiffahrtsverträgen für den Zollverein zustand, wird diese Bestimmung in der Praxis als gültig behandelt und sie ist mit der Reichsverfassung nicht unverträglich; dies ergibt der Umstand, daß Nr. XI des Schlußprotokolls zum Vertrage mit Bayern v. 23. Nov. 1870 eine gleichartige Bestimmung für den Abschluß von Post- und Telegraphenverträgen enthält. Die Denkschrift, die dem Reichstage mit dem ersten Handelsvertrage zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn vorgelegt wurde, erwähnte die Mitwirkung von „Vertretern der nach Nr. 8 des Schlußprotokolls zum Zollvereinsvertrage v. 8. Juli 1867 zur Anteilnahme berechtigten Bundesregierungen" bei den Verhandlungen mit Österreich; vgl. Delbrück a. a. O. S. 49 f.

Von Art. 10 ist noch die Bestimmung in Kraft, daß Chausseeabgaben, Pflaster-, Damm-, Brücken-, Fähr-, Kanal-, Schleusen- und Hafengelder sowie Wage- und Niederlagegebühren oder gleichartige Erhebungen „wie sie auch sonst genannt werden mögen," ferner „die Zoll- und Steuerstrafen und Konfiskate, vorbehaltlich der Anteile der Denunzianten jeder Staatsregierung in ihrem Gebiete verbleiben." Im übrigen ist Art. 10, der Bestimmungen über die Verwendung der Erträge der Zölle und Steuern enthält, durch Art. 38 und 54 R.V. (Wasserzölle) ersetzt; vgl. Delbrück S. 52 f.

Art. 11, der die den Einzelstaaten für die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Abgaben zu gewährenden Vergütungen betrifft, ist durch Art. 38 R.V. und die spätere Reichsgesetzgebung außer Kraft gesetzt; vgl. Delbrück a. a. O. S. 54 ff. Auch Art. 12 über die Verkehrsfähigkeit des in den Vereinsstaaten eingeführten Geldes ist durch das Reichsmünzgesetz beseitigt.

Art. 13, Zollvergünstigungen für Gewerbetreibende betreffend, ist formell als legislative Vorschrift bestehen geblieben, aber ohne praktische Geltung; vgl. Art. 35 II b S. 492 f. und Art. 38 B I S. 511 f., Delbrück S. 60. Dasselbe gilt von Art. 14, der Bestimmungen über Zollbegünstigungen von Meßplätzen enthält. Hier können sogar Sonderrechte der Einzelstaaten in Betracht kommen, weil gewisse Meßbegünstigungen — die Einrichtung von Meßkonti — nur für die Messen von Frankfurt a. M., Frankfurt a. O., Leipzig und Braunschweig zugelassen sind und demzufolge Vorrechte, die durch Art. 78 Abs. 2 R.V. geschützt sind, für Preußen, Braunschweig und Sachsen begründen; vgl. Delbrück S. 61 ff.

Art. 15, der Bestimmungen über gewisse von den Einzelstaaten auf ihre eigene Rechnung zu gewährende Zollvergütungen enthält, ist als legislative Vorschrift in Geltung geblieben; vgl. Art. 38 B I S. 511 f. Dasselbe gilt von Art. 16, der die Deckung der Erhebungs- und Verwaltungskosten der Zölle und die für die Erhebung der Zölle an den Auslandsgrenzen zu gewährenden Vergütungen betrifft; vgl. Art. 38 B II S. 512 ff. und Delbrück S. 64 ff. Art. 17 über die Abrechnung zwischen den Einzelstaaten und dem Zollverein ist durch Art. 39 R.V. ersetzt.

Die Bestimmung des Art. 18, daß das Begnadigungs- und Strafverwandlungsrecht jedem Vereinsstaate in seinem Gebiete vorbehalten bleibt und daß auf Verlangen periodische Übersichten der erfolgten Straferlasse dem Bundesrat des Zollvereins mitgeteilt werden, ist als verfassungsrechtliche Vorschrift in Kraft geblieben, weil sie in das Gebiet der Kompetenzabgrenzung zwischen Reich und Einzelstaaten fällt; vgl. Delbrück S. 79. Die Bestimmung des Art. 19 über die Organisation der einzelstaatlichen Zoll- und Steuerbehörden ist ebenfalls in Geltung geblieben, und zwar als verfassungsrechtliche Vorschrift, soweit sie den Regierungen der Einzelstaaten das Recht zur Besetzung der Stellen zuspricht und soweit sie die Grundlage für eine gleichmäßige Organisation feststellt; die Einzelheiten können im Wege der Verwaltung geordnet werden; vgl. Art. 36 S. 504 ff. und Delbrück S. 80 f. Die Bestimmungen des Art. 20 über die den Hauptzollämtern und Direktivbehörden zur Kontrolle der Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens beizuordnenden Vereinsbeamten kommen nur noch als administrative Ausführungsvorschriften zu der entsprechenden Vorschrift des Art. 36 Abs. 2 R.V. in Betracht. Art. 21 über das Patentwesen ist durch die Patentgesetzgebung des Reichs hinfällig geworden.

Art. 22 enthält Maximalbeschränkungen für Chausseegelder, Pflaster-, Damm-, Brücken- und Fährgelder und ist als verfassungsrechtliche Bestimmung in Geltung geblieben, da diese Abgaben nicht zur Kompetenz des Reichs gehören; vgl. Delbrück S. 85. Art. 23 über Wasserzölle ist durch Art. 54 R.V. beseitigt. Art. 24, der das Verbot von Stapel- und Umschlagsrechten enthält, ist als einfache gesetzliche, in das Gebiet der Zoll- und Handelsgesetzgebung gehörige Vorschrift bestehen geblieben; vgl. Delbrück S. 88. Art. 25, der die Kanal-, Schleusen-, Brücken-, Fähr-, Hafen-, Wage-, Krahnen- und Niederlagegebühren betrifft, ist durch Art. 54 Abs. 4 R.V. ersetzt.

Art. 26, der Bestimmungen über die Gewerbefreiheit enthält, ist durch die Gewerbeordnung und Art. 3 R.V. ersetzt. In der Entscheidung des Reichsgerichts v. 1. Mai 1906 (VII. Cs. Bd. 63 S. 260) ist zwar die Bestimmung des Art. 26 Abs. 2 über die Gleichberechtigung der Angehörigen aller Vereinsstaaten in Ansehung der für Handel und Gewerbe zu zahlenden Abgaben als geltendes Recht behandelt, ebenso wie in der dort angeführten allgem. Verfügung des preuß. Finanzministers v. 30. Jan. 1897 (Zentralbl. für Abgaben und Verwaltung 1897 S. 45), aber ein Unterschied zu der durch Art. 3 Abs. 1 R.V. erlassenen Vorschrift ist dabei nicht festgestellt. Als verfassungsrechtliche Bestimmung ist dagegen in Geltung geblieben die Vorschrift des Abs. 3, wonach Kaufleute, Fabrikanten und andere Gewerbetreibende, die sich darüber ausweisen, daß sie in dem Vereinsstaate in welchem sie ihren Wohnsitz haben, die gesetzlichen Abgaben für das von ihnen betriebene Geschäft entrichten, wenn sie persönlich oder durch in ihren

Diensten stehende Reisende Ankäufe machen oder Bestellungen nur unter Mitführung von Mustern suchen oder aufgekaufte Waren selbst nach dem Bestimmungsorte führen, in den anderen Staaten keine weitere Abgabe hierfür zu entrichten verpflichtet sind; vgl. Schlußprotokoll zu Art. 26.

Art. 27 betr. die Übereinstimmung im Maß- und Gewichtssystem ist durch die Maß- und Gewichtsordnung ersetzt, desgl. Art 28, betr. die Gleichberechtigung bei der Benutzung der Seehäfen und des Anspruchs auf konsularischen Schutz, durch Art. 3, 54, 56 R.V. Art. 29 über die Zeitdauer des Vertrages ist durch Art. 40 R.V. gegenstandslos geworden; über die Bestimmungen, die noch aus den früheren Zollvereinsverträgen in Geltung geblieben sind, deren Zahl und Bedeutung aber verhältnismäßig geringfügig ist vgl. Delbrück a. a. O. S. 92—95.

Die Ergebnisse lassen sich unter folgende allgemeinen Sätze gruppieren: die Bestimmungen des Zollvereinsvertrages v. 8. Juli 1867 nebst Schlußprotokoll und den in dem Vertrage angeführten früheren Vereinbarungen sind noch in Kraft, soweit nicht die Reichsverfassung die betreffende Materie — sei es gleichartig oder anders — geregelt hat; für die Geltung spricht also die Vermutung. Die noch in Geltung befindlichen Bestimmungen werden in verfassungsrechtliche, legislative und administrative unterschieden und nach dieser Richtung ist davon auszugehen, daß die Reichsverfassung abgesehen von den Bestimmungen der Art. 5, 20—32, 69—73, welche den konstitutionellen Charakter des Reichs sichern, den Zweck verfolgt, die Kompetenz des Reichs von derjenigen der Einzelstaaten abzugrenzen. Demgemäß sind verfassungsrechtlich diejenigen Bestimmungen des Zollv.-Vertr., durch welche für die einzelnen Vertragsstaaten bestimmte Rechte im Verhältnis zum Verein oder umgekehrt festgestellt werden, also die beiderseitige Kompetenz bestimmt wird. Sind diese Rechte nicht für alle Vereinsstaaten in gleicher Weise festgestellt, sondern einzelnen von ihnen besondere Rechte eingeräumt worden, so bedarf es zu ihrer Aufhebung oder Abänderung der Zustimmung des berechtigten Staats auf Grund des Art. 78 Abs. 2 R.V. Soweit sich dagegen die Bestimmungen des Zollvereinsvertrages auf Materien beziehen, die durch die Reichsverfassung der Regelung im Wege der Reichsgesetzgebung überlassen sind: Zölle, Salz, Zucker, Tabak, Bier und Branntwein — ohne auf diesem Gebiete gerade die Kompetenzabgrenzung zwischen Reich und Einzelstaaten zu betreffen — sind sie nur legislativer Natur und der Abänderung im Wege der einfachen Reichsgesetzgebung unterworfen. Administrativer Natur sind diejenigen Vorschriften, die wie die im Art. 7 Ziff. 2 R.V. genannten Verwaltungsvorschriften nur die Ausführung der reichsgesetzlich geregelten Materie betreffen. Bei dem Vertrage v. 8. Juli 1867 sind diese Bestimmungen in der Regel in das Schlußprotokoll verwiesen, während es sich bei den Bestimmungen, die in der Vertragsurkunde selbst enthalten sind, grundsätzlich nur darum handeln kann, ob sie verfassungsrechtlicher oder einfach legislativer Natur sind. Dem gleichen Prinzip folgte man bei der Fassung des Vertrags v. 16. Mai 1865. Dagegen gibt für das frühere Recht dieses äußere Merkmal keinen Anhaltspunkt, sondern es kann nur aus der speziellen Prüfung im einzelnen Fall sich ergeben, ob es sich um eine Bestimmung handelt, die nach den jetzt geltenden staatsrechtlichen Grundsätzen der Regelung im Wege der Gesetzgebung oder im Wege der Verordnung bedürfen würde; vgl. Delbrück a. a. O. S. 5 ff.

VII. Eisenbahnwesen.

Artikel 41.

Eisenbahnen, welche im Interesse der Verteidigung Deutschlands oder im Interesse des gemeinsamen Verkehrs für notwendig erachtet werden, können kraft eines Reichsgesetzes auch gegen den Widerspruch der Bundesglieder, deren Gebiet die Eisenbahnen durchschneiden, unbeschadet der Landeshoheitsrechte, für Rechnung des Reichs angelegt oder an Privatunternehmer zur Ausführung konzessioniert und mit dem Expropriationsrechte ausgestattet werden.

Jede bestehende Eisenbahnverwaltung ist verpflichtet, sich den Anschluß neu angelegter Eisenbahnen auf Kosten der letzteren gefallen zu lassen.

Die gesetzlichen Bestimmungen, welche bestehenden Eisenbahn-Unternehmungen ein Widerspruchsrecht gegen die Anlegung von Parallel- oder Konkurrenzbahnen einräumen, werden, unbeschadet bereits erworbener Rechte, für das ganze Reich hierdurch aufgehoben. Ein solches Widerspruchsrecht kann auch in den künftig zu erteilenden Konzessionen nicht weiter verliehen werden.

I. Die Anlegung von Eisenbahnen durch das Reich.
  a) Der Begriff der Eisenbahnen.
  b) Im Interesse der Verteidigung Deutschlands und des gemeinsamen Verkehrs.
  c) Der Vorbehalt für die Landeshoheitsrechte.
  d) Die Ausstattung mit dem Expropriationsrecht.
II. Die Duldung von Anschlußbahnen.
III. Die Durchführung der den Eisenbahnverwaltungen auferlegten Verpflichtungen.
IV. Die Aufhebung des Widerspruchsrechts gegen Parallel- und Konkurrenzbahnen.

I. Die Anlegung von Eisenbahnen durch das Reich.

Der Betrieb und die Verwaltung von Eisenbahnen gehört zu den durch die Reichsverfassung nicht berührten Hoheitsrechten der Einzelstaaten. Es ist nicht notwendig, daß die Einzelstaaten für alle in ihrem Gebiet gelegenen Eisenbahnen selbst den Betrieb führen, vielmehr bleibt es ihrem eigenen Entschluß überlassen und ist eine innere Angelegenheit ihrer Gesetzgebungs- und Regierungstätigkeit, wieweit sie dies selbst tun oder den Betrieb Privatunternehmern gestatten wollen. Das Reich aber ist von dem eigenen Betrieb von Eisenbahnen grundsätzlich ausgeschlossen — abgesehen natürlich von Elsaß-Lothringen und den Schutzgebieten, wo mit der eigenen Führung des Betriebs ein Eingriff in die Hoheitsrechte der Einzelstaaten nicht verbunden ist; vgl. Art. 4 Ziff. 8 S. 156 ff.

Eine Ausnahme von diesen für die Wirksamkeit des Reichs auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens bestehenden Beschränkungen enthält der 1. Abs. des Art. 41, wonach das Reich unter den dort bestimmten Voraussetzungen ausnahmsweise im Gebiete der Einzelstaaten Eisenbahnen anlegen oder an Privatunternehmer zur Ausführung konzessionieren darf.

Im einzelnen ist zu dieser Bestimmung folgendes zu bemerken:

a) **Der Begriff der Eisenbahnen.**

Der Begriff ist im weitesten Sinne des Wortes zu nehmen, wobei zu berücksichtigen ist, daß das Wort im Art. 41 sicher keine andere Bedeutung hat als in den folgenden Artikeln. Kleinbahnen und Straßenbahnen gehören auch zu den Eisenbahnen im Sinne der Reichsverfassung, und die vom Reichsgericht in der Entsch. v. 17. März 1879 (I. Cs. Bd. 1 S. 252) für die Eisenbahnen gegebene Begriffsbestimmung dürfte auch für die Auslegung der Reichsverfassung anzuwenden sein. Danach kommt es nicht auf die Art der motorischen Kraft an, notwendig aber ist ein Schienenweg, an den die zur Fortbewegung von Personen oder Sachen bestimmten Wagen gebunden sind.

Die meisten Bestimmungen der Reichsverfassung können ihrer Natur nach nur auf öffentliche Eisenbahnen berechnet sein, d. h. die Unternehmungen, die jedermann zur Verfügung stehen, im Gegensatz zu denjenigen Eisenbahnbetrieben, die nur einem bestimmten Personenkreis zugänglich sind und sich regelmäßig in den Händen eines Privatmanns als Accessorium irgend eines anderen Gewerbetriebs befinden, z. B. Grubenbahnen, Fabrikbahnen, Forstbahnen usw. Unbedingt ausgeschlossen ist aber die Kompetenz des Reichs auch für die letzteren Bahnen nicht. Denn diese Betriebe haben meistens technisch die gleichen Einrichtungen wie die öffentlichen Bahnen, und es besteht kein Grund dafür, daß z. B. die sicherheitspolizeiliche Aufsicht, die dem Reich gemäß Art. 43 S. 2 zusteht, auf die Privatbahnen weniger sich beziehen sollte als auf die öffentlichen Bahnen. Übrigens ist es auch mindestens zweifelhaft, ob Bahnen, die nur für Zwecke der Reichs- oder Staatsverwaltung bestimmt sind, z. B. Militärbahnen, für die jeder andere Verkehr ausgeschlossen ist, unter den Begriff der öffentlichen Bahn fallen.

b) **Im Interesse der Verteidigung Deutschlands und des gemeinsamen Verkehrs.**

Die Voraussetzung dafür, daß das Reich eine Eisenbahn gegen den Widerspruch des Staates anlegen darf, dessen Gebiet die Eisenbahn durchschneidet, bildet ein Interesse der Verteidigung Deutschlands oder des gemeinsamen Verkehrs an dieser Bahn. Unter den Begriff „des Interesses der Verteidigung Deutschlands" dürfte jedes militärische Interesse fallen, weil bei keiner im Inlande anzulegenden strategischen Eisenbahn anzunehmen sein wird, daß sie ausschließlich zur Stärkung der Position für Angriffe dient. Die zweite — alternativ gestellte — Voraussetzung „im Interesse des gemeinsamen Verkehrs" bedeutet etwas anderes als die im Art. 4 Ziff. 8 gewählte und im Art. 42 wiederholte Fassung „im Interesse des allgemeinen Verkehrs". „Allgemeiner" Verkehr steht im Gegensatz zum Lokalverkehr und bezeichnet jeden Verkehr, der über den engsten Lokalverkehr hinausgeht. Mit dem Worte „gemeinsamer Verkehr" dürfte derselbe Sinn zu verbinden sein, wie mit dem im Art. 44 gebrauchten Ausdruck „durchgehender Verkehr". In beiden Fällen, Art. 41 und 44, handelt es sich um einen Verkehr, der sich über das Gebiet eines Bundesstaats hinaus erstreckt; ebenso v. Seydel S. 88, vgl. v. Rönne II 1 S. 316, 319. Der Begriff des „gemeinsamen" und des „durchgehenden" Verkehrs stellt größere Anforderungen an die territoriale

Bedeutung des Verkehrs als der des allgemeinen Verkehrs, während für die Zwecke der Landesverteidigung das Reich seine Machtbefugnisse auf Grund des Art. 41 schon zugunsten der kleinsten Lokalbahn entfalten kann. Nicht notwendig ist, daß eine dem „gemeinsamen Verkehr" dienende Eisenbahn über das Gebiet eines Bundesstaates hinausgeht, also die Gebiete mehrerer Bundesglieder durchschneidet. Aus dem Wortlaut des Art. 41 ergibt sich nichts gegenteiliges; die Mehrheit „Bundesglieder" ist dort gewählt, weil auch für das Subjekt des Satzes „Eisenbahnen" die Mehrheit gebraucht ist. Notwendig ist nur, daß durch die Eisenbahn einem über das Gebiet eines Bundesstaats hinausgehenden Verkehrsinteresse genügt wird. Diese Bedingung ist auch dann erfüllt, wenn zwar die Eisenbahn innerhalb desselben Staatsgebiets beginnt und endet, aber durch Anschlußbahnen oder sonstige Verbindungen den Verkehrsinteressen von Nachbarstaaten unmittelbar dient; vgl. auch die Motive des i. J. 1874 im Reichs-Eisenbahnamt ausgearbeiteten Entwurfs eines Reichs-Eisenbahngef. § 1 S. 42, v. Rönne II 1 S. 319 A. 2.

Die Frage, ob die Anlegung der Bahn im Interesse der Verteidigung Deutschlands oder im Interesse des gemeinsamen Verkehrs notwendig ist, wird nur durch das Reichsgesetz selbst zur Entscheidung gebracht, unterliegt also der Prüfung der gesetzgebenden Faktoren des Reichs; ebenso u. a. Laband III S. 107 f, Arndt S. 306, v. Rönne II 1 S. 319, v. Seydel S. 269. Ein Reichsgesetz ist stets erforderlich, selbst wenn von den in Betracht kommenden Bundesstaaten gegen die Durchschneidung ihres Gebiets kein Widerspruch erhoben wird, wie aus dem Worte „auch" hervorgeht.

c) Der Vorbehalt für die Landeshoheitsrechte.

Die Eisenbahn wird von und für das Reich nur „unbeschadet der Landeshoheitsrechte" angelegt, d. h. es bleiben alle Hoheitsrechte, die den Einzelstaaten für die in ihrem Staatsgebiete belegenen Eisenbahnen zustehen, ihnen auch gegenüber den vom Reiche angelegten Eisenbahnen erhalten. Dem Bedürfnis des Reichs ist damit genügt, daß die Eisenbahn überhaupt angelegt wird; es würde verfassungswidrig sein, sie, d. h. den Unternehmer, in irgend welcher Beziehung dem Staate gegenüber selbständiger zu stellen als die anderen in demselben Staatsgebiete gelegenen Eisenbahnen; vgl. Laband III S. 108, v. Seydel S. 269, Arndt S. 306.

d) Die Ausstattung mit dem Expropriationsrecht.

Durch das Reichsgesetz, das die Anlegung der Bahn bestimmt, kann ebensowohl dem Reiche wie dem Privatunternehmer das Expropriationsrecht verliehen werden. Mangels einer reichsgesetzlichen Regelung des Expropriationsrechts und falls nicht etwa das die Anlegung der Bahn anordnende Reichsgesetz Ausführungsbestimmungen für die Expropriation gibt, ist die Enteignung nach dem Landesrecht zu beurteilen, das in dem betreffenden Einzelstaate gilt; vgl. die Motive zu dem Entwurf eines Reichseisenbahngesetzes S. 40, v. Seydel S. 269 f., v. Rönne II 1 S. 319, Arndt S. 307, v. Jagemann S. 162.

II. Die Duldung von Anschlußbahnen.

Die Bestimmung des Abs. 2, daß jede bestehende Eisenbahnverwaltung verpflichtet ist, sich den Anschluß neu angelegter Eisenbahnen auf Kosten

der letzteren gefallen zu lassen, entspringt ebenso wie die folgende Bestimmung über die Aufhebung des Widerspruchsrechts gegen Parallel- und Konkurrenzbahnen der Tendenz, die Anlegung neuer Bahnstrecken im Reichsgebiet so sehr als möglich zu erleichtern. Mit den Worten „jede bestehende Eisenbahnverwaltung" sind nicht nur die zur Zeit der Emanation der Reichsverfassung, sondern auch alle später ins Leben getretenen Eisenbahnverwaltungen, nämlich alle überhaupt bestehenden Verwaltungen gemeint. Es ist nur notwendig, daß die Eisenbahnverwaltung, welcher die Duldung des Anschlusses auferlegt werden soll, eher besteht, als der Anschluß stattfinden soll.

Der Verpflichtung, sich den Anschluß einer neu angelegten Eisenbahn gefallen zu lassen, genügt die Eisenbahnverwaltung bereits, wenn sie es unterläßt, der Verbindung ihres Schienenstranges mit dem der neuen Bahnstrecke ein Hindernis in den Weg zu legen. Diese Verbindung herzustellen, ist nur Sache des Unternehmers der neuen Eisenbahn. Denn die andere Bahnverwaltung braucht sich den Anschluß eben nur „gefallen zu lassen". Nicht eingeschlossen ist die Pflicht zur Gestattung der Benutzung der Bahn zum Transportbetriebe zugunsten des sich anschließenden Bahnunternehmers. Dafür hat sich das Oberverwaltungsgericht in einer Entsch. v. 12. Dez. 1896 Bd. 31 S. 379 ausgesprochen. Es braucht also die Mitbenutzung von Bahnstrecken, Bahnhöfen und Transportmitteln nicht erlaubt zu werden; ebenso Laband III S. 109, v. Seydel 270 f., v. Rönne II 1 S. 326, Arndt S. 307.

Die Inanspruchnahme ihres Grund und Bodens, soweit sie für die Herstellung des Anschlusses der neuen Strecke notwendig ist, wird die Eisenbahnverwaltung nicht ablehnen können. Auch würde es, wenn nicht dem Wortlaut, so doch mindestens dem Sinne des Art. 41 widersprechen, wenn ein Bundesstaat einen Bahnanschluß dadurch verhindern wollte, daß er die für die Anschlußstrecke erforderliche Konzession versagt, oder an erschwerende Bedingungen knüpft; ebenso Laband III S. 109, anderer Ansicht Arndt S. 307 unter Berufung auf den Wortlaut des Art. 41, der von einer Konzession im Abs. 2 allerdings nicht spricht.

III. Die Durchführung der den Eisenbahnverwaltungen auferlegten Verpflichtungen.

Die für die Eisenbahnverwaltungen festgestellten Verpflichtungen sind nicht anders durchführbar und erzwingbar als andere dem Reich geschuldete Verpflichtungen, denn um eine solche handelt es sich auch hier. In erster Reihe hat das Reichs-Eisenbahnamt die Erfüllung dieser Pflichten zu überwachen und nach Erschöpfung seiner Befugnisse und vergeblicher Anrufung des in dem betreffenden Einzelstaat für Beschwerden über die Eisenbahnverwaltung gegebenen Instanzenzugs würde es Sache des Reichskanzlers sein, auf Grund des Art. 17 R.V. einzuschreiten, und wenn es ihm nicht gelingt, mit der Regierung des Einzelstaats in ein Einvernehmen zu gelangen, so bleibt ihm nur übrig, einen Beschluß des Bundesrats auf Grund des Art. 7 Ziff. 3 R.V. herbeizuführen, dessen Ausführung nötigenfalls im Wege der Bundesexekution gemäß Art. 19 R.V. erzwungen werden müßte.

IV. Die Aufhebung des Widerspruchsrechts gegen Parallel- und Konkurrenzbahnen.

Die Bestimmung des Abs. 3 beruht auf einem Antrag des Abg. Michaelis aus der Sitzung des konst. Reichstags v. 1. April 1867 St.B. 504. Man nahm an, daß die unbeschränkte Zulassung der Konkurrenz für die Zukunft des Eisenbahnwesens förderlich wirken würde.

Parallel- und Konkurrenzbahnen sind nicht identisch. Parallelbahnen sind Bahnen, die ungefähr dieselbe Richtung innehalten, wie die mit dem Widerspruchsrecht ausgestattete Strecke; es ist nicht notwendig, daß sie eine wirksame Konkurrenz ausüben; dies kann z. B. dadurch ausgeschlossen sein, daß sie durch ungünstigere technische Bedingungen auf die Erhebung höherer Tarife angewiesen sind. Umgekehrt brauchen Konkurrenzbahnen, d. s. Bahnen, die, weil sie dasselbe Ziel erreichen, also wirtschaftlich demselben Zweck dienen, eine wirksame Konkurrenz bilden, nicht als Parallelbahnen ausgebaut zu sein; bei besonders günstigen technischen Bedingungen können sie trotz größerer Umwege, welche den Begriff der Parallelbahn ausschließen, konkurrenzfähig bleiben. Ein Verbot von Parallelbahnen für den Zeitraum von 30 Jahren seit der Eröffnung der geschützten Bahn enthielt z. B. § 44 des zum großen Teil noch jetzt in Kraft befindlichen preuß. Eisenbahngesetz v. 3. Nov. 1838 (Ges.S. S. 505).

Ob es sich um wohlerworbene Rechte oder um bloße Exspektanzen handelt, ist im einzelnen Falle zu prüfen. Eine Zusicherung in der Konzessionsurkunde dürfte stets als ein wohlerworbenes Recht anzusehen sein; von allgemein gehaltenen Zusicherungen, wie sie Gesetze, z. B. das preuß. Ges. v. 1838 enthalten, gilt nicht dasselbe. Es ist anzunehmen, daß überall, wo ein solches Recht wirklich besteht, es in der Konzessionsurkunde ausdrücklich bestätigt ist; vgl. Arndt S. 307 A. 7, v. Rönne II 1 S. 325 A. 7 und v. Seydel S. 272.

Artikel 42.

Die Bundesregierungen verpflichten sich, die Deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz verwalten und zu diesem Behuf auch die neu herzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen.

Art. 42 enthält den leitenden Grundsatz des VII. Abschnitts der Reichsverfassung. Daß nicht diese Bestimmung, sondern die des Art. 41 an die Spitze des Abschnitts gestellt wurde, ist ein Fehler der Redaktion.

Dem Reich ist nach Art. 4 Ziff. 8 die Gesetzgebung und Aufsicht über das Eisenbahnwesen „im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs" übertragen. Der materielle Inhalt dieser Gesetzgebung ist durch den VII. Abschnitt vorgezeichnet. Hier sind die Grenzen für eine Eisenbahngesetzgebung gezogen, die auf die Aufgabe der Wahrung der Interessen der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs beschränkt ist und alle Staatshoheitsrechte, die mit diesem Oberaufsichtsrecht des Reichs noch vereinbar sind, unberührt läßt. Auch das Oberaufsichtsrecht des Reichs erstreckt sich danach nicht auf das gesamte Eisenbahnwesen, sondern ist eben-

falls auf die Beobachtung der Interessen der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs beschränkt.

Das besondere Interesse der Landesverteidigung, soweit es sich nicht mit dem Interesse des allgemeinen Verkehrs deckt, ist im Art. 41 Abs. 1 und Art. 47 R.V. gewahrt. Für das Interesse des allgemeinen Verkehrs ist im Art. 42 der Grundsatz aufgestellt, daß die deutschen Eisenbahnen wie ein einheitliches Netz zu verwalten sind. Die hieraus von der Verfassung gezogenen Schlußfolgerungen sind im Art. 41—46 verteilt, nämlich:

a) Die Anlegung und Ausrüstung der neuen Bahnen nach einheitlichen Normen (Art. 42).

b) Die Einführung übereinstimmender Betriebseinrichtungen für sämtliche, insbesondere also auch für die bereits bestehenden Bahnen, mit dem Ziel, eine Garantie für die technischen Einrichtungen zu schaffen, die der Betriebssicherheit dienen, sowie die verkehrstechnische Leistungsfähigkeit der Bahnen nach der quantitativen Seite sicherzustellen — Art. 43.

c) Die Schaffung von Garantien für die Beschleunigung des Verkehrs durch die Einrichtung eines durchgehenden Verkehrs mit ineinandergreifenden Fahrplänen und Personenzügen von entsprechender Fahrgeschwindigkeit, sowie der erforderlichen Zahl von Güterzügen mit direkter Expedition im Personen- und Güterverkehr und Übergang der Transportmittel von einer Bahn auf die andere — Art. 44.

d) Die Herstellung möglichster Gleichmäßigkeit in den wirtschaftlichen Bedingungen, unter denen sich der Verkehr vollzieht, durch Einführung übereinstimmender Betriebsreglements und Hinwirkung auf gleichmäßige und niedrige Tarife — Art. 45. Betriebsreglements im Sinne der z. Z. der Emanation der Reichsverfassung üblichen Ausdrucksweise bedeuten im wesentlichen dasselbe, was man jetzt unter Verkehrsordnung versteht. Art. 46 gibt in Ansehung der Tarife für Notstandsfälle noch eine Ausführungsbestimmung.

e) Eine besondere Garantie für die Einheitlichkeit des deutschen Bahnnetzes enthält Art. 41 Abs. 2 durch die Sicherung des Anschlusses neuer Bahnen.

f) Die Aufhebung der gegenüber der Anlegung von Parallel- und Konkurrenzbahnen bestehenden Widerspruchsrechte — Art. 41 Abs. 3 — und die Übertragung des Rechts an das Reich, Verkehrsbahnen nötigenfalls auch gegen den Widerspruch der Einzelstaaten in deren Gebiet anzulegen, sind ebenfalls Konzessionen an die Interessen des allgemeinen Verkehrs, der durch derartige Widerspruchsrechte geschädigt werden kann.

Alle diese Einzelbestimmungen entsprechen dem allgemeinen Grundsatz, daß das Reich auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens in die Hoheitsrechte der Einzelstaaten nur soweit eingegriffen hat, als es im Rahmen der dem Reich durch Art. 4 Ziff. 8 gegebenen Vollmacht liegt, nämlich soweit es dem Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs entspricht. Nach der materiellen Seite würde das durch Art. 4 Ziff. 8 vorgesehene und im § 4 des Ges. betr. die Errichtung eines Reichs-Eisenbahnamtes v. 27. Juni 1873 R.G.Bl. S. 165 nochmals in Aussicht genommene, aber bisher nicht erlassene Reichs-Eisenbahngesetz kaum weiter gehen können. Sein Inhalt ist in allgemeinen Zügen bereits durch Art. 41—47 R.V. vorgezeichnet. Aber was namentlich dem Reichs-Eisenbahngesetz noch zu tun übrig bliebe,

wäre eine bestimmte Abgrenzung der Kompetenz des Reichs von derjenigen der Einzelstaaten auf dem durch Art. 41—47 umschriebenen Gebiet. Das geltende Recht gibt nach dieser Richtung Zweifeln Raum. Doch läßt sich nach der Verfassung etwa folgendes feststellen:

Der Satz, daß die Bundesregierungen sich verpflichten, die deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz verwalten zu lassen, entbehrt zu sehr des bestimmten Inhalts, als daß ein Zwang zu seiner Durchführung ausgeübt werden könnte; er erhält seinen Inhalt durch die aus ihm in dem übrigen Inhalt des VII. Abschnitts gezogenen Konsequenzen und kann deshalb hier außer Betracht bleiben. Die Bestimmung, daß neu herzustellende Bahnen nach einheitlichen Normen angelegt und ausgerüstet werden sollen, ist im Art. 42 als eine Verpflichtung der Bundesregierungen hingestellt. Dem Reich selbst ist durch den Wortlaut dieses Artikels eine bestimmte Rolle nicht zugewiesen; es ist aber anzunehmen, daß Bestimmungen der Reichsverfassung, die wie dieser zweite Teil des Art. 42 einen konkreten Rechtssatz enthalten, in Ansehung ihrer Durchführung nicht anders zu beurteilen sind als jedes andere Reichsgesetz, sodaß mangels einer gegenteiligen Bestimmung, lediglich auf Grund der Tatsache, daß durch Art. 42 eine verfassungs-, nicht vertragsmäßige Pflicht für die Bundesregierungen festgestellt ist, die Erfüllung dieser Pflicht auf demselben Wege erzwungen werden kann wie die Beobachtung aller anderen reichsgesetzlichen Pflichten. Dem Reichskanzler steht also auch in Ansehung dieser Vorschrift auf Grund des Art. 17 R.V. das Recht der Überwachung zu, und wenn es ihm nicht gelingt, mit den beteiligten Bundesstaaten ins Einvernehmen zu gelangen, so ist es Sache des Bundesrats auf Grund des Art. 7 Ziff. 3 R.V. einen Beschluß zu fassen, der nötigenfalls auf Grund des Art. 19 R.V. im Wege der Bundesexekution vollstreckbar ist. Eine Bestätigung hierfür ergibt sich auch aus § 5 Ziff. 2 des Ges. betr. die Errichtung des Reichs-Eisenbahnamtes. Dasselbe gilt von der Bestimmung des Art. 43. Der Wortlaut „es sollen eingeführt werden" ist zwar etwas unbestimmt, aber Art. 43 steht, wie aus dem Worte „demgemäß" hervorgeht, in unmittelbarer Abhängigkeit von Art. 42 und enthält nichts als eine Ausführungsvorschrift zu Art. 42. Deshalb kann nicht angenommen werden, daß hier für die Kompetenz des Reichs eine andere Vorschrift besteht. Dazu kommt, daß im Satz 2 des Art. 43, der seinerseits wiederum nur eine Ausführungsbestimmung zu Satz 1 ist, dem Reich die Kompetenz ausdrücklich zugewiesen ist, d. h. dieselbe Kompetenz, die dem Reich auf allen Gebieten zusteht, für die ihm durch Art. 4 das Aufsichtsrecht übertragen ist. Wenn im ersten Satz bestimmt ist, es sollen übereinstimmende Betriebseinrichtungen und gleiche Bahnpolizei-Reglements eingeführt werden, so weist diese Fassung allerdings auf die Einführung durch die Einzelstaaten hin, und das Reich ist nur für die Übereinstimmung der Einrichtungen und die Gleichheit der Reglements verantwortlich, aber es steht natürlich nichts entgegen, daß die Bundesregierungen sich dahin einigen, dem Bundesrat die Einführung einheitlicher Reglements für das ganze Reich zu übertragen; vgl. Laband III S. 110 und die dort A. 1 angeführte Literatur.

Die erforderlichen Vorkehrungen für die Beschleunigung des Personen- und Güterverkehrs — Art. 44 — wie für die Schaffung der erforderlichen Eisenbahnanschlüsse — Art. 41 Abs. 2 — und für die Einführung von

Notstandstarifen — Art. 46 — sind „den Eisenbahnverwaltungen" als Verpflichtung auferlegt. Dafür, daß die Eisenbahnverwaltungen, mögen es Staats- oder Privatverwaltungen sein, ihren gesetzlichen, nämlich durch die Verfassung ihnen auferlegten Verpflichtungen nachkommen, sind in erster Reihe die Bundesregierungen zu sorgen verpflichtet, und kommen die Bundesregierungen dieser Verpflichtung nicht nach, so wird das Aufsichtsrecht des Reichs praktisch.

Bei dem Verbot der Einräumung von Widerspruchsrechten gegen Parallel- und Konkurrenzbahnen — Art. 41 Abs. 3 — und dem Gehorsamsgebot für Anforderungen der Behörden des Reichs inbetreff der Benutzung der Eisenbahnen zum Zwecke der Verteidigung Deutschlands — Art. 47 — handelt es sich um klare verfassungsmäßige Pflichten, deren Erfüllung vom Reich — eventuell durch Vermittelung der Bundesregierungen — erzwungen werden kann. Die Anlegung neuer Bahnstrecken im Gebiete von Bundesstaaten und die Aufstellung einheitlicher Normen für die Konstruktion und Ausrüstung der für die Landesverteidigung wichtigen Eisenbahnen Bayern gegenüber, das sonst von Art. 41—46 nicht betroffen wird, erfordern gemäß Art. 41 Abs. 1 und Art. 46 Abs. 3 ein Reichsgesetz.

Übrig bleibt nur noch die Bestimmung des Art. 45 betr. die Einführung übereinstimmender Betriebsreglements und möglichst gleichmäßiger und niedriger Tarife. Hier steht dem Reich nach Art. 45 nur das Recht der Kontrolle und ferner das Recht, aber auch die Pflicht, auf diese Einrichtungen hinzuwirken, jedoch keine Zwangsbefugnis zu. Offenbar beruht dies darauf, daß es sich hier um Einrichtungen handelt, die für das finanzielle Ergebnis der Eisenbahnen wesentlich sind und bei denen das Interesse des Verkehrs mit dem fiskalischen Interesse der Einzelstaaten als der Inhaber der hauptsächlichen Bahnverwaltungen kollidiert; hier dem Reiche Zwangsbefugnisse zugestehen, hieße ihm die Verfügung über fremde Kassen einräumen.

Das Ergebnis ist also: dem Reiche stehen Zwangsbefugnisse zu Gebote für die Einführung der Einrichtungen, die notwendig sind, um die erforderliche Betriebssicherheit, die erforderliche quantitative Leistungsfähigkeit der Bahnen und die erforderliche Schnelligkeit der Beförderung von Personen und Gütern sicherzustellen, ferner für die im Interesse der Landesverteidigung notwendige Benutzung der Bahnen, dagegen nur ein Vermittelungsrecht in Ansehung der Tarifpolitik der Eisenbahnverwaltungen und der Normativbestimmungen, unter denen sie die Beförderung von Personen und Gütern übernehmen.

Die Abgrenzung ist geboten einmal durch die Rücksichten auf die Interessen des allgemeinen Verkehrs und der Landesverteidigung, andererseits im Hinblick auf die Tatsache, daß die Staats-Eisenbahnverwaltungen Landeseinrichtungen und die Privat-Eisenbahnverwaltungen in erster Reihe dem Hoheitsrecht der Einzelstaaten unterworfen sind.

Fürst Bismarck hat i. J. 1876, also zu einer Zeit, in der die Staats-Eisenbahnnetze noch nicht annähernd so weit ausgebildet waren wie jetzt und deshalb die aus den großen Betrieben sich ergebende politische Macht der Privatverwaltungen unter Umständen eine Gefahr für den Staat bilden konnte, den Übergang der Eisenbahnen auf das Reich erstrebt, jedoch vergeblich; vgl. v. Poschinger Aktenstücke Bd. I S. 200. Der in seinem schriftlichen

Votum v. 8. Januar 1876 (v. Poschinger a. a. O. I S. 204) u. a. angeführte Grund, daß derselbe Gedanke, der die frühere Zersplitterung der Post in zahlreiche Territorial- und Thurn und Taxis'sche Posten als unvereinbar mit den Ansprüchen des Verkehrs erscheinen ließ, aus noch stärkeren Gründen seine Anwendung auf den viel größeren Anteil des nationalen Binnenverkehrs, der den Eisenbahnen zufällt, finde, mag an sich richtig sein, aber es handelt sich bei den Eisenbahnen um politische Momente, die noch stärker als bei der Post dahin wirkten, den bestehenden Zustand aufrecht zu erhalten, und nachdem jetzt der bei weitem größte Teil der Eisenbahnen zu Staatsbetrieben geworden ist, fallen auch die Besorgnisse fort, die früher eine Rolle spielten, daß die Interessen der Landesverteidigung und des Verkehrs durch eine übermäßige finanzielle Ausnutzung der Bahnbetriebe geschädigt würden. Auch die Bedenken des Fürsten Bismarck, daß die Organe des Reichs wegen der etwas unbestimmten Ausdrucksweise der Reichsverfassung keine genügende Handhabe finden würden, die Ausführung der Vorschriften der Verfassung durchzusetzen, haben durch die Einrichtung des Reichs-Eisenbahnamts viel von ihren tatsächlichen Unterlagen verloren, namentlich in Ansehung des Verhältnisses zu den Privat-Eisenbahnen; vgl. die Ausführungen des Fürsten Bismarck in den Reichstagssitzungen v. 17. und 28. Mai 1873 St.B. 711 und 875. Durch das Ges. v. 27. Juni 1873 sind die Kompetenzen des Reichs-Eisenbahnamts nach der materiellen Seite nicht über die Befugnisse ausgedehnt, die dem Reich durch Art. 41—47 verliehen sind, abgesehen davon, daß nach § 5 Ziff. 1 des Ges. dem Reichsamt den Privateisenbahnen gegenüber zur Durchführung seiner Verfügungen dieselben Befugnisse zustehen, die den Aufsichtsbehörden der betreffenden Bundesstaaten beigelegt sind, während im übrigen das Reichs-Eisenbahnamt nur die dem Reichskanzler durch Art. 17 R.V. übertragenen Funktionen wahrzunehmen hat, die einen unmittelbaren Eingriff der Reichsgewalt höchstens dann gestatten, wenn in den Einzelstaaten Aufsichtsbehörden mit konkurrierenden Befugnissen nicht vorhanden sind; vgl. auch § 5 Ziff. 2 des Gesetzes. Die Bestimmung des § 4 Ziff. 2, wonach das Reichs-Eisenbahnamt für die Ausführung der in der Reichsverfassung enthaltenen Bestimmungen Sorge zu tragen hat, kann sich auf Art. 45 nur in den dort vorgesehenen Grenzen beziehen, sodaß in Ansehung des Tarifwesens das Reichsamt nur eine Einwirkung auf die Einzelstaaten und deren Bahnverwaltungen versuchen kann. Kann danach das Reichs-Eisenbahnamt auch nicht in allen Fällen Anordnungen mit verpflichtender Kraft treffen, insbesondere nicht in den Fragen, welche die Wirtschaftspolitik der Eisenbahnverwaltungen betreffen, so hat es doch in technischen Angelegenheiten einen umfassenden Wirkungskreis, d. h. in Angelegenheiten des Baus und der Ausrüstung der Eisenbahnen sowie ihres ganzen technischen Betriebs und vor allem in der Durchführung der militärischen Anforderungen, die an die Leistungsfähigkeit der Bahnen für die Zwecke der Landesverteidigung gestellt werden; in allen diesen Fragen ist das Reichs-Eisenbahnamt der Ausgangspunkt für die Schaffung der technischen Einheit im deutschen Eisenbahnwesen geworden.

Das Reichs-Eisenbahnamt führt seine Geschäfte unter Verantwortlichkeit und nach den Anweisungen des Reichskanzlers, abgesehen von den Fällen, in denen es unter Zuziehung von richterlichen Beamten über Rechtsfragen entscheidet; § 3, 5 Ziff. 4 des Ges.

Im einzelnen ist zu Art. 42 noch folgendes zu bemerken:

Unter „Eisenbahnen" sind auch hier Eisenbahnen jeder Art zu verstehen, ohne Rücksicht auf die Art der motorischen Kraft, die verwendet wird; vgl. Art. 41 Ia S. 525. Das einzige Kriterium ist ein zur Beförderung von Personen oder Gütern bestimmter Schienenweg, und natürlich können für den „allgemeinen Verkehr" nur öffentliche Bahnen in Betracht kommen. Der in dem Urt. des Reichsgerichts v. 19. Mai 1885 (Strff. Bd. 12 S. 205) ohne nähere Begründung vertretenen Ansicht, daß die Reichsverfassung nur Eisenbahnen mit Dampfbetrieb umfasse, ist nicht beizustimmen. In dem Wortsinne liegt es nicht, und wenn auch z. B. der Emanation der Verfassung andere Bahnen kaum in Frage kamen, so ist der Begriff „Eisenbahnen" weit genug, daß auch für die Änderungen der Technik z. B. durch Elektrizität oder Gaskraft bewegte Bahnen der Text der Verfassung noch ausreicht.

Die Bestimmung, daß die Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz zu verwalten sind, bedeutet nicht die Verleugnung aller fiskalischen Interessen und die Repression jedes Konkurrenzkampfes der Verwaltungen untereinander. Die Frage ist für die sogen. Umwegsleitungen praktisch geworden, d. h. für das aus der Rücksicht auf den Wettbewerb konkurrierender Bahnlinien hervorgegangene Bestreben der Verwaltungen, den Übergang von Personen und Gütern auf die im Betriebe anderer Verwaltungen stehenden Linien zu vermeiden, wenn dies bei einem nur mäßigen Umweg (20 %) noch möglich ist, während die Tarife und Lieferfristen nach der kürzesten Strecke berechnet werden; vgl. die Ausführungen des Präsidenten des Reichs-Eisenbahnamts Schulz in den Reichstagssitzungen v. 13. März 1902 St.B. 4765 D und v. 23. Febr. 1904 St.B. 1195, v. Jagemann S. 163 f. Die Worte „einheitliches Netz" sind zu allgemein gehalten, als daß sich daraus ein bestimmter Begriff konstruieren und positive Rechtssätze ableiten ließen. Die Worte können deshalb nicht anders ausgelegt werden, als sie durch die übrigen Bestimmungen des VII. Abschnitts deklariert werden, und danach bezieht sich die Kompetenz des Reichs, soweit nicht Interessen der Landesverteidigung oder des allgemeinen Verkehrs berührt werden, weder auf die internen geschäftlichen Beziehungen der Verwaltungen untereinander noch auf den inneren Geschäftsgang der einzelnen Verwaltung. Unter den ersteren Begriff fallen z. B. die zu Umwegsleitungen führenden vorerörterten Konkurrenzkämpfe, unter letzteren z. B. das Verhältnis der Verwaltung zu ihren Beamten und Arbeitern. Auch diese Beziehungen sind der Einwirkung des Reichs entzogen; sie sind weder unter Art. 42 noch unter eine der anderen Bestimmungen des VII. Abschnitts zu rubrizieren; vgl. die Ausführungen des Präsidenten des Reichs-Eisenbahnamtes Schulz in den Reichstagssitzungen v. 21. März 1901 St.B. 2086, v. 3. März 1903 St.B. 8345 A und v. 1. Febr. 1908 St.B. 2817 C.

Artikel 43.

Es sollen demgemäß in tunlichster Beschleunigung übereinstimmende Betriebseinrichtungen getroffen, insbesondere gleiche Bahnpolizei-Reglements eingeführt werden. Das Reich hat dafür Sorge zu tragen, daß die Eisenbahnverwaltungen die Bahnen jederzeit in einem die nötige Sicherheit ge-

während baulichen Zustande erhalten und dieselben mit Betriebsmaterial so ausrüsten, wie das Verkehrsbedürfnis es erheischt.

I. Die für das Reich begründeten Rechte und Pflichten.

Auf Grund des Art. 43 hat der Bundesrat eine Anzahl reglementarischer Bestimmungen erlassen, darunter die mit Strafvorschriften ausgestatteten Bahnpolizei-Reglements, an deren Stelle später die Betriebsordnung für die Haupteisenbahnen Deutschlands v. 5. Juli 1892 R.G.Bl. S. 691 getreten ist. Die Gültigkeit dieser Vorschriften ist in der Praxis unbezweifelt; vgl. die Entsch. des Reichs-Oberhandelsgerichts Bd. 21 S. 61, des Reichsgerichts v. 24. März 1884 (Strff. Bd. 10 S. 326) und des Kammergerichts v. 23. Nov. 1899 Bd. 19 S. 353 — in der Literatur bestritten; für die Gültigkeit ist insbesondere Arndt S. 309 und Kommentar S. 263, Zorn II S. 304, Löning Verwaltungsrecht S. 623 — dagegen die herrschende Meinung, insbesondere Laband III S. 112, v. Seydel S. 274, Eger Handbuch des preußischen Eisenbahnrechts 1886 S. 60 A. 8, Hänel Studien II S. 73 auf Grund der von der herrschenden Meinung vertretenen Ansicht, daß der Bundesrat ohne eine spezielle reichsgesetzliche Ermächtigung nicht zum Erlaß von sogen. Rechtsvorschriften, d. h. von Bestimmungen, die Rechte und Pflichten für das Publikum begründen, ermächtigt ist. Der ersteren, durch eine Jahrzehnte lange Verwaltungspraxis bestätigten Ansicht ist beizutreten; vgl. die Ausführungen zu Art. 7 A III S. 216 ff. Daß das Reich und nicht die Einzelstaaten zum Erlaß dieser Vorschriften kompetent ist, geht zwar aus dem Wortlaut des Art. 43 Satz 1 nicht ohne weiteres hervor, weil im Hinblick auf das Wort „demgemäß" das Subjekt des Art. 42 auch für den 1. Satz des Art. 43 zu ergänzen ist. Aber eine vertragsmäßige Verpflichtung der Bundesstaaten, auf die der Wortlaut, für sich allein betrachtet, vielleicht hinweisen könnte, ist durch den allgemeinen Charakter der Reichsverfassung ausgeschlossen, abgesehen davon, daß im zweiten Satz dem Reich Befugnisse und Pflichten, die auf demselben Gebiet liegen, ausdrücklich übertragen sind und es durchaus unwahrscheinlich ist, daß beabsichtigt war, die Erfüllung der aus dem ersten Satz für die Bundesstaaten sich ergebenden Verpflichtungen unter andere staatsrechtliche Normen zu stellen und bezüglich der Kompetenz des Reichs anders zu behandeln als die im ersten Satz ausgesprochene Verpflichtung; der bauliche Zustand der Bahnen und namentlich ihre Ausrüstung mit Betriebsmaterial bildet einen Bestandteil der Betriebseinrichtungen und der Bundesrat hat seine Verordnungen (Bau- und Betriebsordnung, Signalordnung usw.) stets auf die Art. 42, 43 in ihrer Gesamtheit gestützt, ohne einen Unterschied für die Kompetenz des Reichs in Ansehung des ersten und zweiten Satzes anzuerkennen. In der Fassung der Art. 42, 43 ist nur eine stilistische Ungenauigkeit zu finden; der Sinn ist dahin zu verstehen, daß die Bundesregierungen verpflichtet sind, und diese Verpflichtung ist wie alle anderen den Bundesregierungen durch die Reichsverfassung auferlegten Pflichten dem Reiche gegenüber begründet; das Reich hat also die Erfüllung der Pflicht zu fordern; vgl. Art. 42 S. 530 f. Auch der Umstand, daß Art. 43 durch die Fassung „gleiche Bahnpolizei-Reglements" auf eine Mehrheit von Reglements hinweist, ist nur als eine stilistische Ungenauigkeit anzusehen. Mindestens kann man annehmen, daß die Verpflichtung „gleiche Bahnpolizei-Reglements und übereinstimmende Betriebs-

einrichtungen einzuführen" die Verpflichtung zur Einführung der vom Bundesrat beschlossenen Betriebseinrichtungen und Bahnpolizei-Reglements in sich begreift, also im Verhältnis zu letzterer staatsrechtlicher Pflicht nicht ein anderer, sondern nur ein weiterer Begriff ist. Es ist keine Änderung, sondern eine durch Art. 7 Ziff. 2 R.V. gerechtfertigte Ausführung der Art. 42, 43, wenn der Bundesrat, statt von den Bundesregierungen zu fordern, daß sie übereinstimmende Betriebseinrichtungen und gleiche Bahnpolizei-Reglements einführen, alsbald die einzuführenden Bestimmungen selbst erläßt. Die gegenteilige Ansicht würde zu der Konsequenz führen, daß der kleinste Bundesstaat die Einführung ablehnen könnte und erst durch einen vom Bundesrat auf Grund des Art. 7 Ziff. 3 zu fassenden Beschluß dazu genötigt werden müßte. Dann würde auf einem staatsrechtlich nicht gebotenen und unter politischen Gesichtspunkten unerwünschten Umwege, der mindestens eine nicht notwendige Komplizierung des Geschäftsgangs bedeuten würde, das Verfahren schließlich doch damit enden, daß die Einführung der erforderlichen technischen Einrichtungen auf einem Mehrheitsbeschlusse des Bundesrats beruht. Daß die Kompetenz des Bundesrats zur Ausführung dieser Bestimmungen nicht von dem Erlaß eines Reichs-Eisenbahngesetzes abhängig ist, hat insbesondere der Abg. Miquel in der Reichstagssitzung v. 21. April 1870 St.B. II 784 anerkannt.

II. Der technische Inhalt des Art. 43.

Art. 43 bezweckt die Einheit und eine Garantie der zur Sicherheit für Menschen und Güter erforderlichen Bahneinrichtungen, wie Art. 44 eine Garantie für die Beschleunigung und quantitative Leistungsfähigkeit des Bahnverkehrs und Art. 45, 46 eine Garantie für möglichst günstige und gleichmäßige wirtschaftliche Transportbedingungen zum Gegenstande haben. Der Inhalt des Art. 43 wird erschöpft, wenn man aus ihm einen Hinweis auf alle Einrichtungen des Bahnbetriebes entnimmt, welche die Sicherheit nicht nur der zu befördernden Personen und Güter, sondern die Sicherheit aller mit dem Bahnbetriebe überhaupt in Berührung kommenden Personen und Güter betreffen. Dann erübrigt sich eine Unterscheidung der durch den 1. und 2. Satz des Art. 43 bezeichneten technischen Materien. Eine solche Unterscheidung würde auch nicht mit Sicherheit festzustellen sein. Der im 1. Satz gewählte Ausdruck „Betriebseinrichtungen" ist technisch so umfassend, daß im Verhältnis zu diesem Begriff der im 2. Satz genannte „bauliche Zustand" der Bahnen und ihre Ausrüstung mit Betriebsmaterial ebenso wie die im 1. Satz genannten Bahnpolizei-Reglements nur als Beispiel aufzufassen ist. Aus Art. 43 ergibt sich ein Aufsichtsrecht des Reichs über den baulichen Zustand der Strecken und Bahnhöfe und über die Ausrüstung der Bahnen mit Betriebsmitteln (vgl. die Erklärung des Präsidenten des Reichs-Eisenbahnamts Schulz v. 1. Febr. 1908 St.B. 2824 B. C.), nicht aber auch über die Beamtenbesoldungen und die Entlohnung der Arbeiter; vgl. Art. 42 S. 533.

Artikel 44.

Die Eisenbahnverwaltungen sind verpflichtet, die für den durchgehenden Verkehr und zur Herstellung ineinander greifender Fahrpläne nötigen Personenzüge mit entsprechender Fahrgeschwindigkeit, desgleichen die zur

Bewältigung des Güterverkehrs nötigen Güterzüge einzuführen, auch direkte Expeditionen im Personen- und Güterverkehr, unter Gestattung des Überganges der Transportmittel von einer Bahn auf die andere, gegen die übliche Vergütung einzurichten.

Art. 44 bildet insofern eine Ergänzung zu Art. 43, als in letzterer Bestimmung vorzugsweise an die Anwendung der durch den Eisenbahnverkehr hervorgerufenen Gefahren, im Art. 44 dagegen an die qualitative und quantitative Leistungsfähigkeit der Bahnen zur Bewältigung der Bedürfnisse des Verkehrs gedacht ist. Die eine wie die andere Bestimmung dient der Herstellung der technischen Einheit im Eisenbahnwesen des Reichs und deshalb bilden beide Bestimmungen eine Konsequenz des im Art. 42 ausgesprochenen Grundsatzes, daß die deutschen Bahnen wie ein einheitliches Netz verwaltet werden sollen.

Entsprechend dem Art. 43 sind die durch Art. 44 den Bahnverwaltungen auferlegten Pflichten ebenfalls dem Reiche gegenüber zu erfüllen. Maßgebend ist auch hier § 5 Ziff. 2 des Ges. v. 27. Juni 1873 R.G.Bl. S. 165, wonach dem Reichs-Eisenbahnamt den Privatbahnen gegenüber Zwangsbefugnisse zustehen, während den Staatsbahnen gegenüber zunächst die Vermittelung der Landesregierung nachgesucht und nötigenfalls der Streit durch Beschluß des Bundesrats auf Grund des Art. 7 Ziff. 3 R.V. erledigt werden muß.

Durch die Machtbefugnisse des Reichs soll in erster Reihe eine partikularistische Handhabung des Eisenbahnwesens verhindert werden; nur insofern besteht ein besonderes Bedürfnis, die Möglichkeit eines Eingreifens für das Reich zu schaffen; denn innerhalb der Einzelstaaten können die Landesregierungen kraft der ihnen über das Eisenbahnwesen verbliebenen Staatshoheitsrechte dafür Sorge tragen, daß den Bedürfnissen des Verkehrs Genüge geschieht. Deshalb ist im Art. 44 des „durchgehenden", d. h. des über das Streckengebiet einer Bahnverwaltung hinausgehenden Verkehrs und der „ineinandergreifenden", d. h. der von verschiedenen Eisenbahnverwaltungen aufgestellten Fahrpläne gedacht.

Artikel 45.

Dem Reiche steht die Kontrolle über das Tarifwesen zu. Dasselbe wird namentlich dahin wirken:

1. daß baldigst auf allen Deutschen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt werden;
2. daß die möglichste Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife erzielt, insbesondere, daß bei größeren Entfernungen für den Transport von Kohlen, Koks, Holz, Erzen, Steinen, Salz, Roheisen, Düngungsmitteln und ähnlichen Gegenständen ein dem Bedürfnis der Landwirtschaft und Industrie entsprechender ermäßigter Tarif, und zwar zunächst tunlichst der Einpfennig-Tarif eingeführt werde.

I. Die durch Art. 45 für das Reich begründeten Befugnisse.
II. Übereinstimmende Betriebsreglements.
III. Herabsetzung und Gleichmäßigkeit der Tarife.

I. Die durch Art. 45 für das Reich begründeten Befugnisse.

Art. 45 betrifft die Betriebsreglements, denen jetzt die Verkehrsordnung entspricht, und die Tarife. Die Verkehrsordnung regelt die geschäftlichen Bedingungen, unter denen die Eisenbahnverwaltung die Beförderung von Personen und Gütern übernimmt, abgesehen von dem in dem Tarif zum Ausdruck kommenden Entgelt. Tarife und Verkehrsordnung stehen also im inneren Zusammenhang. Sie bilden zusammen den ein für alle Male, d. h. für alle gleichartigen Fälle normierten Inhalt der von der Eisenbahnverwaltung abzuschließenden Beförderungsverträge, und Art. 45 schließt sich mithin organisch an die den technischen Teil des Bahnwesens regelnden Bestimmungen der Art. 43, 44 an, wobei Art. 44 mit seinem auf Beschleunigung des Verkehrs und möglichst umfangreiche Leistungsfähigkeit der Bahnen abzielenden Inhalt schon zu dem rein wirtschaftliche Fragen, nämlich die Einheit der Wirtschaftspolitik des Eisenbahnwesens betreffenden Art. 45 überleitet. Dabei ist ein wesentlicher Unterschied festzustellen. Während die anderen Bestimmungen, wie in der Praxis anerkannt ist, dem Reich Zwangsbefugnisse gewähren, gilt dasselbe nicht vom Art. 45, der nur ein Einwirkungsrecht für das Reich vorsieht. Dies ergibt sich klar aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung; vgl. die Ausführungen der Abg. Michaelis und Miquel und namentlich die Erwiderung des Präsidenten Delbrück in der Sitzung des konst. Reichstags v. 1. April 1867 St.B. 507, ferner den Bericht der Petitionskommission v. 25. Mai 1872 Anl. Bd. 3 S. 462 ff. Nr. 100 und St.B. v. 1872 S. 853 ff. Die dort St.B. 858 vom Präsidenten Delbrück ausgesprochene Ansicht, daß, wenn auch nicht der Reichskanzler, sodoch der Bundesrat in Tariffragen eine entscheidende Instanz bilde, ist nicht wörtlich zu verstehen. Mindestens de iure ist der Bundesrat nicht die entscheidende Instanz. Er ist es vielleicht de facto; zumal wenn er mit den größeren Eisenbahnverwaltungen einig ist, werden sich die widerstrebenden kleineren Verwaltungen nicht leicht seinem tatsächlichen Einfluß entziehen können; vgl. die Ausführungen des Bundeskommissars bei der Beratung eines i. J. 1868 von den Abg. Harkort und Becker gestellten Antrages auf baldige Einführung des Einpfennig-Tarifs und die Verhandlungen von 1874/75 S. 11, 19 ff. Überall ist dort anerkannt, daß ein Zwang seitens des Reichs in Fragen der Tarifpolitik ausgeschlossen ist. Das Reich hat das Recht von den Tarifen Kenntnis zu nehmen, und wenn die Organe des Reichs die Überzeugung gewinnen, daß die Tarifpolitik der Bahnverwaltungen sich von der durch Art. 45 vorgezeichneten Linie entfernt, so ist es ihre Pflicht, ihren tatsächlichen Einfluß dahin wirken zu lassen, daß die Tarifpolitik wieder das Programm des Art. 45 annimmt. Auch würde eine solche Einwirkung geboten sein, wenn die Bahnverwaltungen ungleichmäßige Tarife einführen mit der Tendenz die Zollpolitik des Reichs dadurch zu durchkreuzen, daß sie für die vom Ausland eingeführten oder nach dem Ausland ausgeführten Produkte bis zur Grenze Differentialtarife zulassen, die wie Zollermäßigungen oder Exportprämien wirken; vgl. die Ausführungen des Ministers Maybach in den Sitzungen des preuß. Abgeordnetenhauses v. 8. u. 11. Nov. 1879, v. Poschinger Aktenstücke I S. 298. Aber vorschreiben darf das Reich in dieser Beziehung den Einzelstaaten und deren Bahnverwaltungen nichts, abgesehen von dem Ausnahmefall der

Notstandstarife nach Art. 46 R.V., und deshalb können nach außen die Organe des Reichs eine Verantwortung für die Tarifpolitik der Bahnverwaltungen weder übernehmen noch darf ihnen eine solche Verantwortung auferlegt werden; ebenso Laband III S. 116ff., Zorn II S. 310, Hänel Staatsrecht I S. 657ff. und v. Seydel S. 277ff. Den gleichen Standpunkt hat die Reichsverwaltung auch in neuerer Zeit festgehalten; vgl. die Ausführungen des Präsidenten des Reichs-Eisenbahnamtes Schulz in der Reichstagssitzung v. 9. März 1900 St.B. 4702. In Ansehung der Privatbahnen hat Fürst Bismarck in einem Zirk-Schreiben an die deutschen Bundesregierungen v. 29. Jan. 1869 (v. Poschinger Aktenstücke I S. 123) empfohlen, die Durchführung des im Art. 45 vorgesehenen Einpfennig-Tarifs in geeigneten Fällen zu einer Bedingung der Konzessions-Erteilung zu machen. Natürlich versagt dieses Mittel gegenüber den Staatsbahnen. Ob es auf Grund des Art. 4 Ziff. 8 zulässig wäre, die Tarife im Wege eines Reichsgesetzes zu regeln, ist eine andere Frage; Fürst Bismarck hat sie in mehreren Schreiben an den Bundesrat und an preußische Staatsminister i. J. 1879 bejaht; vgl. v. Poschinger Fürst Bismarck als Volkswirt I S. 187, 199 und Aktenstücke I S. 301ff.

II. Übereinstimmende Betriebsreglements.

Maßgebend ist jetzt die Verkehrsordnung v. 26. Okt. 1899 R.G.Bl. S. 557, die vom Bundesrat unter Berufung auf Art. 45 erlassen worden ist. In Ansehung der Gültigkeit der Verkehrsordnung bleiben zwei Fragen zu beantworten, einmal die Frage der Kompetenz des Reichs und bei deren Bejahung noch die Frage der Kompetenz des Bundesrats. Der Bundesrat hat die Verordnung unter Berufung auf Art. 45 erlassen. Die Kompetenz des Reichs ist deshalb auf diese Bestimmung und nicht etwa auf das Handelsgesetzbuch gegründet worden, das an einigen Stellen auf die Verkehrsordnung verweist. Wie zu I dargelegt, besitzt das Reich nach dem vom Bundesrat selbst eingenommenen Standpunkt kein Recht zu Anordnungen auf dem Gebiete der Tarifpolitik, sondern nur das Recht zur Kontrolle und zu einer „Einwirkung." Dieser Auffassung allein entspricht der Wortlaut des Art. 45 und der Wortlaut des Art. 45 verlangt es, daß dasselbe für die Betriebsreglements gilt, da Tarife und Betriebsreglements in gleicher Abhängigkeit von dem die Kompetenz des Reichs regelnden Vordersatz des Art. 45 stehen; darauf deutet auch eine Äußerung des Abg. Michaelis in der Sitzung des konst. Reichstags v. 1. April 1867 St.B. 504 hin. Die Zuständigkeit des Reichs zum Erlaß der Verkehrsordnung kann also nicht unmittelbar auf Art. 45 gestützt werden. Wenn gleichwohl der Bundesrat die Zuständigkeit des Reichs auf Grund des Art. 45 in Anspruch nimmt, so bleibt als einzige Lösung die Annahme übrig, daß dem Reich die Kompetenz von sämtlichen an sich zuständigen Bundesregierungen übertragen ist. Dabei handelt es sich aber nicht um einen der Fälle, in denen der Bundesrat die Verordnung nicht selbst erläßt, sondern nur vermittelt, daß in allen Bundesstaaten übereinstimmende Verordnungen erlassen werden. Dies ist stets zulässig, auch in Angelegenheiten bei denen die Kompetenz des Reichs überhaupt nicht berührt wird. Wäre ein solcher Fall hier gegeben, so könnte es nicht der Bundesrat sein, der die Verkehrsordnung erläßt. Vielmehr kann man davon ausgehen, daß es dem klaren Zweck und Sinn des Art. 45 nicht widerspricht, wenn die Landesregierungen auf eine ihnen an sich noch

zustehende Kompetenz zugunsten des Bundesrats freiwillig und übereinstimmend — natürlich nicht etwa durch Mehrheitsbeschluß — verzichten. Dies ist kein Widerspruch zu Art. 45, sondern nur eine Verwirklichung des im Art. 45 aufgestellten Programms. Eine andere Frage ist es, ob ein solcher Verzicht auf die eigene Kompetenz mit der Landesverfassung der Einzelstaaten im Einklang steht. Da nun der Erlaß der für den Betrieb der Bahnen erforderlichen Reglements nicht Sache der Gesetzgebung ist — sonst wären es eben Gesetze und nicht Reglements — sondern nur ein Akt der Staatsregierung ist, so stets nicht entgegen, daß die Regierungen unter der Voraussetzung allseitiger Übereinstimmung sich auf die übertragung ihres Rechts an den Bundesrat einigen. Der Einwand, daß auch durch einen freiwilligen Entschluß sämtlicher Bundesregierungen die Reichsverfassung nicht geändert werden könne und daß es einer Änderung der Verfassung gleichkomme, wenn der Bundesrat auf Grund des Art. 45 eine Kompetenz ausübe, die ihm nach dem Wortlaut dieses Artikels unzweifelhaft nicht zusteht, ist zwar nicht von der Hand zu weisen, aber die Verfassung wird ihrem Geiste nach nicht verletzt, weil nur der Erfolg erreicht wird, den Art. 45 offensichtlich erstrebt. In Konsequenz der Auffassung, daß die Verkehrsordnung auf Art. 45 R.V. zurückzuführen ist, erstreckt sie sich nicht auf Bayern, das nach Art. 46 ein auch den Art. 45 umfassendes Reservat auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens hat. Dem Erfordernis der Einheit ist dadurch Rechnung getragen, daß für Bayern u. d. 16. Dez. 1899 (Verordnungsblatt S. 81) eine Verkehrsordnung mit dem gleichen Inhalt erlassen ist; vgl. Laband III S. 121.

Steht aber die Kompetenz des Reichs fest, so ist auch die Kompetenz des Bundesrats, für das Reich die Verkehrsordnung im Wege der Verordnung zu erlassen begründet. Die Bestimmung des Art. 4 Ziff. 8, wonach dem Reich die „Gesetzgebung über das Eisenbahnwesen" zusteht, kommt deshalb nicht in Betracht, weil sie nur die Aufgabe hat, die Kompetenz des Reichs von der Kompetenz der Einzelstaaten abzugrenzen. Art. 45 weist schon durch das Wort „Reglement" auf eine im Wege der Verordnung zu treffende Festsetzung hin. Als dann das neue Handelsgesetzbuch erlassen wurde, war die alte Verkehrsordnung bereits in Kraft und wurde ungeachtet ihrer nur administrativen Basis vom Handelsgesetzbuch sanktioniert, indem in §§ 453 Ziff. 3 u. Abs. 2, 454, 459 Ziff. 6, 460 Abs. 1, 462, 463, 464, 465 Abs. 2, 466 Abs. 2 u. 3, 471 Abs. 1, 472, 473 Abs. 1 auf die Verkehrsordnung als auf eine das Handelsgesetzbuch ergänzende Rechtsnorm verwiesen wurde. Darin liegt zugleich der gesetzliche Ausdruck dafür, daß Veränderungen der Verkehrsordnung auf demselben Wege erfolgen können, auf dem die zur Zeit der Emanation des Handelsgesetzbuchs bestehende Verkehrsordnung erlassen ist. Demgemäß ist in der Denkschrift zum Handelsgesetzbuch (vgl. Einleitung zum 7. Abschnitt) bemerkt, daß die Verkehrsordnung nicht als Ergänzungsgesetz zum Handelsgesetzbuch, sondern auf dem Wege einer Verordnung erlassen werden sollte. Im übrigen wird in Konsequenz des zu Art. 7 A III S. 216 ff. dargelegten Standpunktes angenommen, daß der Bundesrat auch zum Erlaß von Verordnungen, die einen das Publikum berechtigenden und verpflichtenden Inhalt haben, auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 befugt ist, sofern es sich lediglich um Ausführungsvorschriften handelt. Die Verkehrsordnung ist als Ausführungsvorschrift zu Art. 45 R.V. erlassen,

wie der Wortlaut ihres Eingangs ergibt. Deshalb erübrigt sich die Frage, ob ihr auch die Eigenschaft einer Ausführungsvorschrift zum Handelsgesetzbuch zugesprochen werden könnte. Durch die ausdrückliche Anerkennung im Handelsgesetzbuch aber wird dem Einwand vorgebeugt, daß diese vom Bundesrat erlassene Verordnung in eine reichsgesetzlich geregelte Materie, nämlich das Handelsrecht, eingreife. Daß im übrigen durch die neuen Bestimmungen des Handelsgesetzbuchs an der auf der Reichsverfassung beruhenden Kompetenz des Bundesrats zum Erlaß der Verkehrsordnung nichts geändert wird, ist auch in der Denkschrift des Reichs-Justizamts zum Handelsgesetzbuch S. 272 anerkannt. Gegen die Gültigkeit der Verkehrsordnung ist insbesondere Laband III S. 121 ff. und in d. D.Jur.Zeit. 1900 S. 309 sowie 1901 S. 61 auf Grund seiner Anschauung, daß der Bundesrat ohne besondere gesetzliche Ermächtigung Rechtsvorschriften nicht erlassen dürfe; für die Gültigkeit ist Arndt Kommentar S. 268 und Harburger, Kaufmann, Mode, letztere drei in d. D.Jur.Zeit. 1901 S. 59, 185; 1904 S. 1084 auf Grund der Ansicht, daß im Handelsgesetzbuch dem Bundesrat stillschweigend die Ermächtigung gegeben sei, die Verkehrsordnung als Ausführungsvorschrift zum Handelsgesetzbuch zu überlassen, (ebenso auch Reincke S. 224 f.) eine Anschauung, die allerdings mit dem eigenen, im Eingang der Verkehrsordnung zum Ausdruck kommenden Standpunkt des Bundesrats nicht im Einklang steht.

Die Erstreckung des bayrischen Reservats auf die Verkehrsordnung hat nominell zur Folge, daß die im Handelsgesetzbuch angeführten Ergänzungsvorschriften, je nach dem Landesrecht, das anzuwenden ist, verschieden lauten können. Aber hieraus ergibt sich kein staatsrechtliches Bedenken. Derselbe Fall ist überall gegeben, wo auf dem Gebiete des reichsgesetzlich geregelten Privatrechts die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung für ergänzende Vorschriften erhalten ist.

III. Die Herabsetzung und Gleichmäßigkeit der Tarife.

Der Bestimmung des Art. 45 Ziff. 2 über die Tarifpolitik der Bahnverwaltungen liegen zwei einander widerstreitende Prinzipien zugrunde, zwischen denen offenbar die mittlere Linie gesucht und auch gefunden worden ist. Bei der Emanation der Reichsverfassung herrschte schon die vom Fürsten Bismarck oft kundgegebene Anschauung vor, daß die Eisenbahnen nicht lediglich ein Gegenstand finanzieller Ausbeutung sein dürften und nicht dazu bestimmt seien, daß durch ihre Verwaltung unter fiskalischen Gesichtspunkten der höchstmögliche Nutzen herausgeschlagen würde, sondern im Dienst des allgemeinen Verkehrs ständen und den wirtschaftlichen Interessen aller Kreise der Bevölkerung gerecht werden müßten; vgl. Fürst Bismarck in der Sitzung des Abgeordnetenhauses v. 26. April 1876 St.B. 1047 und v. Poschinger Fürst Bismarck als Volkswirt I S. 187. Auf diesem Standpunkt beruht die Einführung der Bestimmung, welche die möglichste Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife zum Ziele hat. Andererseits konnte nicht daran gedacht werden, den Gewinn, den die Eisenbahnen bisher abwarfen, durch die erzwungene Einführung einer bis auf die Selbstkosten herabgehenden Ermäßigung der Tarife aufzuheben, zumal damals die Bahnbetriebe noch zum wesentlichen Teil Privatunternehmungen waren und deshalb besorgt werden mußte, daß das für diese Betriebe an sich zur Verfügung stehende beweg-

liche Kapital sich anderen Unternehmungen zugewendet haben würde, wenn die Reichspolitik rigoros in die Tariffestsetzungen eingegriffen hätte.

Aus diesen Anschauungen heraus ist die Bestimmung des Art. 45 über das Tarifwesen entstanden, die weniger einen bestimmten Rechtssatz enthält als ein Programm für die Reichspolitik auf diesem Gebiet. Das Reich soll die Zentralstelle sein, von der aus gewacht wird, daß aus Rücksicht auf den fiskalischen Nutzen nicht die wirtschaftlichen Interessen des Publikums geschädigt werden. Deshalb findet kein Zwang statt, denn dies wäre eine Verfügung über fremde Kassen, sondern nur eine Einwirkung, und diese Einwirkung ist ein relativ unsicherer Faktor, weil bei der Vielgestaltigkeit und unausgesetzten Wandlungsfähigkeit der wirtschaftlichen Situation mit bestimmten Größen und Zahlen zu operieren von Hause aus vergeblich war; es blieb nur übrig, einen Grundsatz aufzustellen, der ein Versprechen ist, und seine Ausführung der bona fides der Reichsorgane zu überlassen.

Daß das Reich, wenn es überhaupt Stellung zur Tarifpolitik nimmt, nur an der Herabsetzung der Tarife interessiert ist, hat Fürst Bismarck in einem Votum v. 4. Febr. 1875 ausdrücklich anerkannt; vgl. v. Poschinger Aktenstücke I S. 197. Wie weit die Erzielung der Gleichmäßigkeit und die Herabsetzung der Tarife möglich ist, hängt von der jeweiligen wirtschaftlichen Lage ab. Der Bundesrat regt an und wirkt nach Maßgabe seines tatsächlichen Einflusses ein. Die schließliche Entscheidung aber liegt de iure bei den Bahnverwaltungen selbst. Der Begriff der „größeren Entfernung" ist relativ; auch dafür läßt sich kein allgemeiner Grundsatz aufstellen. Auf denselben Gesichtspunkt ist die Aufnahme des Wortes „tunlichst" zurückzuführen, das für die Einführung des Einpfennig-Tarifs an Stelle einer bestimmten Zeitgrenze die Rücksicht auf die wirtschaftliche Lage vorschreibt.

Welche Kategorie von Waren sich den im Art. 45 als Beispielen aufgezählten Rohprodukten als „ähnliche Gegenstände" anschließt, ergibt sich aus den Kriterien, die für die im Art. 45 genannten Produkte gleichartig sind. Es handelt sich nämlich durchweg um Waren, die bei verhältnismäßig hohem Gewicht einen verhältnismäßig niedrigen Wert haben, und entsprechend ist der Begriff der „ähnlichen Gegenstände" zu bestimmen. Unter einem dem Bedürfnis der Landwirtschaft und Industrie entsprechend ermäßigten Tarif ist ein Tarif zu verstehen, der soweit ermäßigt ist, als es mit der Ertragsfähigkeit der Eisenbahnunternehmungen noch vereinbar ist. Landwirtschaft und Industrie sind genannt, weil es sich um Rohprodukte handelte und weil diese beiden Erwerbszweige das größte Interesse an der möglichst niedrigen Tarifierung der genannten Rohprodukte haben. Von dem Zwischenhandel gilt dasselbe nicht unbedingt; er kann durch Rücksichten auf den Wettbewerb gleichartiger Handelsstätten auch ein Interesse an hoher Tarifierung haben. Das Wort „tunlichst" soll auch der Möglichkeit einer der Verschiedenartigkeit der wirtschaftlichen Lage der einzelnen Bahnen entsprechenden Ungleichmäßigkeit der Tarifherabsetzung Rechnung tragen; vgl. die Äußerung des Abg. Michaelis in der Sitzung des konst. Reichstags v. 1. April 1867 St.B. 505. Unter Einpfennig-Tarif ist der Satz von 1 ₰ für Zentner und deutsche Meile zu verstehen; dieser Satz verhält sich also zu dem jetzt üblichen Tonnen-Kilometer-Satz wie 7,5 : 20 oder wie 1 : 2⅔. Auch Bestrebungen auf Verbilligung der Personentarife liegen im Rahmen des Art. 45, wie aus der allgemeinen Fassung der Ein-

gangsworte der Ziff. 2 hervorgeht, wenngleich die Ermäßigung der Gütertarife vorzugsweise in Aussicht genommen war; dies hat der Präsident des Reichs-Eisenbahnamts in der Reichstagssitzung v. 24. Febr. 1897 anerkannt.

Für Württemberg wurde die Gültigkeit der Bestimmung über das Tarifwesen von Anfang an eingeschränkt. In dem Vertrage mit Württemberg v. 25. Nov. 1870 B.G.Bl. S. 657 ist unter Ziff. 2 bemerkt:

„Zu Art. 45 der Verfassung wurde anerkannt, daß auf den württembergischen Eisenbahnen bei ihren Bau-, Betriebs- und Verkehrsverhältnissen nicht alle in diesem Artikel aufgeführten Transportgegenstände in allen Gattungen von Verkehren zum Einpfennig-Satz befördert werden können."

J. J. 1876 einigten sich die Bundesstaaten über eine Reihe von Grundsätzen, die sie auf ihren eigenen Bahnen und unter Anwendung der ihnen durch die Landesgesetze und Konzessionsurkunden verliehenen Machtbefugnisse auch auf den in ihrem Gebiet gelegenen, von Privatunternehmern betriebenen öffentlichen Bahnen für die Regelung des Tarifwesens einführen wollten, und der Bundesrat hat in seiner Sitzung v. 13. Dez. 1876 beschlossen, daß vom Standpunkt des Reichs gegen die Einführung dieses Tarifschemas mit gewissen vom Bundesrat bezeichneten, auf Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife abzielenden Einschränkungen nichts zu erinnern sei; vgl. Laband III S. 125 und v. Rönne II 1 S. 322 A. 5; über die auf Schaffung eines einheitlichen deutschen Güterfrachttarifsystems gerichtete, nicht geglückte Aktion des Fürsten Bismarck v. J. 1879 vgl. v. Jagemann S. 167.

Artikel 46.

Bei eintretenden Notständen, insbesondere bei ungewöhnlicher Teuerung der Lebensmittel sind die Eisenbahnverwaltungen verpflichtet, für den Transport, namentlich von Getreide, Mehl, Hülsenfrüchten und Kartoffeln, zeitweise einen dem Bedürfnis entsprechenden, von dem Kaiser auf Vorschlag des betreffenden Bundesrats-Ausschusses festzustellenden, niedrigen Spezialtarif einzuführen, welcher jedoch nicht unter den niedrigsten auf der betreffenden Bahn für Rohprodukte geltenden Satz herabgehen darf.

Die vorstehend, sowie die in den Artikeln 42 bis 45 getroffenen Bestimmungen sind auf Bayern nicht anwendbar.

Dem Reiche steht jedoch auch Bayern gegenüber das Recht zu, im Wege der Gesetzgebung einheitliche Normen für die Konstruktion und Ausrüstung der für die Landesverteidigung wichtigen Eisenbahnen aufzustellen.

I. Notstandstarif.

Über die Frage, ob ein Notstand vorhanden ist, ob gegebenenfalls ein Notstandstarif eingeführt und wie hoch er festgesetzt werden soll, entscheidet nur die Reichsverwaltung im Einvernehmen mit dem Bundesratsausschuß für Eisenbahnen, Post und Telegraphen. Da der Ausschuß nach der Verfassung nur ein Vorschlagsrecht hat, ist die Reichsverwaltung nicht verpflichtet, den Vorschlag anzunehmen, aber ohne Vorschlag kann die Anordnung nicht ergehen. Für die Höhe des Tarifs ist als Minimum der niedrigste auf der betreffenden Bahn für Rohprodukte geltende Satz bestimmt.

Die Bahnverwaltungen sollen nicht gezwungen werden mit positivem Schaden die Beförderung zu übernehmen. Da die Selbstkosten sich schwer berechnen lassen, soll das Maß aus der Erfahrung genommen werden, welche die Bahnverwaltungen mit ihren bisherigen Sätzen gemacht haben, und man ist davon ausgegangen, daß die Bahnverwaltungen mit ihrem Rohproduktenstarif schon soweit herabgegangen sind, als es ihnen möglich ist; vgl. Reichstagssitzung v. 1. April 1867 St.B. 505. Für den Begriff des Notstandes ist durch die Erwähnung der Teuerung von Lebensmitteln das wichtigste Beispiel gegeben. Auch eine Futternot kann ein Notstand sein. Als i. J. 1897 die Petroleumpreise unter dem Einfluß der Standard Oil Company ungewöhnlich stiegen, wurde für die Einfuhr russischen Petroleums auf den preußischen Staatsbahnen der billigste Ausnahmetarif gewährt; vgl. Reichstagssitzung v. 10. Dez. 1897 St.B. 126. Mangels einer besonderen Bestimmung der Verfassung ist anzunehmen, daß der Notstandstarif auf demselben Wege außer Kraft gesetzt wird, auf dem die Anordnung zustande gekommen ist. Die Anordnung ist an die Bahnverwaltungen gerichtet und ihre Durchführung ist nötigenfalls von den Landesregierungen zu erzwingen.

II. Das bayrische Reservat.

Das bayrische Reservat begründete Präsident Delbrück in der Reichstagssitzung v. 5. Dez. 1870 St.B. 70 damit, daß Bayern ein geschlossenes Staatsbahngebiet, neben dem nur eine einzige Privatbahn bestehe, damals schon besessen und deshalb für die administrativen Vorschriften, die den Inhalt des VII. Abschnitts zum größten Teil bilden, habe freie Hand behalten wollen. Sollten aber die im Art. 42—46 Abs. 2 bezeichneten Gebiete des Eisenbahnwesens einmal nicht mehr durch Verordnung, sondern gemäß Art. 4 Ziff. 8 im Wege der Reichsgesetzgebung geregelt werden, so bleibt Bayern nichtsdestoweniger auch von dieser Gesetzgebung ausgenommen, weil das Reservat im Art. 4 Ziff. 8 ebenfalls ausgesprochen ist. Das Reservat bezieht sich nicht auf Art. 41, 46 Abs. 3 und 47. Soweit Bayern nicht beteiligt ist, können die im Art. 46 Abs. 3 gegebenen Vorschriften gemäß Art. 42, 43 auch durch Verordnung erlassen werden. Nur wenn und soweit Bayern einbezogen werden soll, ist ein Gesetz notwendig. Die für Bayern aufgestellten Normen dürfen inhaltlich nicht von denen, die für das übrige Reichsgebiet gelten, abweichen, weil sonst nicht mehr die im Art. 46 Abs. 3 vorausgesetzte „Einheitlichkeit" gewahrt wäre.

Artikel 47.

Den Anforderungen der Behörden des Reichs in betreff der Benutzung der Eisenbahnen zum Zweck der Verteidigung Deutschlands haben sämtliche Eisenbahnverwaltungen unweigerlich Folge zu leisten. Insbesondere ist das Militär und alles Kriegsmaterial zu gleichen ermäßigten Sätzen zu befördern.

Die Anforderungen können nicht nur im Kriegsfall oder im Fall der Mobilmachung, sondern auch in Friedenszeiten erhoben werden; es ist nur notwendig, daß die Anforderungen „zum Zweck der Verteidigung Deutschlands" geschehen und für diesen Zweck genügt jedes militärische Interesse;

ebenso Laband III S. 127, v. Seydel S. 282, Arndt Kommentar S. 270. Ein im konst. Reichstag (Sitzung v. 1. April 1867 St.B. 508) gestellter Antrag, daß die Beförderung von Militär und Kriegsmaterial zu ermäßigten Sätzen nur bei Kriegsgefahr erfolgen solle, wurde abgelehnt. Die Entschädigungssätze müssen für sämtliche im gegebenen Falle beteiligten Bahnverwaltungen dieselben sein; vgl. Erklärung des Präs. Delbrück in der Reichstagssitzung v. 1. April 1867 St.B. 508. Näher ausgeführt ist Art. 47 durch das Reichsges. über die Kriegsleistungen v. 13. Juni 1873 R.G.Bl. S. 129 §§ 28, 31, 33, 15 und durch das Reichsges. über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden v. 13. Febr. 1875 R.G.Bl. 1898 S. 360 § 15. Durch das letztere Gesetz wird übrigens bestätigt, daß der ermäßigte Tarif für die Marine in gleicher Weise gilt. Der Tarif wird vom Reiche einseitig festgestellt, und zwar durch den Bundesrat; vgl. §§ 57ff. der Verordnung betr. die Militär-Transport-Ordnung für Eisenbahnen v. 18. Jan. 1899 R.G.Bl. S. 84.

VIII. Post- und Telegraphenwesen.

Artikel 48.

Das Postwesen und das Telegraphenwesen werden für das gesamte Gebiet des Deutschen Reichs als einheitliche Staatsverkehrs-Anstalten eingerichtet und verwaltet.

Die im Artikel 4 vorgesehene Gesetzgebung des Reichs in Post- und Telegraphen-Angelegenheiten erstreckt sich nicht auf diejenigen Gegenstände, deren Regelung nach den in der Norddeutschen Post- und Telegraphen-Verwaltung maßgebend gewesenen Grundsätzen der reglementarischen Festsetzung oder administrativen Anordnung überlassen ist.

I. Post und Telegraphie als einheitliche Staats-Verkehrsanstalten.
II. Die Ausführung des Art. 48 Abs. 1.
III. Der Vorbehalt für reglementarische Bestimmungen.

I. Post und Telegraphie als einheitliche Staats-Verkehrsanstalten.

Zwei von einander selbständige Grundsätze sind in dem ersten Absatz des Art. 48 zum Ausdruck gebracht. Post und Telegraphie sind Staats-Verkehrsanstalten und sie werden für das ganze Reich einheitlich eingerichtet und verwaltet. Die Post und Telegraphie hat an sich nicht die Ausübung behördlicher Gewalt, nicht die Ausübung von Befugnissen, die ihrer Natur nach mit Notwendigkeit Staatshoheitsrechte sind, zum Gegenstande. Sie bezweckt die Beförderung von Nachrichten, Gütern und Personen, also Leistungen, die Gegenstand irgendeines privatwirtschaftlichen Betriebs sein könnten und es früher in erheblichem Umfange gewesen sind. An einem ungestörten Betriebe und der möglichst großen Leistungsfähigkeit der Post und Telegraphie hat aber der Staat ein starkes Interesse, einmal weil die Ausübung der Staatshoheitsrechte (Landesverteidigung, Rechtspflege, innere Verwaltung usw.) eine sichere, rasche und genaue Beförderung der Nachrichten voraussetzt und

ferner weil Verkehrsstörungen auf dem Gebiete der Post- und Telegraphie, denen der Staat mit seinen Machtmitteln leichter begegnen kann als Privatunternehmer, für die wirtschaftlichen und kulturellen Interessen der Bevölkerung so überaus schädigend wirken, daß der Staat in Mitleidenschaft gezogen wird. Post und Telegraphie sind daher zu Staatsverkehrsanstalten erklärt, d. h. der Staat hat ihre Einrichtung und Verwaltung für eigene Rechnung und durch eigene Organe übernommen, und durch die den Art. 48 ergänzende Reichsgesetzgebung sind konkurrierende Privatbetriebe grundsätzlich ausgeschlossen.

Aber im Gegensatz zu den Eisenbahnen, die auch Verkehrsanstalten und zu ihrem bei weitem überwiegenden Teile auch Staats-Verkehrsanstalten sind, ist die Post und Telegraphie in die eigene Verwaltung des Reichs übernommen und damit die Einheitlichkeit für das ganze Reich geschaffen worden. Hierfür waren zweifellos nicht fiskalische Gründe maßgebend, sondern das Bestreben, die Einrichtungen, die sich in Preußen bewährt hatten, auf das ganze Reich zu übertragen und dadurch einen in allen Teilen des Reichs gleich leistungsfähigen Betrieb herzustellen; man wollte, wie auch im zweiten Absatz des Art. 48 indirekt zum Ausdruck gebracht ist, in der Lage sein, für das ganze Gebiet des Reichs an die Traditionen des Norddeutschen Bundes und damit Preußens im Postwesen anzuknüpfen. Eine Ausnahme von dem Grundsatz der Einheitlichkeit enthält Art. 50 Abs. 4, wonach die Anstellung der bei den lokalen Betriebsstellen fungierenden Beamten den Landesregierungen zusteht, eine Bestimmung, die infolge abweichender nach Art. 50 Abs. 6 zulässiger Vertragsbestimmungen kaum noch von praktischer Bedeutung ist. Von großer praktischer Bedeutung ist dagegen eine weitere im Art. 52 festgesetzte Ausnahme von dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Post und Telegraphie. Bayern und Württemberg haben für ihr Staatsgebiet den eigenen Betrieb der Post und Telegraphie behalten. Dagegen gelten für Elsaß-Lothringen die Bestimmungen der Reichsverfassung über Post und Telegraphie nach dem Reichsges. v. 14. Okt. 1871 R.G.Bl. S. 443 uneingeschränkt.

II. Die Ausführung des Art. 48 Abs. 1.

Der Grundsatz, daß die Post und Telegraphie als einheitliche Staats-Verkehrsanstalten für das gesamte Gebiet des Reichs eingerichtet und verwaltet werden, ist näher ausgeführt zunächst im Art. 49 R.V., wonach die Einnahmen und Ausgaben des Post- und Telegraphenwesens für das ganze Reich gemeinschaftlich sind, ferner im Art. 50, wonach dem Kaiser die obere Leitung der Post- und Telegraphenverwaltung gebührt, endlich durch die das Post- und Telegraphenwesen betreffende Reichsgesetzgebung und die für diese Anstalten ergangenen einheitlichen reglementarischen und administrativen Festsetzungen. Der leitende Gedanke dieser Regelung beruht darin, daß Post und Telegraphie nicht wie andere Verkehrsanstalten als privatwirtschaftlicher Gewerbebetrieb aufgefaßt werden, dessen Geschäftsgang sich abgesehen von gewerbepolizeilichen Beschränkungen nach den Regeln des freien Vertrages, der Leistung und Gegenleistung vollzieht. Die erste Konsequenz dieser Auffassung ist die Monopolstellung der Post und Telegraphie. Nach § 1 des die Stellung der Post nach außen — im Verhältnis zum Publikum und zu anderen Staatsbetrieben — regelnden Gesetzes über das Postwesen

des Deutschen Reichs v. 28. Okt. 1871 R.G.Bl. S. 349 ist die Beförderung aller verschlossenen Briefe und aller Zeitungen politischen Inhalts, die öfter als einmal wöchentlich erscheinen, gegen Bezahlung von Orten mit einer Postanstalt nach Orten mit einer Postanstalt des In- oder Auslands auf andere Weise als durch die Post verboten. Nach Art. 2 des Reichsges. v. 20. Dez. 1899 R.G.Bl. S. 715 ist dieses Verbot auch auf verschlossene und solchen gleichzuachtende Briefe ausgedehnt, die innerhalb der Gemeindegrenzen ihres mit einer Postanstalt versehenen Ursprungsortes verbleiben. Danach besteht das Postmonopol für den ganzen Verkehr mit verschlossenen Briefen, an deren Aufgabeort sich eine Postanstalt befindet, also auch für den Ortsverkehr. Hinsichtlich der politischen Zeitungen erstreckt sich das Monopol nicht auf den zweimeiligen Umkreis ihres Ursprungsorts (§ 1 Abs. 1 des Ges. v. 28. Okt. 1871). Privatanstalten zur gewerbsmäßigen Beförderung von schriftlichen Nachrichten dürfen seit dem 1. April 1900 bei Strafe nicht mehr betrieben werden; dies bezieht sich aber nicht auf die Beförderung von unverschlossenen politischen Zeitungen im Ortsverkehr. Das Äquivalent für dieses Monopol liegt in der Bestimmung, daß die Annahme und Beförderung von Postsendungen von der Post nicht verweigert werden darf, sofern die Bestimmungen des Postgesetzes und des vom Reichskanzler über die Annahmebedingungen erlassenen Reglements beachtet sind. Auch darf keine im Gebiet des Deutschen Reichs erscheinende politische Zeitung vom Postdebit ausgeschlossen und ebensowenig darf bei der Normierung der Gebühren dafür nach verschiedenen Grundsätzen verfahren werden (§ 3). Das Briefgeheimnis darf nur in den gesetzlich bestimmten Fällen verletzt werden (§ 5). Die Post muß für die ihr eingelieferten Sendungen in gewissem Grade Garantie leisten (§ 6—15). Ferner hat die Post besondere Vorrechte, die sich auf die Befreiung von Chausseegeldern und anderen Kommunikationsabgaben, auf die Benutzung von sonst dem Verkehr nicht freigegebenen Wegen, auf die Unzulässigkeit von Pfändungen u. dergl. beziehen (§§ 16—26). Zuwiderhandlungen gegen das Monopol und die sonstigen Rechte der Post sind unter Strafe gestellt (§§ 27—46). Die Beziehungen zum Ausland sind dadurch geregelt, daß Deutschland dem Weltpostverein beigetreten ist, der nach Abänderung des Weltpostvertrages v. 15. Juni 1897 nunmehr auf dem Vertrage v. 26. Mai 1906 R.G.Bl. S. 593 beruht.

Für das Telegraphenwesen ist das Gesetz v. 6. April 1892 R.G.Bl. S. 467 maßgebend. Danach steht das Recht, Telegraphen- und Fernsprechanlagen für die Vermittelung von Nachrichten zu errichten und zu betreiben ausschließlich dem Reich zu (§ 1); einige für den allgemeinen Verkehr verhältnismäßig nicht bedeutungsvolle Ausnahmen sind durch das Gesetz zugelassen. Durch das Reichsges. v. 7. März 1908 R.G.Bl. S. 79 ist das Monopol auf die drahtlose Telegraphie ausgedehnt, wenigstens in dem Sinne, daß Anlagen dieser Art nur mit Genehmigung des Reichs errichtet und betrieben werden dürfen. Das Korrelat des Staatsmonopols liegt auch hier darin, daß jedermann gegen Zahlung der Gebühren das Recht auf Beförderung von ordnungsmäßigen Telegrammen und auf Zulassung zu einer ordnungsmäßigen telephonischen Unterhaltung durch die für den öffentlichen Verkehr bestimmten Anlagen hat. Vorrechte bei der Benutzung der dem öffentlichen Verkehr dienenden Anlagen und Ausschließungen von der Benutzung sind nur aus Gründen des öffentlichen Interesses zulässig

(§ 5). Die für die Benutzung von Reichs-Telegraphen- und Fernsprechanlagen bestehenden Gebühren können nur auf Grund eines Gesetzes erhöht werden. Ebenso ist eine Ausdehnung der gegenwärtig bestehenden Befreiungen von solchen Gebühren nur auf Grund eines Gesetzes gestattet (§ 7). Eine Verletzung des Telegraphengeheimnisses ist nur in den gesetzlich bestimmten Fällen zulässig (§ 8). Die Verletzung des Telegraphenmonopols ist unter Strafe gestellt (§ 9).

Alle diese Bestimmungen sind ein Ausfluß des in der Reichsverfassung aufgestellten Grundsatzes, daß die Post und Telegraphie als Staats-Verkehrsanstalten eingerichtet und verwaltet werden sollen. Deshalb wird ihr Betrieb nicht der freien Konkurrenz überlassen, andererseits hat jedermann einen Anspruch auf Benutzung dieser Anstalten unter Bedingungen, die von den Behörden des Reichs unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bez. vom Bundesrat oder gar im Wege der Reichsgesetzgebung festgesetzt werden. Die Post- und Telegraphenverwaltung untersteht auch bezüglich der an sich civilrechtlichen Verhältnisse zum großen Teil nicht dem gemeinen Recht. Die Postverwaltung gilt, obwohl ihr Betrieb neben der Nachrichtenbeförderung die Beförderung von Personen und Gütern zum Gegenstande hat, nicht als Kaufmann im Sinne des Handelsgesetzbuchs und die Vorschriften des Handelsgesetzbuchs über das Frachtgeschäft finden weder auf die Beförderung zu Lande noch zu Wasser Anwendung — §§ 452, 463 H.G.B. — weil für die von der Post abzuschließenden Beförderungsverträge durch gesetzliche und reglementarische Bestimmungen ein Sonderrecht geschaffen ist. Die höchste und wertvollste Bedeutung des Wortes „einheitliche Staats-Verkehrsanstalten" aber kommt in der seit dem Bestehen des Reichs verfolgten Politik zum Ausdruck, daß die Post und Telegraphie nicht unter fiskalischen Gesichtspunkten verwaltet und nicht als ein gewerblicher Betrieb behandelt wird, der nur für die Erzielung möglichst großer finanzieller Reinerträge bestimmt ist, sondern als ein Hebel, um dem Verkehr alle noch mit dem finanziellen Gleichgewicht des Reichshaushalts vereinbaren Erleichterungen zu geben. Nur diese Politik entspricht dem Geiste der Reichsverfassung; man kann sogar annehmen, daß sie eine Konsequenz des nach Art. 48 Abs. 1 geltenden Rechts ist.

III. Der Vorbehalt für reglementarische Bestimmungen.

Durch Abs. 2 wird das Gebiet der Gesetzgebung im Verhältnis zu dem der Verordnung für die Post und Telegraphie abgegrenzt, und es ist hier die Inkonsequenz festzustellen, daß auf die Bestimmung des Art. 4 Ziff. 10 in einer Form verwiesen ist, wie wenn es sich auch dort um eine Abgrenzung zwischen Gesetz und Verordnung handelte, während dem Art. 4 die Tendenz zugrunde liegt, die Kompetenz des Reichs von der der Einzelstaaten abzugrenzen. Nach dem bei Art. 7 A III S. 216 ff. vertretenen Standpunkt ist gemäß Art. 7 Ziff. 2 der Bundesrat ermächtigt, die für die Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen Verordnungen zu erlassen, ohne Rücksicht darauf, ob sie nur den inneren Geschäftsgang der Behörden betreffen oder auch für das Publikum Rechte und Pflichten bestimmen. Aber auch bei dieser Auffassung ist die Bestimmung des Art. 48 Abs. 2 nicht überflüssig. Im Verhältnis zum Art. 7 Ziff. 2 erweitert sie nämlich das Gebiet der reglementarischen Festsetzung und administrativen Anordnung, also der Verordnungsgewalt insofern, als die durch Art. 7 Ziff. 2 vor-

gesehene Beschränkung auf die Ausführung der Reichsgesetze in Wegfall gebracht ist, andererseits ist die Beschränkung auf die im Norddeutschen Bunde vorhanden gewesene Regelung bestimmt. Hierbei ist übrigens zu bemerken, daß im Art. 48 Abs. 2 der Verfassung des Norddeutschen Bundes die Bestimmung lautete: „nach den gegenwärtig in der preußischen Post- und Telegraphenverwaltung maßgebenden Grundsätzen." In dem Hinweis auf die Praxis des Norddeutschen Bundes liegt also eingeschlossen ein Hinweis auf die Praxis der preußischen Postverwaltung. Wie für alle Ressorts so steht es auch hier im freien Ermessen der Reichsverwaltung, ob sie die unbeschränkte Freiheit, die ihr die administrative Regelung gibt, oder die Gebundenheit, aber damit auch die aus der Beteiligung der Volksvertretung hervorgehende Entlastung von der ausschließlichen Verantwortung vorzieht. Natürlich ist bei allen Neueinrichtungen, die mit Ausgaben verbunden sind, die Mitwirkung der Volksvertretung durch die Notwendigkeit, die Ausgaben in den Etat einzustellen, gesichert.

Für die Telegraphie ist eine Änderung des durch Art. 48 Abs. 2 aufrecht erhaltenen früheren Rechtszustandes mittels des Reichsges. v. 6. April 1892 R.G.Bl. S. 468 herbeigeführt worden. Während — wie bei der Beratung der Verfassungsbestimmung in der Sitzung des konst. Reichstags v. 2. April 1867 St.B. 515 der preuß. Handelsminister Graf v. Itzenplitz hervorhob — die Gebühren für telegraphische Depeschen damals nicht durch Gesetze bestimmt waren, also auch im Wege des Reglements abgeändert werden konnten, hat § 7 des Ges. v. 6. April 1892 vorgeschrieben, daß die für die Benutzung von Reichs-Telegraphen- und Fernsprechanlagen bestehenden Gebühren nur auf Grund eines Gesetzes erhöht werden können und daß eine Ausdehnung der gegenwärtig bestehenden Befreiungen von solchen Gebühren nur auf Grund eines Gesetzes zulässig ist. Danach ist also zur Ermäßigung der Gebühren kein Gesetz notwendig, und die für Telegraphen-Gebühren bestehenden Befreiungen bleiben erhalten. Sie brauchen nicht auf ein Gesetz zurückgeführt zu werden, weil auch sie nach dem vor der Gründung des Reichs geltenden Recht nicht gesetzlich geregelt waren; vgl. die Erklärung des Präsidenten Delbrück in der Reichstagssitzung v. 8. Mai 1869 St.B. II 880. Dagegen lag, wie der Präsident Delbrück weiter erklärte, der Fall in Ansehung des Postportos verfassungsmäßig anders, weil das Postporto in Preußen durch Gesetze geregelt war und daher auch im Bunde, bez. im Reiche der gesetzlichen Regelung unterlag; vgl. die Erklärung des Präsidenten Delbrück (Reichstagssitzung v. 24. April 1869 St.B. I S. 561) und v. Rönne II 1 S. 290 A. 1. Seit dem Gesetz v. 1892 besteht also nach dieser Richtung zwischen den Post- und Telegraphengebühren kein Unterschied mehr, soweit es sich um die Erhöhung der bestehenden Sätze handelt. Natürlich kann die Bestimmung des Art. 48 Abs. 2 wie allgemein, so auch für einzelne Fälle — nach dem Präjudiz des Gesetzes v. 1892 — durch ein verfassungänderndes Reichsgesetz außer Kraft gesetzt werden. Die Ausführungen des Abg. Lasker in der Reichstagssitzung v. 8. Mai 1869 St.B. II S. 881, daß gegenüber dem übereinstimmenden Wunsch der Regierungen und des Reichstags, eine vom Art. 48 Abs. 2 betroffene Angelegenheit im Wege der Gesetzgebung zu regeln die Inkompetenzfrage nicht aufgeworfen werden könne, sind nur mit der Einschränkung anzuerkennen, daß eine entgegen der Bestimmung des Art. 48 Abs. 2 anstatt durch Verordnung im

Wege der Gesetzgebung getroffene Regelung an sich verfassungswidrig ist; es muß also die durch Art. 78 Abs. 1 R.V. vorgeschriebene Mehrheit für das Gesetz stimmen. Daß dies geschehen ist, darf allerdings im einzelnen Falle im Hinblick auf das dem Kaiser bei der Verkündung des Gesetzes zustehende Prüfungsrecht vermutet werden; vgl. Art. 2 III 1 S. 46 ff. Ist ein Reichsgesetz ergangen, so können neben ihm die durch Art. 48 Abs. 2 aufrecht erhaltenen reglementarischen Vorschriften in der Regel nur noch zur Ergänzung und Ausführung in Betracht kommen; vgl. auch die Entsch. des Reichsgerichts v. 21. März 1899 (II. Cs. Bd. 43 S. 130).

Artikel 49.

Die Einnahmen des Post- und Telegraphenwesens sind für das ganze Reich gemeinschaftlich. Die Ausgaben werden aus den gemeinschaftlichen Einnahmen bestritten. Die Überschüsse fließen in die Reichskasse (Abschnitt XII).

Die Bestimmung des Art. 49 ist eine Konsequenz des Art. 48 Abs. 1. Aus § 1 Abs. 1 des Ges. über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauche einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände v. 25. Mai 1873 R.G.Bl. S. 113 ergibt sich ferner, daß seit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes das Reich das Eigentum an allen zum Post- und Telegraphenbetrieb bestimmten Gegenständen — Grundstücken und Inventar — erworben hat. Doch bezieht sich das Gesetz nicht auf die Post- und Telegraphenverwaltung von Bayern und Württemberg, weil diese Verwaltungen nicht verfassungsmäßig aus Reichsmitteln zu unterhalten sind; vgl. Laband IV S. 360.

Artikel 50.

Dem Kaiser gehört die obere Leitung der Post- und Telegraphenverwaltung an. Die von ihm bestellten Behörden haben die Pflicht und das Recht, dafür zu sorgen, daß Einheit in der Organisation der Verwaltung und im Betriebe des Dienstes, sowie in der Qualifikation der Beamten hergestellt und erhalten wird.

Dem Kaiser steht der Erlaß der reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen, sowie die ausschließliche Wahrnehmung der Beziehungen zu anderen Post- und Telegraphenverwaltungen zu.

Sämtliche Beamte der Post- und Telegraphenverwaltung sind verpflichtet, den Kaiserlichen Anordnungen Folge zu leisten. Diese Verpflichtung ist in den Diensteid aufzunehmen.

Die Anstellung der bei den Verwaltungsbehörden der Post und Telegraphie in den verschiedenen Bezirken erforderlichen oberen Beamten (z. B. der Direktoren, Räte, Ober-Inspektoren), ferner die Anstellung der zur Wahrnehmung des Aufsichts- usw. Dienstes in den einzelnen Bezirken als Organe der erwähnten Behörden fungierenden Post- und Telegraphen-

beamten (z. B. Inspektoren, Kontrolleure) geht für das ganze Gebiet des Deutschen Reichs vom Kaiser aus, welchem diese Beamten den Diensteid leisten. Den einzelnen Landesregierungen wird von den in Rede stehenden Ernennungen, soweit dieselben ihre Gebiete betreffen, behufs der landesherrlichen Bestätigung und Publikation rechtzeitig Mitteilung gemacht werden.

Die anderen bei den Verwaltungsbehörden der Post und Telegraphie erforderlichen Beamten, sowie alle für den lokalen und technischen Betrieb bestimmten, mithin bei den eigentlichen Betriebsstellen fungierenden Beamten usw. werden von den betreffenden Landesregierungen angestellt.

Wo eine selbständige Landespost- resp. Telegraphenverwaltung nicht besteht, entscheiden die Bestimmungen der besonderen Verträge.

I. Die obere Leitung der Post- und Telegraphenverwaltung.
II. Die Kompetenz des Kaisers.
III. Die Anstellung der Post- und Telegraphenbeamten.

I. Die obere Leitung der Post- und Telegraphenverwaltung.

Das Post- und Telegraphenwesen befindet sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs. Es ist daher selbstverständlich, daß nur einem Reichsorgan die obere Leitung zustehen kann. Während ohne die Bestimmung des 1. Satzes des Art. 50 die Vermutung für die Kompetenz des Bundesrats sprechen würde, liegt es mit Rücksicht auf diese Bestimmung umgekehrt. Die Kompetenz des Bundesrats in Angelegenheiten der Post und Telegraphie ist nur dort und soweit begründet, als sie auf ausdrücklichen Spezialvorschriften beruht. Solche Spezialbestimmungen gibt es; sie beziehen sich namentlich auf diejenigen Materien, in denen sich das Ressort der Post mit anderen Ressorts berührt, z. B. Eisenbahnen, Arbeiterversicherung, ferner auf die gemeinsame Regelung derjenigen Angelegenheiten, die neben der Reichs-Postverwaltung die Postverwaltungen von Bayern und Württemberg betreffen. Doch können diese Angelegenheiten zwischen den drei Postverwaltungen auch vertragsmäßig geregelt werden, und dann ist gemäß Art. 50 Abs. 2 der Kaiser zur Vertretung der Reichs-Postverwaltung ausschließlich zuständig.

Die Herstellung der Einheit der Qualifikation bedeutet die Fürsorge dafür, daß alle Beamten über ein durch Prüfungen, Probedienstzeit oder in anderer Weise nachzuweisendes Mindestmaß von Kenntnissen verfügen, ehe sie angestellt werden, und daß für die Beförderung in höhere Dienststellen nur die Qualifikation maßgebend ist und nicht etwa die Staatsangehörigkeit eine Rolle spielt.

II. Die Kompetenz des Kaisers.

Dem Kaiser steht nach Abs. 2 der Erlaß der reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen zu. Ob die reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen eine verschiedene Bedeutung haben sollen, ergibt sich aus dem sonstigen Sprachgebrauch der Reichsverfassung nicht und kann dahin gestellt bleiben. Jedesfalls sollte durch die doppelte Bezeichnung der Verordnungsgewalt die

Kompetenz des Kaisers so umfassend wie möglich festgestellt werden. Es handelt sich hier — im Gegensatz zu der Bestimmung des Abs. 1 — nicht nur um die Abgrenzung der Kompetenz des Kaisers von der des Bundesrats, sondern vorzugsweise um die Ausschließung der Gesetzgebung, also um die Ausschließung der Mitwirkung der Volksvertretung. Zur Ergänzung des Art. 50 Abs. 2 sind durch § 50 des Postgesetzes die Gebiete des Postwesens, die im Wege des Reglements geregelt werden sollen, näher bezeichnet. In dieser Bestimmung ist nicht der Kaiser, sondern der Reichskanzler als das zum Erlaß der Verordnungen befugte Organ genannt; darin liegt keine materielle Änderung der Verfassung. Für gewisse Verordnungen ist dem Bundesrat die Kompetenz vorbehalten. Für den inneren Postverkehr von Bayern und Württemberg werden die reglementären Anordnungen von den zuständigen Behörden dieser Staaten erlassen. Beschränkt ist die Reichsverwaltung im übrigen nur, soweit sie für die Bewilligung von Ausgaben der Zustimmung des Reichstags bedarf.

Ferner steht dem Kaiser die ausschließliche Wahrnehmung der Beziehungen zu anderen Post- und Telegraphenverwaltungen zu. Damit ist die Kompetenz des Bundesrats ausgeschlossen, die sonst für die mit Bayern und Württemberg abzuschließenden Verträge in Betracht kommen könnte, weil Verträge mit diesen Staaten nicht unter Art. 11 Abs. 1 R.V. fallen. Dagegen ist die Kompetenz des Bundesrats eventuell begründet, wenn es sich nicht um vertragsmäßige Regelungen der gegenseitigen Beziehungen, sondern um eine übereinstimmende Regelung im Wege der Verordnung handelt, für die der Bundesrat, wenn noch andere Materien als die Post und Telegraphie beteiligt sind, gemäß Art. 7 Ziff. 2 R.V. zuständig sein kann. Insbesondere ist für Verträge dieser Art die Mitwirkung des Reichstags ausgeschlossen, von dessen Genehmigung, wenn die Regel des Art. 11 Abs. 3 nicht durch diese Sondervorschrift beseitigt wäre, die Gültigkeit der Verträge abhängig gemacht werden müßte; vgl. Arndt Kommentar S. 281, anderer Ansicht ist v. Seydel S. 292f., der nicht anerkennt, daß die generelle Bestimmung des Art. 11 Abs. 3 durch die Spezialvorschrift des Art. 50 modifiziert ist. Das Interesse der Volksvertretung wird genügend dadurch gewahrt, daß der Reichstag, wenn durch Verträge solcher Art der Etat belastet wird, in der Lage ist, die erforderlichen Ausgaben abzulehnen, und hierdurch rechtfertigt es sich, wenn Post- und Telegraphenverträge, die den Etat berühren, dem Reichstag bald zur Genehmigung vorgelegt werden, da virtuell in solchen Fragen seine Zustimmung nicht zu umgehen ist. In diesem Sinne ist es zu verstehen, daß in der Sitzung des konst. Reichstag v. 2. April 1867 St.B. 519 gegenüber einem Antrag, daß im Hinblick auf die von der Postverwaltung abzuschließenden Verträge ein Hinweis auf Art. 11 in den Art. 50 eingefügt werden sollte, der preuß. Staatsminister Graf Itzenplitz äußerte, es könne nicht angenommen werden, daß die Post sämtliche Verträge mit auswärtigen Staaten dem Reichstag zur Genehmigung vorlege, es sei denn, daß „zu solchen Verträgen Geld gegeben werden müßte"; dann aber verstehe es sich von selbst.

III. Die Anstellung der Post- und Telegraphenbeamten.

Die Vorschriften des Abs. 3—5 haben den größten Teil ihrer praktischen Bedeutung verloren. Denn selbständige Postverwaltungen im Sinne des Abs. 5

des Art. 50 gibt es nur in Bayern und Württemberg. Für die anderen Bundesstaaten entscheiden also über die Anstellung der Lokalbeamten die Bestimmungen der besonderen Verträge, und solche Verträge sind mit sämtlichen anderen Bundesstaaten geschlossen. Preußen hat auf Grund der Kgl. Verordnung v. 28. Sept. 1867 Ges.S. S. 1780 die ihm aus dem Post- und Telegraphenwesen zustehenden Rechte dem Reich übertragen, sodaß von preußischen Behörden im Post- und Telegraphenwesen auf Grund der Reichsverfassung keine Rechte mehr geltend gemacht werden und die Kompetenz des Reichs zur Anstellung der oberen und anderen Beamten jetzt die gleiche ist. Dasselbe gilt von Hessen, Anhalt, Waldeck, den beiden Fürstentümern Lippe, dem oldenburgischen Fürstentum Birkenfeld und den Thüringischen Staaten. Von diesen Staaten hatte Preußen vor der Gründung des Norddeutschen Bundes das Post- und Telegraphenregal durch Verträge erworben, sodaß es mit dem eigenen auch das Regal für diese Länder auf das Reich übertrug, ausgenommen die sächsischen Herzogtümer und Reuß j. L., die auf gewisse vorbehaltene Rechte erst nachträglich zugunsten des Reichs verzichteten. Für das Königreich Sachsen, die beiden Mecklenburg und Braunschweig sind zwischen dem Reichskanzler und den Regierungen dieser Staaten i. J. 1868 Vereinbarungen getroffen worden, nach denen die Annahme und Entlassung der im Vorbereitungsdienst befindlichen Beamten (damals Posteleven, Postpraktikanten und Postgehilfen genannt) sowie die Anstellung sämtlicher Unterbeamten durch die Reichspostverwaltung, die oberen Beamten, soweit sie nicht nach Art. 50 Abs. 3 vom Kaiser angestellt werden, auf Antrag der Reichs-Postverwaltung von den Landesregierungen ernannt werden. Ähnlich sind die Verhältnisse in Baden auf Grund einer i. J. 1871 mit dem Reich getroffenen Vereinbarung. Oldenburg hat sämtliche ihm verfassungsmäßig zustehenden Rechte durch Vereinbarung i. J. 1868 für das Herzogtum Oldenburg und i. J. 1870 für das Fürstentum Lübeck dem Reich übertragen, sodaß hier die Reichs-Postverwaltung alle Beamten anstellt; für das Fürstentum Birkenfeld hatte Preußen schon vorher das Postregal erworben. In den freien Städten Bremen, Hamburg und Lübeck befanden sich, wie durch Art. 51 Abs. 5 R.V. angedeutet ist, vor der Gründung des Norddeutschen Bundes „nicht normale Posteinrichtungen"; es bestanden dort neben den eigenen Postverwaltungen dieser Staaten noch mehrere deutsche und ausländische Postanstalten. Das Reich hat in Ausübung der ihm durch Art. 51 Abs. 5 verliehenen Kompetenz dort die ganze Postverwaltung übernommen. In Elsaß-Lothringen endlich hat das Reich ohne weiteres alle aus der Postverwaltung sich ergebenden Rechte erworben, sodaß von den Bundesstaaten nur Bayern und Württemberg übrig bleiben, wo die Post- und Telegraphenbeamten unabhängig von der Reichsverwaltung angestellt werden; vgl. Laband III S. 44 ff., Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht I S. 562 ff.

Die auf Grund der mit den Einzelstaaten geschlossenen Verträge von der Reichs-Postverwaltung angestellten Beamten unterstehen zwar dem Reichsbeamtengesetz, weil sie nach Art. 50 Abs. 3 verpflichtet sind, den Anordnungen des Kaisers Folge zu leisten, im übrigen aber sind sie als Landesbeamte anzusehen, denn sie fallen nicht unter Art. 18 R.V., weil sie nicht vom Kaiser ernannt werden, und die Reichs-Postverwaltung übt für die Anstellung dieser Beamten nur die den Einzelstaaten zustehenden Rechte aus; ebenso das Reichsgericht in den Entsch. v. 4. Mai 1880 u. 26. Okt. 1880

(III. Cf. Bd. 1 S. 306 und II. Cf. Bd. 2 S. 101), Laband I S. 416, Arndt S. 284.

In Ansehung der Kriterien der vom Kaiser anzustellenden, also für ihn zu vereidigenden Beamten erklärte nach dem Schlußprotokoll zu den Regierungsberatungen über den preußischen Entwurf der preußische Regierungsvertreter zu Art. 50, daß unter dem Ausdruck „Verwaltungsbehörden" nur die in den einzelnen Staaten bestehenden oder noch zu errichtenden oberen verwaltenden Behörden im Gegensatz zu den eigentlichen technischen Betriebsstellen zu verstehen seien; vgl. v. Seydel S. 289. Die nicht vom Kaiser ernannten Beamten leisten ihrem Landesherrn den Diensteid, jedoch mit einer ähnlichen Klausel, wie sie im Fahneneid zur Sicherung der dem Kaiser gegenüber zu erfüllenden Gehorsamspflicht enthalten ist.

Artikel 51.

Bei Überweisung des Überschusses der Postverwaltung für allgemeine Reichszwecke (Art. 49) soll, in Betracht der bisherigen Verschiedenheit der von den Landes-Postverwaltungen der einzelnen Gebiete erzielten Reineinnahmen, zum Zwecke einer entsprechenden Ausgleichung während der unten festgesetzten Übergangszeit folgendes Verfahren beobachtet werden.

Aus den Postüberschüssen, welche in den einzelnen Postbezirken während der fünf Jahre 1861 bis 1865 aufgekommen sind, wird ein durchschnittlicher Jahresüberschuß berechnet, und der Anteil, welchen jeder einzelne Postbezirk an dem für das gesamte Gebiet des Reichs sich danach herausstellenden Postüberschusse gehabt hat, nach Prozenten festgestellt.

Nach Maßgabe des auf diese Weise festgestellten Verhältnisses werden den einzelnen Staaten während der auf ihren Eintritt in die Reichs-Postverwaltung folgenden acht Jahre die sich für sie aus den im Reiche aufkommenden Postüberschüssen ergebenden Quoten auf ihre sonstigen Beiträge zu Reichszwecken zugute gerechnet.

Nach Ablauf der acht Jahre hört jene Unterscheidung auf, und fließen die Postüberschüsse in ungeteilter Aufrechnung nach dem im Artikel 49 enthaltenen Grundsatz der Reichskasse zu.

Von der während der vorgedachten acht Jahre für die Hansestädte sich herausstellenden Quote des Postüberschusses wird alljährlich vorweg die Hälfte dem Kaiser zur Disposition gestellt zu dem Zwecke, daraus zunächst die Kosten für die Herstellung normaler Posteinrichtungen in den Hansestädten zu bestreiten.

Die Bestimmung des Art. 51 ist ebenso wie die des § 13 des Bundesges. v. 5. Juni 1869 betr. die Portofreiheiten im Gebiete des Norddeutschen Bundes B.G.Bl. S. 143 eine Übergangsvorschrift und jetzt nicht mehr von Bedeutung. Art. 51 hatte den Zweck, die Verschiedenheit der von den einzelnen Landes-Postverwaltungen erzielten Reinerträge allmählich auszugleichen.

Artikel 52.

Die Bestimmungen in den vorstehenden Artikeln 48 bis 51 finden auf Bayern und Württemberg keine Anwendung. An ihrer Stelle gelten für beide Bundesstaaten folgende Bestimmungen.

Dem Reiche ausschließlich steht die Gesetzgebung über die Vorrechte der Post und Telegraphie, über die rechtlichen Verhältnisse beider Anstalten zum Publikum, über die Portofreiheiten und das Posttaxwesen, jedoch ausschließlich der reglementarischen und Tarif-Bestimmungen für den internen Verkehr innerhalb Bayerns, beziehungsweise Württembergs, sowie, unter gleicher Beschränkung, die Feststellung der Gebühren für die telegraphische Korrespondenz zu.

Ebenso steht dem Reiche die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Auslande zu, ausgenommen den eigenen unmittelbaren Verkehr Bayerns, beziehungsweise Württembergs mit seinen dem Reiche nicht angehörenden Nachbarstaaten, wegen dessen Regelung es bei der Bestimmung im Artikel 49 des Postvertrages vom 23. November 1867 bewendet.

An den zur Reichskasse fließenden Einnahmen des Post- und Telegraphenwesens haben Bayern und Württemberg keinen Teil.

Das Reservat von Bayern und Württemberg:
I. Für die Gesetzgebung und Verwaltung.
II. Für den Abschluß von Verträgen.

I. Das Reservat für die Gesetzgebung und Verwaltung.

Bayern und Württemberg haben ihre eigene Post- und Telegraphenverwaltung. Infolgedessen sind sie für diese Verwaltung mit einigen im Art. 52 Abs. 2 bestimmten Ausnahmen grundsätzlich Herren im eigenen Hause geblieben. Über die Gründe dieses Reservats hat sich Präsident Delbrück in der Reichstagssitzung v. 5. Dez. 1870 St.B. S. 70 dahin geäußert, daß die finanziellen Motive weniger entscheidend gewesen seien als der Wunsch, die möglichste Freiheit in der Disposition über diese Verkehrseinrichtungen und Beamtenorganisationen zu behalten. Soweit es sich um den inneren Verkehr von Bayern und Württemberg handelt, bezieht sich nach Abs. 2 das Reservat auf die Festsetzung des Postportos und der Telegrammgebühren auch dann, wenn sie für das Gebiet der Reichs-Postverwaltung durch Gesetz geregelt sind; dies ist durch § 13 des Ges. über das Posttaxwesen im Gebiete des Deutschen Reichs v. 28. Okt. 1871 R.G.Bl. S. 362 und durch § 15 des Ges. über das Telegraphenwesen des Deutschen Reichs v. 6. April 1892 R.G.Bl. S. 470 anerkannt. Demnach gilt zwar das letztere Gesetz — im Gegensatz zu dem Gesetz über das Posttaxwesen — auch für Bayern und Württemberg, aber nur mit der Maßgabe, daß die für das Reich festgestellten Rechte diesen Bundesstaaten für ihre Gebiete zustehen und daß für ihren inneren Verkehr die Vorschrift des § 7 keine Anwendung findet. § 7 bestimmt, daß die für die Benutzung von Reichs-Telegraphen- und

Fernsprechanlagen bestehenden Gebühren nur auf Grund eines Gesetzes erhöht werden können und daß ebenso eine Ausdehnung der bereits bestehenden Befreiungen von solchen Gebühren nur auf Grund eines Gesetzes zulässig ist. Für das Telegraphenwesen wird Art. 52 noch durch die Militärkonvention mit Württemberg v. 21./25. Nov. 1870 B.G.Bl. S. 658 ergänzt, deren Art. 11 bestimmt:

„Im Falle eines Krieges steht von dessen Ausbruch bis zu dessen Beendigung die obere Leitung des Telegraphenwesens, soweit solches für die Kriegszwecke eingerichtet ist, dem Bundesfeldherrn zu. Die Kgl. Württembergische Regierung wird bereits während des Friedens die bezüglichen Einrichtungen in Übereinstimmung mit denjenigen des Norddeutschen Bundes treffen und insbesondere bei dem Ausbau des Telegraphennetzes darauf Bedacht nehmen, auch eine der Kriegsstärke ihres Armeekorps entsprechende Feldtelegraphie zu organisieren."

II. Das Reservat für den Abschluß von Verträgen.

Es war versehentlich unterlassen worden, das für Bayern bestehende Reservat in den Vertrag mit Bayern aufzunehmen, oder wenigstens findet es sich dort unter Art. XI nicht in einer mit dem württembergischen Vertrage übereinstimmenden Fassung; der Präsident Delbrück hat in der Reichstagssitzung v. 5. Dez. 1870 St.B. 70 bestätigt, daß es sich dabei nur um ein Versehen ohne sachliche Bedeutung handelt; übrigens ist die scheinbare Inkongruenz dadurch beseitigt, daß die Reichsverfassung im Art. 52 einen für beide Staaten übereinstimmenden Wortlaut der Bestimmung enthält.

Der inbezug genommene Art. 49 des Postvertrages v. 23. Nov. 1867 B.G.Bl. 1868 S. 41ff. lautet:

„Die Behandlung der Sendungen im Verkehr mit auswärtigen Postgebieten richtet sich nach den Postverträgen mit den betreffenden fremden Regierungen bez. nach den Übereinkünften mit auswärtigen Transport-Unternehmungen.

Bei dem Abschlusse von Postverträgen mit fremden Regierungen wird, wenn zwei oder mehrere der Teilnehmer des gegenwärtigen Vertrages mit einem und demselben ausländischen Staate in unmittelbarem Postverkehr stehen oder in solchen eintreten wollen, diejenige Postverwaltung, welche den Abschluß eines neuen Vertrages beabsichtigt, den anderen beim direkten Postverkehr mit dem betreffenden Lande beteiligten Postverwaltungen von ihrer Absicht Kenntnis geben zum Zwecke der Herbeiführung einer Verständigung über das in dem Verhältnisse zu dem fremden Lande einzuhaltende übereinstimmende Verfahren und der Geltendmachung der bezüglich des deutschen Postwesens bestehenden gemeinsamen Interessen.

Insoweit als eine solche Verständigung stattgefunden hat, werden die dabei beteiligten Postverwaltungen sich bemühen, den Abschluß der neuen Verträge in Gemeinschaft zu bewirken, wobei eine Bevollmächtigung eines der kontrahierenden Teile durch den anderen nicht ausgeschlossen ist.

In allen Fällen wird durch die Verträge dahin Vorsorge getroffen werden, daß die Erleichterungen, welche dem Postverkehr des betreffenden Auslandes mit dem Gebiet der vertragschließenden deutschen Verwaltung zuteil werden, in gleicher Weise und unter denselben Bedingungen auch auf den durch diese Verwaltung stückweise vermittelten Korrespondenz-

verkehr anderer deutscher Postgebiete mit dem betreffenden Auslande zur Anwendung gelangen.

Die Annahme der in den Verträgen mit dem Auslande vereinbarten Bestimmungen soll für alle Teilnehmer des gegenwärtigen Vertrages obligatorisch sein, sobald bei den Festsetzungen über den Portobezug nicht unter das interne deutsche Porto heruntergegangen ist. Hat in besonderen Fällen ein niedrigeres Porto vereinbart werden müssen, so bleibt die Teilnahme an den Bestimmungen des bezüglichen Vertrages dem Ermessen der einzelnen Postverwaltungen anheimgestellt."

Für die vertragsmäßigen Beziehungen zwischen der Reichs-Postverwaltung und den Süddeutschen Postverwaltungen ist ebenfalls das Abkommen v. 23. Nov. 1867 B.G.Bl. 1868 S. 41ff., ergänzt durch die Übereinkunft v. 9. Nov. 1872 (Hirth's Annalen 1873 S. 1257) und der Telegraphenvereinsvertrag v. 25. Okt. 1868, abgeändert seit d. 1. Jan. 1872, maßgebend; vgl. Laband III S. 47.

Durch das i. J. 1901 zwischen der Reichs-Postverwaltung und der Postverwaltung von Württemberg geschlossene Abkommen, das die Aufhebung der württembergischen Freimarke und eine auf Pauschalentschädigung beruhende Neuregelung des beiderseitigen Abrechnungsverkehrs betraf, ist das Reservat Württembergs nicht berührt worden; vgl. die Reichstagsverhandlungen v. 13. März 1902 St.B. 4778 C. Allerdings bildet die uneingeschränkte Freiheit in den Tarifangelegenheiten des inneren Verkehrs, zu denen auch die eigene Postmarke zu rechnen ist, nach Art. 52 ein Sonderrecht Württembergs, dessen verfassungsmäßige Aufhebung nur auf dem durch Art. 78 Abs. 2 vorgeschriebenen Wege möglich wäre. Aber darum hat es sich damals nicht gehandelt. Für die Reichs-Postverwaltung lag nichts anderes vor als der Abschluß eines Vertrages, der die Portoverrechnung mit einer fremden Postverwaltung betraf. Zu einem solchen Abkommen, mag es Württemberg, Bayern oder das Ausland betreffen, ist die Reichsverwaltung auf Grund des Art. 48 Abs. 2 allein befugt, unbeschadet des Budgetrechts des Reichstags, wenn dieses in Mitleidenschaft gezogen werden sollte. Die Reichsverwaltung hätte die Frage nicht auf Grund des Art. 48 Abs. 2 durch ein auch für Württemberg gültiges Reglement einseitig regeln dürfen, weil dann das Sonderrecht Württembergs entgegengestanden hätte. Im Wege des Vertrages aber genügte es für die Reichsverwaltung, daß Württemberg bereit war die gestellten Bedingungen anzunehmen und ein Abkommen abzuschließen, das unbeschadet seiner Gültigkeit den Art. 52 unberührt läßt. Ob die Regierung von Württemberg ihrerseits das Abkommen schließen durfte ohne die Zustimmung ihres Parlaments einzuholen, ist eine andere Frage, deren Lösung eine innere Angelegenheit Württembergs ist. Bei dieser Gelegenheit ist im Reichstag ferner in Zweifel gezogen worden, ob das Abkommen im Hinblick auf die festgesetzte Pauschalberechnung im Einklang mit Abs. 4 des Art. 52 stehe. Auch dieses Bedenken ist unbegründet. Art. 52 Abs. 4 betrifft nur die Rein-Einnahme und nicht die Roh-Einnahme. Die Reichsverfassung verbietet nicht, daß auf Grund eines Abrechnungsverkehrs mit anderen Postverwaltungen an diese von der Reichskasse Beträge herausgezahlt werden; dies sind Ausgaben wie andere auch. Unzulässig ist nur, daß Bayern und Württemberg an der Rein-Einnahme teilnehmen. Die Rein-Einnahme ergibt sich aber erst, nachdem die Pauschvergütung in Ausgabe gestellt ist.

IX. Marine und Schiffahrt.

Artikel 53.

Die Kriegsmarine des Reichs ist eine einheitliche unter dem Oberbefehl des Kaisers. Die Organisation und Zusammensetzung derselben liegt dem Kaiser ob, welcher die Offiziere und Beamten der Marine ernennt, und für welchen dieselben nebst den Mannschaften eidlich in Pflicht zu nehmen sind.

Der Kieler Hafen und der Jadehafen sind Reichskriegshäfen.

Der zur Gründung und Erhaltung der Kriegsflotte und der damit zusammenhängenden Anstalten erforderliche Aufwand wird aus der Reichskasse bestritten.

Die gesamte seemännische Bevölkerung des Reichs, einschließlich des Maschinenpersonals und der Schiffshandwerker, ist vom Dienste im Landheere befreit, dagegen zum Dienste in der Kaiserlichen Marine verpflichtet.

I. Die Kriegsmarine ist einheitlich und steht unter dem Oberbefehl des Kaisers.
II. Die staatsrechtliche Organisation der Marine.
III. Reichskriegshäfen.
IV. Der Marinedienst.

I. Die Kriegsmarine ist einheitlich und steht unter dem Oberbefehl des Kaisers.

Während die staatsrechtliche Stellung des Landheers unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten zu beurteilen ist, nach dem Verhältnis zu dem Landesherrn und Kontingentsherrn einerseits und dem Verhältnis zum Kaiser andererseits, unter dessen Befehl im Krieg und Frieden die Armee steht, ist die Flotte nur eine Reichsinstitution. Der Grund hierfür dürfte nicht oder nicht allein darin liegen, daß fast die ganze deutsche Seeküste preußisch ist. Dieser Umstand hätte eher die Entwicklung der Marine als einer rein preußischen Einrichtung befördern müssen, sondern die Ursache ist vorzugsweise darin zu finden, daß die Flotte erst unter der Herrschaft des Reichs zu einer wesentlichen Entwicklung gekommen ist und daß deshalb bei der Gründung des Reichs nicht die historischen Traditionen vorlagen, die für die Einrichtung der staatsrechtlichen Stellung des Landheers maßgebend waren. Bei dem Landheer handelte es sich darum einerseits den Anforderungen zu genügen, welche die Schlagfertigkeit der Armee, die Sicherung des Reichs gegen äußere Feinde an die Einheitlichkeit der Leitung stellten und welche zu einer weitgehenden Zentralisation des obersten Kommandos drängten, andererseits der staatlichen Selbständigkeit der Bundesstaaten, ihrer historischen, im alten Deutschen Reich und im Deutschen Bunde begründeten Stellung Rechnung zu tragen und von ihnen für die Aufgebung von Staatshoheitsrechten nicht mehr Opfer zu verlangen, als unter militär-technischen Gesichtspunkten unbedingt notwendig waren. Diese Erwägungen spielten für die Marine keine oder doch nur eine geringe Rolle. Als der Norddeutsche

Bund und das Reich errichtet wurde, besaß nur Preußen eine Kriegsmarine, die verhältnismäßig unbedeutend war. Art. 53 bezog sich bei der Gründung des Reichs weniger auf vorhandene Einrichtungen als auf ein Programm, das Programm, dem Deutschen Reiche die durch die Entwicklung anderer europäischer Großmächte notwendig gewordene Deckung auch auf dem Meere zu geben. Deshalb war für die Einrichtung der Flotte nicht mit Traditionen, nicht mit dynastischen Empfindungen zu rechnen; es lagen keinerlei Momente vor, die der jeder militärischen Einrichtung innewohnenden Tendenz zur Zentralisation hätten entgegenwirken können. Andererseits wäre der Standpunkt nicht gerechtfertigt, daß in Ansehung der Marine das Reich nur die Geschäfte Preußens besorge. Die Flotte hat wenigstens jetzt und schon seit längerer Zeit nicht mehr allein die Aufgabe der Verteidigung der preußischen Seeküste und der wenigen sonst noch beteiligten deutschen Küstenstaaten, sondern sie ist der notwendige Schutz für den deutschen überseeischen Handel, an dem alle Bundesstaaten beteiligt sind, und diese Politik, die übrigens nicht ohne lebhaftes Drängen breiter Volkskreise sich vollzogen hat, erforderte eine Kontinuität in der Entwicklung der Marine, die nicht von den Schwankungen der Tagespolitik abhängig sein durfte. Theoretisch ist der Reichstag berechtigt, wie jede andere Ausgabe, so auch das ganze Marinebudget oder willkürlich herausgegriffene Teile abzulehnen. Wenn auch praktisch mit einer solchen Möglichkeit nicht zu rechnen ist, so besteht oder bestand doch die Gefahr, daß die gleichmäßige Entwicklung, die ein groß angelegtes, auf viele Jahre hinaus berechnetes Marineprogramm erfordert, dadurch gestört werden kann, daß für die Bewilligung der für Neubauten und Neueinrichtungen alljährlich notwendigen Mehrausgaben, die eine erst im Werden begriffene Marine verlangt, nicht immer im Reichstag dieselbe Geneigtheit besteht. Um nach dieser Richtung sicher zu gehen und die Flotte von vorübergehenden politischen Strömungen unabhängig zu machen, haben sich die Verbündeten Regierungen mit dem Reichstag über das Flottenprogramm geeinigt, und zwar zuerst durch das Gesetz v. 10. April 1898 R.G.Bl. S. 165, darauf durch das Gesetz v. 14. Juni 1900 R.G.Bl. S. 255, das durch die Gesetze v. 5. Juni 1906 R.G.Bl. S. 729 und v. 6. April 1908 R.G.Bl. S. 147 ergänzt wurde. Durch diese Gesetze ist der Schiffsbestand der deutschen Flotte festgestellt, und zwar sowohl die Einteilung der Flotte wie die hauptsächlichen Gattungen der Schiffe, die Zahl jeder Gattung, die Zeit, die bis zu ihrem Ersatz durch Neubauten zu verstreichen hat, die Zeit ihrer Indienststellung und die Besatzung. Nach § 5 unterliegt die Bereitstellung der zur Ausführung des Gesetzes erforderlichen Mittel der jährlichen Festsetzung durch den Reichshaushaltsetat und nach § 6 soll, soweit vom Rechnungsjahr 1901 ab der Mehrbedarf an fortdauernden und einmaligen Ausgaben des ordentlichen Etats der Marineverwaltung den Mehrertrag der Reichsstempelabgaben über die Summe von 53 708 000 ℳ hinaus übersteigt und der Fehlbetrag nicht in den sonstigen Einnahmen des Reichs seine Deckung findet, dieser Fehlbetrag nicht durch Erhöhung oder Vermehrung der indirekten, den Massenverbrauch belastenden Reichsabgaben aufgebracht werden. Die letztere Bestimmung steht im Zusammenhang damit, daß gleichzeitig mit dem Flottengesetz v. 14. Juni 1900 ein Gesetz betr. Abänderung des Reichsstempelgesetzes v. 27. April 1894 R.G.Bl. 1900 S. 260, das eine Erhöhung der Reichsstempelabgaben einführte, in Kraft getreten

ist. Die praktische Bedeutung dieser Bestimmung ist sehr gering. Denn natürlich ist durch die Vorschrift des § 6 eine Erhöhung oder Vermehrung der indirekten, den Massenverbrauch belastenden Reichsabgaben dann nicht ausgeschlossen, wenn das Bedürfnis zur Vermehrung der Einnahmen des Reichs nicht oder nicht allein aus den Ausgaben für die Marine entspringt. Unter diesem Gesichtspunkt stand es mit dem durch § 6 aufgestellten Programm nicht im Widerspruch, daß durch das Gesetz betr. die Ordnung des Reichshaushalts und die Tilgung der Reichsschuld v. 3. Juni 1906 R.G.Bl. S. 620 und durch die Finanzreform von 1909 neue indirekte, den Massenverbrauch belastende Steuern eingeführt und bestehende Steuern dieser Art erhöht wurden (Branntwein-, Bier-, Tabak-, Zigaretten-, Leuchtmittel- und Zündholzsteuer, Kaffee- und Teezoll).

Das Flottengesetz, das in Ansehung seines für einen längeren Zeitraum festgelegten Schiffsbau-Programms allerdings eine gewisse Bindung des Ausgabenbewilligungsrechts des Reichstags enthält, stellt formell keine Abänderung des Art. 69 R.V. dar, wonach alle Ausgaben des Reichs für jedes Jahr veranschlagt und auf den durch ein Gesetz festzustellenden Reichshaushalts-Etat gebracht werden müssen. Dieser Bestimmung ist durch § 5 des Flottengesetzes Rechnung getragen. Die aus dem Flottengesetz sich ergebenden Mehrausgaben für Schiffsneubauten werden wie alle anderen Ausgaben in den Etat eingestellt und bedürfen — ungeachtet dessen, daß sie durch das Flottengesetz bereits im voraus bewilligt sind — der nochmaligen Bewilligung im Etatsgesetz für jedes Jahr; sie könnten im Etatsgesetz z. B. unter dem Gesichtspunkt, daß die durch das Flottengesetz nicht festgelegten Kosten für das einzelne Schiff zu hoch seien oder daß die geforderten Neubauten über den Rahmen des Flottengesetzes hinausgingen, beanstandet werden. Formell ist der Reichstag natürlich auch ohne Gründe anzugeben in der Lage, die durch das Flottengesetz notwendig gewordenen Mehrausgaben wie jede andere Position des Etats zu streichen. Aber tatsächlich und bei Wahrung der Rücksichten, ohne welche die praktische Politik nicht geführt werden kann, ist, solange das Flottengesetz in Kraft bleibt, der Reichstag ebenso an die Bewilligung der Mehrausgaben gebunden, welche die Durchführung des von ihm angenommenen Flottenprogramms erfordert, wie die Reichsverwaltung sich selbst gebunden hat, für die Dauer des Flottengesetzes darüber hinausgehende Ansprüche nicht zu stellen.

Die Bestimmungen des Flottengesetzes erschöpfen natürlich nicht alle Bedürfnisse der Marineverwaltung. Offen bleibt die Frage der Kosten für die einzelnen Schiffsklassen, nichts ist über die Schiffe geringeren Umfangs bestimmt, z. B. Torpedoboote, Unterseeboote, Schulschiffe und Minenschiffe, ferner ist nichts vorgeschrieben über die Unterhaltungskosten, die für den einzelnen Mann der Besatzung aufzuwenden sind, und ebensowenig über die Kopfstärke der Besatzung und ihre Gliederung in die einzelnen Chargen, aber es sind für die Ausgaben, welche die Reichsverwaltung fordern und der Reichstag nicht ablehnen darf, ähnliche Grundlagen geschaffen, wie für das Landherr durch die Festsetzung der Friedenspräsenzstärke und der Zahl der Kadres. Eine wechselseitige Bindung solcher Art war übrigens schon im konst. Reichstage (Sitzung v. 8. April 1867 St.B. 626 Abg. Erxleben) auch für die Marine angeregt worden.

II. Die staatsrechtliche Organisation der Marine.

Die Flotte steht unter dem ausschließlichen Befehl des Kaisers. Der Kaiser übt seine Machtbefugnisse aus durch die Kommandobehörden der Marine, d. i. ist die Admiralität, und andererseits durch das Reichs-Marineamt. Die Zweiteilung besteht seit dem Kaiserlichen Erlaß v. 30. März 1889 betr. die Trennung des Oberkommandos der Marine von der Verwaltung derselben R.G.Bl. S. 47. Das Verhältnis der beiden Behörden zueinander ist dasselbe wie das des Kriegsministers zu den Generalkommandos; vgl. die Ausführungen des Fürsten Bismarck in der Reichstagssitzung v. 21. März 1889 St.B. 1009. Der Staatssekretär des Reichs-Marineamts ist wie die anderen Chefs der obersten Reichsämter dem Reichskanzler unmittelbar unterstellt, aber neben diesem nach außen verantwortlich, soweit sein Ressort reicht, d. h. für die Verwaltung der Marine, nicht für die Kommandoangelegenheiten. Die Unterscheidung zwischen Armeebefehl und Armeeverordnung ist auf die Flotte zu übertragen; vgl. Art. 17 IV c S. 347 ff. Die Verantwortung des Reichskanzlers und des Staatssekretärs des Reichs-Marineamts erstreckt sich lediglich auf die Marine-Verordnungen; nur letztere sind gegenzuzeichnen. Die Marine-Verordnungen werden auf Grund des Art. 53 Abs. 1 Satz 1 vom Kaiser, nicht vom Bundesrat erlassen; vgl. Laband IV S. 18, v. Seydel S. 301, Arndt S. 630. Zwischen den Kommandobehörden, an deren Spitze der Kaiser unmittelbar steht, und dem Reichs-Marineamt ist der Geschäftskreis durch die Kais. Erlasse v. 17. März 1893 und 14. März 1899 (Marine-Verordn.-Bl. S. 37 bez. S. 61) abgegrenzt.

Zu der Wahl des Ausdrucks „Kaiserliche Marine" im Abs. 4 des Art. 53 bemerkte auf eine Anregung des Abg. M. Wiggers, der die Bezeichnung „Reichsmarine" vorschlug der bayr. Staatsminister v. Lutz im Reichstage I. Leg.-Per. 1. Sess. St.B. 157, daß — ohne eine sachliche Änderung zu beabsichtigen — der Ausdruck „Kaiserliche Marine" gewählt worden sei, um dadurch mehr persönliche Beziehungen zum Reichsoberhaupte anzudeuten und mit Rücksicht auf die seemännischen Traditionen; vgl. v. Rönne II 2 S. 162 A. 2.

Mit der Disposition über die Marine und mit der Disposition über Krieg und Frieden (Art. 11) hat der Kaiser die Befugnis erhalten, das die Marine betreffende internationale Recht zu entwickeln, sei es durch förmliche Staatsverträge, sei es durch stillschweigende oder ausdrückliche Anerkennung inländischer und ausländischer Gebräuche oder durch einseitige Normierung von Verhaltungsmaßregeln für die Marine gegenüber dem Ausland. Die Mitwirkung des Reichstags ist hier nur erforderlich, wenn der Etat belastet wird oder wenn im Wege der Gesetzgebung Rechtsregeln festgestellt werden sollen, die für die Gesamtheit der Untertanen verpflichtend sind oder wenn es sich um förmliche Staatsverträge handelt, die unter Art. 11 Abs. 3 fallen; vgl. die Ausführungen des Reichskanzlers Fürst Bülow als Staatssekretär des Auswärtigen Amts in der Reichstagssitzung v. 19. Jan. 1900 St.B. 3600 über die Behandlung neutraler Schiffe und See-Kontrebande im Kriegsfalle und in der Reichstagssitzung v. 10. Dez. 1908 über die Frage einer auf internationalem Abkommen beruhenden Einschränkung der Rüstungen zur See.

Welche Anstalten im Sinne des Abs. 3 mit der Gründung und Erhaltung der Kriegsflotte zusammenhängen, läßt sich mangels einer hierfür

bestehenden verfassungsmäßigen oder sonstigen gesetzlichen Grundlage nicht nach allgemeinen Gesichtspunkten, sondern nur nach Lage des einzelnen Falls entscheiden.

III. Reichskriegshäfen.

Durch die Kais. Kabinettsorder v. 15. Febr. 1873 Mar.-Verordn.-Bl. S. 37 wurde den Kriegshäfen von Kiel und Wilhelmshaven die Eigenschaft einer Festung beigelegt und bestimmt, daß den Kommandanten dieser Häfen die allgemeinen Befugnisse der Festungskommandanten zustehen und daß die beiden Kriegshäfen in militärischen und territorialen Beziehungen mit Ausnahme der Ersatz- und Landwehrangelegenheiten nur noch von der Admiralität ressortieren sollten. Durch Reichsges. v. 19. Juni 1883 R.G.Bl. S. 105 sind die Seegrenzen dieser Häfen und die polizeilichen Befugnisse der Marinestationschefs, die namentlich für die Unversehrtheit der Häfen in marinetechnischer Richtung zu sorgen haben, bestimmt; desgleichen sind Vorschriften über die Auseinandersetzung mit dem Großherzogtum Oldenburg gegeben, in dessen Gebiet der Jadehafen gelegen ist.

IV. Der Marinedienst.

Der Begriff der „seemännischen Bevölkerung", die nach Art. 53 Abs. 4 vom Dienst im Landheer befreit und dafür zum Dienst in der Kaiserlichen Marine verpflichtet ist, wird näher bestimmt durch das im ganzen Gebiet des Reichs geltende Ges. betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienst v. 9. Nov. 1867 B.G.Bl. S. 131 und durch Abschn. II § 24 der deutschen Wehrordnung (Beilage Nr. 32 des R.C.Bl. v. 22. Juni 1901). Danach besteht die seemännische Bevölkerung aus 1. Seeleuten von Beruf, d. h. Leuten, die mindestens ein Jahr auf deutschen See-, Küsten- oder Haffahrzeugen gefahren sind, 2. See-, Küsten- oder Haffischern, welche die Fischerei mindestens ein Jahr gewerbsmäßig betrieben haben, 3. Schiffszimmerleuten, die zur See gefahren sind, 4. Maschinisten, Maschinistengehülfen und Heizern von See- und Flußdampfern. Im Bedarfsfalle wird die halbseemännische Bevölkerung herangezogen. Hierzu gehören die Seeleute, die als solche auf deutschen oder außerdeutschen Fahrzeugen mindestens 12 Wochen gefahren sind und die See-, Küsten- und Haffischer, welche die Fischerei zwar weniger als ein Jahr, aber gewerbsmäßig betreiben.

Durch die Bestimmung des Art. 53 wird die nichtseemännische Bevölkerung vom Dienst in der Marine nicht ausgeschlossen. Dies ist bestätigt durch das Ges. betr. die Ersatzverteilung v. 26. Mai 1893 R.G.Bl S. 185 Art. II § 1 Abs. 3 S. 2. Durch dieses Gesetz ist auch die dem Art. 53 am Schluß ursprünglich beigefügte Bestimmung aufgehoben worden, wonach eine Anrechnung bezüglich aller zur Marine eingestellten Rekruten auf die Quote des betreffenden Staats stattfand. Der jährliche Ersatzbedarf wird vom Kaiser festgestellt und durch den preußischen Kriegsminister in erster Reihe auf die Militärpflichtigen der seemännischen Bevölkerung, im Bedarfsfalle auch auf die Landbevölkerung verteilt.

Die Beamten der Kriegsmarine sind, da sie vom Kaiser angestellt werden, im Gegensatz zu den Militärbeamten, unmittelbare Reichsbeamte; ebenso Arndt S. 483 A. 2.

Artikel 54.

Die Kauffahrteischiffe aller Bundesstaaten bilden eine einheitliche Handelsmarine.

Das Reich hat das Verfahren zur Ermittelung der Ladungsfähigkeit der Seeschiffe zu bestimmen, die Ausstellung der Meßbriefe, sowie der Schiffszertifikate zu regeln und die Bedingungen festzustellen, von welchen die Erlaubnis zur Führung eines Seeschiffes abhängig ist.

In den Seehäfen und auf allen natürlichen und künstlichen Wasserstraßen der einzelnen Bundesstaaten werden die Kauffahrteischiffe sämtlicher Bundesstaaten gleichmäßig zugelassen und behandelt. Die Abgaben, welche in den Seehäfen von den Seeschiffen oder deren Ladungen für die Benutzung der Schiffahrtsanstalten erhoben werden, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung dieser Anstalten erforderlichen Kosten nicht übersteigen.

Auf allen natürlichen Wasserstraßen dürfen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, erhoben werden. Diese Abgaben, sowie die Abgaben für die Befahrung solcher künstlichen Wasserstraßen, welche Staatseigentum sind, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Auf die Flößerei finden diese Bestimmungen insoweit Anwendung, als dieselbe auf schiffbaren Wasserstraßen betrieben wird.

Auf fremde Schiffe oder deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen, als von den Schiffen der Bundesstaaten oder deren Ladungen zu entrichten sind, steht keinem Einzelstaate, sondern nur dem Reiche zu.

I. Die Einheitlichkeit der Handelsmarine.
II. Schiffspolizei.
III. Schiffahrtsabgaben.

I. Die Einheitlichkeit der Handelsmarine.

Die Bestimmung des Abs. 1, daß die Kauffahrteischiffe aller Bundesstaaten eine einheitliche Handelsmarine bilden, ist eine Spezialisierung der im Art. 3 und 33 Abs. 1 ausgesprochenen Grundsätze für die Schiffahrt. Wie Art. 3 für das ganze Reich die Rechtsgleichheit in der Behandlung der Personen und Art. 33 die Freiheit des Güterverkehrs zusichert, schließt Art. 54 eine differentielle Behandlung der Deutschen Handelsschiffe sowohl auf den Fahrstraßen der See wie auf den Binnenwasserstraßen aus. Hierin allein liegt die Einheitlichkeit der Handelsmarine. In wirtschaftlicher, technischer und finanzpolitischer Beziehung verbindet sie kein gemeinsames Band; nur die Rechtslage soll in den im Art. 54 näher bezeichneten Beziehungen gleich sein. Ebenso wie Art. 3 und 33 enthält danach Art. 54 weniger konkrete Rechtssätze als ein Programm für die gesetzgeberische und für die Verwaltungstätigkeit der Einzelstaaten.

Eine Ausführung dieses Grundsatzes gibt zunächst Abs. 2 und Abs. 3 Satz 1 des Art. 54; erstere Bestimmung unterwirft alle Schiffe der deutschen Handelsmarine der Schiffspolizei des Reichs, letztere Bestimmung gibt ihnen als Äquivalent dafür in Ansehung der Zulassung und sonstigen Behandlung in Seehäfen und auf Wasserstraßen gleiche Rechte. Eine weitere Ausführung enthält Art. 55, der für die Kriegs- und Handelsmarine eine einheitliche Flagge vorschreibt und die auf Grund des Art. 54 erlassene Reichsgesetzgebung. Gegenüber diesen nur auf die Vermeidung einer differentiellen Behandlung der Schiffe der verschiedenen Bundesstaaten abzielenden Vorschriften des Art. 54 stehen die Bestimmungen des Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 und Abs. 5, die für die Erhebung von Schiffahrtsabgaben positive Beschränkungen festsetzen.

Als „Kauffahrteischiffe" sind im § 1 des Ges. v. 25. Okt. 1867 B.G.Bl. S. 35 betr. die Nationalität der Kauffahrteischiffe „die zum Erwerbe durch die Seefahrt bestimmten Schiffe bezeichnet"; vgl. v. Seydel S. 303.

II. Schiffspolizei.

Von den auf Grund des Art. 54 erlassenen, die Schiffspolizei des Reichs betreffenden Gesetzen sind hervorzuheben: das Reichsges. v. 28. Juni 1873 betr. die Registrierung und die Bezeichnung der Kauffahrteischiffe R.G.Bl. S. 184, die Seemannsordnung v. 27. Dez. 1872 R.G.Bl. S. 409, ersetzt durch die Seemannsordnung v. 2. Juni 1902 R.G.Bl. S. 175, letztere teilweise abgeändert durch das Reichsges. v. 23. März 1903 R.G.Bl. S. 57 und v. 12. Mai 1904 R.G.Bl. S. 167; vgl. auch Art. 4 Ziff. 2 S. 147f., ferner die Strandungsordnung v. 17. Mai 1874 R.G.Bl. S. 73, abgeändert durch das Reichsges. v. 30. Dez. 1901 R.G.Bl. 1902 S. 1, das Reichsges. v. 9. Jan. 1875 betr. die Deutsche Seewarte R.G.Bl. S. 11, das Reichsges. v. 27. Juli 1877 betr. die Untersuchung von Seeunfällen R.G.Bl. S. 549 nebst den ergänzenden Gesetzen v. 11. Juni 1878 über die Anwendung der Bestimmungen dieses Gesetzes auf die Maschinisten der Seedampfschiffe R.G.Bl. S. 109, das Reichsges. v. 2. Juni 1902 betr. die Stellenvermittelung für Schiffsleute R.G.Bl. S. 215; vgl. v. Rönne, Verfassung des Deutschen Reichs (Guttentagsche Gesetzsammlung) Art. 54. Die Bedingungen, von denen die Erlaubnis zur Führung eines Seeschiffs abhängt, sind im § 31 der Gewerbeordnung und den auf Grund dieser Vorschrift erlassenen Bundesrats-Verordnungen bestimmt.

Ferner hat der Bundesrat auf Grund und zur Ausführung des Art. 54 wiederholt Schiffsvermessungsordnungen erlassen, von denen die späteren die vorausgehenden ersetzten, zuletzt u. d. 1. März 1895 R.G.Bl. S. 161. Wie bei Art. 7 A III S. 220f. ausgeführt, ist die Gültigkeit dieser Verordnungen von denen bestritten worden, die eine Befugnis des Bundesrats zum Erlaß von Rechtsvorschriften nicht anerkennen. Gegen die Gültigkeit sind u. a. Laband III S. 189, Meyer Verwaltungsrecht I § 172 A. 1, soweit die Verordnungen nicht lediglich den inneren Geschäftsverkehr der Behörden betreffen; danach würden sie für die Schiffseigentümer und Schiffsführer nicht bindend sein. Hänel Studien II S. 84ff und Staatsrecht I S. 281 und Hensel in Hirth's Annalen 1882 S. 36 halten die Verordnungen für schlechthin ungültig; für die Gültigkeit sind Arndt S. 254 und Kommentar S. 296, v. Seydel S. 304, Löning Verwaltungsrecht S. 657 A. 1. Der letzteren

Ansicht ist im Anschluß an den zu Art. 7 A III S. 216 ff. dargelegten Standpunkt beizutreten. Art. 54 enthält reichsgesetzliche Bestimmungen — da die Verfassung auch ein Reichsgesetz ist — zu deren Ausführung der Bundesrat auf Grund des Art 7 Ziff. 2 die erforderlichen Verordnungen erlassen darf.

III. Schiffahrtsabgaben.

Durch § 19 des preuß. Kanalgesetzes v. 1. April 1905 (Ges.S. S. 179) ist die Erhebung von Schiffahrtsabgaben „auf den im Interesse der Schiffahrt regulierten Flüssen" vorgeschrieben, und diese Abgaben sind so bemessen, daß „ihr Ertrag eine angemessene Verzinsung und Tilgung derjenigen Aufwendungen ermöglicht, die der Staat zur Verbesserung oder Vertiefung jedes dieser Flüsse über das natürliche Maß hinaus im Interesse der Schiffahrt gemacht hat."

Gegen die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung sind unter Berufung auf Art. 54 im Reichstag und im preuß. Abgeordnetenhause, ferner in einer umfangreichen Literatur (vgl. besonders Peters, Schiffahrtsabgaben Leipzig 1906), in der Presse und in den Vereinen und Versammlungen der Interessenten-Verbände Bedenken erhoben worden; es wurde in Zweifel gezogen, ob die zur Verbesserung und Vertiefung der Flüsse ausgeführten Arbeiten unter den Begriff der „besonderen Anlagen" im Sinne des Art. 54 Abs. 4 fallen, während die Befürworter der Abgaben diesen Zweifeln gegenüber sich u. a. darauf beriefen, daß Ströme, deren natürlicher Lauf so umfangreiche Veränderungen erfahren habe, wie z. B. der Rhein, mindestens zu einem Teil ihres Laufs nicht mehr als „natürliche Wasserstraßen" im Sinne des Art. 54 Abs. 4 angesehen werden könnten. Von der preußischen Regierung und der Mehrheit des preußischen Abgeordnetenhauses wurden die Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der Schiffahrtsabgaben nicht geteilt, wie aus der Tatsache hervorgeht, daß das Kanalgesetz von 1905 erlassen worden ist, und für Preußen ist mit dem Erlaß dieses Gesetzes die Frage überhaupt erledigt. Die gerichtliche Rechtsprechung kommt nicht in Betracht, weil für die Erhebung oder Rückforderung von Abgaben — abgesehen von den hier nicht zutreffenden Ausnahmen — in Preußen der Rechtsweg nicht gegeben ist. Die Streitfrage wird aber voraussichtlich demnächst auch für das Reich ihre Erledigung finden, weil im Wege eines Reichsgesetzes, dessen Entwurf dem Bundesrat bereits zugegangen und in Nr. 62 des Reichsanzeigers v. 13. März 1909 veröffentlicht ist, der Sinn des Art. 54 durch eine Veränderung seines Wortlauts entsprechend der Auffassung, die dem preußischen Kanalgesetz zugrunde liegt, klargestellt werden soll. Danach ist beabsichtigt, den 2. Satz des Abs. 3 zu streichen und dem Abs. 4 folgende Fassung zu geben:

„In allen Häfen und auf allen natürlichen Wasserstraßen dürfen Abgaben nur für solche Werke, Einrichtungen oder sonstige Anstalten erhoben werden, welche den Verkehr wesentlich erleichtern. Diese Abgaben sowie die Abgaben, welche auf künstlichen Wasserstraßen erhoben werden, dürfen bei staatlichen Anstalten oder Wasserstraßen die zur Herstellung und Unterhaltung erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Der Bemessung der Abgaben, mit Ausnahme der Abgaben für die dem örtlichen Verkehr dienenden Anstalten, können im Bereiche der Binnenschiffahrt die Gesamtkosten für ein Stromgebiet oder Wasserstraßennetz zugrunde gelegt werden.

Auf die Flößerei finden diese Bestimmungen insoweit Anwendung, als dieselbe auf schiffbaren Wasserstraßen betrieben wird."

Hiernach ist die Rechtslage sehr einfach. Häfen aller Art, nämlich Seehäfen, Häfen an natürlichen und solche an künstlichen Wasserstraßen, sowie natürliche und künstliche Wasserstraßen werden in Ansehung der Abgabenerhebung nach denselben Grundsätzen behandelt, sodaß damit alle auf die Unterscheidung dieser Begriffe sich zur Zeit noch stützenden Zweifel gegenstandslos werden. Desgleichen erledigen sich alle Zweifel, die sich an den Begriff der „besonderen Anstalten" im Sinne der bisherigen Fassung des Abs. 4 geknüpft haben. Dadurch daß bei der neuen Fassung dem Begriff der „Anstalten" die Bezeichnungen „Werke" und „Einrichtungen" als Beispiele beigefügt sind, ist klargestellt, daß der Begriff der Anstalten jede technische Möglichkeit einer Strom- oder Hafenverbesserung, also auch unkörperliche Einrichtungen wie Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei und Lotsendienst umfaßt, mit der einzigen Beschränkung, daß diese Anstalten den Verkehr wesentlich erleichtern müssen; es wird also erfordert, daß die Anstalten tatsächlich diesen Erfolg erzielen, während es nach der bisherigen Fassung genügt, daß sie dazu bestimmt sind, diesen Erfolg zu erreichen.

Die Beschränkung der Abgaben auf die Deckung der Selbstkosten ist nur für die staatlichen Anstalten vorgesehen. Für alle anderen Unternehmungen, mögen sie privater oder kommunaler Natur sein, mag es sich um künstliche Wasserstraßen, Häfen oder sonstige Schiffahrtsanstalten handeln, soll die Erzielung eines Unternehmergewinns zulässig sein, während nach der bisherigen Fassung des Art. 54 die Zulässigkeit der Erzielung eines Gewinns aus der Abgabenerhebung anscheinend auf diejenigen Abgaben beschränkt ist, die für die Befahrung künstlicher Wasserstraßen erhoben werden; in der Praxis ist übrigens diese Beschränkung nicht inne gehalten worden; vgl. die Motive zu dem Entwurf eines Gesetzes betr. die Erhebung von Schiffahrtsabgaben. Die preußischen Kommunalverwaltungen sind allerdings an der Erzielung eines Unternehmergewinns durch das Kommunalabgabengesetz v. 14. Juli 1893 Ges.S. S. 152 gehindert; den Privatunternehmern ist weder nach dem bisherigen Recht noch nach dem neuen Entwurf Tariffreiheit eingeräumt, sondern sie sind insbesondere in Preußen, wo das Recht zur Festsetzung und Abänderung der Tarife eine Befugnis der Krone ist, der Staatsgewalt bei der Tarifierung unterworfen, und Art. 54 gibt nur der Landesregierung die Freiheit, den Privatunternehmern die Erhebung eines über die Deckung der Selbstkosten hinausgehenden Tarifs zu bewilligen; vgl. Peters a. a. O. I S. 262. Abgesehen von der neuen Fassung des Art. 54 sieht der Entwurf die dem Geiste der Reichsverfassung und insbesondere dem Art. 54 entsprechende Bestimmung vor, daß wenn auf einer gemeinsamen natürlichen Wasserstraße von mehreren Bundesstaaten Abgaben für den durchgehenden Verkehr erhoben werden, dies in der Regel nur auf Grund eines einheitlichen Tarifs geschehen darf; dadurch wird einem unter dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher Konkurrenz denkbaren Bestreben des einen oder anderen Staats, durch eine geeignete Handhabung der Tarifpolitik den Verkehr möglichst auf das eigene Gebiet zu ziehen vorgebeugt. Daneben besteht natürlich die sich aus Art. 54 ergebende Beschränkung des Tarifs auf die Selbstkosten, sodaß auch die Bevorzugung fiskalischer Sonderinteressen ausgeschlossen ist. Ferner sieht der Entwurf, um die vorgeschriebene Tarif-

gleichheit mit der etwaigen Verschiedenartigkeit der Selbstkosten und der Interessen an dem Schiffahrtsverkehr in Einklang zu bringen, die Zusammenfassung mehrerer bei derselben natürlichen Wasserstraße oder an demselben Stromgebiet beteiligten Bundesstaaten zu Zweckverbänden vor, welche die Abgaben für den durchgehenden Verkehr auf gemeinsame Rechnung erheben; die Erträge sollen ihnen nach dem Maßstabe derjenigen Aufwendungen überwiesen werden, die ein jeder Staat mit Zustimmung des Verbandes für das gemeinsame Wasserstraßennetz im Schiffahrtsinteresse gemacht hat; die Gelder dürfen von den Mitgliedern des Verbandes nur zur Stromverbesserung verwendet werden. Die Verbände werden von den beteiligten Staaten unter Mitwirkung der Schiffahrtsbeteiligten selbst verwaltet; über Zweifelsfragen entscheidet der Bundesrat, der unter Umständen einem Staat die Verpflichtung zum Eintritt in den Zweckverband auferlegen kann. Kein Staat kann sich dann einseitig mehr den Aufwendungen entziehen, die als dem gemeinsamen Interesse entsprechend anerkannt werden.

Der Entwurf schafft also durch die gesetzliche Normierung der Tarifgleichheit sowie durch die Organisation der Zweckverbände neuen wirtschaftspolitischen Gedanken Raum; für die Zwecke des Wasserverkehrs wird zwischen den wirtschaftlich stärkeren und den weniger leistungsfähigen Gebieten eine Interessengemeinschaft begründet; vgl. die Ausführungen des Staatsministers v. Breitenbach in der Sitzung des preuß. Abgeordnetenhauses v. 6. Febr. 1908 St.B. 1741. Ob die neue Fassung des Art. 54 sachlich etwas wesentlich neues bringt oder nur eine authentische Interpretation des geltenden Rechts ist, kann eine offene Frage bleiben und dasselbe gilt von allen juristischen Streitfragen, die sich an die bisherige etwas unklare Fassung des Art. 54 geknüpft haben. Denn mag die neue Fassung nur eine authentische Interpretation oder neues Recht sein, sie ist den wirtschaftlichen Bedürfnissen allein kongruent und es gilt für sie der von Peters im Vorwort S. 8 zu Teil I seiner Abhandlung „Schiffahrtsabgaben" ausgesprochene Satz, daß die wirtschaftlichen Triebkräfte, wenn sie im Rahmen des bestehenden Rechts nicht zur Geltung kommen, rechtsbildend wirken und sich in neues Recht umsetzen. Die auf den bisherigen Wortlaut des Art. 54 gestützte Interpretation, durch welche die Unzulässigkeit der Schiffahrtsabgaben dargetan werden soll, führt zu einer den allgemeinen Grundsätzen der Staatsökonomie und der wirtschaftlichen Gerechtigkeit durchaus widersprechenden Lage. Die Regulierung der Ströme mit dem Ziele Wasserstraßen zu schaffen von der Leistungsfähigkeit, wie sie der moderne Schiffsverkehr braucht, erfordert ungeheuere Kapitalien und der Staat kann unmöglich, selbst wenn seine Finanzen viel besser wären als sie sind, diese Summen auf Kosten aller seiner Untertanen aufwenden, während ihr Verwendungszweck tatsächlich nur wenigen Erwerbskreisen zustatten kommt; dazu kommt, daß Verkehrsinteresse und Strombaulast sich oft nicht decken, und daß die Aufwendung, die nach der geographischen Situation der eine Staat übernehmen muß, dem Stromverkehr zustatten kommt, der sich in dem Gebiete eines Nachbarstaats abspielt; der Staat würde daher oft vor die Alternative gestellt sein, entweder durch die Erhebung von Abgaben seine Auslagen zu decken oder im Interesse der Gesamtheit seiner Steuerzahler an sich notwendige Strombauten unterlassen zu müssen; vgl. u. a. die Ausführungen des Staatssekretärs des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstags-

sitzung v. 12. April 1904 St.B. 2017 und des preuß. Ministers der öffentl. Arbeiten v. Breitenbach in der Reichstagssitzung v. 1. April 1908 St.B. 4526. Hierzu kommt die aus der bisherigen Fassung des Art. 54 sich ergebende ganz unsachgemäße Unterscheidung der Wasserstraßen in künstliche und natürliche, mit dem Ergebnis, daß nur für die ersteren die Erhebung von Abgaben zulässig sein soll, während beide Kategorien dem Schiffsverkehr die gleichen Dienste leisten; damit wird, wie Peters a. a. O. I S. 236 mit Recht ausführt, der rein praktischen und technischen Frage, ob im einzelnen Falle die Kanalisierung oder die Regulierung des Stromes vorzuziehen ist, im Sinne der ersteren Alternative vorgegriffen. Andererseits wird entsprechend der bisherigen Praxis, wie sie insbesondere bei der Unterweser und den märkischen Wasserstraßen befolgt ist, von den Abgaben nicht mehr verlangt, als daß sie — nach dem Gebührenprinzip — die Selbstkosten des Staates decken; vgl. Ministerialdirektor Peters in der Sitzung des preuß. Abgeordnetenhauses v. 30. Mai 1906 St.B. 5522, Schwarz und Strutz II 3 S. 1150 § 158. Abgesehen von dieser gesetzlichen Garantie gegen die fiskalische Ausbeutung des Abgabenrechts ergibt sich übrigens eine durch die realen Kräfte des Wirtschaftslebens gezogene Maximalgrenze für die Schiffahrtsabgaben aus der Konkurrenz der Eisenbahnen, die wegen der Gleichmäßigkeit und größeren Schnelligkeit der Beförderung dem Wasserverkehr auch in Ansehung der Gütertransporte überlegen sind; nach Schwarz und Strutz a. a. O. S. 1149 müssen mit den Schiffstarifen die Eisenbahn-Frachttarife um mindestens 15 % unterboten werden, wenn der Schiffsverkehr dem Wettbewerb der Eisenbahnen gewachsen sein soll.

Allerdings ist bei der Regelung der Schiffahrtsabgaben das Ausland insofern beteiligt, als der zwischen dem Norddeutschen Bunde und Österreich u. d. 22. Juni 1870 über die Aufhebung des Elbzolls geschlossene Vertrag im Art. 1 eine dem Art. 54 ziemlich genau entsprechende Bestimmung enthält, desgleichen die mit den Niederlanden geschlossenen Rheinschiffahrtsakte v. 17. Okt. 1868 im Art. 3 eine dem Art. 54 ungefähr entsprechende Bestimmung; vgl. Peters a. a. O. S. 19. Den vertragsmäßigen Rechten dieser Staaten kann durch die reichsgesetzliche Regelung der Frage nicht vorgegriffen werden und die Auseinandersetzung mit ihnen bleibt der diplomatischen Mediation der Reichsverwaltung überlassen.

Artikel 55.

Die Flagge der Kriegs- und Handelsmarine ist schwarz-weiß-rot.

Die Flagge ist das Kennzeichen für die Nationalität der Schiffe. Art. 55 bestimmt die Farben der Flagge und ihre Einheitlichkeit für die Kriegs- und Handelsmarine. Über die Motive beider Bestimmungen hat sich der Kriegsminister v. Roon in der Sitzung des konst. Reichstags v. 2. April 1867 St.B. 526 dahin geäußert, daß man bei der Wahl der Farben an eine Verbindung der preußischen mit der auf allen Meeren bekannten hanseatischen Flagge und die Zusammengehörigkeit der Kriegs- und Handelsmarine gedacht habe. In der Flagge kommt also dreierlei zum Ausdruck: die Zugehörigkeit der Schiffe zum Deutschen Reich, ihre Zusammengehörigkeit zueinander ohne Rücksicht auf die verschiedene Staatsangehörigkeit ihres

Heimatshafens und ihrer Besatzung, endlich ihre Eigenschaft als ein Bestandteil der Marine. Die Reichsverfassung hat in vielen Beziehungen die Stammesunterschiede der Einzelstaaten konserviert, jedoch nur soweit es sich um die inneren Angelegenheiten des Reichs handelt. Wenn Beziehungen zum Ausland in Betracht kommen, und dies ist bei der Kriegs- wie bei der Handelsmarine besonders der Fall, hat die Gesetzgebung und Politik des Reichs es durchaus vermieden, Momente hervortreten zu lassen, die dagegen sprechen könnten, daß das Reich ein streng geschlossenes Ganze bildet. Deshalb dürfen gemäß § 1, 2 des Reichsges. betr. das Flaggenrecht der Kauffahrteischiffe v. 22. Juni 1899 R.G.Bl. S. 319 die zur Handelsmarine gehörigen Schiffe, d. h. „die zum Erwerbe durch die Seefahrt bestimmten Schiffe (Kauffahrteischiffe) mit Einschluß der Lootsen-, Hochseefischerei-, Bergungs- und Schleppfahrzeuge" als Nationalflagge keine andere als die Reichsflagge, also auch keine bundesstaatliche Flagge führen und zur Führung der Reichsflagge sind die Kauffahrteischiffe nur dann berechtigt, wenn sie im ausschließlichen Eigentum von Reichsangehörigen stehen. Den Reichsangehörigen werden gleichgeachtet: offene Handelsgesellschaften und Kommanditgesellschaften, wenn die persönlich haftenden Gesellschafter sämtlich Reichsangehörige sind, andere Handelsgesellschaften, eingetragene Genossenschaften und juristische Personen, wenn sie im Inland ihren Sitz haben, Kommanditgesellschaften auf Aktien jedoch nur dann, wenn die persönlich haftenden Gesellschafter sämtlich Reichsangehörige sind. Nach §§ 26, 26a in der Fassung der Novelle v. 29. Mai 1901 R.G.Bl. S. 184 findet das Gesetz Anwendung auf seegehende Lustjachten, auf ausschließlich zur Ausbildung von Seeleuten bestimmte Seefahrzeuge (Schulschiffe) sowie auf solche Seefahrzeuge, die für Rechnung von auswärtigen Staaten oder deren Angehörigen im Inland erbaut sind. Machen solche Fahrzeuge von dem Rechte zur Führung der Reichsflagge Gebrauch so unterliegen sie den für Kauffahrteischiffe geltenden Vorschriften. Die Form der Reichsflagge ist durch die Präsidial-Verordnung v. 25. Okt. 1867 B.G.Bl. S. 39 näher bestimmt. Weder durch diese Verordnung noch durch das Reichsges. v. 22. Juni 1899 ist den Kauffahrteischiffen verboten, andere Flaggen als die Reichsflagge zu führen; sie können auch die Flaggen einzelner Bundesstaaten führen, jedoch wird durch diese Flaggen nicht die Nationalität des Schiffs bezeichnet; sie dienen vielmehr nur als Abzeichen und haben keine andere Bedeutung als Stadt- oder Nummernflaggen; vgl. die Motive zu § 1 des Entwurfs des Ges. v. 25. Okt. 1867 St.B. Anlagen Bd. II Nr. 19 S. 59. Durch Verordnung v. 21. Aug. 1900 R.G.Bl. S. 807 ist näher bestimmt, in welchen Fällen die Kauffahrteischiffe die Nationalflagge zu zeigen haben.

X. Konsulatwesen.

Artikel 56.

Das gesamte Konsulatwesen des Deutschen Reichs steht unter der Aufsicht des Kaisers, welcher die Konsuln, nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrates für Handel und Verkehr, anstellt.

In dem Amtsbezirk der Deutschen Konsuln dürfen neue Landeskonsulate nicht errichtet werden. Die Deutschen Konsuln üben für die in ihrem Bezirk nicht vertretenen Bundesstaaten die Funktionen eines Landeskonsuls aus. Die sämtlichen bestehenden Landeskonsulate werden aufgehoben, sobald die Organisation der Deutschen Konsulate dergestalt vollendet ist, daß die Vertretung der Einzelinteressen aller Bundesstaaten als durch die Deutschen Konsulate gesichert von dem Bundesrate anerkannt wird.

Die Reichsverfassung bestimmt den Begriff und die Aufgaben der Konsuln nicht, sondern bestimmt im Art. 4 Ziff. 7 und 56 nur, daß das Konsulatswesen eine Reichsangelegenheit ist und unter der Aufsicht des Kaisers steht. Diese Vorschrift ist ausgeführt worden durch das im ganzen Reich geltende Bundesgesetz v. 8. Nov. 1867 betr. die Organisation der Reichskonsulate sowie die Amtsrechte und Pflichten der Reichskonsuln B.G.Bl. S. 137.

Danach sind die Reichskonsuln berufen, das Interesse des Reichs, namentlich inbezug auf Handel, Verkehr und Schiffahrt tunlichst zu schützen und zu fördern, die Beobachtung der Staatsverträge zu überwachen und den Angehörigen der Bundesstaaten sowie anderer befreundeter Staaten in ihren Angelegenheiten Rat und Beistand zu gewähren. Sie müssen hierbei nach den Reichsgesetzen und den ihnen erteilten Instruktionen sich richten und die durch die Gesetze und die Gewohnheiten ihres Amtsbezirks gebotenen Schranken einhalten (§ 1). Der Wirkungskreis der Konsuln beschränkt sich nicht auf die Privatangelegenheiten der einzelnen Reichsangehörigen. Denn die Konsuln haben die Beobachtung der Staatsverträge und überhaupt die Interessen des Reichs, namentlich inbezug auf Handel, Verkehr und Schiffahrt nicht nur mit Rücksicht auf einzelne konkrete Fälle, sondern auch unter allgemeinen Gesichtspunkten, im Hinblick auf die Richtung, welche die Politik des Reichs einerseits, die des ausländischen Staats andererseits verfolgt, zu überwachen. Soweit danach ihr Wirkungskreis mit dem der Diplomatie sich berührt, können sie natürlich gegenüber der zuständigen diplomatischen Behörde des Reichs (Botschaft, Gesandtschaft, Ministerresidentur) nicht selbständig vorgehen.

Inbezug auf die Bestimmung des Gesetzes, daß die Konsuln bei ihrer Amtstätigkeit sich nach den Reichsgesetzen und den ihnen erteilten Instruktionen richten und die durch die Gesetze und Gewohnheiten ihres Amtsbezirks gebotenen Schranken einhalten müssen, ist die Frage aufgeworfen worden, ob in Zweifelsfällen die Staatsverträge, insbesondere die sogen. Konsular- wie die Freundschafts-, Friedens- und Schiffahrtsverträge und Spezialgesetze dem Konsulatsgesetz v. 8. Nov. 1867 vorgehen. Dafür ist Zorn II S. 451 ff., dagegen Laband III S. 14, Meyer Verwaltungsrecht II S. 19 A. 6. Die von Arndt S. 724 vertretene Ansicht, daß das für den Konsul geltende und von ihm anzuwendende Recht sich nach beiden Rechtsquellen bestimme, enthält keine Lösung. Denn fraglich ist, welche Rechtsquelle den Vorrang hat, wenn zwischen ihnen ein Widerspruch besteht. Die Frage dürfte, soweit es sich um deutsches Recht handelt, nur nach den allgemeinen Grundsätzen über die Lösung von Widersprüchen, die zwischen verschiedenen

Rechtsquellen vorhanden sind, zu entscheiden, sein. Handelt es sich um Gesetze des Deutschen Reichs, so geht im Falle eines zwischen ihnen bestehenden Widerspruchs das spätere dem früheren vor. Staatsverträge, die das Reich abgeschlossen hat, werden nach ihrer Verkündung wie gültige Reichsgesetze behandelt, also auch hier derogiert das später entstandene Recht, mag es auch Vertragsrecht sein, der früheren Rechtsquelle, selbst wenn die letztere Gesetzesrecht ist. Was dagegen die im Auslande geltenden Rechtsquellen betrifft, so ist davon auszugehen, daß es die Pflicht des Auslands ist, die durch gültige Verträge geschaffene Rechtslage anzuerkennen und nicht einseitig entgegenstehende Bestimmungen für das eigene Staatsgebiet zu erlassen. Für den Konsul gilt stets das Vertragsrecht als gültiges Reichsrecht. Soweit es im Inland und Ausland verschieden ausgelegt wird, ist der Konsul, wie überall, wo es sich nicht um richterliche Entscheidungen handelt, den Weisungen seiner vorgesetzten Dienstbehörde, also der Auslegung, die dem Vertragsrecht von der Reichsverwaltung gegeben wird, zu folgen verpflichtet. Abgesehen hiervon bildet allerdings, wie im § 1 des Ges. v. 8. Nov. 1867 zum Ausdruck gebracht ist, das in dem konsularischen Amtsbezirk geltende Recht des Auslands eine Schranke, die der Konsul nicht überschreiten darf. Es ist also nicht zu verhindern, sondern durch das Ges. v. 8. Nov. 1867 anerkannt, daß Amtshandlungen der Konsuln, die Verbotsgesetzen des Auslands zuwiderlaufen, der den Amtsbezirk beherrschenden Staatsgewalt des Auslands gegenüber rechtswidrig sind.

Das im Art. 56 dem Kaiser über das gesamte Konsulatswesen zugesprochene Aufsichtsrecht ist durch § 3 des Ges. v. 1867 dem Reichskanzler delegiert, der die Aufsicht durch das Auswärtige Amt ausübt. Daß die Konsuln Reichsbeamte sind und unter der Aufsicht von Reichsorganen stehen, schließt, wie im § 3 näher bestimmt ist, nicht aus, daß sie auch die besonderen Interessen der Regierungen der Einzelstaaten wahrnehmen und zu ihnen in geschäftlichen Verkehr treten, natürlich unter Aufsicht und mit Billigung der zuständigen Aufsichtsorgane des Reichs. Im Vertrage mit Baden und Hessen Ziff. 6 und im Schlußprotokoll des Vertrages mit Bayern XII Abs. 2 (B.G.Bl. 1870 S. 657 und 1871 S. 25) ist vorgesehen, daß für die Einrichtung von Reichskonsulaten das Interesse auch nur eines Bundesstaates genügen sollte. Natürlich müssen die Konsuln, wenn eine Kollision zwischen den Interessen der Einzelstaaten in Frage kommen kann, paritätisch zu Werke gehen; dies ist noch besonders durch Art. 3 Abs. 6 R.V. vorgeschrieben. Der nach § 4 des Ges. von den Reichskonsuln zu leistende Diensteid weicht in seiner Fassung von der für die anderen Reichsbeamten allgemein festgestellten Formel ab, da er den besonderen Amtspflichten der Konsuln angepaßt ist. Wahrscheinlich geschah es, weil man sich z. Z. der Emanation des Gesetzes noch nicht zu einer für alle Reichsbeamten passenden Formel entschlossen hatte; wenigstens ist die erste, den Diensteid der unmittelbaren Bundesbeamten betreffende Verordnung erst später, u. d. 3. Dez. 1867 B.G.Bl. S. 327 erlassen worden.

Bei der durch Art. 56 vorgeschriebenen Anhörung des Ausschusses des Bundesrats für Handel und Verkehr kann es sich nur um eine gutachtliche Äußerung handeln.

Die Amtspflichten der Konsuln beziehen sich, abgesehen von der Berichterstattung über die Verhältnisse des Auslands, namentlich über Handel,

Industrie, Landwirtschaft und Verkehr, auf die Sorge für die in ihrem Amtsbezirk wohnenden oder verkehrenden Reichsangehörigen, die Matrikelführung, die Beurkundung der Heiraten, Geburten und Sterbefälle, die Beurkundung von Rechtsgeschäften und Legalisation von Urkunden, die Bewahrung des Nachlasses von Reichsangehörigen, Zustellungen, Gerichtsbarkeit, Ausstellung von Pässen, Verkehr mit Kriegs- und Handelsschiffen. Hierüber enthält das Ges. v. 1867 Bestimmungen, die durch eine Reihe von Spezialgesetzen und Verordnungen ergänzt sind; vgl. insbesondere das Ges. betr. die Konsulargerichtsbarkeit v. 7. April 1900 R.G.Bl. S. 213 und Roßteuscher, Die Polizei der deutschen Konsuln (Hirth's Annalen 1907 S. 353 ff.).

Für das Ausland ist nur das Reich zur Anstellung von Konsuln zuständig; die Kompetenz der Einzelstaaten innerhalb des Reichs Konsuln anzustellen ist aber nicht aufgehoben; ebenso v. Seydel S. 307, Laband III S. 11 A. 1. In dem Wortlaut des Art. 56 kommt dies dadurch zum Ausdruck, daß dort nur das Konsulatwesen des „Deutschen Reichs" behandelt ist, während Art. 4 Ziff. 7 R.V. überhaupt nur den Schutz des deutschen Handels „im Auslande" und die Anordnung „gemeinsamer" konsularischer Vertretung betrifft. Allerdings bleibt, da der Handel für das Reich einheitlich geregelt ist, ein großer Wirkungskreis für Landeskonsuln kaum übrig. Unberührt ist auch durch Art. 56 das Recht der Einzelstaaten zur Erteilung der Exequatur an ausländische Konsuln für ihr eigenes Staatsgebiet geblieben; in Ziff. XII des bayrischen Schlußprotokolls ist dies ausdrücklich anerkannt; vgl. auch die Ausführungen des Präsidenten Delbrück in der Reichstagssitzung v. 22. April 1869 St.B. 517 f. Soweit dabei freilich Interessen der auswärtigen Politik des Reichs berührt werden, wird dem Reich ein Aufsichtsrecht über die Ausübung dieser Befugnis im Hinblick auf Art. 11 R.V. nicht abzusprechen sein, z. B. wenn die konsularischen Vertreter des Auslands, die für die Wahrung von Interessen der Angehörigen des von ihnen vertretenen Landes auf das Gebiet des Einzelstaates, der ihnen das Exequatur erteilt hat, beschränkt bleiben müssen, sei es allgemein, sei es in einem einzelnen Falle über diesen Wirkungskreis hinausgehen wollen. In erster Reihe steht natürlich dem Reich auf Grund des Art. 11 R.V. das Recht zu, Konsuln für das Reich oder für beliebig abgegrenzte Teile des Reichs das Exequatur zu erteilen.

XI. Reichskriegswesen.

Artikel 57.

Jeder Deutsche ist wehrpflichtig und kann sich in Ausübung dieser Pflicht nicht vertreten lassen.

Die bestrittene Frage, ob das deutsche Heer ein Reichsheer ist oder sich aus den Kontingenten der Einzelstaaten zusammensetzt, wird bei Art. 63 erörtert werden und kann vorläufig dahingestellt bleiben. Denn für die Art. 57 bis 62 genügt die unstreitige Tatsache, daß auf Grund des Art. 4 Ziff. 13 das Reich für die Gesetzgebung über das Militärwesen zuständig ist. In Ausübung dieser Legitimation zur Gesetzgebung sind in den

Art. 57 ff. die Grundzüge des Militärrechts festgelegt und durch zahlreiche Reichsgesetze und Verordnungen weiter ausgeführt worden.

Art. 57 knüpft an die vor Gründung des Reichs in Preußen vorhanden gewesenen militärischen Einrichtungen, insbesondere an das preußische Gesetz v. 3. Sept. 1814 Ges.S. S. 79 und enthält den das Volksheer kennzeichnenden Grundsatz, daß jeder Deutsche wehrpflichtig ist und sich in Ausübung dieser Pflicht nicht vertreten lassen kann.

Das Prinzip der allgemeinen Wehrpflicht ist in dem im ganzen Reich geltenden Bundesgesetz betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienst v. 9. Nov. 1867 B.G.Bl. S. 131 ausgeführt. Danach sind von der Wehrpflicht allein ausgenommen:

Die Mitglieder regierender Häuser und die Mitglieder der mediatisierten, vormals reichsständischen und derjenigen Häuser, denen die Befreiung von der Wehrpflicht durch Verträge zugesichert ist oder auf Grund besonderer Rechtstitel zusteht. Bezüglich der Chefs der regierenden Häuser ist die Ausnahme selbstverständlich. Die Wehrpflicht setzt ein Verhältnis staatsrechtlicher Unterordnung voraus und ist deshalb ipso iure — also auch ohne einen entsprechenden Vorbehalt im Art. 57 — für die Souveräne ausgeschlossen. Für die anderen Mitglieder der regierenden Häuser und die Mitglieder der mediatisierten Familien gilt dasselbe zwar nicht und es ist allerdings anzunehmen, daß die Tendenz des im Art. 57 ausgesprochenen lapidaren Satzes gerade auf die Ausschließung persönlicher Vorrechte gerichtet ist im Gegensatz zu den Ausschließungsgründen, die auf Mangel der körperlichen Leistungsfähigkeit und sittlichen Qualifikation beruhen, deren nähere Feststellung von Hause aus der Ausführungsgesetzgebung überlassen wurde und die Geltung des im Art. 57 kund gegebenen Prinzips nicht berührt. Aber die genannten Privilegien waren bereits in der preußischen Militärgesetzgebung enthalten, und da diese durch Art. 61 R.V. in Pausch und Bogen rezipiert ist, so sind auch die fraglichen Privilegien durch die Verfassung gedeckt. Die bei der Beratung des Gesetzes v. 9. Nov. 1867 im Reichstag erörterte Frage, ob die das Privileg für die vormals unmittelbaren deutschen Reichsstände und ihre Familien begründende Bestimmung des Art. XIV der Deutschen Bundesakte v. 8. Juni 1814 den gesetzgebenden Organen des Reichs die Verpflichtung auferlegte, dieses Privileg anzuerkennen oder ob der Rechtstitel für die Reichsunmittelbaren durch die Auflösung des alten Bundes erloschen war, kann dahin gestellt bleiben, weil jetzt das Privileg, sei es mit oder ohne juristische Notwendigkeit, gesetzlich anerkannt ist; vgl. Reichstagsverhandlungen von 1867 St.B. 463, 471 ff. Übrigens ist die statuierte Ausnahme im Hinblick auf die geringe Zahl der in Betracht kommenden Personen für die Leistungsfähigkeit der Armee ebenso belanglos als sie unter politischen Gesichtspunkten für die Aufrechterhaltung des Prinzips ohne Schaden ist, da die in Frage stehenden Persönlichkeiten auch auf anderen Rechtsgebieten, für die sonst durchaus der Grundsatz der Gleichberechtigung gilt (bürgerliches Recht, Rechtsweg usw.), eine Ausnahmestellung genießen; vgl. auch v. Rönne II 2 S. 196 A. 1 und v. Seydel S. 315 ff.

Eine weitere auf politischen Gründen beruhende Ausnahme von der Wehrpflicht besteht für die von der Insel Helgoland stammenden Personen und ihre vor d. 11. August 1890 geborenen Kinder auf Grund des Ges. betr. die Vereinigung von Helgoland mit dem Deutschen Reich v. 15. Dez.

1890 R.G.Bl. S. 207 § 3. Die aus ähnlichen Gesichtspunkten für Elsaß-Lothringen durch das Ges. betr. die Einführung von Bestimmungen über das Reichskriegswesen in Elsaß-Lothringen v. 23. Jan. 1872 R.G.Bl. S. 31 und durch das Ges. betr. Änderungen der Wehrpflicht v. 11. Febr. 1888 R.G.Bl. S. 11 begründete Befreiung von der Wehrpflicht ist nicht mehr von praktischer Bedeutung, weil sie sich nur auf die vor dem 1. Jan. 1851 geborenen Angehörigen von Elsaß-Lothringen bezieht.

Keine Ausnahme, sondern nur eine besondere Form der Erfüllung der Wehrpflicht stellt es dar, daß nach § 1 Abs. 2 des Ges. v. 9. Nov. 1867 diejenigen Wehrpflichtigen, die zwar nicht zum Waffendienst, jedoch zu sonstigen militärischen Dienstleistungen, die ihrem bürgerlichen Beruf entsprechen, fähig sind, zu solchen Dienstleistungen herangezogen werden können (Ökonomiehandwerker usw.). Ebenso betreffen die besonderen Vorschriften über Geistliche römisch-katholischer Konfession sowie über Volksschullehrer nur die Art der Erfüllung der Wehrpflicht und keine Befreiung von ihr.

Die Wehrpflicht beruht gemäß Art. 57 auf der Reichsangehörigkeit. Art. 57 gilt gemäß III § 5 des in der Schlußvorschrift des XI. Abschnitts der R.V. inbezug genommenen Bündnisvertrages v. 23. Nov. 1870 B.G.Bl. 1871 S. 9 auch in Bayern.

Personen, die vom Ausland eingewandert sind und die Staatsangehörigkeit eines deutschen Bundesstaats erworben haben, werden gemäß § 10 des Gesetzes über den Erwerb und Verlust der Reichsangehörigkeit v. 1. Juni 1870 R.G.Bl. S. 357 wehrpflichtig, weil die Naturalisationsurkunde mit dem Zeitpunkt der Aushändigung alle mit der Staatsangehörigkeit verbundenen Rechte und Pflichten begründet. Dagegen liegt eine Ergänzung, um nicht zu sagen, eine Ausnahme von dem Grundsatz des Art. 57 in der Bestimmung des § 11 des Reichs-Militärgesetzes v. 2. Mai 1874 R.G.Bl. S. 48, wonach Personen, die das Reichsgebiet verlassen, die Reichsangehörigkeit verloren, eine andere Staatsangehörigkeit aber nicht erworben oder wieder verloren haben, wenn sie ihren dauernden Aufenthalt in Deutschland nehmen, gestellungspflichtig sind und nachträglich ausgehoben werden, jedoch im Frieden nicht über das vollendete 31. Lebensjahr hinaus im Dienst behalten werden können. Dasselbe gilt von den Söhnen ausgewanderter und wieder in das Deutsche Reich zurückgekehrter Personen, sofern die Söhne keine andere Staatsangehörigkeit erworben haben; dieselben Bestimmungen gelten ferner für Ausgewanderte, die zwar eine andere Staatsangehörigkeit erworben hatten, aber vor vollendetem 31. Lebensjahre wieder Reichsangehörige werden. Es handelt sich also nicht um Ausländer, sondern um ehemalige Deutsche, die nur die rechtliche, aber nicht die materielle Zusammengehörigkeit mit dem Deutschen Reich aufgegeben haben. Ausländer sind niemals wehrpflichtig. Sie können nur freiwillig Dienstpflichten übernehmen und auf Grund ihres Angebots zum Dienst im Deutschen Heere und in der Flotte gemäß § 21 Ziff. 4 der Wehrordnung (C.Bl. 1901 Beil. Nr. 32) und § 37 Ziff. 1 der Marineordnung v. 12. Nov. 1894 (Mar.V.Bl. S. 265) zugelassen werden.

Der Begriff der Wehrpflicht ist im Art. 57 nicht näher bezeichnet und ausdrücklich selbst nicht in dem Ges. v. 9. Nov. 1867 festgestellt. Aus den Bestimmungen dieses Gesetzes § 1 Abs. 2 § 2 ff. geht aber hervor, daß unter Wehrpflicht die Pflicht zu militärischen Dienstleistungen bei der bewaffneten

Macht zu verstehen ist. Es braucht nicht notwendig gerade Waffendienst zu sein. Die bewaffnete Macht, die sich aus dem Heer, der Flotte und dem Landsturm zusammensetzt, besteht aus den Wehrpflichtigen nicht allein, sondern auch aus Personen, die aus dem Militärdienst einen Beruf machen, also freiwillig und über ihre Wehrpflicht hinaus der bewaffneten Macht angehören. Dies sind alle Militärpersonen, denen die Führung und Ausbildung derjenigen obliegt, die nur zur Erfüllung ihrer Wehrpflicht dienen, d. h. Offiziere und Kapitulanten; dazu kommen noch die Militärbeamten, welche die Verwaltungsgeschäfte der Armee zu besorgen haben. Das Verhältnis dieser Personen zum Reiche ist dem der Beamten des Zivildienstes grundsätzlich gleichzustellen. Von der Wehrpflicht ist die Militärpflicht zu unterscheiden. Die Militärpflicht ist eine vorübergehende Periode der Wehrpflicht. Der Begriff der Militärpflicht beruht auf § 10 des Reichs-Militärgesetzes und ist dahin festgestellt, daß alle Wehrpflichtigen, wenn sie nicht freiwillig in den Heeresdienst eintreten — d. h. freiwillig zur Erfüllung der Wehrpflicht, nicht freilich wie die Berufssoldaten — v. 1. Jan. des Kalenderjahres an, in welchem sie das 20. Lebensjahr vollenden, der Aushebung unterworfen, d. h. also militärpflichtig sind. Sie haben sich zu diesem Zwecke vor den Ersatzbehörden zu gestellen, bis über ihre Dienstverpflichtung nach den Bestimmungen des Reichs-Militärgesetzes endgültig entschieden ist, jedoch höchstens zweimal jährlich. Mit der endgültigen Entscheidung über die Dienstverpflichtung endet also die Militärpflicht. Die Wehrpflicht dagegen beginnt mit dem vollendeten 17. und endet mit dem vollendeten 45. Lebensjahre nach dem Ges. v. 11. Febr. 1888 betr. Änderungen der Wehrpflicht R.G.Bl. S. 11 Art. II §§ 24, 35.

Artikel 58.

Die Kosten und Lasten des gesamten Kriegswesens des Reichs sind von allen Bundesstaaten und ihren Angehörigen gleichmäßig zu tragen, so daß weder Bevorzugungen, noch Prägravationen einzelner Staaten oder Klassen grundsätzlich zulässig sind. Wo die gleiche Verteilung der Lasten sich in natura nicht herstellen läßt, ohne die öffentliche Wohlfahrt zu schädigen, ist die Ausgleichung nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit im Wege der Gesetzgebung festzustellen.

Art. 58 bestimmt die gleichmäßige Verteilung aller Militärlasten auf die Einzelstaaten. Die Militärlasten kann man in drei Kategorien einteilen: Die Wehrpflicht, die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Kriege und im Frieden (z. B. Quartierleistung nebst Naturalverpflegung der Truppen, Vorspanndienste und Gewährung sonstiger Transportmittel, Überlassung von Grundstücken zu Truppenübungen und für den Kriegsbedarf und dergl.) und endlich die Deckung der Kosten der Militärverwaltung. Die ersteren beiden Kategorien von Lasten: Wehrpflicht und Naturalleistungen — werden von den Militärverwaltungen auf Grund der geltenden Militärgesetzgebung unmittelbar auf die Angehörigen und die lokalen Kommunalverbände der Bundesstaaten (Gemeinden) verteilt, die dritte Kategorie, die Kosten der Militärverwaltung, sind als Reichseinnahmen von den Einzel-

staaten zu erheben und es bleibt ihnen überlassen, sie mit allen sonstigen für das Reich erforderlichen finanziellen Aufwendungen von ihren Untertanen einzuziehen. In Ansehung der Wehrpflicht ist der Grundsatz der gleichmäßigen Belastung unter Ausschluß von Privilegien für einzelne soziale Klassen durch das für das ganze Reich gültige Bundesgesetz betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienst v. 8. Nov. 1867 B.G.Bl. S. 131 und durch das Reichs-Militärgesetz v. 2. Mai 1874 R.G.Bl. S. 45 durchgeführt worden; vgl. Art. 57 S. 572 f. Was die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Kriege und im Frieden betrifft, so ist eine mechanische Gleichverteilung der Lasten hier so wenig wie bezüglich der Wehrpflicht möglich. Für die Aufbringung dieser Lasten können nur diejenigen Volksklassen in Betracht kommen, denen nach Besitz, Beruf und Gewerbe die für die bewaffnete Macht zu gewährenden Naturalleistungen überhaupt zur Verfügung stehen. Aber was die Reichsverfassung durch Art. 58 vermeiden wollte, eine Ungleichmäßigkeit der Verteilung im Sinne der Bevorzugung einzelner sozialer Klassen findet nicht statt. Soweit persönliche Befreiungen eintreten, handelt es sich um Personen-Kategorien, deren Schonung im staatlichen und öffentlichen Interesse geboten ist, und es gilt für sie die Bestimmung des 2. Satzes des Art. 58, wonach dort, wo ohne Schädigung der öffentlichen Wohlfahrt die gleiche Verteilung der Lasten sich nicht herstellen läßt, die Ausgleichung nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit im Wege der Gesetzgebung festzustellen ist. Die gesetzliche Regelung der Verteilung der Naturalleistungen für die bewaffnete Macht ist für den Friedenszustand durch das Ges. v. 25. Juni 1868 in der Fassung v. 24. Mai 1898 R.G.Bl. S. 361 geregelt; dieses Gesetz ist durch das Ges. v. 9. Juni 1906 R.G.Bl. S. 735 abgeändert, das im wesentlichen eine Erhöhung der Vergütung für die Naturalverpflegung der Mannschaften bestimmte; für den Kriegszustand ist das Reichsges. v. 13. Juni 1873 R.G.Bl. S. 129 erlassen. Der aus der Natur dieser Leistungen sich notwendig ergebenden Ungleichmäßigkeit der Belastung ist durch das diesen Gesetzen innewohnende Prinzip der vollen Entschädigung für die in Anspruch genommenen und erfüllten Leistungen die Spitze abgebrochen.

Was endlich die Deckung der Kosten anbetrifft, zu der gegenüber den Einzelstaaten das Reich verpflichtet ist, so wird dabei wie folgt verfahren: Gemäß Art. 62 R.V. wird die Summe von Kosten, die notwendig sind, um den Aufwand für das gesamte Heer zu bestreiten, ferner die Verausgabung dieser Summe für das Heer und dessen Einrichtungen durch das Etatsgesetz des Reichs festgestellt. Da auf Grund der gemäß Art. 66 R.V. geschlossenen Militär-Konventionen alle Einzelstaaten außer Bayern, Württemberg und Sachsen die Militärverwaltung auf Preußen übertragen haben, so werden durch das Etatsgesetz ferner die Summen festgestellt, die jedem der vier Kontingente zur Durchführung der Verwaltung gebühren, und zwar wird für Preußen, Württemberg und Sachsen im Etat die Summe mit der den Vorschriften und Gewohnheiten des Etatsrechts entsprechenden eingehenden Spezialisierung der einzelnen Ausgaben, für Bayern dagegen mit Rücksicht auf die diesem Staate zustehenden weitergehenden Rechte der eigenen Verwaltung nur der Gesamtsumme nach festgestellt — dies entspricht der Bestimmung des Bündnisvertrages v. 23. Nov. 1870 III § 5 II B.G.Bl. 1871 S. 19.

Die Heeresverwaltung wird für Rechnung des Reichs geführt, wie durch Art. 67 R.V. — indirekt — zum Ausdruck gebracht ist, und die

Ausgaben dafür sind nicht anders zu decken wie alle anderen durch das Etatsgesetz des Reichs festgestellten Ausgaben. Es werden für sie in erster Reihe die eigenen Einnahmen des Reichs verwendet, und nur soweit sie nicht ausreichen, können die Matrikularbeiträge herangezogen werden. Wenn Art. 58 vorschreibt, daß die Kosten von den Bundesstaaten zu tragen sind, so zielt diese Bestimmung nicht auf die juristische, sondern auf die wirtschaftliche Seite der finanziellen Beziehungen zwischen Reich und Einzelstaaten ab. Denn wirtschaftlich müssen natürlich alle Kosten, die das Reich aufwendet, von den Einzelstaaten getragen werden, sei es direkt durch Matrikularbeiträge, sei es indirekt dadurch, daß dem Reich an Zöllen, Steuern usw. Einnahmequellen zur Verfügung gestellt werden, die damit der Ausnützung durch die Einzelstaaten verloren gehen. Aber Art. 58 hat seinen Schwerpunkt nicht darin, diese selbstverständliche, den Militärausgaben mit allen anderen Ausgaben des Reichs gemeinsame Tatsache zum Ausdruck zu bringen, sondern die Tendenz des Art. 58 ist, auszuschließen, daß die dem Reich durch den Unterhalt für die Armee aufgebürdeten Lasten zum Ausgangspunkt für eine ungleichmäßige, von der sonstigen Ordnung der finanziellen Beziehungen abweichende Verteilung der Kosten auf die Einzelstaaten werden. Dies wird auf dem einfachsten Wege dadurch erreicht, daß die Kosten für das Heer aus der Reichskasse bestritten werden, und wenn auch die dem Matrikularsystem anhaftenden Mängel und ebenso die Tatsache, daß die Belastung mit Zöllen und indirekten Steuern auf die einzelnen Bundesstaaten, je nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, nicht ganz gleichmäßig wirkt, dem von der Reichsverfassung erstrebten Ziele, einer vollen Gleichmäßigkeit in der Verteilung der Militärlasten entgegenstehen, so finden doch absichtliche „Bevorzugungen und Präpravationen" nicht statt und die Gleichmäßigkeit der Kostenverteilung ist immerhin soweit geführt, als sie bei dem durch die Verfassung und die spätere Reichsgesetzgebung geschaffenen System, auf dem die allgemeine Finanzverwaltung beruht und dem natürlich, wie allen menschlichen Einrichtungen, ein gewisses Maß von Unvollkommenheit innewohnt, überhaupt noch erreichbar ist. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Ungunst der geographischen Lage, die dem Deutschen Reich so schwere Militärlasten auferlegt, sich zusammensetzt aus der gleichen geographischen Situation aller Einzelstaaten; es ist deshalb nur gerecht, daß alle Einzelstaaten nach gleichem Maßstabe beitragen müssen, um für diese ihnen allen gleichmäßig anhaftende Ungunst des Geschicks durch eine starke Armee eine ausreichende Kompensation zu schaffen.

Es ist noch zu bemerken, daß für eine Übergangszeit einigen kleineren Staaten durch besondere mit Preußen abgeschlossene Konventionen ein zeitweiliger Nachlaß an den für das Reich geschuldeten Matrikularbeiträgen bewilligt wurde, um ihnen dadurch eine Erleichterung für die von ihnen für die Militärausgaben geschuldeten Beiträge zu gewähren. Dieses Abkommen stand an sich mit Art. 58 im Widerspruch, aber die gesetzgebenden Faktoren des Reichs — Bundesrat und Reichstag — haben nachträglich das Verfahren genehmigt und damit war die einer gesetzlichen entsprechende Grundlage geschaffen, von der aus Art. 58 Satz 2 unter den dort genannten Voraussetzungen eine Abweichung von der zahlenmäßigen Gleichheit der Verteilung gestattet; vgl. die Verhandlungen des Reichstags v. 1867 St.B. 385, 576 und v. Rönne II 1 S. 149 A. 2 und II 2 S. 116 A. 7.

Art. 58 gilt wie Art. 57 für die Marine ebenso wie für das Heer.

Artikel 59.

Jeder wehrfähige Deutsche gehört sieben Jahre lang, in der Regel vom vollendeten zwanzigsten bis zum beginnenden achtundzwanzigsten Lebensjahre, dem stehenden Heere, die folgenden fünf Lebensjahre der Landwehr ersten Aufgebots und sodann bis zum 31. März des Kalenderjahrs, in welchem das neununddreißigste Lebensjahr vollendet wird, der Landwehr zweiten Aufgebots an.

Während der Dauer der Dienstpflicht im stehenden Heere sind die Mannschaften der Kavallerie und reitenden Feldartillerie die ersten drei, alle übrigen Mannschaften die ersten zwei Jahre zum ununterbrochenen Dienste bei den Fahnen verpflichtet.

Inbezug auf die Auswanderung der Reservisten sollen lediglich diejenigen Bestimmungen maßgebend sein, welche für die Auswanderung der Landwehrmänner gelten.

Art. 59, der gemäß III § 5 des Vertrages v. 23. Nov. 1870 B.G.Bl. 1871 S. 9 ff. auch für Bayern gilt, enthält in Ergänzung des Grundsatzes, den Art. 57 für die allgemeine Wehrpflicht gibt, nähere Bestimmungen über die Erfüllung der Wehrpflicht und ihre Einteilung in einzelne Abschnitte, deren Unterscheidung auf militärtechnischen Gesichtspunkten beruht. Der Dienst bei dem stehenden Heere, der in den Dienst bei den Fahnen und bei der Reserve zerfällt, der Dienst bei der Landwehr ersten und zweiten Aufgebots, zu welchem nach dem Ges. betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienst v. 9. Nov. 1867 B.G.Bl. S. 131 noch der Dienst bei dem Landsturm hinzukommt, unterscheiden sich voneinander durch die Art der militärischen Verwendung der wehrpflichtigen Personen.

Nach der ursprünglichen Fassung des Art. 59 war der Dienst bei der Landwehr ohne Unterscheidung zwischen Landwehr 1. und 2. Aufgebots auf fünf Jahre und die Dienstpflicht bei den Fahnen für alle Truppengattungen auf drei Jahre bemessen. Die Einführung der Landwehr 2. Aufgebots beruht auf dem Gesetz betr. Änderung der Wehrpflicht v. 11. Febr. 1888 R.G.Bl. S. 11. Die zweijährige Dienstzeit für die nicht zur Kavallerie und zur reitenden Feldartillerie gehörigen Mannschaften ist zunächst ohne ausdrückliche Änderung des Art. 59 durch Art. II § 1 des Ges. betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres v. 3. August 1893 R.G.Bl. S. 233 eingeführt worden. Die Geltung dieses Gesetzes war ursprünglich auf die Zeit v. 1. Okt. 1893 bis 31. März 1899 beschränkt. Durch Gesetz betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres v. 25. März 1899 R.G.Bl. S. 213 ist die Geltung der Bestimmung bis zum 31. März 1904 verlängert worden; eine weitere Verlängerung bis zum 31. März 1905 wurde durch das Ges. v. 22. Febr. 1904 R.G.Bl. S. 65 bestimmt und das Ges. betr. Änderung der Wehrpflicht v. 15. April 1905 R.G.Bl. S. 249 brachte die endgültige Einführung der zweijährigen Dienstzeit für alle Mannschaften, ausgenommen die der Kavallerie und der reitenden Feldartillerie, und die jetzige Fassung des Art. 59.

Über die Einteilung der bewaffneten Macht, die im Text des Art. 59 ohne Kundgebung des für die Unterscheidung der einzelnen Kategorien maßgebenden Prinzips zum Ausdruck kommt, enthält das Gesetz betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienst folgende Grundsätze: Die bewaffnete Macht besteht aus dem Heere, der Marine und dem Landsturm. Das Heer wird eingeteilt in das stehende Heer und die Landwehr, die Marine in die Flotte und die Seewehr; dazu kommt die Ersatzreserve und der Landsturm. Für die Erfüllung der Wehrpflicht kommen danach vier Kategorien in Betracht: 1. stehendes Heer (Flotte), 2. Landwehr (Seewehr), 3. Ersatzreserve, 4. Landsturm. Die vier Kategorien unterscheiden sich durch ihre verschiedene Bestimmung für den Kriegsfall. Nach dieser Richtung gilt folgendes:

1. „Das stehende Heer und die Flotte sind beständig zum Kriegsdienst bereit. Beide sind die Bildungsschulen der ganzen Nation für den Krieg." (§ 4 des Ges. v. 9. Nov. 1867.)
2. „Die Landwehr und die Seewehr sind zur Unterstützung des stehenden Heeres und der Flotte bestimmt." (§ 5 desselben Gesetzes.)
3. „Die Ersatzreserve dient zur Ergänzung des Heeres bei Mobilmachungen und zur Bildung von Ersatz-Truppenteilen." (Art. II § 8 des Ges. betr. Änderung der Wehrpflicht v. 11. Febr. 1888 R.G.Bl. S. 11.)
4. „Der Landsturm hat die Pflicht im Kriegsfalle an der Verteidigung des Vaterlandes teilzunehmen; er kann in Fällen außerordentlichen Bedarfs zur Ergänzung des Heeres und der Marine herangezogen werden." (§ 23 des Ges. betr. Änderungen der Wehrpflicht v. 11. Febr. 1888.)

Während also nach der Verwendung im Kriege sich die ganze Einteilung richtet, ist vorweg zu bemerken, daß die Bestimmung der Verfassung wie die ergänzenden Vorschriften der späteren Reichsgesetzgebung über die Dauer der Dienstverpflichtung bei dem stehenden Heere bez. bei der Flotte, und bei der Land- bez. Seewehr nur für den Frieden gelten. „Im Kriege entscheidet darüber allein das Bedürfnis und werden alsdann alle Abteilungen des Heeres und der Marine, soweit sie einberufen sind von den Herangewachsenen und Zurückgebliebenen nach Maßgabe des Abganges ergänzt." (§ 14. des Ges. v. 9. Nov. 1867.)

Die Worte „in der Regel" im Texte des Art. 59 stammen noch aus der ursprünglichen Fassung des Art. 59 und kehren in dem Ges. v. 8. Nov. 1867 betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienst wieder; sie bezogen sich nach einer bei der Beratung dieses Gesetzes von den Bundeskommissarien abgegebenen Erklärung darauf, daß in einigen Provinzen: Westfalen, Schleswig-Holstein und Hannover die Dienstpflicht hergebrachterweise erst mit dem 21. Lebensjahre begann; vgl. den Kommissionsbericht des Reichstags zu dem Entwurf dieses Gesetzes St.B. 1867 S. 158. Im übrigen haben die Worte noch jetzt unabhängig von dem vorstehend angeführten Grunde ihren guten Sinn und sind auch bei der Neuredaktion des Art. 59 im Jahre 1905 beibehalten worden, weil die Einstellung der Rekruten nicht mit dem Tage des vollendeten 20. Lebensjahres, sondern zu bestimmten Kalenderzeiten erfolgt und andererseits gemäß § 6 des Ges. v. 8. Nov. 1867 die Verpflichtung zum Dienst im stehenden Heere mit dem 1. Januar des Jahres beginnt, in welchem der Wehrpflichtige das 20. Lebensjahr vollendet. Ferner enthält § 6 des Ges. v. 8. Nov. 1867 insofern eine gewisse Modi-

fikation des im Art. 59 aufgestellten Grundsatzes, als Mannschaften, die in der Zeit v. 2. Okt. bis 31. März eingestellt werden, in Ansehung des Ablaufs der Dienstzeit so behandelt werden, als wenn sie am vorhergehenden 1. Okt. eingestellt wären; für Mannschaften der Marine kann die Entlassung bis zur Rückkehr in den Hafen aufgeschoben werden; Seeleuten, die auf einem Handelsschiff Dienst tun oder eine Navigationsschule besuchen, ist unter gewissen Voraussetzungen die Erfüllung der Dienstpflicht gestundet. Ferner ist die Bestimmung des Art. 59 über die Dauer der Dienstpflicht modifiziert durch die Vorschriften über freiwilligen Dienst, der, um eine Störung der wissenschaftlichen und gewerblichen Ausbildung der jungen Leute zu vermeiden, vom vollendeten 17. Lebensjahre ab angetreten werden kann, und durch die Vorschriften über den einjährig-freiwilligen Dienst, der von einem gewissen Grade der Bildung und der finanziellen Leistungsfähigkeit abhängig ist; vgl. § 10 ff. des Ges. v. 8. Nov. 1867. Besondere Vorschriften enthält § 51 des Reichs-Militärgesetzes über die aktive Dienstzeit der Volksschullehrer und das Ges. v. 8. Febr. 1890 R.G.Bl. S. 23 über die Dienstpflicht der Geistlichen römisch-katholischer Konfession, ferner die Heerordnung über die Dienstpflicht von Militärzöglingen und Schülern, die in militärischen Bildungs- und Lehranstalten auf Staatskosten unterhalten werden, sowie von Studierenden des medizinisch-chirurgischen Friedrich Wilhelms-Instituts.

Über die Ergänzung des Heeres vgl. Art. II des Ges. betr. die Ersatzverteilung v. 26. Mai 1893 R.G.Bl. S. 185, §§ 10 ff. des Reichs-Militärgesetzes v. 2. Mai 1874 sowie das Ges. v. 6. Mai 1880 R.G.Bl. S. 103 und das Ges. v. 11. Febr. 1888 Art. II R.G.Bl. S. 11.

Der Begriff, den die Verfassung als „ununterbrochenen Dienst bei den Fahnen" bezeichnet, ist in der späteren Gesetzgebung als „aktive Dienstzeit" bezeichnet und unter diesem Namen der Reserve gegenübergestellt. Beide zusammen bilden den Dienst beim stehenden Heere, bez. bei der Flotte. Nach Erfüllung der aktiven Dienstzeit treten die Mannschaften zur Reserve über. Was die Reserve kennzeichnet, ist einmal der Umstand, daß sie im Kriegsfall in gleicher Linie mit den Truppen des aktiven Dienstes steht und die Aufgabe hat, die von diesen gebildeten Kadres zu füllen, andererseits der Umstand, daß sie wie die Land- und Seewehr zum Beurlaubtenstand gehört und abgesehen von kurzfristigen Übungen und der Erfüllung der Kontrollmaßregeln in Friedenszeiten keinen Militärdienst leistet. Durch das erstgenannte Moment wird die Reserve zum Bestandteil des stehenden Heeres im Gegensatz zur Land- und Seewehr, durch das letztere Moment unterscheidet sie sich von den Truppen des aktiven Dienstes; vgl. § 6 Abs. 5—7 § 12 Abs. 1 des Ges. v. 9. Nov. 1867 und Art. II § 1, 4 des Ges. betr. Änderung der Wehrpflicht v. 15. April 1905 R.G.Bl. S. 249, §§ 50—70 des Reichs-Militärgesetzes; letztere Bestimmungen betreffen die militärischen Pflichten der dem Beurlaubtenstande angehörigen Personen.

Die Ersatzreserve unterscheidet sich von der Reserve dadurch, daß sie nicht zum stehenden Heere gehört, sondern bei Mobilmachungen zur Ergänzung des Heeres und zur Bildung von Ersatz-Truppenteilen dient; vgl. §§ 8 — 19 des Ges. betr. Änderungen der Wehrpflicht v. 11. Febr. 1888 R.G.Bl. S. 14. Danach sind der Ersatzreserve alljährlich soviel Mannschaften zu überweisen, daß mit sieben Jahresklassen der erste Bedarf für die Mobilmachung des Heeres gedeckt ist, und zwar sind in erster Linie die-

jenigen Personen zu überweisen, die zum Militärdienst tauglich befunden, aber als Überzählige, nicht zur Einstellung gelangt sind; § 9 a. a. O. Die der Ersatzreserve überwiesenen Personen gehören zu den Mannschaften des Beurlaubtenstandes. Die Zugehörigkeit zur Ersatzreserve dauert 12 Jahre. Nach Ablauf der Ersatzreservepflicht treten die Ersatzreservisten, die geübt haben, zur Landwehr 2. Aufgebots, die übrigen Ersatzreservisten zum Landsturm 1. Aufgebots über. Wegen der Übungen vgl. §§ 13, 14. Für die Marine-Ersatzreserve, der alle in Betracht kommenden Mannschaften der seemännischen Bevölkerung überwiesen werden, gelten gemäß §§ 20ff. entsprechende Vorschriften.

Die Land- und Seewehr gehört ebensowenig wie die Ersatzreserve zum stehenden Heere. Ihr Gros, die Landwehr-Infanterie wird in besonders formierten Landwehr-Truppenkörpern als Reserve für das stehende Heer verwandt. Die Mannschaften des jüngsten Jahrgangs der Landwehr-Infanterie können jedoch erforderlichenfalls bei Mobilmachungen auch in Ersatztruppenteile eingestellt werden. Die Mannschaften der Landwehr-Kavallerie werden im Kriegsfalle nach Maßgabe des Bedarfs in besonderen Truppenkörpern formiert. Die Landwehrmannschaften der übrigen Waffen werden bei eintretender Kriegsgefahr nach Maßgabe des Bedarfs zu den Fahnen des stehenden Heres, bez. zur Flotte einberufen; § 5 des Ges. v. 9. Nov. 1867. Über die Unterscheidung in Landwehr 1. und 2. Aufgebots und die Übungen der Landwehr vgl. §§ 2ff. und Art. II §§ 3, 4 des Ges. betr. Änderungen der Wehrpflicht v. 15. April 1905 R.G.Bl. S. 249. Entsprechende Vorschriften gelten für die Seewehr, die zur Unterstützung der Flotte bestimmt ist und ebenfalls in ein 1. und ein 2. Aufgebot eingeteilt wird; vgl. § 5 Abs. 1 des Ges. v. 9. Nov. 1867 B.G.Bl. S. 131 und §§ 20, 21 des Ges. v. 11. Febr. 1888 R.G.Bl. S. 17.

Der Landsturm besteht aus allen Wehrpflichtigen vom vollendeten 17. bis 45. Lebensjahre, die weder dem Heere noch der Marine angehören. Er wird in zwei Aufgebote eingeteilt. Zum Landsturm 1. Aufgebots gehören die Landsturmpflichtigen bis zum 31. März desjenigen Kalenderjahres, in welchem sie ihr 39. Lebensjahr vollenden, zum Landsturm 2. Aufgebots von diesem Zeitpunkt ab bis zum Ablauf der Landsturmpflicht. Wer der Landwehr 2. Aufgebots angehört hat, tritt sofort zum Landsturm 2. Aufgebots über. Der Landsturm 2. Aufgebots wird in der Regel in besonderen Abteilungen formiert. Der Aufruf des Landsturms erfolgt durch Kaiserliche Verordnung, bei unmittelbarer Kriegsgefahr im Bedarfsfalle durch die kommandierenden Generäle, die Gouverneure und Kommandanten von Festungen; vgl. im übrigen den 4. Abschnitt des Ges. v. 11. Febr. 1888 R.G.Bl. S. 18.

Die Bestimmung des Art. 59 Abs. 3 ist durch § 15 Abs. 3 des Ges. v. 9. Nov. 1867 dahin ausgeführt, daß Reserve-, land- und seewehrpflichtigen Mannschaften in der Zeit, in welcher sie nicht zum aktiven Dienst einberufen sind, die Erlaubnis zur Auswanderung nicht verweigert werden darf. Dagegen ist die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit ohne den Nachweis des Erwerbs der Staatsangehörigkeit in einem anderen Bundesstaate u. a. zu versagen den Offizieren des Beurlaubtenstandes, bevor sie aus dem Dienst entlassen sind, sowie den zur Reserve und Landwehr bez. Seewehr gehörigen Mannschaften, nachdem sie zum aktiven Dienst ein-

berufen worden sind; dies gilt für Friedenszeiten. Für die Zeit eines Krieges oder einer Kriegsgefahr bleibt dem Kaiser der Erlaß besonderer Anordnung vorbehalten; §§ 15, 17 des Ges. über den Erwerb und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit v. 1. Juni 1870 B.G.Bl. S. 355. Die Reserve und die Landwehr sind also auch für die Vorschriften dieses Gesetzes gleichgestellt. Dasselbe gilt von den für die Verletzung dieser Bestimmungen im § 140 und § 360 Ziff. 3 Str.G.B. gegebenen Strafvorschriften und von den diese Bestimmungen ergänzenden Vorschriften der §§ 58—61 des Reichs-Militärgesetzes v. 2. Mai 1874 R.G.Bl. S. 61. Dort ist insbesondere bestimmt, daß bei eintretender allgemeiner Mobilmachung alle im Auslande befindlichen Personen des Beurlaubtenstandes sich unverzüglich in das Inland zurückzubegeben haben, sofern sie hiervon nicht ausdrücklich dispensiert worden sind; § 58. Im Frieden können Mannschaften der Reserve und Landwehr, die nach außereuropäischen Ländern gehen wollen, unter Dispensation von den gewöhnlichen Dienstpflichten, jedoch unter der Bedingung der Rückkehr im Falle einer Mobilmachung, auf zwei Jahre beurlaubt werden.

Artikel 60.

Die Friedens-Präsenzstärke des Deutschen Heeres wird bis zum 31. Dezember 1871 auf Ein Prozent der Bevölkerung von 1867 normiert, und wird pro rata derselben von den einzelnen Bundesstaaten gestellt. Für die spätere Zeit wird die Friedens-Präsenzstärke des Heeres im Wege der Reichsgesetzgebung festgestellt.

I. Die Friedenspräsenzstärke früher und jetzt.
II. Die gesetzliche Feststellung der Friedenspräsenzstärke im Verhältnis zum Etat.
III. Das Motiv für die gesetzliche Feststellung der Friedenspräsenzstärke.

I. Die Friedenspräsenzstärke früher und jetzt.

Die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres wurde durch Art. 60 ursprünglich, d. h. für die Zeit bis zum 31. Dez. 1871, auf 1 % der Bevölkerung von 1867 festgestellt; die Volkszählung von 1867 ergab die Zahl von 299 704 Mann. Durch Ges. v. 9. Dez. 1871 R.G.Bl. S. 411 wurde für die Jahre 1872, 1873, 1874 die Zahl auf 401 659 Mann erhöht (unter Zurechnung der süddeutschen Truppen). Die nächste Festsetzung brachte das Reichs-Militärgesetz v. 2. Mai 1874 R.G.Bl. S. 45, nach welchem die Friedenspräsenzstärke des Heeres an Unteroffizieren und Mannschaften für die Zeit v. 1. Jan. 1875 bis 31. Dez. 1881 wie bisher 401 659 Mann — ohne Anrechnung der Einjährig-Freiwilligen — betragen sollte. Sodann traten Erhöhungen ein: auf Grund des Ges. v. 6. Mai 1880 R.G.Bl. S. 103 auf 427 274 Mann für die Zeit v. 1. April 1881 bis zum 31. März 1888, auf Grund des Ges. v. 11. März 1887 R.G.Bl. S. 117 auf 468 409 Mann für die Zeit v. 1. April 1887 bis 31. März 1894, auf Grund des Ges. v. 15. Juli 1890 R.G.Bl. S. 140 (also lange Zeit vor Ablauf des Septennats) auf 486 983 bis zum 31. März 1894, auf Grund des Ges. v. 3. Aug. 1893 R.G.Bl. S. 233 auf 479 229 Mann (von nun ab ohne Unter-

offiziere) für die Zeit v. 1. Okt. 1893 bis 31. März 1899, auf Grund des Ges. v. 25. März 1899 R.G.Bl. S. 213 auf 495 500 Mann für die Zeit v. 1. Okt. 1899 bis 31. März 1904 mit einer Erhöhung der Zahl der Kadres, für die schon auf Grund des Ges. v. 28. Juni 1896 R.G.Bl. S. 179 neue Bestimmungen erlassen waren. Nachdem die Geltung des Ges. v. 25. März 1899 durch Ges. v. 22. März 1904 R.G.Bl. S. 65 noch bis zum 31. März 1905 erstreckt war, erging das zur Zeit noch geltende Ges. v. 15. April 1905 R.G.Bl. S. 247, nach welchem v. 1. April 1905 ab die Friedenspräsenzstärke als Jahresdurchschnittsstärke allmählich derart erhöht wird, daß sie im Laufe des Rechnungsjahres 1909 (1. April bis 31. März 1910) die Zahl von 504 665 Gemeinen, Gefreiten und Obergefreiten erreicht und im Laufe des Rechnungsjahres 1910 auf 505 839 Mann erhöht wird. Dabei sind beteiligt: Preußen, einschließlich der unter preußischer Militärverwaltung stehenden Kontingente, mit 392 979, Bayern mit 55 424, Sachsen mit 37 711 und Württemberg mit 19 725 Gemeinen, Gefreiten und Obergefreiten. Von der Friedenspräsenzstärke gehen 2000 Ökonomiehandwerker ab, für deren Ersatz durch Civilhandwerker die Vorbereitungen spätestens bis zum 31. März 1910 im Etat zu treffen sind. Die Verminderung der Zahl tritt mit dem Ersatz ein. Die Einjährig-Freiwilligen kommen auf die Friedenspräsenzstärke nicht in Anrechnung. In offenen Unteroffizierstellen dürfen Gemeine nicht verpflegt werden. Die Zahl der Kadres (Formationen, taktische Einheiten) ist wie folgt festgestellt:

Infanterie: 633 Bataillone, Kavallerie: 510 Eskadrons,
Feldartillerie: 574 Batterien, Fußartillerie: 40 Bataillone,
Pioniere: 29 Bataillone, Verkehrstruppen: 12 Bataillone,
Train: 23 Bataillone.

Die Vermehrung erfolgt in der Weise, daß bei der Kavallerie 10 Eskadrons v. 1. April 1910 bis zum Schlusse dieses Rechnungsjahres, die übrigen Formationen bis zum Schlusse des Rechnungsjahres 1909 gebildet werden.

Art. II bestimmt, daß das Gesetz in Bayern nach näherer Bestimmung des Bündnisvertrages v. 23. Nov. 1870 B.G.Bl. 1871 S. 9 III § 5 und in Württemberg nach näherer Bestimmung der Militärkonvention v. 21./25. Nov. 1870 B.G.Bl. S. 658 zur Anwendung kommt.

Im Gegensatz zu den früheren Gesetzen ist also für das geltende Gesetz ein Zeitpunkt des Endes seiner Geltung nicht bestimmt. Aus dem Inhalt geht nur soviel hervor, daß eine vor dem 31. März 1911 wirksame Abänderung nicht in Aussicht genommen ist, weil für das Rechnungsjahr 1910 noch Dispositionen getroffen sind. Andererseits ist offenbar mit der Wahrscheinlichkeit gerechnet worden, daß nach diesem Zeitpunkt eine neue Regelung stattfinden wird, da für eine nach d. J. 1910 eintretende Steigerung der Friedens-Präsenzstärke keine Verfügung mehr getroffen ist, während es seit der Gründung des Reichs die gleichmäßige Tendenz der Verbündeten Regierungen ist, im Hinblick auf die Anforderungen, welche die militärische und politische Entwicklung des In- und Auslandes stellt, die Friedens-Präsenzstärke annähernd im Verhältnis mit dem Zuwachs der Bevölkerung zu steigern, wenn auch keineswegs im gleichen Verhältnis.

Über die weitere Organisation der Armee bestehen als gesetzliche Regeln nach dem Reichs-Militärgesetz und dem zu seiner Abänderung ergangenen

Gesetz v. 25. März 1899 R.G.Bl. S. 215 folgende Bestimmungen: Die Bataillone haben in der Regel 4, die des Trains 2—3 Kompanien (§ 1). In der Regel wird bei der Infanterie aus 3 Bataillonen, bei der Kavallerie aus 5 Eskadrons, bei der Artillerie aus 2—3 Abteilungen, bez. Bataillonen ein Regiment formiert (§ 2). 2 oder 3 Regimenter werden zu einer Brigade, 2 oder 3 Brigaden der Infanterie und Kavallerie unter Zuteilung der nötigen Feldartillerieformationen zu einer Division vereinigt. Aus 2 bis 3 Divisionen mit den erforderlichen Fußartillerie-, Pionier- und Trainformationen wird ein Armeekorps gebildet, derart, daß die gesamte Heeresmacht des Reichs im Frieden aus 23 Armeekorps besteht. 3 Armeekorps werden von Bayern, 2 von Sachsen, 1 von Württemberg aufgestellt, während Preußen gemeinschaftlich mit den übrigen Staaten 17 Armeekorps formiert (§ 3). In der Regel wird jede Kompanie, Eskadron und Batterie durch einen Hauptmann oder Rittmeister mit Hülfe eines Oberleutnants, 2 oder 3 Leutnants und der entsprechenden Anzahl von Unteroffizieren militärisch ausgebildet und befehligt. An der Spitze eines jeden Bataillons und einer jeden Artillerie-Abteilung steht ein Stabsoffizier, an der Spitze eines jeden Regiments ein älterer Stabsoffizier (Oberst, Oberstleutnant, Major). Zu den Regimentsstäben gehört außerdem in der Regel noch je ein zweiter Stabsoffizier, und zu den Stäben der Regimenter und Bataillone bez. Abteilungen je ein Leutnant als Adjutant, sowie das erforderliche Personal an Ärzten, Zahlmeistern, Roßärzten, Büchsenmachern und Sattlern. Eine Brigade wird in der Regel durch einen Generalmajor, eine Division durch einen Generalleutnant befehligt. An der Sitze eines jeden Armeekorps steht ein kommandierender General. Den höheren Truppenkommandos sind die zur Befehlsführung erforderlichen Stäbe beigegeben. Außerdem gehören zum Heere eine Anzahl von Offizieren außer Reih und Glied als General-, Flügel- und andere persönliche Adjutanten, Offiziere der Kriegsministerien, des Generalstabes, des Ingenieur-Korps, des Militär-Erziehungs- und Bildungswesens usw. sowie das gesamte Heeres-Verwaltungspersonal. Die hiernach im Friedensstande des Heeres notwendigen Offizier-, Arzt- und Beamtenstellen, sowie die hieran erforderlich werdenden Änderungen unterliegen der Feststellung durch den Reichshaushalts-Etat (§ 4). Das Gebiet des deutschen Heeres wird in militärischer Hinsicht in 22 Armeekorpsbezirke eingeteilt (§ 5 Abs. 1).

Nach § 60 wird die Friedens-Präsenzstücke pro rata der Bevölkerung von 1867 auf die einzelnen Bundesstaaten verteilt. In Ausführung dieser Bestimmung ist an Stelle des § 9 des Ges. v. 9. Nov. 1867 B.G.Bl. S. 133 und des § 9 des Reichs-Militärgesetzes das Gesetz betr. die Ersatzverteilung v. 26. Mai 1893 R.G.Bl. S. 185 ergangen. Danach bestimmt der Kaiser für jedes Jahr die Zahl der in das Heer und in die Marine einzustellenden Rekruten und für die Verteilung ist nicht mehr die durch die Volkszählung festgesetzte Zahl der Bevölkerung, sondern die tatsächliche Zahl der in dem laufenden Jahr vorhandenen, zur Einstellung in den aktiven Dienst tauglichen Militärpflichtigen ausschließlich derjenigen der seemännischen Bevölkerung maßgebend. Das Reich wird in vier Aushebungsbezirke geteilt, deren Gebiet sich mit dem der vier Kontingentsverwaltungen deckt, und diese Bezirke zerfallen in Unterabteilungen, die von den Armeekorpsbezirken gebildet werden. Durch die Kriegsminister wird der Gesamtbedarf ihres Kon-

tingents auf die Armeekorpsbezirke verteilt. Innerhalb des Kontingents kann der von einem Armeekorpsbezirk aufzubringende Ersatz für einen Bezirk übertragen werden, soweit letzterer Überzählige hat und ersterer seinen Rekrutenanteil nicht aufzubringen vermag. Dagegen kann zwischen verschiedenen Kontingenten ein Ausgleich nur in dem Umfange stattfinden, als Angehörige des einen Kontingents bei dem anderen Kontingent auf Grund des § 12 des Reichs-Militärgesetzes in der Fassung des Ges. v. 6. Mai 1880 R.G.Bl. S. 103 (mit Rücksicht auf ihren Wohnsitz) zur Aushebung gelangen. Eine Ausnahme besteht nach dem Ges. v. 15. April 1905 R.G.Bl. S. 247 insofern, als das preußische Kontingent denjenigen Teil des württembergischen Ersatzes, den dieses Kontingent nicht aufbringen kann, übernimmt, ohne Rücksicht darauf, ob die in dem Gesetz von 1893 bestimmte Voraussetzung gegeben ist, daß ein entsprechender Teil von württembergischen Staatsangehörigen im Bezirk des preußischen Kontingents zur Aushebung gelangt. Den Ausgleich regeln die Kriegsminister unter einander. Alles dies gilt nur für den Frieden. Im Kriege entscheidet nur das Bedürfnis und der Kaiser regelt durch Armeebefehl alle einschlägigen Fragen. Für die Zuteilung der auszuhebenden Rekruten an die einzelnen Truppenteile ist im übrigen, wie das Gesetz von 1893 bestimmt, das militärische Bedürfnis maßgebend. Über militärische Fragen solcher Art, die den Etat nicht berühren, entscheidet im Kriege und im Frieden der Kaiser auf Grund seiner Kommandogewalt. Die Reichsgesetzgebung würde es deshalb an sich nicht verhindern, daß die Rekruten zwischen den zum preußischen Kontingent gehörigen verschiedenen Bundesstaaten ausgetauscht werden können. Jedoch sind durch einige Militärkonventionen gegenteilige Vereinbarungen getroffen oder wenigstens von Preußen Zusagen gegeben worden, die durch die genannten Reichsgesetze nicht berührt worden sind; vgl. Laband IV S. 50f.

II. Die gesetzliche Feststellung der Friedenspräsenzstärke im Verhältnis zum Etat.

Durch das Gesetz über die Friedenspräsenzstärke wird die jährliche Beratung des Militäretats nicht überflüssig gemacht. Nach dieser Richtung bestimmt Art. I § 4 des Ges. v. 15. April 1905 (ebenso wie das Gesetz von 1899 Art. I § 5):

„In den einzelnen Rechnungsjahren unterliegt die Erhöhung der Friedenspräsenzstärke nach Maßgabe dieses Gesetzes und die Verteilung jener Erhöhung auf die einzelnen Waffengattungen, ebenso wie die Zahl der Stellen für Offiziere, Ärzte, Beamte und Unteroffiziere der Feststellung durch den Reichshaushalts-Etat.“

Es ist selbstverständlich, daß gemäß der positiven, durch keins der Gesetze über die Friedenspräsenzstärke berührten Regel des Art. 69 für die Militärverwaltung wie für jede andere Verwaltung sämtliche Ausgaben auf den Reichsetat gebracht werden; dies bezieht sich nicht bloß auf den Mehrbedarf an Offizieren und Mannschaften, sondern der ganze Bedarf der Armee vom ersten bis zum letzten Mann muß im Etatsgesetz zum Ausdruck kommen. Die wiedergegebene Bestimmung des Gesetzes von 1905 soll dagegen klarstellen, wie weit der Reichstag noch freie Hand bei der Bewilligung hat und wie weit nicht mehr.

Feststeht als Mindestbetrag die schon durch das Gesetz von 1899 für das Rechnungsjahr 1904 bestimmte Friedenspräsenzstärke von 495 500 Mann, feststeht ferner, daß diese Zahl als Jahresdurchschnittsstärke v. 1. April 1905 ab allmählich derart zu erhöhen ist, daß sie im Laufe des Rechnungsjahres 1909 auf 504 665 und im Laufe des Rechnungsjahres 1910 auf 505 839 steigt. Man kann auch mit Rücksicht darauf, daß das Gesetz eine allmähliche Erhöhung vorschreibt, die bereits durch das vorausgegangene Etatsgesetz bewilligte Erhöhung als festgestellt annehmen, sodaß die im letzten Etatsgesetz bewilligte Zahl später nicht mehr herabgesetzt werden darf. Dagegen steht mit Rücksicht auf die unbestimmte Ausdrucksweise des Gesetzes „allmähliche Erhöhung" nicht fest, wieviel die Erhöhung in jedem einzelnen Jahre — innerhalb der vom Gesetz gezogenen Grenzen — betragen muß. Nur für das Verhältnis zwischen den Jahren 1909 und 1910 ist dies festgestellt. Mit Recht ist deshalb im § 4 bemerkt, daß die Erhöhung in den einzelnen Rechnungsjahren — inbezug auf die Frage des Umfangs der Erhöhung, nicht inbezug auf die Frage, ob eine Erhöhung überhaupt stattfinden soll — noch der Feststellung durch das Etatsgesetz unterliegt. Dasselbe gilt von der Verteilung der Erhöhung auf die einzelnen Waffengattungen; genau genommen gilt es sogar nicht nur von der Verteilung der Erhöhung, sondern von der Verteilung der ganzen Präsenzstärke auf die einzelnen Waffengattungen. Denn durch das Gesetz ist nur die Zahl der Kadres für die einzelnen Waffengattungen bestimmt, nicht aber auch die Stärke der einzelnen Kadres. Auch das Reichs-Militärgesetz enthält keine Bestimmung hierüber. Denn wenn dort auch die Einteilung eines Teils der Kadres (Bataillone in Kompanien und deren ungefähre Zahl für ein Bataillon) und ferner die Vereinigung der Kadres zu größeren Truppenverbänden (Regimenter, Brigaden, Divisionen und Armeekorps) vorgeschrieben ist, so ist doch weder für die Unterabteilungen noch für die größeren Verbände die Stärke angegeben, sodaß nach dieser Richtung gesetzliche Feststellungen genereller Natur nicht getroffen sind. Dagegen ist unbedenklich anzunehmen, daß die bereits durch das vorausgegangene Etatsgesetz bewilligte Verteilung — unter der Voraussetzung, daß sie wirklich durchgeführt ist — zu den bestehenden Einrichtungen gehört, deren Abänderung gegen den Widerspruch Preußens nach Art. 5 Abs. 2 R.V. nicht mehr zulässig ist, sodaß — unter dieser Voraussetzung — das Gesetz von 1905 mit Recht nur noch die Verteilung der Erhöhung der Friedenspräsenzstärke als einen Gegenstand der Etatsfeststellung bezeichnet. Formell kann natürlich der Reichstag jede Ausgabe ablehnen, aber er würde sich mit sich selbst in Widerspruch setzen, wenn er Ausgaben ablehnen wollte, die aus gesetzlich bereits bewilligten Einrichtungen hervorgehen, und überdies aus Gesetzen, die gerade der Tendenz entsprungen sind, die Möglichkeit einer nachträglichen Ablehnung der betreffenden Einrichtung durch den Reichstag abzuschneiden.

Nicht inbegriffen in der gesetzlich festgestellten Zahl der Friedenspräsenzstärke sind ferner diejenigen Militärpersonen, die nicht in Erfüllung der allgemeinen Wehrpflicht, sondern in Erfüllung ihrer freiwillig übernommenen Berufspflicht dienen, also Offiziere, Militärärzte, Beamte und Unteroffiziere; letztere wurden übrigens bis zum Jahre 1893 in die Friedenspräsenzstärke eingerechnet. Auch für diese Gruppen liegt eine genaue gesetzliche Feststellung nicht vor, wohl aber eine ungefähre, sodaß sich ein weiter Spielraum weder

für das ergibt, was die Verbündeten Regierungen fordern, noch für das, was der Reichstag ablehnen kann. Denn die Zahl der Kadres ist bestimmt und durch das Reichs-Militärgesetz ist die Besetzung der Kadres ihrer Unterabteilungen und der größeren Truppenverbände mit Offizieren sowohl der Zahl als der Charge nach ungefähr festgelegt. Unter die gesetzlich vorgeschriebene Besetzung der Kadres mit Offizieren kann der Reichstag nicht herabgehen, sodaß diejenigen Offiziersstellen, die nach dem Reichs-Militärgesetz mit dem Zuwachs der Friedenspräsenz notwendig verbunden sind, nicht abgelehnt werden dürfen. Nicht gesetzlich festgelegt sind die Zahlen für die Unteroffiziere, Militärärzte und Militärbeamte. Aber auch für sie wie für die Offiziere gilt die generelle Bestimmung, daß alle einmal bewilligten Stellen eine bestehende Einrichtung darstellen, die gegen den Willen Preußens nach Art. 5 Abs. 2 R.V. nicht mehr beseitigt werden darf; ebenso Laband IV S. 80, v. Seydel S. 327, Arndt S. 512, Schulze, Deutsches Staatsrecht II S. 280; anderer Ansicht: v. Rönne II 1 S. 151 ff., Preuß, Friedenspräsenz und Reichsverfassung S. 92, v. Savigny, Arch.f.öff.R. Bd. 3 S. 239. Die Zahl der Einjährig-Freiwilligen ist, da durch sie dem Reiche keine nennenswerten Kosten entstehen, weder in der Friedenspräsenzstärke inbegriffen, noch kommt sie überhaupt im Reichsetat zum Ausdruck. Ebenso ist die Zahl der zu Übungen eingezogenen Reservisten und Landwehrmänner weder im Gesetz über die Friedenspräsenzstärke noch im Etat festgestellt, weil die durch ihre Übungen entstehenden Kosten nur in einigen besonderen Titeln des Etats mit einer Pauschalsumme enthalten sind. Innerhalb der durch diese Titel zur Verfügung gestellten Summe hat der Kaiser bei der Einberufung freie Hand; die Zahl und Dauer der Übungen für den einzelnen Mann ist durch das Reichs-Militärgesetz und das Ges. v. 11. Febr. 1888 R.G.Bl. S. 11 bestimmt. Endlich unterliegen, ohne daß dies in dem Gesetz über die Friedenspräsenzstärke besonders hervorgehoben ist noch hervorgehoben zu werden brauchte, auch alle für den einzelnen Mann entstehenden Kosten und alle für spezielle militärische Zwecke erforderlichen generellen Ausgaben der Bewilligung durch das Etatsgesetz, immer mit der Maßgabe, daß an bestehende Einrichtungen gegen den Widerspruch Preußens nicht gerührt werden darf. Es handelt sich stets nur um Neubewilligungen. Mit dieser Einschränkung bezieht sich das Bewilligungsrecht des Reichstags auf alle Einheitssätze für den einzelnen Mann: Naturalverpflegung, Geldverpflegung, Bekleidung, Ausrüstung, Pferdebeschaffung usw. Denn nur die Zahl, mit welcher der Einheitssatz zu vervielfachen ist, d. i. die Friedenspräsenzstärke, nicht aber der Einheitssatz selbst ist gesetzlich festgelegt. Dabei ist übrigens zu bemerken, daß seit dem Gesetz von 1893 die für die Friedenspräsenz festgestellte Zahl nicht mehr den Maximalsatz, sondern die Jahresdurchschnittsstärke darstellt; deshalb kann vorübergehend eine höhere Zahl vorhanden sein, wenn das Plus durch ein zu anderer Zeit im Laufe des Jahres bestehendes, durch Vakanzen, Beurlaubungen und dergl. herbeigeführtes Minus ausgeglichen wird.

III. Das Motiv für die gesetzliche Feststellung der Friedenspräsenz.

An sich würde es möglich und zulässig sein, daß wie andere Ausgaben des Reichs sämtliche Ausgaben für das Kriegswesen einschließlich der Bestimmung der Friedenspräsenz der jährlichen Feststellung durch den Etat

überlassen würden. Daraus würde aber die Möglichkeit hervorgehen, daß in jedem Jahre die Grundlagen der Armee in Frage gestellt werden könnten, und es würde der Armee an der Ruhe und Stetigkeit fehlen, die ihr nur die gesetzliche Festlegung der geplanten Einrichtungen für einen längeren Zeitraum gewährt; schon im konst. Reichstag wurde dies anerkannt. Denn wenn Preußen auch einer Modifikation der bestehenden Einrichtungen auf Grund des Art. 5 Abs. 2 widersprechen könnte, so wurde es doch für notwendig erachtet, die parlamentarische Beschlußfassung, deren formelle Zulässigkeit sich aus Art. 69 R.V. ergibt, für den Bestand der Armee auf längere als einjährige Zeiträume einzuschränken; vgl. die Ausführungen des Abg. Frhr. v. Rössing in der Sitzung v. 3. April 1867 St.B. 546, des Abg. v. Forckenbeck, auf dessen Antrag die endgültige Fassung des Art. 60 beruht, und des Kriegsministers v. Roon in der Sitzung v. 5. April 1867 St.B. 572 f., welch letzterer namentlich auf die vermehrte Friktion hinwies, die sich zwischen den Verbündeten Regierungen aus der Notwendigkeit einer jährlichen Beschlußfassung ergeben würde; denn die Gesetzgebung über die Friedenspräsenz enthält eine Bindung nicht nur für den Reichstag, sondern auch für die militärischen Ansprüche der Armeeverwaltung. Aus den genannten Ausführungen geht zugleich hervor, daß man nicht daran gedacht hat, die Forderung einer gesetzlichen Feststellung der Friedenspräsenz in dem Sinne aufzustellen, daß ihr auch durch die Feststellung der Friedenspräsenz in dem jährlichen Etatsgesetz genügt werden könne. Denn daß die Friedenspräsenz, wenn sie sonst noch nicht gesetzlich festgestellt ist, in dem Etatsgesetz zum Ausdruck kommen muß, ist selbstverständlich. Dann hätte es der Aufnahme des 2. Satzes des Art. 60 und des ganzen prinzipiellen Streits, der darüber im konst. Reichstage geführt wurde, nicht bedurft. Die Feststellung der Friedenspräsenz nur von einem Jahr zum andern durch das Etatsgesetz würde der klaren Absicht widersprechen, von welcher die Einführung der Bestimmung getragen wurde. Der in der Literatur herrschenden Meinung (vgl. v. Seydel in Hirths Annalen 1875 S. 1410 ff., Laband IV S. 83 f. und die S. 84 A. 2 angeführte weitere Literatur) ist allerdings zuzugeben, daß diese Absicht der gesetzgebenden Faktoren in der Verfassung keinen hinreichenden Ausdruck gefunden hat und daß die Verfassung alle Möglichkeiten einer gesetzlichen Feststellung offen läßt. Im Hinblick auf seine Motive verlangt aber Art. 60 für die Zeit nach 1871 eine gesetzliche Feststellung der Friedenspräsenz nicht nur auf eine von Hause aus begrenzte Zeitdauer, sondern eigentlich ohne Zeitbeschränkung. Da jedoch die Wehrfähigkeit des Reichs eine stetige Erhöhung der Friedenspräsenz verlangt, die sich in gewissem Grade dem Wachstum der Bevölkerung anschließt, also dem Bedürfnis der Regierungen mit einer ein für alle Male festgelegten Zahl auch nicht gedient war, so sind im Wege des Kompromisses seit 1874 stets Septennate geschlossen worden, d. h. eine gesetzliche Feststellung der Friedenspräsenz für den Zeitraum von 7 Jahren bis zum Jahre 1899. Bei der neuen Feststellung, die auf dem Gesetz v. 25. März 1899 R.G.Bl. S. 213 beruht und die zum ersten Male die allmähliche Erhöhung der Friedenspräsenz einführt, begnügte man sich — ebenfalls zum ersten Male — mit einem Jahrfünft. Das letzte Gesetz v. 15. April 1905 enthält im Gegensatz zu allen seinen Vorgängern keinen Schlußtermin seiner Gültigkeit; es ist ein Äternat. Wie aus seiner Fassung ersichtlich ist, wonach Erhöhungen der

Mannschaftszahl bis zum Jahre 1910 vorgesehen sind, ist eine über diesen Zeitpunkt erheblich hinausgehende Dauer seiner Gültigkeit nicht in Aussicht genommen. Denn nach den bisherigen Erfahrungen kann — namentlich im Hinblick auf die militärische Entwicklung der Nachbarstaaten — nicht erwartet werden, daß es in absehbarer Zeit möglich sein wird, ohne eine mit dem Wachstum der Bevölkerung — wenn auch nicht notwendig im gleichen Verhältnis — zunehmende Ziffer der Friedenspräsenz auszukommen. Aber der wesentliche Unterschied zwischen dem jetzt geltenden und dem früheren Rechtszustande beruht darin, daß früher nach Ablauf der Geltungsdauer des Gesetzes die Regierungen sich auf das Gesetz nicht berufen konnten, während jetzt die in dem Gesetz von 1905 als Maximum bestimmte, i. J. 1910 zu erreichende Durchschnittsstärke der Friedenspräsenz von 505839 Mann als Minimum festgelegt ist, das durch ein bestehendes, in seiner Gültigkeit zeitlich nicht beschränktes Gesetz begründet, nur durch ein neues Gesetz, also nur mit der verfassungsmäßigen Zustimmung der Verbündeten Regierungen und nicht gegen den Widerspruch Preußens aufgehoben werden kann. Es ist jetzt zum ersten Male für die volle Durchführung eines militärisch sehr wesentlichen Faktors gesorgt worden, nämlich für die dauernde Integrität der durch das Gesetz von 1905 neu begründeten Kadres. Das Moment, daß neu begründete Kadres ihre volle Wirksamkeit für die Vermehrung der Kriegsstärke erst nach längerer Zeit entfalten können und daher in ihrem Bestande möglichst dauernd sichergestellt werden müssen, hat namentlich Graf Moltke bei der Septennatsvorlage von 1887 in der Reichstagssitzung v. 11. Jan. 1887 geltend gemacht. Übrigens weist die Verfassung selbst auf ein Äternat hin, da sie im Art. 60 die Feststellung der Friedenspräsenz im Wege der Gesetzgebung schlechthin vorschreibt, während Gesetze, deren Dauer von vornherein begrenzt ist, eine Ausnahme bilden, die nicht vermutet werden kann, zumal wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, bei der das Bedürfnis nach gesetzlicher Regelung dauernd besteht. Auch vom konstitutionellen Gesichtspunkt aus ist die gesetzliche Festlegung der Friedenspräsenz jedem anderen Zustande vorzuziehen; ohne sie würde nach dem vom Fürsten Bismarck in der Reichstagssitzung v. 11. Jan. 1887 St.B. 341 und vom Abg. Graf Bethusy-Huc in der Sitzung des konst. Reichstags v. 9. April 1867 St.B. 644, in der Literatur u. a. von Laband IV S. 84 ff., v. Seydel S. 357, Arndt S. 515 f. u. a. vertretenen Standpunkt es lediglich Sache des Kaisers sein, in den durch Art. 57, 59 R.V. gezogenen Grenzen auf Grund des Art. 63 Abs. 4 R.V. die Friedenspräsenz zu bestimmen; vgl. dagegen die bei Meyer § 198 A. 13 S. 732 angeführte Literatur.

Artikel 61.

Nach Publikation dieser Verfassung ist in dem ganzen Reiche die gesamte Preußische Militärgesetzgebung ungesäumt einzuführen, sowohl die Gesetze selbst, als die zu ihrer Ausführung, Erläuterung oder Ergänzung erlassenen Reglements, Instruktionen und Reskripte, namentlich also das Militär-Strafgesetzbuch vom 3. April 1845, die Militär-Strafgerichtsordnung vom 3. April 1845, die Verordnung über die Ehrengerichte vom 20. Juli 1843, die Bestimmungen über Aushebung, Dienstzeit, Servis- und

Verpflegungswesen, Einquartierung, Ersatz von Flurbeschädigungen, Mobilmachung usw. für Krieg und Frieden. Die Militär-Kirchenordnung ist jedoch ausgeschlossen.

Nach gleichmäßiger Durchführung der Kriegsorganisation des Deutschen Heeres wird ein umfassendes Reichs-Militärgesetz dem Reichstage und dem Bundesrate zur verfassungsmäßigen Beschlußfassung vorgelegt werden.

I. Der Begriff der „gesamten preußischen Militärgesetzgebung".
II. Die Unterscheidung zwischen Gesetzen und Reglements.
III. Die Wirkung der Einführung.
IV. Die Zuständigkeit für die Einführung des preußischen Militärrechts.
V. Das „umfassende" Reichs-Militärgesetz.
VI. Bayern und Württemberg.

I. Der Begriff der „gesamten preußischen Militärgesetzgebung".

Die Bestimmung des Art. 61 knüpft an die Tatsache an, daß die Militärverwaltung, soweit nicht durch Konventionen etwas anderes vereinbart ist, den Einzelstaaten überlassen bleibt. Übereinstimmende Verwaltungsgrundsätze sind aber auf dem Gebiete der Militärverwaltung mehr als auf jedem anderen erforderlich, und um Übereinstimmung für die Verwaltung herbeizuführen, und da die Militärverwaltung in ihren wesentlichsten Grundlagen allgemeiner Vorschriften bedarf, mögen sie im Wege der Gesetzgebung oder — ohne Zuziehung der Volksvertretung — im Wege der Verordnung getroffen werden, war es notwendig, Gleichheit des Militärrechts in allen seinen Formen herbeizuführen. Die grundlegende Bestimmung für die Durchführung dieses Programms enthält Art. 4 Ziff. 14, wonach das Militärwesen des Reichs der Gesetzgebung und Aufsicht des Reichs unterliegt. Da aber vorauszusehen war, daß das im Art. 4 Ziff. 14 vorgestellte Ziel einer die ganze Materie umfassenden Reichsgesetzgebung nicht so rasch würde zur Ausführung kommen können, so sollte Art. 61 eine provisorische Regelung treffen, und deshalb ist das Militärrecht, das sich in dem — namentlich in militärischer Hinsicht — führenden Bundesstaat Preußen bewährt hatte, ohne weiteres für die anderen Bundesstaaten eingeführt worden, um vorläufig die notwendige Rechtseinheit herzustellen.

Art. 61 umfaßt, wie sein Wortlaut ergibt, das ganze preußische Militärrecht in Pausch und Bogen, Gesetze, Verordnungen, Reglements und Reskripte, ohne Rücksicht darauf, ob sich diese Bestimmungen auf das Armeekommando oder die Armeeverwaltung beziehen mit einziger Ausnahme der Militär-Kirchenordnung. Durch Verordnung v. 7. Nov. 1867 B.G.Bl. S. 125 hat der König von Preußen in seiner Eigenschaft als Inhaber des Bundespräsidiums eine größere Anzahl von Bestimmungen des preußischen Militärrechts eingeführt über Servis- und Einquartierungswesen, Vorspannleistungen, Naturalverpflegung der Truppen im Frieden, über bauliche Anlagen in der nächsten Umgebung von Festungen, über die Unterstützung bedürftiger Familien von zum Dienst einberufenen Reserve- und Landwehrmannschaften, über Kriegsleistungen und deren Vergütung, und über die Versorgung von Militär-Invaliden und deren Witwen. Durch eine andere Verordnung des Königs von Preußen v. 29. Dez. 1867

B.G.Bl. S. 401 ist das preußische Militär-Strafrecht für den ganzen Norddeutschen Bund und durch Verordnung v. 22. Dez. 1868 B.G.Bl. S. 571 das in Preußen geltende Recht über die Heranziehung von Militärpersonen zu Kommunalauflagen eingeführt worden und durch Kaiserliche Verordnung v. 24. Nov. 1871 R.G.Bl. S. 401 ist die das preußische Militär-Strafrecht betreffende Verordnung auch für Baden in Kraft gesetzt worden. Weitere Verordnungen, durch welche Vorschriften des preußischen Militärrechts für andere Bundesstaaten eingeführt wurden, sind vom Präsidium des Norddeutschen Bundes oder vom Kaiser nicht erlassen worden.

Art. 61 bezieht sich nur auf die vor der Publikation der Verfassung des Norddeutschen Bundes in Kraft getretenen Bestimmungen des preußischen Militärrechts, wie sich indirekt aus Art. 61 Abs. 2 ergibt, wo für die zukünftige Normierung des Militärrechts der Weg der Reichsgesetzgebung zugesagt ist; es ist auch aus Anlaß eines Spezialfalls, betr. die Anwendung der über die Kommunalbesteuerung ergangenen Präsidialverordnung v. 22. Dez. 1868 B.G.Bl. S. 571 auf die außerpreußischen Einzelstaaten sowohl vom Vertreter des Bundesrats wie vom Reichstage anerkannt worden; vgl. St.B. v. 1869 Bd. 2 S. 1138ff. Die Rechtsgültigkeit dieser Verordnung, welche die Einführung einer erst nach Erlaß der Verfassung ergangenen preuß. Verordnung betraf, ist übrigens später dadurch außer Zweifel gesetzt worden, daß sie durch das Reichsges. v. 28. März 1886 betr. die Heranziehung von Militärpersonen zu den Gemeindeabgaben R.G.Bl. S. 65 teilweise aufrecht erhalten worden ist; so das Reichsgericht in der Entsch. v. 28. März 1886, 4. Cs. Bd. 24 S. 1, vgl. Laband IV. S. 20f. A. 6, v. Seydel S. 330f.

II. Die Unterscheidung zwischen Gesetzen und Reglements.

Art. 61 Abs. 1 umfaßt nach seinem Wortlaut Gesetze wie Verordnungen. Es unterliegt keinem Zweifel, daß die Kompetenz des Reichs, wenngleich im Abs. 2 wie im Art. 4 Ziff. 14 nur von der Gesetzgebung gesprochen ist, sich ebenfalls auf die Verordnungen erstreckt, weil im Verhältnis des Reichs zu den Einzelstaaten angenommen werden muß, daß die Kompetenz zum Erlaß von Rechtsnormen höheren Grades, der Gesetzgebung, die des geringeren Grades, der Verordnung, umfaßt, das Wort „Gesetz" also im „materiellen" Sinne zu verstehen ist; für Art. 4, dessen Ziff. 14 mit Art. 61 in korrespondierender Beziehung steht, ist dies geradezu selbstverständlich. Für die materielle Abgrenzung zwischen Gesetz und Verordnung wird auf die Ausführungen zu Art. 7 A III S. 227f. verwiesen. Auch für die Regelung des Militärwesens gilt die Regel, daß über die verfassungsmäßige Notwendigkeit hinaus der Weg der Gesetzgebung sich oft empfiehlt, wenn mit Rücksicht auf die Deckung von Kosten, die der Festsetzung im Etat bedürfen, die Mitwirkung des Reichstags doch nicht zu vermeiden ist; ebenso kann die Regierung freiwillig stets den Weg der Gesetzgebung beschreiten, wenn sie sich von der ausschließlichen Verantwortung für neue Organisationen entlasten will.

Für die Verteilung der Kompetenz zum Erlaß der Verordnungen unter den in Betracht kommenden Organen des Reichs, Kaiser und Bundesrat, ist zwischen Armeebefehlen und Armeeverordnungen zu unterscheiden. Über das Anwendungsgebiet dieser beiden Kategorien, vgl. Art. 17 IVc S. 347ff. Für Armeebefehle, die in das Ressort der Kommandogewalt fallen, ist der Kaiser

zuständig, für das bayrische Kontingent in Friedenszeiten der König von Bayern, endlich die Monarchen der anderen Bundesstaaten, soweit ihnen in den Militärkonventionen für die in ihrem Staatsgebiet garnisonierenden Truppen noch eine Kommandogewalt vorbehalten ist. Was die Armeeverordnung anbetrifft, so spricht die Vermutung für die Zuständigkeit des Kaisers mit Rücksicht auf den ihm verfassungsmäßig — nach Art. 63 — zustehenden Oberbefehl, der die Armeeverwaltung ebenso in sich schließt wie die Kommandogewalt und deshalb tritt die allgemeine Regel, daß die Verbündeten Regierungen in Ansehung der Rechtssetzung die höchste Gewalt im Reiche darstellen, für das Gebiet der Militärverwaltung außer Kraft. Daneben gilt aber die Bestimmung des Art. 7 Ziff. 2, wonach der Bundesrat zuständig ist, die zur Ausführnng der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Ausgenommen hiervon sind natürlich die Fälle, in denen dem Kaiser die Ausführung des Gesetzes durch das Gesetz selbst übertragen ist. Diese letzteren Fälle bilden in der Praxis fast die Regel. Der Bundesrat ist z. B. zuständig zur Ausführung der Gesetze über Pensionierungen und Kriegsleistungen; vgl. Laband IV S. 17, v. Seydel S. 138, Arndt S. 457 f., Zorn II S. 523 f. Die Zuständigkeit des Bundesrats — auch im Rahmen des Art. 7 Ziff. 2 — wird verneint von v. Rönne II 2 S. 136.

III. Die Wirkung der Einführung.

Das preußische Militärrecht gilt im Reiche nicht ohne weiteres, sondern nur wenn und soweit es in Ausführung des Art. 61 besonders eingeführt ist. Dies ergibt sich insbesondere daraus, daß die entsprechende Bestimmung des preußischen Entwurfs der Verfassungsurkunde, nach der das preußische Recht als ipso jure eingeführt gelten sollte, nicht angenommen, sondern dem jetzigen Wortlaut gemäß verändert wurde; ebenso Laband IV S. 20 A. 5, v. Seydel S. 328 f., anderer Ansicht ist Bornhak Preußisches Staatsrecht III S. 31. Ist aber das preußische Militärrecht eingeführt, so gilt es nicht als Bestandteil der Reichsverfassung; es erhält auch nicht durchweg den Charakter der Reichsgesetzgebung, sondern die Normen, die bisher Verordnungen waren, bleiben Verordnungen und können von den zuständigen Organen des Reichs durch neue Verordnungen abgeändert werden, und nur Gesetze, die als solche schon im preußischen Recht erlassen waren, d. h. mit Zustimmung der Volksvertretung erlassene und in Gesetzesform verkündete Rechtsnormen gelten auch im Reiche als Gesetze und können nach ihrer Einführung nur durch Reichsgesetze aufgehoben oder abgeändert werden. Dies wird durch die Verhandlungen des konst. Reichstags v. 6. April 1867 St.B. 581 bestätigt, vgl. die Ausführungen des Abg. Forkel und die zustimmende Erwiderung des Kriegsministers v. Roon; ebenso v. Seydel S. 331 f., vgl. auch v. Rönne II 2 S. 138 f., Arndt S. 460 f.

IV. Die Zuständigkeit für die Einführung des preußischen Militärrechts.

Die Frage, wer zur Einführung des preußischen Militärrechts kompetent ist, ob der Kaiser oder die Regierungen der Einzelstaaten oder beide, ist streitig; für letzteres ist v. Seydel S. 329 und Arndt S. 459, für die ausschließliche Zuständigkeit der Regierungen der Einzelstaaten u. a. Laband IV S. 20 und Hänel Studien II S. 70. Die Frage ist jetzt kaum noch von praktischer Bedeutung. Der Wortlaut des Art. 60 gibt keinen bestimmten

Anhalt für die Richtigkeit der einen oder anderen Ansicht. Tatsächlich sind preußische Bestimmungen des Militärrechts sowohl vom Kaiser wie von den Regierungen der Einzelstaaten eingeführt worden, und bei der Unbestimmtheit, welche die Fassung des Art. 61 nach dieser Richtung aufweist, werden sich gegen diese Praxis zwingende Gründe nicht anführen lassen; ebenso der Bundeskommissar v. Puttkamer im Reichstag 1869 St.B. 1131.

Nach dem Wortlaut des Art. 61 müßte man eigentlich annehmen, daß, abgesehen von der Militär-Kirchenordnung, das ganze preußische Militärrecht ohne Ausnahme für die Einführung bestimmt sei. Aber auch nach dieser Richtung scheint Art. 61 für den ihm zugrunde liegenden Gedanken keine genügende Fassung erhalten zu haben. Denn durch den Kriegsminister v. Roon ist in der Sitzung des konst. Reichstags v. 6. April 1867 St.B. 581 ausdrücklich bezeugt, daß die Einführung nur soweit erfolgen sollte, als für zweckmäßig erachtet wurde, die betreffenden Vorschriften dauernd beizubehalten. Die Entscheidung darüber, ob diese Voraussetzung gegeben ist, ob also eine Vorschrift eingeführt werden soll oder nicht, trifft lediglich der Kaiser auf Grund des ihm nach Art. 63 R.V. zustehenden Oberbefehls.

V. Das „umfassende" Reichs-Militärgesetz.

Die im Art. 60 Abs. 2 in Aussicht genommene einheitliche Kodifikation des Militärrechts hat nicht stattgefunden. Vielmehr sind eine größere Anzahl von Reichsgesetzen, die je nur einzelne Materien betreffen, erlassen worden. Die wichtigsten Gesetze dieser Art sind: das Gesetz betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienst v. 9. Nov. 1867 B.G.Bl. S. 131; vgl. Art. 59 R.V., und das Reichs-Militärgesetz v. 2. Mai 1874 R.G.Bl. S. 45, das außer der Feststellung der Friedenspräsenz für ein Septennat grundlegende Bestimmungen über die Organisation des Reichsheers, d. h. seine Gliederung und die Truppenführung enthält, ferner Bestimmungen über den Militärersatz, die teilweise durch das Ges. v. 26. Mai 1893 R.G.Bl. S. 185 abgeändert sind, außerdem Vorschriften über einige Fälle, in denen für Militärpersonen auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts besondere Rechte und Pflichten bestimmt werden, ergänzt durch Art. 44, 45 des E.G. z. B.G.B., endlich Vorschriften über die Organisation der Ersatzreserven und Landwehr, ergänzt und abgeändert durch das Ges. v. 11 Febr. 1888 R.G.Bl. S. 11 und durch das Ges. v. 15. April 1905 R.G.Bl. S. 249.

Eine Kodifikation der auf die Wehrpflicht bezüglichen Bestimmungen einschließlich der im Verordnungswege erlassenen Ausführungsvorschriften enthält die mittels A.E. v. 22. Nov. 1888 genehmigte „Deutsche Wehrordnung", deren Text nach mehrfachen Änderungen vom Reichskanzler u. d. 22. Juni 1901 in der Beil. zu Nr. 32 R.C.Bl. veröffentlicht ist; sie wird ergänzt durch die i. J. 1888 im Verordnungswege erlassene „Heerordnung".

Für die Pensionierung der Offiziere, Militärbeamten und Mannschaften ist jetzt maßgebend: das Gesetz über die Pensionierung der Offiziere einschließlich Sanitätsoffiziere des Reichsheers, der Kaiserl. Marine und der Kaiserl. Schutztruppen v. 31. Mai 1906 R.G.Bl. S. 565, sowie das Gesetz über die Versorgung der Personen der Unterklassen des Reichsheeres, der Kaiserl. Marine und der Kaiserl. Schutztruppen von demselben Tage R.G.Bl. S. 595 und das Militärhinterbliebenengesetz v. 17. Mai 1907 R.G.Bl. S. 214. Wegen der Gesetze über die Naturalleistungen für die bewaffnete

Macht im Kriege und im Frieden vgl. Art. 58 S. 575; von den Gesetzen über die Beschränkung des Grundeigentums in der Umgebung von Festungen vgl. das grundlegende Ges. v. 21. Dez. 1871 R.G.Bl. S. 459 und über das Militärstrafrecht namentlich das Militär-Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich v. 20. Juni 1872 R.G.Bl. S. 174 und die Militär-Strafgerichtsordnung v. 1. Dez. 1898 R.G.Bl. S. 1189.

VI. Bayern und Württemberg.

Für Bayern bestimmt der Bündnisvertrag v. 23. Nov. 1870 B.G.Bl. 1871 S. 9 III § 5 I:

Art. 61 findet auf Bayern keine Anwendung.

„Bayern behält zunächst seine Militärgesetzgebung nebst den dazu gehörigen Vollzugs-Instruktionen, Verordnungen, Erläuterungen usw. bis zur verfassungsmäßigen Beschlußfassung über die der Bundesgesetzgebung anheimfallenden Materien, resp. bis zur freien Verständigung bezüglich der Einführung der bereits vor dem Eintritte Bayerns in den Bund in dieser Hinsicht erlassenen Gesetze und sonstigen Bestimmungen."

Danach gilt die vom Reich erlassene Gesetzgebung nebst Ausführungsbestimmungen grundsätzlich für Bayern, jedoch nur unbeschadet der für Bayern vertragsmäßig begründeten Sonderrechte, von denen hier namentlich die eigene Armeeverwaltung Bayerns und der dem König von Bayern in Friedenszeiten zustehende Oberbefehl in Betracht kommt. Die vor der Gründung des Reichs, also die für den Norddeutschen Bund und die aus Preußen übernommenen Bestimmungen können in Bayern nur mit dessen Zustimmung eingeführt werden.

Ferner bestimmt für Bayern Ziff. XIV § 4 des Schlußprotokolls B.G.Bl. 1871 S. 26:

„Diejenigen Gegenstände des Bayerischen Kriegswesens, betreffs welcher der Bundesvertrag vom heutigen oder das vorliegende Protokoll nicht ausdrückliche Bestimmungen enthalten — sohin insbesondere die Bezeichnung der Regimenter usw., die Uniformierung, Garnisonierung, das Personal- und Bildungswesen usw. werden durch dieselbe („die Bundesgesetzgebung" kann nur gemeint sein) nicht berührt."

Die Ausführungen, die der Präsident Delbrück zur Erklärung der Bestimmung des Bündnisvertrages Ziff. III § 5 in der Reichstagssitzung v. 8. Dez. 1870 St.B. 146 machte, sind mit dem Wortlaut dieser Bestimmung nicht in Einklang zu bringen; vgl. v. Seydel S. 334.

Für Württemberg fand Art. 61 R.V. mit folgender im Art. 10 der Militärkonvention v. 21./25. Nov. 1870 B.G.Bl. S. 658 bestimmten Beschränkung Anwendung:

„Ausgenommen sind von der Gemeinsamkeit in den Einrichtungen des Kgl. Württembergischen Armeekorps mit denjenigen der Kgl. Preußischen Armee: die Militär-Kirchenordnung, das Militär-Strafgesetzbuch und die Militär-Strafgerichtsordnung sowie die Bestimmungen über Einquartierung und Ersatz von Flurbeschädigungen, worüber in dem Königreiche Württemberg die derzeit bestehenden Gesetze und Einrichtungen vorerst und bis zur Regelung im Wege der Bundesgesetzgebung in Geltung verbleiben.

Die Gradabzeichen, sowie die Benennung und der Modus der Verwaltung sind in dem Kgl. Württembergischen Armeekorps dieselben wie

in der Kgl. Preußischen Armee. Die Bestimmungen über die Bekleidung für das Kgl. Württembergische Armeekorps werden von S. M. dem Könige von Württemberg gegeben und es soll dabei den Verhältnissen der Bundesarmee die möglichste Rechnung getragen werden."

Für das Militär-Strafrecht, die Vorschriften über Einquartierung und Flurbeschädigung sind diese Übergangsbestimmungen dadurch erledigt, daß für die genannten Materien Reichsgesetze erlassen und in Württemberg in Kraft getreten sind.

Artikel 62.

Zur Bestreitung des Aufwandes für das gesamte Deutsche Heer und die zu demselben gehörigen Einrichtungen sind bis zum 31. Dezember 1871 dem Kaiser jährlich sovielmal 225 Taler, in Worten zweihundert fünf und zwanzig Taler, als die Kopfzahl der Friedensstärke des Heeres nach Artikel 60 beträgt, zur Verfügung zu stellen. Vergl. Abschnitt XII.

Nach dem 31. Dezember 1871 müssen diese Beiträge von den einzelnen Staaten des Bundes zur Reichskasse fortgezahlt werden. Zur Berechnung derselben wird die im Artikel 60 interimistisch festgestellte Friedens-Präsenzstärke so lange festgehalten, bis sie durch ein Reichsgesetz abgeändert ist.

Die Verausgabung dieser Summe für das gesamte Reichsheer und dessen Einrichtungen wird durch das Etatsgesetz festgestellt.

Bei der Feststellung des Militär-Ausgabe-Etats wird die auf Grundlage dieser Verfassung gesetzlich feststehende Organisation des Reichsheeres zugrunde gelegt.

Die Bestimmung des Art. 62 steht im Zusammenhang damit, daß die Reichsverfassung für die Bildung des Etats zwischen der Ausgaben- und Einnahmenveranschlagung unterscheidet. Die für die Militärverwaltung erforderlichen Ausgaben werden ebenso wie die Ausgaben aller Civilverwaltungen des Reichs durch das Etatsgesetz alljährlich festgesetzt. Dies ergibt sich aus der allgemeinen Regel des Art. 69; im Art. 62 Abs. 3 ist überdies darauf hingewiesen, daß die Regel für die Militärverwaltung keine Ausnahme erleidet, und dasselbe ist wiederholt in dem Ges. betr. die Feststellung der Friedenspräsenzstärke v. 15. April 1905 R.G.Bl. S. 247 Art. I § 3; dabei besteht freilich die durch Art. 62 Abs. 4 hervorgehobene, bei Art. 60 II S. 584 ff. näher ausgeführte Einschränkung des Ausgabenbewilligungsrechts auf diejenigen Punkte, die nicht gesetzlich festgelegt sind oder sich nicht mit Notwendigkeit aus gesetzlich festgelegten Einrichtungen ergeben. Mit diesen Einschränkungen aber, insbesondere für alle Mehraufwendungen besitzt jetzt der Reichstag das Ausgabenbewilligungsrecht, während für die im Art. 62 bestimmte Übergangszeit bis zum 31. Dez. 1871, die durch Ges. v. 9. Dez. 1871 R.G.Bl. S. 411 noch bis Ende 1874 erstreckt wurde, dem Bundesrat und Reichstag ein Ausgabenbewilligungsrecht für den Militäretat überhaupt nicht zustand, sondern es wurden beiden gesetzgebenden Faktoren gemäß Art. 71 Abs. 2 R.V. der nach Titeln geordnete Etat über die Ausgaben für das Heer nur zur Kenntnisnahme und zur Erinnerung vorgelegt. Was dagegen die Bewilligung der Einnahmen betrifft, ist durch die Festsetzung einer von den

Einzelstaaten zur Reichskasse einzuzahlenden und damit dem Kaiser zur Verfügung zu stellenden, nach der Kopfzahl der Friedenspräsenz und dem Einheitssatz von 675 ℳ fixierten Summe eine Ausnahms-Einrichtung geschaffen worden, die für den Etat keiner anderen Verwaltung des Reichs ein Analogon findet. Es ist in Zweifel gezogen worden, ob die Bestimmung des Art. 62 noch in Kraft ist oder ihre Erledigung mit dem seit 1874 beendeten Übergangszustand gefunden hat. Für die Geltung der Bestimmung ist u. a. Laband IV S. 88, Arndt S. 515, Preuß Friedenspräsenz S. 58, v. Savigny, die Friedenspräsenz des Deutschen Heeres Arch.f.öff.R. Bd. 3 S. 203 ff. 245 ff., Jehrle daselbst Bd. 17 S. 271; dagegen u. a. v. Rönne II 1 S. 177, v. Seydel S. 338, 342 ff., Zorn II S. 536, Meyer § 209 A. 11. Der ersteren Ansicht ist beizutreten. Eine Übergangsvorschrift enthält nur Abs. 1 des Art. 62. Die Bestimmung des Abs. 1 bezieht sich in Korrespondenz mit Art. 60 auf diejenige Zeit, die auch im Sinne des Art. 60 eine Übergangsperiode darstellen sollte, nämlich auf die Zeit, für welche die Friedenspräsenzstärke durch die Verfassung selbst festgestellt wurde, und beide Vorschriften stehen in Ansehung ihrer zeitlichen Dauer im Einklang mit Art. 71 Abs. 2. Dagegen wird im Abs. 2 des Art. 60 ohne Klausel und ohne Einschränkung bestimmt, daß nach dem 31. Dez. 1871 diese Beiträge von den Einzelstaaten fortgezahlt werden müssen. Ihre Berechnung erfolgt solange nach der durch Art. 60 festgesetzten Kopfzahl, bis die Friedenspräsenz durch ein Reichsgesetz abgeändert ist und dann natürlich, wie zu ergänzen ist, nach der neu festgestellten Zahl. Denn ohne diese Ergänzung würde die Bestimmung des 1. Satzes des Abs. 2 inhaltslos sein, weil es für die Berechnung der Beiträge an dem Faktor der Kopfzahl fehlen würde, mit dem der Einheitssatz zu vervielfachen ist. Mit dem Standpunkt aber, daß die Fortzahlung der Beiträge nur bis zur anderweiten Feststellung der Friedenspräsenz zu erfolgen habe, ist der Wortlaut des Art. 60 unvereinbar. Eine Bestätigung ergibt sich aus den Verhandlungen des konst. Reichstags St.B. 1867 S. 716 ff, 723. Denn die Verbündeten Regierungen nahmen diese auf einem Amendement der Abg. Herzog v. Ujest und v. Bennigsen beruhende Bestimmung als ein Äquivalent an für die dem Reichstag gemachte Konzession, daß die Friedenspräsenz zunächst nicht dauernd festgelegt wurde. Ohne diese Auffassung würde aber natürlich kein Äquivalent im Art. 62 liegen, weil dann gerade mit dem Erlöschen der verfassungsmäßigen Festlegung der Friedenspräsenz auch die Beitragspflicht aufgehört hätte.

Richtig ist, daß seit 1874 die Beiträge nicht mehr gezahlt und auch nicht mehr in Rechnung gestellt werden und daß der Militär-Etat seit dieser Zeit in stetig wachsender Progression über den Einheitssatz von 675 ℳ pro Jahr und Kopf hinausgeht. Ungerechnet die einmaligen Ausgaben des ordentlichen Etats und ungerechnet die Ausgaben des außerordentlichen Etats, betragen die fortdauernden Ausgaben des ordentlichen Etats von 1909 für die Heeresverwaltung — einschließlich der Bayerischen Quote — rund 671 Millionen, während bei einer Präsenz von rund 500 000 Mann die nach Art. 62 zu zahlenden Beiträge sich nur auf 337½ Millionen belaufen würden. Mit diesen Beiträgen allein könnte also der Aufwand für die Armee — auch bei größter Einschränkung — nicht bestritten werden, aber die Beiträge brauchen auch nur als Zuschuß zu den eigenen Einnahmen des Reichs aufgefaßt zu werden. Kommt das Etatsgesetz zustande, so ist die Frage gegen-

standslos, denn der Etat wird in Ansehung der Einnahmen nach den durch Art. 70 vorgeschriebenen Grundsätzen gebildet, und danach werden die eigenen Einnahmen des Reichs nicht durch die im Art. 62 genannten Beiträge, sondern durch die im Art. 70 vorgesehenen Matrikularbeiträge ergänzt, die als allgemeine Zuschüsse zur Füllung der Reichskasse aufzufassen sind und in keiner besonderen Beziehung zur Militärverwaltung stehen. Daraus erklärt es sich, daß die im Art. 62 genannten Beiträge nie erhoben wurden, ausgenommen in der Periode, in welcher die Ausgaben der Militärverwaltung nur nominell in den Etat eingestellt wurden. Dagegen könnte, wenn das Etatsgesetz einmal nicht zustande kommen und deshalb für die Ausschreibung von Matrikularbeiträgen die verfassungsmäßige Grundlage fehlen sollte, auf diese durch keine positive Bestimmung aufgehobene Vorschrift des Art. 62 Abs. 2 zurückgegriffen werden, und in Verbindung mit den eigenen Einnahmen des Reichs würden diese Beiträge allerdings voraussichtlich zur Befriedigung aller Bedürfnisse ausreichen, da sie, wenn man eine Friedenspräsenz von 500 000 Mann annimmt, 337½ Millionen betragen und auf den Reichsetat so wirken würden, wie jetzt die gleiche Summe ungedeckter Matrikularbeiträge. Kommt ein Etatsgesetz nicht zustande, so sind freilich der Reichsverwaltung auch die Einnahmen nicht bewilligt, aber sie hat die tatsächliche Verfügungsgewalt über die Einnahmen; natürlich würde es bei der jetzigen Lage des Etats nicht notwendig sein, die Beiträge auch nur annähernd in ihrem vollen Umfange zu erheben, denn die Überweisungen von Steuererträgen an die Einzelstaaten würden mangels eines Etatsgesetzes, das zu ihrer Feststellung notwendig ist, auch in Wegfall kommen. Wenn aber selbst ohne Etatsgesetz die Zuschußpflicht der Einzelstaaten bestehen bleibt, so würde die parlamentarische Grundlage des Konflikts vom Reich nach den Einzelstaaten verschoben werden, und dies könnte vielleicht zur Lösung des Konflikts beitragen. Es ist nicht zu verkennen, daß in dieser Konstruktion ein künstliches, dem normalen Gang der Maschinerie des Reichs, wie ihn die Verfassung voraussetzt, fremdes Element liegt, aber wenn es sich darum handelt, für ganz außerordentliche Verhältnisse, wie sie bei dem Scheitern des Etatsgesetzes entstehen müssen, nach irgend einer verfassungsmäßigen Grundlage für die Fortführung der Reichsgeschäfte zu suchen, wird man auch an diese Konstruktion denken können, denn wenn wenigstens für die Existenz der für die Verwaltung des Reichs erforderlichen Mittel gesorgt ist, so ist die tatsächliche Möglichkeit zur Fortführung der Geschäfte gegeben und anstelle der bei dem Mangel der Ausgabenbewilligung fehlenden rechtlichen Unterlagen der Verwaltung tritt die volle politische Verantwortung, welche die leitenden Staatsmänner dafür übernehmen, daß sie das getan haben, was der Notstand des Reichs erfordert hat. Konstitutionellen Bedenken gegenüber ist übrigens zu bemerken, daß im Sinne der Verfassung der Reichstag die freie Disposition über die Armee auch auf Grund des Etatsgesetzes nicht besitzt; er kann nur Neueinrichtungen und Mehrausgaben ablehnen, die in dem vorausgegangenen Etat nicht vorgesehen waren. Auch die Parlamente der Einzelstaaten haben vor der Gründung des Reichs entsprechende Rechte nur nominell besessen, weil seit der Gründung des Deutschen Bundes in militärischer Beziehung die Einzelstaaten auf die Ausführung der ohne Mitwirkung der Volksvertretung gefaßten Beschlüsse des Bundes angewiesen waren; vgl. die Ausführungen des Abg. v. Watzdorf, Staats-

ministers von Sachsen-Weimar, in der Sitzung des konst. Reichstags v. 23. März 1867 St.B. 338. Die gegenüber einer Verweigerung des Budgets durch Art. 62 Abs. 2 geschaffenen Garantien wirken, obwohl sie sich nur auf das Militärwesen beziehen, im Ergebnis nicht anders als die durch Art. 109 der preuß. Verf.Urk. geschaffene Sicherheitsmaßregel, wonach die bestehenden Steuern und Abgaben, auch wenn das Etatsgesetz nicht zustande kommt, forterhoben werden, bis sie durch ein Gesetz abgeändert sind; vgl. Laband IV S. 90.

Artikel 63.

Die gesamte Landmacht des Reichs wird ein einheitliches Heer bilden, welches in Krieg und Frieden unter dem Befehle des Kaisers steht.

Die Regimenter ꝛc. führen fortlaufende Nummern durch das ganze Deutsche Heer. Für die Bekleidung sind die Grundfarben und der Schnitt der Königlich Preußischen Armee maßgebend. Dem betreffenden Kontingentsherrn bleibt es überlassen, die äußeren Abzeichen (Kokarden ꝛc.) zu bestimmen.

Der Kaiser hat die Pflicht und das Recht, dafür Sorge zu tragen, daß innerhalb des Deutschen Heeres alle Truppenteile vollzählig und kriegstüchtig vorhanden sind und daß Einheit in der Organisation und Formation, in Bewaffnung und Kommando, in der Ausbildung der Mannschaften, sowie in der Qualifikation der Offiziere hergestellt und erhalten wird. Zu diesem Behufe ist der Kaiser berechtigt, sich jederzeit durch Inspektionen von der Verfassung der einzelnen Kontingente zu überzeugen und die Abstellung der dabei vorgefundenen Mängel anzuordnen.

Der Kaiser bestimmt den Präsenzstand, die Gliederung und Einteilung der Kontingente des Reichsheeres, sowie die Organisation der Landwehr, und hat das Recht, innerhalb des Bundesgebietes die Garnisonen zu bestimmen, sowie die kriegsbereite Aufstellung eines jeden Teils des Reichsheeres anzuordnen.

Behufs Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung aller Truppenteile des Deutschen Heeres sind die bezüglichen künftig ergehenden Anordnungen für die Preußische Armee den Kommandeuren der übrigen Kontingente, durch den Artikel 8 Nr. 1 bezeichneten Ausschuß für das Landheer und die Festungen, zur Nachachtung in geeigneter Weise mitzuteilen.

I. Die Abgrenzung der Kompetenz zwischen Reich und Einzelstaaten in Ansehung des Militärwesens.
II. Die Vereinigung der deutschen Armeekontingente zu einem einheitlichen Heere.
III. Der Oberbefehl des Kaisers.
IV. Das Aufsichtsrecht des Kaisers.
V. Numerierung, Bekleidung und Abzeichen der Regimenter.
VI. Die Bestimmung des Präsenzstandes und der Gliederung und Einteilung der Kontingente.

VII. Die Organisation der Landwehr.
VIII. Die Bestimmung der Garnisonen.
IX. Die Mobilmachung.
X. Die Mitwirkung des Ausschusses für das Landheer und die Festungen.

I. Die Abgrenzung der Kompetenz zwischen Reich und Einzelstaaten in Ansehung des Militärwesens.

Die Bestimmungen der Reichsverfassung über diesen Punkt beruhen auf historischen Gründen, auf der politischen Situation, die zur Zeit der Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs bestand. Hierdurch ist es zu erklären, daß die Regelung dieser Frage nicht nach einem klaren, einfachen Gesichtspunkte erfolgte, etwa in dem Sinne, daß die Zuständigkeit des Reichs entweder bejaht oder verneint wurde, sondern es liegen zwei einander durchkreuzende Prinzipien vor, denen gegenüber die von der Verfassung eingeschlagene Richtung einen Mittelweg darstellt. Mit dem einen Prinzip ist dem Anspruch der Einzelstaaten auf möglichste Schonung ihrer historisch überlieferten Rechte, mit dem anderen dem Anspruch des Reichs auf Herstellung einer nach außen geschlossenen, für alle militärischen Zwecke einheitlich organisierten Armee Rechnung getragen. Die Existenz des Reichs beruht darauf, daß souveräne Staaten auf Grund ihres eigenen und freien Willensentschlusses sich zu einem neuen Staatswesen verbündet haben. Die Bedingung dieses Bündnisses, die in den der Gründung des Reichs vorausgegangenen Verträgen zum Ausdruck kam, war es, daß die staatliche Selbständigkeit der Einzelstaaten gewahrt werden sollte, und es war beabsichtigt, auf das Reich nur diejenigen Staatshoheitsrechte zu übertragen, die notwendig waren, um die Einheit des Reichs nach außen und seine militärische Macht dem Ausland gegenüber sicherzustellen und lästige Schranken des inneren Verkehrs zu beseitigen. Das Reich bedurfte also einer Armee, die dem Ausland gegenüber nichts davon erkennen ließ, daß sie aus den Kontingenten verschiedener Staaten zusammengesetzt war; sie mußte so umgeschaffen werden, wie wenn sie aus einem einzigen Guß entstanden wäre, um fähig zu sein, einem einzigen Willen zu gehorchen. Andererseits würde es dem der Reichsverfassung zugrunde liegenden Prinzip von der staatlichen Selbständigkeit der Einzelstaaten widersprochen haben, wenn eine völlige Lossagung von dem Instrument, das wie kein anderes für die Staatsmacht wesentlich ist, ein völliger Verzicht auf die Armee den Einzelstaaten durch die Verfassung selbst auferlegt worden wäre. Mindestens von den größeren Bundesstaaten hätte dies damals nicht verlangt werden können. Die kleineren Bundesstaaten haben allerdings im Wege der Militärkonventionen schließlich doch auf die Selbständigkeit in der Militärverwaltung verzichtet, und die Rechte auf ihr Militärkontingent, die ihnen durch die Verfassung übrig gelassen waren, freiwillig zum größten Teile auf Preußen übertragen, aber es ist im Hinblick auf die allgemeine staatsrechtliche Stellung der Einzelstaaten von großer Bedeutung, daß dieser Verzicht freiwillig im Wege der Konvention geschehen und nicht den Einzelstaaten durch die Verfassung aufgenötigt ist.

Das Ergebnis dieser für und gegen die Einheit des Heeres und für und gegen die Rechte der Einzelstaaten bestehenden Erwägungen war ein Kompromiß, das unter folgenden Bedingungen angenommen ist: Das

deutsche Heer setzt sich zusammen aus den Kontingenten der Einzelstaaten. Die Einzelstaaten verwalten selbst ihre Kontingente und sind dabei grundsätzlich selbständig. Die Bundesfürsten sind die Chefs ihrer Kontingente und haben die damit verbundene Befehlsgewalt und die sich daraus ergebenden Ehrenrechte. Die gesamte Landmacht des Reichs aber bildet ein einheitliches Heer, das im Krieg und Frieden unter dem Oberbefehl des Kaisers steht (Art. 63 Abs. 1 R.V.). Der Kaiser hat die Pflicht und das Recht, dafür Sorge zu tragen, daß innerhalb des deutschen Heeres alle Truppenteile vollzählig und kriegstüchtig vorhanden sind und daß Einheit in der Organisation und Formation, in Bewaffnung und Kommando, in der Ausbildung der Mannschaften sowie in der Qualifikation der Offiziere hergestellt und erhalten wird (Art. 63 Abs. 3); er bestimmt den Präsenzstand, die Gliederung und Einteilung der Kontingente des „Reichsheeres" sowie die Organisation der Landwehr und hat das Recht innerhalb des Reichs die Garnisonen zu bestimmen sowie die kriegsbereite Aufstellung eines jeden Teils des Reichsheeres anzuordnen (Art. 63 Abs. 4). Jedoch die Ausführung dieser Anordnungen geschieht unbeschadet der Tatsache, daß der Kaiser gewisse Kategorien höherer Truppenführer nach Art. 64 ernennt, durch die Einzelstaaten. Soweit eine parlamentarische Verantwortlichkeit überhaupt in Betracht kommt, d. h. für die Armeeverwaltung mit Ausschluß des Armeekommandos, wird sie von den Kriegsministern der Kontingente getragen und die Kriegsminister sind Behörden der Einzelstaaten. Das Reich ist insoweit — abgesehen von dem internen Verhältnis zwischen dem Kaiser und den Kontingentsherren — nur zuständig auf Grund des ihm durch Art. 4 Ziff. 14 zugewiesenen Rechts zur Aufsicht über die Ausführung der Militärgesetzgebung durch die Einzelstaaten (vgl. später S. 603).

Durch die Reichsgesetzgebung wird zwar der größte Teil des für die Armee geltenden besonderen Rechts einheitlich geregelt, insbesondere die Wehrpflicht, der Rekrutenersatz, die Organisation des Heeres, der Militärdienst mit allen seinen Rechten und Pflichten für Offiziere, Ärzte, Militärbeamte, Unteroffiziere und Mannschaften, die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Kriege und im Frieden usw., jedoch die Ausführung dieser Gesetze hängt von den Kontingentsverwaltungen der Einzelstaaten ab, und zwar sind sie insoweit aus eigenem Recht und nicht etwa nur als Beauftragte und Organe des Reichs tätig; denn es handelt sich dabei um ein den Einzelstaaten von jeher zustehendes, durch die Verfassung ihnen nicht entzogenes Staatshoheitsrecht.

Die ganze Militärverwaltung wird auf Kosten des Reichs geführt. Das Reich gibt den Kontingentsverwaltungen die Mittel her und alle Einnahmen und Ausgaben der Militärverwaltung werden durch den Reichsetat festgesetzt. Finanzielle Ansprüche für und gegen das deutsche Heer und seine Einrichtungen und Anstalten sind deshalb mit dem Reichsfiskus verbunden; vgl. die Denkschrift des Reichskanzlers, Arch.f.öff.R. Bd. 4 S. 150 ff. Jedoch die Verausgabung der für das Heerwesen erforderlichen Kosten und die ganze finanzielle Verwaltung erfolgt durch die Kontingente der Einzelstaaten unter Verantwortung der Kriegsminister, und der Reichs-Militärfiskus wird durch die Kriegsminister der Kontingente, bez. durch die ihnen unterstellten Intendanten vertreten, die als Vertreter aktiv und passiv zur Prozeßführung legitimiert sind, wie das Reichsgericht wiederholt anerkannt hat; vgl. Cf.

Bd. 20 S. 148, Bd. 24 S. 36, Bd. 35 S. 13, Bd. 43 S. 15. An und für sich müßte es soviele Kontingente geben, als Einzelstaaten vorhanden sind, aber die Einzelstaaten haben bis auf Bayern, Sachsen und Württemberg zugunsten Preußens auf die eigene Militärverwaltung verzichtet und ihre dahin gehenden Befugnisse zum größten Teile im Wege der durch Art. 66 zugelassenen Militärkonventionen auf Preußen übertragen, sodaß jetzt nur noch vier selbständige Kontingentsverwaltungen bestehen. Von den vier Kontingenten haben Bayern und Württemberg eine besondere Rechtslage. Ihnen ist durch die Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt der R.V. das Vorrecht eingeräumt, daß die in diesem Abschnitt enthaltenen Vorschriften in Bayern nach näherer Bestimmung des Bündnisvertrages v. 23. Nov. 1870 B.G.Bl. 1871 S. 9 zu III § 5, in Württemberg nach näherer Bestimmung der Militärkonvention v. 21./25. Nov. 1870 B.G.Bl. S. 658 zur Anwendung kommen. Beide Staaten sind aber unter sich nicht gleichgestellt. Während Württemberg gegenüber im Wege der genannten Militärkonvention die Geltung der Bestimmungen des XI. Abschnittes im wesentlichen durchgeführt ist, besteht für Bayern der fundamentale Unterschied, daß das bayrische Heer in Friedenszeiten nicht dem Befehl des Kaisers, sondern dem des Königs von Bayern unterstellt ist; der Bündnisvertrag vom 23. Nov. 1870 bestimmt nämlich zu III § 5 III Satz 1:

„Das bayrische Heer bildet einen in sich geschlossenen Bestandteil des deutschen Bundesheeres mit selbständiger Verwaltung unter der Militärhoheit des Königs von Bayern, im Kriege — und zwar mit Beginn der Mobilisierung — unter dem Befehl des Bundesfeldherrn."

Zur Erklärung dieser Bestimmung bemerkte der Präsident Delbrück in der Reichstagssitzung v. 5. Dez. 1870 St.B. 69 bei der Verhandlung über die Annahme des Bündnisvertrages, daß es sich dabei um eine Konzession an die reale Macht gehandelt habe, die der nach Preußen größte Bundesstaat im Reich entfalten könne. Jedoch sind eine Reihe von später noch zu erörternden Maßregeln getroffen, um sicherzustellen, daß das bayrische Heer im Kriegsfalle mit den anderen Kontingenten ein geschlossenes Ganze bildet.

Bezüglich der Kommandogewalt besteht also — unbeschadet der den Bundesfürsten durch die Verfassung und durch die Konventionen reservierten Rechte — Einheitlichkeit durch den gemeinsamen Oberbefehl des Kaisers, im Kriege ohne jede Ausnahme, im Frieden unter Ausschluß von Bayern. Für die Armeeverwaltung besteht grundsätzlich Selbständigkeit der unter Berücksichtigung der abgeschlossenen Konventionen noch übrig gebliebenen vier Kontingente der vier Königreiche. Dies ergibt sich aus dem das Verhältnis zwischen Reich und Einzelstaaten in allen ihren wechselseitigen Beziehungen beherrschenden Satze, daß dem Reich nur diejenigen Rechte zustehen, die ihm ausdrücklich von den Einzelstaaten übertragen sind; vgl. Laband IV S. 54, v. Seydel S. 310 ff., dagegen Arndt S. 446 ff.

II. Die Vereinigung der deutschen Armeekontingente zu einem einheitlichen Heere.

Das Wort Kontingent bezeichnet jetzt nicht mehr dasselbe wie im alten Deutschen Bunde und in dem vormaligen Deutschen Reich. Damals nannte man „Kontingent" den zahlenmäßig nach einheitlichen Gesichtspunkten be-

stimmten Anteil, den jeder Bundesstaat zur Bildung der gemeinsamen Armee stellen mußte. Das Kontingent brauchte also keineswegs identisch zu sein mit der ganzen Truppenmacht, die dem betreffenden Bundesstaat zur Verfügung stand; es war keinem Staat untersagt, darüber hinaus Truppen zu halten, und die Kopfzahl der preußischen Armee z. B. überstieg bei weitem das von Preußen zu stellende Bundeskontingent. Jetzt wird von Reichswegen für jedes Kontingent die Kopfzahl bestimmt, sodaß das Kontingent sich mit der ganzen Landmacht des betreffenden Bundesstaates deckt, und wenn im Art. 63 Abs. 1 bestimmt ist, daß „die gesamte Landmacht des Reichs" ein einheitliches Heer bilden wird, so bedeutet dies soviel, als daß alle Kontingente ein einheitliches Heer bilden; neben den Kontingenten gibt es eine weitere Landmacht nicht; vgl. Laband IV S. 54 f.

Die „Einheitlichkeit" des Heeres wird namentlich durch folgende Maßnahmen hergestellt: Sämtliche Truppen stehen im Kriege und im Frieden unter dem Oberbefehl des Kaisers; von der bayerischen Armee gilt dies nur für den Krieg; aber von dieser Ausnahme abgesehen steht dem Kaiser ausschließlich die höchste Kommandogewalt zu. Das Militärwesen des Reichs wird durch eine einheitliche Gesetzgebung geregelt; die Ausführungsvorschriften dazu werden in der Regel vom Kaiser in einigen Fällen vom Bundesrat erlassen. Bayern und Württemberg haben gegenüber dieser Gesetzgebung auf Grund der Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt der R.V. zwar den verfassungsmäßigen Anspruch darauf, daß die aus dem Bündnisvertrage v. 23. Nov. 1870 für Bayern und die aus der Militärkonvention v. 21./25. Nov. 1870 für Württemberg sich ergebenden Sonderrechte unberührt bleiben. Aber tatsächlich haben diese Sonderrechte der Einführung der Reichsgesetzgebung zu ihrem größten und wichtigsten Teile weder für Bayern und noch weniger für Württemberg entgegengestanden. Das ganze Kriegswesen wird auf Kosten des Reichs geführt, und da die inneren Einrichtungen der Armee, weil sie in der Regel mit Geldausgaben verbunden sind, durch den Reichsetat festgestellt werden, so bedingt dies eine einheitliche Feststellung selbst in den Einzelheiten, die sonst vielleicht in das Gebiet der den Kontingentsverwaltungen überlassenen Ausführungsmaßregeln fallen würden. In militärisch-technischer Beziehung, für alle strategischen und taktischen Zwecke ist die Einheit des Heeres in vollkommener Weise durchgeführt; nach außen stellt die ganze Armee eine homogene Masse dar. Jedoch daraus zu schließen, daß das Heer wie die Marine nur eine Einrichtung des Reichs und nichts als dies und ohne innere Verbindung mit den Einzelstaaten sei, würde zu weit gehen. Über den Charakter der Armee als „Reichsheer" hat sich in der Literatur ein lebhafter Streit entwickelt — vgl. Laband IV S. 5 ff., v. Seydel S. 310 ff., Arndt S. 450 ff. und die sich dort findenden weiteren Literaturangaben — ein Streit, dessen praktische Bedeutung in Zweifel gezogen werden kann, weil die Verfassung die Kompetenz-Frage kasuistisch geregelt hat, und es nur darauf ankommt, daß über die einzelnen Bestimmungen der Verfassung und der zu ihrer Ergänzung dienenden Verträge und Militärkonventionen Klarheit besteht. Bei der Gründung des Reichs hat die Absicht obgewaltet auf der historischen Tatsache der militärischen Kontingente, sei es auch mit wesentlichen Modifikationen, die neue Ordnung der Dinge aufzubauen. Zwar ist praktisch die Kontingentsgewalt gegenüber den aus dem Kaiserlichen Oberbefehl sich

ergebenden Machtbefugnissen auf ein verhältnismäßig geringes Maß zurückgeführt, aber die Reichsverfassung wollte die Kontingentsgewalt als Prinzip aufrecht erhalten, sonst hätte die verfassungsmäßige Regelung der Gewalt über das Heer so kurz nnd einfach sein können wie die für die Marine nach Art. 53, bezüglich deren historisch begründete Rechte und partikularistische Empfindungen nicht zu schonen waren; denn die Marine ist eigentlich erst eine Schöpfung des Reichs und höchstens Preußen selbst hat in dieser Beziehung Opfer für das Reich gebracht. In Ansehung des Heeres wollte man, wie der Abg. v. Sybel in der Sitzung des konst. Reichstags v. 23. März 1867 St.B. 326 ausführte, fortiter in re, aber suaviter in modo vorgehen. Dieser Tendenz entspringt es, daß man das Kontingentssystem und die Selbständigkeit der Kontingentsverwaltung unzerstört lassen wollte, wenngleich sie mit Kautelen umgeben wurde, welche die Einheit, Schlagfertigkeit und Kriegstüchtigkeit des Heeres sicherstellen und deren stärkste der Oberbefehl des Kaisers ist. Das Kontingentssystem ist danach diejenige staatsrechtliche Form, die der verfassungsmäßigen Regelung des Heerwesens zugrunde liegt.

III. Der Oberbefehl des Kaisers.

„Die gesamte Landmacht des Reichs steht im Kriege und im Frieden unter dem Befehl des Kaisers.“ Der Kaiser übt den Oberbefehl durch die ihm unmittelbar untergebenen, an die Spitze des Armeekorps gestellten und von ihm ernannten kommandierenden Generale aus, diese wiederum durch die ihnen unterstellten militärischen Kommandobehörden. Der Umstand, daß die nichtpreußischen Offiziere zum größten Teil von den Kontingentsherren ernannt werden, ändert nichts an ihrer Gehorsamspflicht gegenüber dem Kaiser. Bei der Ausübung des Oberbefehls wird der Kaiser, abgesehen von den kommandierenden Generalen, namentlich durch drei Zentralstellen unterstützt, durch das preußische Kriegsministerium, das Militärkabinett und den Generalstab der Armee. Der Generalstab der Armee hat alle die Strategie und Taktik betreffenden allgemeinen Fragen, insbesondere im Frieden die Mobilmachung, die Dislokationen der Truppen, die Telegraphen- und Eisenbahnangelegenheiten, Manöver, Landesaufnahme, Nachrichtenwesen, Kriegswissenschaften und im Kriege den ganzen Feldzugsplan zu bearbeiten. Das Militärkabinett bereitet die vom Kaiser zu erledigenden Kommandosachen, insbesondere die Personalien der Offiziere und alle den Offiziersersatz betreffenden Angelegenheiten sowie die Gnadensachen vor. Das Kriegsministerium bearbeitet die Geschäfte der Armeeverwaltung, d. h. alle auf die finanzielle Versorgung der Armee sich beziehenden Geschäfte, die Natural- und Geldverpflegung der Offiziere und Mannschaften, die Bekleidung, Bewaffnung und sonstige Ausrüstung sowie die Herstellung und Unterhaltung aller der Landesverteidigung und der militärischen Ausbildung dienenden Anstalten und Einrichtungen. Die Armeeverwaltung ist aber Sache der Kontingentsherren und deshalb ist das Kriegsministerium eine preußische Landesbehörde und die anderen drei selbständigen Kontingente haben ebenfalls Kriegsminister, die dem preußischen Kriegsminister grundsätzlich koordiniert sind, wenngleich der letztere als Vertreter des bei weitem größten Kontingents und als dem Kaiser — in dessen Eigenschaft als König von Preußen — unmittelbar untergeben, eine prominente Stellung gegenüber den Kriegsministerien der anderen Kontingente im Interesse der Einheit der

Armee einnehmen muß. Das preußische wie das sächsische und württembergische Kriegsministerium haben allerdings nebenbei die Stellung einer „Obersten Reichsbehörde", weil ihnen diese Stellung in der Allerh. Verordnung v. 23. Nov. 1874 R.G.Bl. S. 135 betr. Ausführung des Reichs-Beamtengesetzes besonders verliehen ist; doch sind sie Reichsbehörden nur im Sinne dieses Gesetzes sogen. mittelbare Reichsbehörden.

Die Kriegsministerien besorgen zwar, weil die Kontingentsverwaltung ein dem Reich nicht übertragenes Staatshoheitsrecht der Kontingentsstaaten ist, Landesgeschäfte und würden für die Gesetzmäßigkeit ihres Verfahrens — ungeachtet es fast nur Reichsgesetze sind, die ihren Geschäftskreis bestimmen — an sich nur den Einzelstaaten verantwortlich sein; vgl. die Denkschrift des Reichskanzlers im Arch.f.öff.R. Bd. 4 S. 150ff. — aber da es sich um Reichsgesetze handelt und um Angelegenheiten, die mit den Geschäften des Reichs im engsten Zusammenhange stehen, die auch zum größten Teil mit dem Reichsetat in Verbindung sind, ist es Praxis geworden, daß die Kriegsminister, namentlich der preußische, auf Grund ihrer politischen Verantwortlichkeit fast nur noch im Reichstag Auskunft erteilen. Dem Reichskanzler sind die Kriegsminister jedoch nicht unterstellt, und der Reichskanzler trägt für ihre Geschäfte, da die letzteren nicht in das Gebiet der Reichsverwaltung fallen, nicht die Verantwortung. Eine Ausnahme, d. h. eine Mitverantwortung des Reichskanzlers könnte höchstens für Etatsüberschreitungen anerkannt werden; daher besteht auch für die sogen. justifizierenden Kabinettsordres, die einfache Verwaltungsmaßregeln sind und deren finanzielle Tragweite nicht groß ist, eine Mitverantwortung des Reichskanzlers nur so weit, als der Etat durch sie berührt wird; vgl. Art. 17 IVd S. 351 ff.

Auch die Militärbeamten, d. h. die des Landheers, nicht die der Marine, sind durchweg Landesbeamte, daneben allerdings sogen. mittelbare Reichsbeamte; sie unterliegen nämlich, obwohl sie von den Kontingentsherren angestellt werden, dem Reichsbeamtengesetz, weil sie nach Art. 63 Abs. 1 R.V. den Anordnungen des Kaisers Folge zu leisten verpflichtet sind (§ 1 des Reichsbeamtengef. R.G.Bl. 1907 S. 245).

Die Militär-Gerichtsbarkeit ist — ausgenommen die das Etatsrecht berührenden Angelegenheiten der Militär-Justizverwaltung — eine Reichsangelegenheit, denn sie wird als ein Ausfluß der Kommandogewalt angesehen, deren oberster Inhaber auf Grund des Art. 63 Abs. 1 der Kaiser ist; diese Auffassung schließt sich dem in Preußen von jeher maßgebend gewesenen Standpunkt an; vgl. die Begründung zum Entwurf einer Militär-Strafgerichtsordnung S. 47. Von diesem Standpunkt aus wäre es folgerichtig, daß der höchste Gerichtsherr nicht der Kontingentsherr, sondern der Kaiser sei, weil in seiner Hand die höchste Kommandogewalt liegt — anderer Ansicht: Guderian im Arch.f.öff.R. Bd. 19 S. 506ff. Gemäß der Militär-Strafgerichtsordnung v. 1. Dez. 1898 R.G.Bl. S. 1189 und des E.G. hierzu R.G.Bl. 1289 ist aber die Militär-Justizverwaltung nur für die Marine dem Kaiser, für das Heer dagegen den Kriegsministerien (§ 111) und damit den Kontingentsherren übertragen. Auch im übrigen stehen die nach Maßgabe der Militär-Strafgerichtsordnung auszuübenden höchsten Befugnisse, soweit sie nicht den Gerichtsherren obliegen, für das Heer den Kontingentsherren zu, z. B. die Berufung der Kriegsgerichte in besonderen Fällen (§ 18), die Bestimmung über Erteilung der Bestätigungsordre (§ 418) —

ausgenommen für die im Felde ergangenen Urteile, für die dem Kaiser die Bestimmung über die Bestätigung zusteht. Die Beamten der Militär-Justizverwaltung werden für das Heer von dem zuständigen Kontingentsherrn, für die Marine vom Kaiser ernannt (§ 93). Der zuständige Kontingentsherr im Sinne aller dieser Vorschriften ist nach § 4 des E.G., soweit nicht Militärkonventionen ein anderes bestimmen, der Landesherr, dessen Kriegsministerium die Verwaltung hinsichtlich des betreffenden militärischen Verbandes ausübt.

Auch für Begnadigungen in Militärstrafsachen ist — abgesehen von der Marine — der Kontingentsherr zuständig, und zwar auf Grund des Landesstaatsrechts. Denn das Begnadigungsrecht ist in Militär-Strafsachen wie in Sachen der ordentlichen Strafrechtspflege in Ansehung der Zuständigkeit von der Gerichtsbarkeit unabhängig und ist, ungeachtet die Gerichtsbarkeit in Militär-Strafsachen Angelegenheit des Reichs geworden ist, auf das Reich und dessen Organe, insbesondere den Kaiser nicht übertragen worden, sondern an der Stelle geblieben, die es vor der Gründung des Reichs besaß, d. i. der Landes- bez. Kontingentsherr.

Auf der Tatsache, daß in Militär-Strafsachen des Heeres — von Ausnahmefällen abgesehen — die Kommandogewalt nicht ausschließlich dem Kaiser, sondern in vielen Beziehungen dem Kontingentsherrn zusteht, beruht die — teilweise bezweifelte — Gültigkeit der vom Kaiser in seiner Eigenschaft als König von Preußen u. d. 2. Mai 1874 erlassenen neuen Ehrengerichtsordnung.

Aus diesen überaus weitreichenden Machtvollkommenheiten, die aus der Verbindung des kaiserlichen Oberbefehls mit der preußischen Kontingentsführung hervorgehen, ergibt sich, daß, ungeachtet der Sonderstellung Bayerns, Preußen, das infolge seiner Beschränkung auf eine verhältnismäßig geringe Stimmenzahl im Bundesrat mit dem Eintritt in das Reich erhebliche Opfer brachte, auf dem Gebiet des Heerwesens ein Äquivalent erhalten hat. Denn einmal sind dem preußischen Kontingent durch die Militärkonventionen, auf welche die Reichsverfassung im Art. 66 den Weg wies, erhebliche Truppenmassen zugeflossen und ferner hat es dadurch daß dem Kaiser der Oberbefehl über das ganze Heer — mit der Einschränkung für Bayern — übertragen ist, über das eigene Kontingent hinaus einen bedeutenden Machtzuwachs erhalten, sodaß Preußen in der Lage ist, die Seite, die von jeher seine stärkste war, die militärische auch im Reiche vollauf zu entwickeln.

IV. Das Aufsichtsrecht des Kaisers.

Die im Abs. 3 vorgesehenen Anordnungen kann der Kaiser unmittelbar an die Truppen-Kommandostellen richten, da sie ihm unmittelbar untergeben sind. Jedoch ist in den Militärkonventionen mit Sachsen und Württemberg bestimmt, daß der Kaiser die infolge der Inspizierung bemerkten sachlichen und persönlichen Mißstände den Königen von Sachsen bez. von Württemberg mitteilen wird, die für die Abstellung und entsprechende Anzeige an den Kaiser Sorge tragen werden. Es ist also auch hier der Grundsatz zur Anwendung gebracht, daß, wie es bei den allgemeinen Verordnungen geschieht, materiell zwar der Kaiser zu verfügen hat, daß aber die formale Ein- und Ausführung der Verordnung dem Kontingentsherrn

obliegt, sodaß ein unmittelbarer Eingriff des Kaisers in die fremden Kontingente vermieden wird; vgl. Laband IV S. 36 A. 3, Brockhaus a.a.O. S. 149ff.

Für Bayern bestimmt der Bündnisvertrag v. 23. Nov. 1870 III § 5 III:

„Der Bundesfeldherr (Kaiser) hat die Pflicht und das Recht, sich durch Inspektionen von der Übereinstimmung in Organisation, Formation und Ausbildung sowie von der Vollzähligkeit und Kriegstüchtigkeit des Bayrischen Kontingents Überzeugung zu verschaffen und wird sich über die Modalitäten der jeweiligen Vornahme und über das Ergebnis dieser Inspektion mit S. M. dem König von Bayern ins Vernehmen setzen . . .

Zur steten gegenseitigen Information in den durch diese Vereinbarung geschaffenen militärischen Beziehungen erhalten die Militär-Bevollmächtigten in Berlin und München über die einschlägigen Anordnungen entsprechende Mitteilungen durch die resp. Kriegsministerien."

Im Interesse der Herstellung der Einheit der Qualifikation der Offiziere hat Preußen die Teilnahme an den höheren Militär-Bildungsanstalten, Prüfungskommissionen, militärwissenschaftlichen und technischen Instituten durch die Militärkonventionen nicht nur den von Preußen übernommenen Kontingenten, sondern auch Sachsen und Württemberg zugesichert. Für Bayern bestimmt das Schlußprotokoll des Bündnisvertrages zu XIV § 4 Abs. 2:

„Die Beteiligung Bayrischer Offiziere an den für höhere militärwissenschaftliche oder technische Ausbildung bestehenden Anstalten des Bundes wird spezieller Vereinbarung vorbehalten."

V. Die Numerierung, Bekleidung und die Abzeichen der Regimenter.

Wegen der Uniformabzeichen enthalten die Militärkonventionen vielfach besondere Bestimmungen. Für die Kokarde ist durch kais. Erlaß v. 22. März 1897 die auf freier Vereinbarung der Kontingentsherren beruhende Anordnung getroffen, daß neben der Landeskokarde die deutsche Kokarde getragen werden soll; vgl. preuß. Armeeverordnungsblatt 1897 Extranummer und Laband IV S. 61, Arndt S. 480ff. Abgesehen von dieser Verordnung gilt die Bestimmung des Art. 63 Abs. 2 nicht für Bayern. Die in Betracht kommende Vorschrift des Bündnisvertrages unter III § 5 III lautet:

„Bezüglich der Bewaffnung und Ausrüstung sowie der Gradabzeichen behält sich die kgl. Bayrische Regierung die Herstellung der vollen Übereinstimmung mit dem Bundesheere vor."

Eine Verpflichtung ist also nicht übernommen. Über die Bezeichnung der bayrischen Regimenter ist nichts bestimmt und es gilt die Vorschrift des Art. XIV § 4 des Schlußprotokolls, wonach dieser Punkt, und wie dort ausdrücklich bemerkt ist, auch die Uniformierung durch die Reichsverfassung nicht berührt wird. Bayern ist daher nicht verpflichtet, den Uniform-Änderungen der preußischen Armee zu folgen; vgl. die Bemerkungen des Bayrischen Bundesratsbevollmächtigten Ritter v. Endres in der Reichstagssitzung v. 4. u. 10. März 1904 St.B. 1543 u. 1697.

Die württembergische Militärkonvention bestimmt unter Art. 10, daß die Gradabzeichen sowie die Benennungen und der Modus der Verwaltung in dem württembergischen Armeekorps dieselben wie in der preußischen Armee sind, daß die Bestimmungen über die Bekleidung für das württembergische Armeekorps von dem König von Württemberg gegeben und daß dabei den Verhältnissen der Bundesarmee möglichst Rechnung getragen werden soll.

VI. Die Bestimmung des Präsenzstandes und der Gliederung und Einteilung der Kontingente.

Das Recht des Kaisers den Präsenzstand zu bestimmen, bedeutet, daß der Kaiser durch Beurlaubungen vorübergehend Verminderungen und durch Einberufung der Reserven vorübergehend Erhöhungen anordnen kann. Soweit dadurch für den Jahresdurchschnitt die nach dem Gesetz über die Friedenspräsenzstärke zulässige Jahresdurchschnittszahl überschritten wird, würde allerdings für die damit verbundene Etatsüberschreitung die nachträgliche Genehmigung des Reichstags erforderlich sein; es ist also nicht etwa anzunehmen, daß der Kaiser nur eine geringere als die gesetzliche Zahl bestimmen darf. Dies ergibt sich aus der Ablehnung der im konst. Reichstag von den Abg. Duncker und Waldeck sowie Günther gestellten Anträge Sitzung v. 8. April 1867 St.B. 615ff. und aus den Reichstagsverhandlungen über das Ges. betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienst, vgl. besonders die Ausführungen des Grafen Moltke in der Sitzung v. 18. Okt. 1867 St.B. 477, der auf die für die Erhaltung des Friedens nachteilige Wirkung hinwies, die entstehen würde, wenn in einer im Verhältnis zum Auslande politisch gespannten Situation Verstärkungen der Armee über den normalen Präsenzstand nur auf Grund einer förmlichen Mobilmachung angeordnet werden könnten. Diese Befugnis des Kaisers hat durch § 6 Abs. 5 des Ges. betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienst v. 9. Nov. 1867 noch eine besondere gesetzliche Unterlage erhalten; vgl. v. Rönne II2 S. 143, v. Seydel S. 358, Zorn II S. 538, Arndt S. 469; anders Brockhaus a. a. O. S. 45. Für die Gliederung und Einteilung der Kontingente ist das freie Ermessen des Kaisers insofern eingeschränkt, als seit Erlaß des Reichs-Militärgesetzes, zuletzt durch § 2 des Ges. betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres v. 15. April 1905 R.G.Bl. S. 247, die Zahl der Kadres bestimmt ist. Ungefähr festgelegt ist durch §§ 2, 3 des Reichs-Militärgesetzes auch die Gliederung des Armeekorps in Divisionen (2—3), der Divisionen in Brigaden (2—3), der Brigaden in Regimenter (2—3), der Regimenter in Bataillone bez. Eskadrons und Abteilungen, (in der Regel 3, bez. 5, bez. 2—3), der Bataillone in Kompanien, (in der Regel 4, beim Train 2—3), der Abteilungen in Batterien (2—4). Ferner ist die Zahl der Armeekorps gesetzlich festgelegt und einen weiteren Anhaltspunkt für die Gliederung der Armeekorps gibt das Etatsgesetz durch die nach Chargen gesonderten Zahlen der Offiziersstellen in Verbindung mit dem Umstande, daß das Reichs-Militärgesetz im § 4 ungefähr bestimmt, mit welchen Offizierschargen die einzelnen Truppenabteilungen zu besetzen sind. Innerhalb dieser Schranken hat der Kaiser freien Spielraum und vor allem bestimmt er auch die Stärke der taktischen Einheiten und sonstigen Truppenabteilungen, denn durch die Gesetzgebung ist nicht vorgeschrieben, daß die einzelnen Abteilungen gleich stark sein müssen; vgl. die Verhandl. des konst. Reichstags v. 8. April 1867 St.B. 615. Uneingeschränkt oder wenigstens nur durch den Etat beschränkt ist das Organisationsrecht des Kaisers für die sogen. besonderen Formationen (Landwehrbezirkskommandos, Lehrbataillone usw.).

Entsprechende Befugnisse stehen dem Kaiser gegenüber Württemberg und Sachsen zu nach Art. 14 der württembergischen Militärkonv. und Art. 9 des preußisch-sächsischen Militärvertrages v. 7. April 1867. Für Bayern bestimmt der Bündnisvertrag v. 23. Nov. 1870 zu III § 5 III:

„Inbezug auf Organisation, Formation, Ausbildung und Gebühren, dann hinsichtlich der Mobilmachung wird Bayern volle Übereinstimmung mit den für das Bundesheer bestehenden Normen herstellen."

Zu dem Worte „Ausbildung" erklärte der Präsident Delbrück in der Reichstagssitzung v. 5. Dez. 1870 St.B. 69, daß darin „auch der Präsenzstand sämtlicher Kontingente stecke." Für diese Auslegung, wie von Thudichum (Holtzendorff's Jahrbuch I S. 67) mit Recht bemerkt wird, spricht auch die vorausgegangene Bestimmung, daß der Kaiser das Recht und die Pflicht hat, sich „von der Vollzähligkeit und Kriegstüchtigkeit" des bayrischen Kontingents zu überzeugen.

VII. Die Organisation der Landwehr.

„Der Kaiser bestimmt die Organisation der Landwehr" natürlich innerhalb der durch das Gesetz gezogenen Schranken. Hier kommt außer dem Reichs-Militärgesetz das Ges. betr. Änderung der Wehrpflicht v. 11. Febr. 1888 R.G.Bl. S. 11 in Betracht. Nach § 5 des Reichs-Militärgesetzes werden als Grundlage für die Organisation der Landwehr die Armeekorps-Bezirke in Divisions- und Brigade-Bezirke und diese, je nach Umfang und Bevölkerungszahl, in Landwehr-Bataillons- und Landwehr-Kompanie-Bezirke eingeteilt. Mit der Organisation der Landwehr ist also dem Kaiser die territoriale Begrenzung und Einteilung dieser Bezirke übertragen; vgl. die Begründung zu § 5 des Entw. des Reichs-Militärgesetzes. Für Bayern steht dem Kaiser die Befugnis zur Organisation der Landwehr nicht zu, da Art. 63 nicht für Bayern gilt und der Bündnisvertrag keine entsprechende Bestimmung enthält.

VIII. Die Bestimmung der Garnisonen.

Auch das Recht zur Bestimmung der Garnisonen erstreckt sich nicht auf Bayern, da es im Bündnisvertrage nicht genannt ist. Für Württemberg bestimmt Art. 6 der Militärkonvention v. 21./25. Nov. 1870 B.G.Bl. S. 658:

„Unbeschadet der dem Bundesfeldherrn gemäß der Bundesverfassung zustehenden Rechte der Disponierung über alle Bundestruppen und ihre Dislozierung soll für die Dauer friedlicher Verhältnisse das württembergische Armeekorps in seinem Verband und in seiner Gliederung erhalten bleiben und im eigenen Lande dislozieret sein; eine hiervon abweichende Anordnung des Bundesfeldherrn sowie die Dislozierung anderer deutscher Truppenteile in das Königreich Württemberg soll in friedlichen Zeiten nur mit Zustimmung S. M. des Königs von Württemberg erfolgen, sofern es sich nicht um Besetzung süddeutscher oder westdeutscher Festungen handelt."

Dem Königreich Sachsen gegenüber besteht nach Art. 5 der Militärkonvention v. 7. Febr. 1867 dieselbe Bestimmung, jedoch mit der Maßgabe, daß „wenn im Interesse des Bundesdienstes der Kaiser zu einer Dislozierung der sächsischen Truppen sich bewogen findet, er sich vorher mit dem König von Sachsen in Vernehmen setzen will." Ähnliche Bestimmungen bestehen nach den Militärkonventionen gegenüber Hessen, Baden, Oldenburg, den Thüringischen Staaten und Anhalt. Die Dislozierung der sächsischen Truppen innerhalb Sachsens und der württembergischen Truppen innerhalb Württembergs steht dem Kontingentsherrn zu, während für die übrigen Staaten —

natürlich außer Bayern — der Kaiser die Dislozierung und Verteilung in die einzelnen Garnisonen anordnet. Ebenso wie Württemberg haben Sachsen, Hessen, Baden und Oldenburg durch die Militärkonvention die Zusicherung erhalten, daß außer zur Wahrung ungewöhnlicher militärischer oder politischer Interessen Truppen anderer Kontingente in ihrem Gebiet keine Garnison erhalten würden; diese Zusage gilt nicht für die Garnisonen von Mainz, Rastatt und Stadt Birkenfeld. Schwarzburg-Sondershausen, Lippe-Detmold, Schaumburg-Lippe, Lübeck, Hamburg, Bremen und Waldeck haben durch die Militärkonvention das Versprechen empfangen, daß sie an bestimmten, in ihrem Gebiete gelegenen Orten eine preußische Garnison erhalten würden, soweit nicht militärische oder politische Interessen entgegenstehen; dadurch sollte den Angehörigen dieser Staaten die Erfüllung der Dienstpflicht erleichtert werden. Natürlich muß, wenn im Etat nicht vorgesehene Kosten mit der Dislozierung verbunden sind, z. B. durch die Errichtung neuer Kasernen, auf das Etatsrecht des Bundesrats und Reichstags Rücksicht genommen werden; vgl. Laband IV S. 38, v. Seydel S. 366 ff.

IX. Die Mobilmachung.

In Ergänzung der Vorschrift des Art. 63 über die Mobilmachung bestimmt § 8 Abs. 1 des Ges. v. 9. Nov. 1867 betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienste B.G.Bl. S. 133.

„Die Einberufung der Reserve, Landwehr und Seewehr zu den Fahnen, bez. zur Flotte erfolgt auf Befehl des Bundesfeldherrn."

Für Bayern gilt nach III § 5 III des Bündnisvertrages folgende Vorschrift:

„Die Anordnung der Kriegsbereitschaft (Mobilisierung) des Bayrischen Kontingents oder eines Teils desselben erfolgt auf Veranlassung des Bundesfeldherrn durch S. M. den König von Bayern."

Für Württemberg bestimmt Art. 14 der Militärkonvention:

„Verstärkungen der Kgl. Württembergischen Truppen durch Einziehung der Beurlaubten sowie die Kriegsformationen derselben und endlich deren Mobilmachung hängen von den Anordnungen des Bundesfeldherrn ab. Solchen Anordnungen ist allezeit und im ganzen Umfange Folge zu leisten. Die hierdurch erwachsenden Kosten trägt die Bundeskasse, jedoch sind die Kgl. Württembergischen Kassen verpflichtet, insoweit ihre vorhandenen Fonds ausreichen, die notwendigen Gelder vorzuschießen."

X. Die Mitwirkung des Ausschusses für das Landheer und die Festungen.

Die Bestimmung des Art. 63 Abs. 5 ist ein Beweis für die prinzipielle Selbständigkeit der Kontingentsverwaltungen. Denn wäre das Heer nicht nur in militärischer, sondern auch in staatsrechtlicher Hinsicht ein einheitliches Ganze, das außer dem Befehl des Kaisers keine Machthaberschaft kennt, so wäre eine Gefährdung der Einheit, die durch Art. 63 Abs. 5 verhindert werden soll, nicht denkbar und es wäre nicht zu verstehen, daß die Anordnungen des Kaisers, statt für die ganze Armee, nur für das preußische Kontingent ergehen sollten, um dann erst durch den Bundesratsausschuß den anderen Kontingentsherren mitgeteilt zu werden. Die Bestimmung ist vielmehr nur verständlich, wenn man davon ausgeht, daß die Verordnungsgewalt an sich den Kontingentsherren innewohnt und daß der Kaiser im allgemeinen nicht zuständig

ist, für die anderen Kontingente Verordnungen unmittelbar zu erlassen. Die anderen Kontingentsherren sind nur verpflichtet, für ihr Gebiet den Rechtszustand einzuführen, der den für das preußische Kontingent erlassenen Verordnungen entspricht; vgl. Laband IV S. 21 ff., v. Seydel S. 360 f., Hänel Studien II S. 70 ff. Diese Verordnungen werden übrigens unter Gegenzeichnung des preußischen Kriegsministers, und nur soweit sie den Reichsetat unmittelbar berühren, unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers erlassen, wenn die Gegenzeichnung überhaupt erforderlich ist; sie werden im preuß. Armee-Verordn.-Bl. und ebenso in Sachsen und Württemberg durch Vermittelung der Kriegsminister dieser Staaten in deren Verordnungsblättern als sächsische, bez. württembergische Verordnungen verkündet.

Ursprünglich war daran gedacht, daß jeder Bundesfürst Kontingentsherr sein würde und daß man für so zahlreiche Kontingentsherren ein vermittelndes Organ brauchen würde, um Meinungsverschiedenheiten auszugleichen oder um wenigstens die diplomatische Form des Verkehrs zu erleichtern. Nachdem sich herausgestellt hatte, daß es außer dem König von Preußen nur drei Kontingentsherren gab, von denen überdies Bayern wegen seiner Sonderstellung ausschied und nur Sachsen und Württemberg übrig blieben, ist eigentlich die Bestimmung des Abs. 5 gegenstandslos geworden. Für Württemberg bestimmt Art. 15 der Mil.-Konv.:

„Zur Vermittelung der dienstlichen Beziehungen des Kgl. Württ. Armeekorps zu dem deutschen Bundesheer findet ein direkter Schriftwechsel zwischen dem Kgl. Preuß. und dem Kgl. Württ. Kriegsministerium statt und erhält letzeres auf diese Weise alle betreffenden zur Zeit gültigen oder später zu erlassenden Reglements, Bestimmungen usw. zur entsprechenden Ausführung. Neben dem wird die Kgl. Württ. Regierung jederzeit in dem Bundesausschuß für das Landheer und die Festungen vertreten sein."

Dieses Verfahren wird auch Sachsen gegenüber tatsächlich befolgt; vgl. Art. 2 der sächs. Mil.-Konv. und Laband IV S. 22 A. 2. Daraufhin werden von den Kontingentsherren dieser Staaten die für Preußen erlassenen Verordnungen für ihr Gebiet eingeführt. Für Bayern besteht eine Verpflichtung die preußischen Verordnungen zu übernehmen nur soweit, als es sich in dem Bündnisvertrag III § 5 III verpflichtet hat „volle Übereinstimmuug mit den für das Bundesheer bestehenden Normen herzustellen." Über die Benachrichtigung Bayerns von den für Preußen ergehenden Vorschriften schreibt der Bündnisvertrag a. a. O. vor:

„Zur steten gegenseitigen Information in den durch diese Vereinbarung geschaffenen militärischen Beziehungen erhalten die Militärbevollmächtigten in Berlin und München über die einschlägigen Anordnungen entsprechende Mitteilung durch die resp. Kriegsministerien."

Übrigens sind alle vier Staaten, die eine selbständige Kontingentsverwaltung haben, also die vier Königreiche, in dem Bundesratsausschuß für das Landheer und die Festungen vertreten.

Artikel 64.

Alle Deutsche Truppen sind verpflichtet, den Befehlen des Kaisers unbedingte Folge zu leisten. Diese Verpflichtung ist in den Fahneneid aufzunehmen.

Der Höchstkommandierende eines Kontingents, sowie alle Offiziere, welche Truppen mehr als eines Kontingents befehligen, und alle Festungskommandanten werden von dem Kaiser ernannt. Die von Demselben ernannten Offiziere leisten Ihm den Fahneneid. Bei Generalen und den Generalstellungen versehenden Offizieren innerhalb des Kontingents ist die Ernennung von der jedesmaligen Zustimmung des Kaisers abhängig zu machen.

Der Kaiser ist berechtigt, behufs Versetzung mit oder ohne Beförderung für die von Ihm im Reichsdienste, sei es im Preußischen Heere, oder in anderen Kontingenten zu besetzenden Stellen aus den Offizieren aller Kontingente des Reichsheeres zu wählen.

I. Der Fahneneid der Mannschaften.
II. Die Ernennung der Offiziere.

I. Der Fahneneid der Mannschaften.

Wie aus der Fassung des Abs. 1 hervorgeht, wird der Fahneneid nicht dem Kaiser als solchen geleistet, da es sonst einer besonderen Bestimmung über die Aufnahme der Gehorsamsverpflichtung gegenüber den kaiserlichen Befehlen nicht bedurft hätte. Es bleibt also nur übrig, daß er dem Kontingentsherrn oder dem Landesherrn geleistet wird, und nach den Militärkonventionen ist das letztere bestimmt. Die Elsaß-Lothringer leisten dem Kaiser den Fahneneid, da ihnen gegenüber der Kaiser die Stellung des Landesherrn hat. Das Verhältnis zu Bayern ist durch III § 5 IV des Bündnisvertrages geregelt, wonach im Kriege die bayrischen Truppen verpflichtet sind, den Befehlen des Bundesfeldherrn unbedingt Folge zu leisten und diese Verpflichtung in den Fahneneid aufgenommen wird.

II. Die Ernennung der Offiziere.

Auf Grund der Militärkonventionen steht die Ernennung von Offizieren nur noch den Kontingentsherren zu. Für Bayern gilt Art. 64 überhaupt nicht. Bayern hat also für die Besetzung sämtlicher Offiziersstellen freie Hand, abgesehen davon, daß einige Offiziersstellen in der Festung Ulm vom Kaiser auf Vorschlag der Bayrischen Regierung zu besetzen sind. Für Württemberg bestimmt die Mil.-Konv. v. 21./25. Nov. 1870 B.G.Bl. S. 658 Art. 5 Satz 1:

„Die Ernennung, Beförderung, Versetzung usw. der Offiziere und Beamten des Kgl. Württ. Armeekorps erfolgt durch S. M. den König von Württemberg, diejenige des Höchstkommandierenden für das Armeekorps nach vorgängiger Zustimmung S. M. des Königs von Preußen als Bundesfeldherrn."

Danach bedarf es also für die Generale und Generalsstellungen versehenen Offiziere, abgesehen von dem Höchstkommandierenden der Zustimmung des Kaisers nicht.

Art. 7 der Mil.-Konv. bestimmt:

„Über die Ernennung der Kommandanten für die im Königreiche Württemberg gelegenen festen Plätze, welche nach Art. 64 R.V. dem

Bundesfeldherrn zusteht, sowie über die demselben gleichermaßen zustehende Berechtigung, neue Befestigungen innerhalb des Königreichs anzulegen, wird sich der Bundesfeldherr eintretendenfalls mit dem König von Württemberg vorher in Vernehmen setzen; ebenso wenn der Bundesfeldherr einen von ihm zu ernennenden Offizier aus dem Kgl. Württ. Armeekorps wählen will. Um der Beurteilung dieser Ernennungen eine Grundlage zu gewähren, werden über die Offiziere des Kgl. Württ. Armeekorps vom Stabsoffizier aufwärts alljährlich Personal- und Qualifikationsberichte nach preußischem Schema aufgestellt und S. M. dem Bundesfeldherrn vorgelegt."

Sachsen gegenüber ist durch die Mil.-Konv. festgestellt, daß die Ernennung der Höchstkommandierenden (2) durch den Kaiser auf Vorschlag des Königs von Sachsen erfolgt, und durch das Nachtragsprotokoll zur Mil.-Konv., daß Offiziere aus dem sächsischen Dienst in den anderer Kontingente nur dann versetzt werden können, wenn damit eine Beförderung verbunden ist. Ferner ist durch Art. 7 der Mil.-Konv. bestimmt, daß die ein Kommando führenden Generale dem Kaiser eidlich Gehorsam zu geloben haben. Über die Aufstellung der jährlichen Personal- und Qualifikationsberichte für die Offiziere vom Stabsoffizier aufwärts nach preußischem Schema und Einsendung dieser Berichte an den Kaiser gilt dasselbe wie für Württemberg.

Artikel 65.

Das Recht, Festungen innerhalb des Bundesgebietes anzulegen, steht dem Kaiser zu, welcher die Bewilligung der dazu erforderlichen Mittel, soweit das Ordinarium sie nicht gewährt, nach Abschnitt XII beantragt.

Der Kaiser hat das Recht, ohne Rücksicht auf die den Einzelstaaten grundsätzlich nach wie vor zustehende Gebietshoheit in jedem Teile des Reichs Festungen anzulegen. Das mit der Festung belegte Gebiet wird dadurch den Einzelstaaten nicht entzogen, aber sie dürfen für dieses Gebiet keine Verfügung mehr treffen, die mit dessen Zweckbestimmung als einer Festung des Reichs im Widerspruch steht. Sie dürfen insbesondere keine Einrichtungen oder Anordnungen treffen, durch welche die Verteidigungsfähigkeit der Festung unmittelbar oder mittelbar beeinträchtigt werden könnte, z. B. durch Anordnungen inbetreff der Eisenbahnen, Wasserpolizei, Baupolizei usw.; vgl. Laband IV S. 73, v. Seydel S. 372. Ähnliches gilt nach dem Reichsges. v. 19. Juni 1883 R.G.Bl. S. 105 für die Reichskriegshäfen. Eine Ergänzung findet die dem Reich nach Art. 65 gegenüber den Einzelstaaten eingeräumte Machtvollkommenheit durch das Ges. v. 21. Dez. 1871 R.G.Bl. S. 459, durch welches dem Reiche die Befugnis zugewiesen ist, die Eigentümer des Grund und Bodens, der in der nächsten Umgebung der bereits vorhandenen sowie der in Zukunft anzulegenden permanenten Befestigungen gelegen ist, in der Benutzung ihres Grundeigentums bestimmten Beschränkungen zu unterwerfen. Außerdem stehen dem Reiche für Festungsanlagen wie für die Anlegung von Kriegshäfen die landesgesetzlich zugelassenen Enteignungsbefugnisse zu. Abgesehen von den militärischen Beziehungen unterliegt das zur Festung bestimmte Gebiet allen Staatshoheitsrechten, die den Einzelstaaten über ihr eigenes Gebiet zustehen; in der

preuß.-sächs. Mil.-Konv. v. 7. Febr. 1867 Art. 8 ist dies noch besonders hervorgehoben.

Die Bestimmung, daß der Kaiser die zur Anlage der Festung erforderlichen Mittel, soweit das Ordinarium sie nicht gewährt, nach Abschnitt XII beantragt, hatte den Zweck zu verhindern, daß die Reichsverwaltung auf das nach Art. 62 R.V. zu gewährende Pauschquantum verwiesen werden könne. Seit der Beseitigung des Pauschquantums ist die Bestimmung gegenstandslos geworden. Denn es ist seitdem selbstverständlich, daß die erforderlichen Ausgaben in den Etat eingestellt werden müssen und daß das Ausgabenbewilligungsrecht des Bundesrats und Reichstags durch die dem Kaiser auf Grund des Art. 65 verliehene Machtvollkommenheit nicht berührt wird.

Den Einzelstaaten steht das Recht, Festungen anzulegen, nicht mehr zu; ebenso Laband IV S. 73, Arndt S. 499. Alle vor der Gründung des Reichs von den Einzelstaaten angelegten Festungen sind auf Grund des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauche einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände v. 25. Mai 1873 R.G.Bl. 113 in das Eigentum des Reichs übergegangen. Im Verhältnis zu Bayern sind nach III § 5 V des Bündnisvertrages für die Anlage von Reichsfestungen spezielle Vereinbarungen und eine Teilung der Kosten nach dem Verhältnis der Bevölkerungszahl in Aussicht genommen; ergänzende Bestimmungen enthält Ziff. XIV des Schlußprotokolls. Für Württemberg ist durch Art. 7 der Mil.-Konv. v. 21./25. Nov. 1870 bestimmt, daß der Kaiser sich, wenn neue Befestigungen im Königreiche Württemberg angelegt werden sollen, mit dem König von Württemberg „vorher in Vernehmen setzen" wird. Wegen der Festung Ulm, die teils auf württembergischem, teils auf bayrischem Gebiet liegt, ist u. d. 16. Juni 1874 eine Vereinbarung zwischen Preußen, Bayern und Württemberg zustande gekommen, wonach die Festung Ulm vorbehaltlich der Souveränetätsrechte der Territorialherren und der bestehenden Eigentumsverhältnisse einheitlicher Waffenplatz unter einheitlichem Kommando und einheitlicher Verwaltung der Organe des Deutschen Reichs ist. (Die Vereinbarung ist abgedruckt in dem Werke: Die Militärgesetze des Deutschen Reichs 2. Ausgabe Berlin 1888 I S. 175 ff.).

Artikel 66.

Wo nicht besondere Konventionen ein anderes bestimmen, ernennen die Bundesfürsten, beziehentlich die Senate die Offiziere ihrer Kontingente, mit der Einschränkung des Artikels 64. Sie sind Chefs aller ihren Gebieten angehörenden Truppenteile und genießen die damit verbundenen Ehren. Sie haben namentlich das Recht der Inspizierung zu jeder Zeit und erhalten, außer den regelmäßigen Rapporten und Meldungen über vorkommende Veränderungen, behufs der nötigen landesherrlichen Publikation, rechtzeitige Mitteilung von den die betreffenden Truppenteile berührenden Avancements und Ernennungen.

Auch steht ihnen das Recht zu, zu polizeilichen Zwecken nicht bloß ihre eigenen Truppen zu verwenden, sondern auch alle anderen Truppenteile des Reichsheeres, welche in ihren Ländergebieten dislozierst sind, zu requirieren.

Die Militärkonventionen sind Staatsverträge, die zwischen Preußen und anderen Einzelstaaten, bez. zwischen dem Reich und den außerpreußischen Einzelstaaten über die Militärverwaltung geschlossen sind. Die Konventionen gehen davon aus, daß nach der verfassungsmäßigen Regelung des Militärwesens den Einzelstaaten die eigene Verwaltung ihres Militärwesens und überhaupt alle nicht auf das Reich ausdrücklich übertragenen Befugnisse geblieben sind. Über diese nach der Verfassung zurückbehaltenen Befugnisse wird in den Konventionen verfügt, und zwar abgesehen von Sachsen und Württemberg in dem Sinne, daß die Militärverwaltung auf Preußen übertragen und nur einzelne Rechte zurückbehalten werden, teils auch — so für Sachsen und Württemberg — daß eher eine Einschränkung als eine Ausdehnung der verfassungsmäßigen Rechte des Reichs stattfindet. Zwar sind die Vorschriften der Art. 57—68 R.V. auf Württemberg an und für sich ebensowenig wie auf Bayern anwendbar, jedoch erstreckt sich dem württembergischen Kontingent gegenüber der Oberbefehl des Kaisers auf Krieg und Frieden, dem bayrischen Kontingent gegenüber nur auf den Krieg. Dadurch ist im Verhältnis zu Württemberg für die Militärkonvention ein anderes Feld eröffnet und Württemberg in eine dem Königreich Sachsen ungefähr ähnliche Linie gerückt. Übrigens sind auch von den anderen Bundesstaaten, welche die Militärverwaltung auf Preußen übertragen haben, nicht nur Rechte aufgegeben worden, sondern zum Teil ist eine Gegenleistung nach der Richtung gewährt worden, daß der Kaiser in dem ihm verfassungsmäßig, auf Grund seines Oberbefehls zustehenden Rechten eine Modifikation der Ausübung, z. B. für die Dislozierung der Truppen zugesagt hat. Die Zulässigkeit solcher Verträge, in denen also über verfassungsmäßige Bestimmungen disponiert wird, ist durch die Verfassung anerkannt, allerdings in etwas verhüllter Form, dadurch, daß sie im Art. 66 und auch in der Schlußbestimmung des XI. Abschnittes erwähnt werden in einer Form, die erkennen läßt, daß die Verfassung ihre Rechtsgültigkeit voraussetzt. Ohne diese Anerkennung wäre ihre Gültigkeit mindestens zweifelhaft, weil sie zum Teil in das von der Verfassung geregelte Gebiet eingreifen. Das Anerkenntnis gilt auch für etwaige Konventionen der Zukunft, soweit ihr Inhalt sich in den Grenzen solcher Verfügungen hält, die im Sinne der Verfassung der Regelung durch die Konventionen überlassen sind. Die insoweit allein in Betracht kommende Vorschrift des Art. 66 bestimmt allerdings den möglichen Inhalt einer Konvention nicht ausdrücklich und sogar kaum andeutungsweise, denn der erste Satz betr. die Ernennung der Offiziere gibt nur ein Beispiel; aber da durch die Verfassung die zur Zeit der Emanation der Verfassung bereits abgeschlossenen Konventionen anerkannt sind, so ist der Schluß gerechfertigt, daß Konventionen gleichen Inhalts auch für die Zukunft zugelassen werden sollten; vgl. auch den abweichenden Standpunkt von Laband IV S. 24 ff., v. Seydel S. 380 ff.

Die Militärkonventionen sind abgedruckt in den Anlagen zu den St.B. des Reichstags 1872/1874 und in dem Werk „Die Militärgesetze" (Mittlerscher Verlag); vgl. auch Laband IV S. 24 ff.

Artikel 67.

Ersparnisse an dem Militär-Etat fallen unter keinen Umständen einer einzelnen Regierung, sondern jederzeit der Reichskasse zu.

Die Bestimmung des Art. 67 knüpft an die Tatsache an, daß die Verwaltung des Militärwesens Sache der Einzelstaaten ist, allerdings nur derjenigen, die noch ein selbständiges Kontingent haben, und die Bestimmung ist geeignet zu verhindern, daß diese Staaten unter fiskalischen Gesichtspunkten ein Interesse haben könnten, Ersparnisse am Militäretat zu erzielen. übrigens ist es logisch, daß das Reich, auf dessen Kosten die Ausgaben bestritten werden, etwaige Ersparnisse vereinnahmt.

Für Bayern gilt Art. 67 nicht. Durch den Bündnisvertrag ist Bayern verpflichtet, seinen Militäretat, für den vom Reich die Gesamtsumme an Bayern überwiesen wird, nach den Grundsätzen aufzustellen, die der Reichsetat befolgt, und durch die auf Grund des Bündnisvertrages dem Kaiser eingeräumten Aufsichtsbefugnisse ist eine Garantie dafür geschaffen, daß die Verwaltung den Voranschlägen entspricht und auch nach der finanziellen Seite unter denselben Gesichtspunkten gehandhabt wird wie die Verwaltung der anderen Kontingente, wenngleich die bestimmungsgemäße Verwendung der bayrischen Militärausgaben nicht wie für die anderen Kontingente der Kontrolle durch den Rechnungshof des Deutschen Reichs unterliegt. Es ist deshalb ausgeschlossen, daß Bayern ohne möglichen Widerspruch des Reichs auf Kosten der Kriegstüchtigkeit seines Kontingents Ersparnisse am Etat machen kann, und es ist anzunehmen, daß es nur dieselben Ersparnisse erzielen wird, die im Reiche auch gemacht werden, oder die Ersparnisse beruhen darauf, daß es gewisse Bedürfnisse der Armeeverwaltung unter besonders günstigen wirtschaftlichen Bedingungen befriedigen kann. In dem einen wie im anderen Falle ist es gerechtfertigt, daß Bayern die erzielten Ersparnisse behält, da es die Militärverwaltung mit der ihm vom Reich überwiesenen Quote in eigener Regie führt. Wenn man dies nicht anerkennen wollte, so folgt es doch aus dem geltenden Recht, weil Art. 67 für Bayern nicht anwendbar ist und weil der Bündnisvertrag andere als Ersatz in Betracht kommende Bestimmungen als die schon angeführten über die Aufstellung des Etats, die Einrichtung der Verwaltung und das Aufsichtsrecht des Kaisers nicht enthält. Dazu kommt, daß in der württembergischen Konvention v. 21./25. Nov. 1870 B.G.Bl. S. 658 Art. 12 vorletzter Satz ausdrücklich bestimmt ist, daß „Ersparnisse, die unter voller Erfüllung der Reichspflichten als Ergebnisse der obwaltenden besonderen Verhältnisse möglich werden, zur Verfügung Württembergs bleiben". Auch für Württemberg gilt nämlich Art. 67 nicht. Württemberg steht aber nach der Militärkonvention in Ansehung der finanziellen Regelung des Militärwesens dem Reiche nicht selbständiger gegenüber als Preußen und Sachsen. Hier würde deshalb ohne die angeführte Bestimmung der Konvention die analoge Anwendung des Art. 67 R.V. geboten gewesen sein und daher lag genügender Grund vor, eine Bestimmung des Inhalts, wie sie Art. 12 gibt, in die Konvention aufzunehmen. Für Bayern bestand dieser Grund nicht, weil bei der anders gearteten finanziellen Stellung des bayrischen Militärwesens zur analogen Anwendung des Art. 67 keine Veranlassung gegeben ist. Deshalb geht kein argumentum e contrario daraus hervor, daß nur der Vertrag mit Württemberg eine entsprechende Bestimmung enthält; andererseits wird dadurch, daß Württemberg dieses Recht besitzt, dem Einwand, daß in der Überlassung der Ersparnisse an Bayern eine nach Art. 58 unzulässige Bevorzugung dieses Staates liege, die Spitze abgebrochen. Das Sonderrecht

beider Staaten ergibt sich aus der Nichtanwendbarkeit des Art. 67; vgl. die von v. Rönne II 2 S. 119 A. 1 angeführten Erklärungen des bayrischen Staatsministers v. Lutz in der Sitzung der bayrischen Abgeordnetenkammer v. 14. Dez. 1870 (Verh. v. 1870/71 Bd. 4 S. 25 u. 213; ebenso v. Seydel S. 345 ff., anderer Ansicht v. Rönne II 2 S. 118 ff.

Ist der Voranschlag des Etats unzureichend, so wird sich dies meistens im Reiche ebenso geltend machen wie in Bayern und zu übereinstimmenden Etatsüberschreitungen führen, und die Überschreitung muß für den Anteil aller Kontingente — einschließlich Bayern — aus der Reichskasse gedeckt werden, weil verfassungsmäßig alle Kosten des Heerwesens aus der Reichskasse bestritten werden. Die anscheinend entgegenstehende Bestimmung des Bündnisvertrages bedeutet nur, daß Bayern die ausschließliche Verfügung über die Verwendung der ihm überwiesenen Summe hat. Diese Summe ist nicht als ein Pauschquantum aufzufassen, sondern stellt ebenso wie für die anderen Kontingente nur einen Voranschlag dar; vgl. die Reichstagsverhandlung über die Annahme des bayrischen Vertrages v. 5. u. 8. Dez. 1870 St.B. 84, 146. Voranschlägen aber ist es charakteristisch, daß sie nicht immer innegehalten werden können. Daß Bayern für seinen Anteil die Etatsüberschreitung allein zu tragen hat, könnte höchstens dann angenommen werden, wenn Bayern seiner verfassungsmäßigen Pflicht zur übereinstimmenden Ausgestaltung seines Heerwesens nicht genügt und deshalb in seiner Verwaltung ein Defizit entsteht, das bei den anderen Kontingenten nicht vorkommt. Natürlich ist Bayern andererseits wie sämtliche Bundesstaaten an der Tragung des allgemeinen Defizits der Reichskasse gegenüber beteiligt, wenn dieses Defizit zu einem Rückgriff auf die Einzelstaaten in Gestalt von höheren Matrikularbeiträgen führt und unter dieser Voraussetzung ist es selbst dann beteiligt, wenn das Defizit nur bei der Verwaltung der anderen Kontingente entstehen sollte.

Der die gegenteilige Auslegung unterstützende Sprachgebrauch des Bündnisvertrages, daß die bayrische Armee nicht aus Reichsmitteln erhalten werde, ist übrigens auch in das Ges. über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände v. 25. Mai 1873 R.G.Bl. S. 113 übergegangen, und da nach § 1 das Gesetz sich auf diejenigen Verwaltungen beschränkt, die verfassungsmäßig aus Reichsmitteln erhalten werden, ist daraus in den Motiven des Gesetzentwurfs der Schluß gezogen worden, daß das Gesetz auf Bayern keine Anwendung findet; vgl. Anl. 1873 Bd. 3 Nr. 6 S. 20, Laband IV S. 361, Arndt S. 494 f.

Artikel 68.

Der Kaiser kann, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Teil desselben in Kriegszustand erklären. Bis zum Erlaß eines die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und die Wirkungen einer solchen Erklärung regelnden Reichsgesetzes gelten dafür die Vorschriften des Preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 (Gesetz-Samml. für 1851 S. 451 ff.).

I. Die Kompetenz zur Erklärung des Kriegszustandes.
II. Die Voraussetzungen für die Erklärung des Kriegszustandes.

III. Die Form der Verkündigung des Kriegszustandes.
IV. Die Wirkungen des Kriegszustandes.
V. Die Verantwortlichkeit für die Erklärung des Kriegszustandes.

I. Die Kompetenz zur Erklärung des Kriegszustandes.

Nach Art. 68 ist es der Kaiser, der das Recht zur Erklärung des Kriegszustandes besitzt. Es ist in der Literatur fast allseitig anerkannt, daß den Landesherren dieses Recht nicht mehr zusteht, auch wenn es für sie in der Landesverfassung oder sonstigen Landesgesetzgebung vorgesehen ist; so u. a. Laband IV S. 45, v. Seydel S. 379, Hänel Staatsrecht I S. 440, Arndt 475, Bornhak Preußisches Staatsrecht III S. 131, Brockhaus das deutsche Heer S. 79ff. Für die ausschließliche Kompetenz des Kaisers wird mit Recht angeführt, daß die Erklärung des Kriegszustandes ein Ausfluß des militärischen Oberbefehls ist und daß auf diesem Gebiet eine mit den Rechten des Kaisers konkurrierende Einwirkung den Bundesfürsten nicht zusteht. Die Verbindung der Erklärung des Kriegszustandes mit dem militärischen Oberbefehl ergibt sich aus der Stellung des Art. 68 im XI. Abschnitt der Verfassung sowie daraus, daß nach der Verfassung des Norddeutschen Bundes, in welcher noch die militärischen und die nicht militärischen Funktionen des Königs von Preußen durch die Bezeichnung „Bundesfeldherr" und „Bundespräsidium" unterschieden waren, das Recht zur Erklärung des Kriegszustandes, wie es durch Art. 68 festgestellt ist, dem „Bundesfeldherrn" übertragen war. Der für die Ausschließlichkeit der Befugnis des Kaisers ferner angeführte Umstand, daß die Erklärung des Kriegszustandes eine zeitweilige Suspendierung gewisser Reichsgesetze zur Folge habe und daß durch die Regierung eines Einzelstaats die Geltung der Reichsgesetzgebung nicht gehemmt werden dürfe, ist aus den von Arndt S. 475 hervorgehobenen Gründen zweifelhaft und kann außer Betracht bleiben. Die Landesherren bedürfen der Kompetenz zur Erklärung des Kriegszustandes auch nicht, weil für alle, ihr Territorium ausschließlich betreffenden Unruhen das ihnen durch Art. 66 Abs. 2 R.V. verliehene Recht, zu polizeilichen Zwecken nicht bloß ihre eigenen, sondern auch alle anderen in ihrem Gebiete dislozierten Truppen zu verwenden, praktisch genügen dürfte. Andererseits ergibt sich daraus, daß nicht einmal dieses Recht der Requirierung von Truppen zu polizeilichen Zwecken als selbstverständlich oder aus der Landesverfassung folgend angesehen, sondern durch eine besondere Bestimmung der Reichsverfassung reserviert wurde, daß die viel weiter gehende Befugnis zur Erklärung des Kriegszustandes ohne ein entsprechendes Reservat der Reichsverfassung — an dem es fehlt — den Landesherren nicht vindiziert werden kann. Der entgegengesetzte Standpunkt, der u. a. von v. Rönne I S. 87 und den bei Arndt S. 475 A. 1 genannten Schriftstellern vertreten wird, ist meistens darauf gestützt, daß die entsprechenden Bestimmungen der Landesverfassungen nicht ausdrücklich aufgehoben sind. Die Aufhebung liegt jedoch schon in der auf Art. 63, 64 R.V. beruhenden Tatsache, daß der militärische Oberbefehl auf den Kaiser übergegangen ist. Auf Bayern erstreckt sich — in Friedenszeiten — der militärische Oberbefehl nicht. Es ist deshalb nur konsequent, daß unter III § 5 VI des Bündnisvertrages v. 23. Nov. 1870 bestimmt wurde:

„Die Voraussetzungen, unter welchen wegen Bedrohung der öffentlichen Sicherheit das Bundesgebiet oder ein Teil desselben durch den Bundesfeldherrn in Kriegszustand erklärt werden kann, die Form der Verkündung und die Wirkungen einer solchen Erklärung werden durch ein Bundesgesetz geregelt."

Da dieses Reichsgesetz bisher nicht ergangen ist, so besteht das bayrische Reservat noch zu Recht, und es ist nur eine Frage des bayrischen Landesrechts, ob und unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Wirkungen dort der Kriegszustand erklärt werden darf.

Der Kaiser hat das Recht, die ihm zustehende Befugnis zu delegieren, z. B. an den Reichskanzler oder an Militärbehörden. Die streitige Frage — vgl. Laband IV S. 41 A. 1 und die dort angeführte Literatur — ob militärische Befehlshaber, Festungskommandanten usw. das Recht haben den Kriegszustand zu erklären, dürfte für die im §§ 1, 2 des preuß. Ges. v. 4. Juni 1851 genannten Fälle zu bejahen sein, wonach für den Fall eines Krieges in den vom Feinde bedrohten oder teilweise schon besetzten Provinzen jeder Festungskommandant die ihm anvertraute Festung und deren Rayon, der kommandierende General den Bezirk seines Armeekorps ganz oder teilweise zum Zwecke der Verteidigung in Belagerungszustand erklären kann und ferner in Kriegs- und Friedenszeiten für den Fall eines Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit jeder Bezirk von dem obersten Militärbefehlshaber auf den Antrag des Regierungspräsidenten, bei Gefahr im Verzuge auch ohne diesen Antrag in Belagerungszustand erklärt werden kann. Es ist eingewendet worden, daß durch Art. 68 die Bestimmungen des Gesetzes v. 1851 nur insoweit aufrecht erhalten sind, als sie die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und die Wirkungen der Erklärung des Kriegszustandes betreffen, nicht aber auch die Bestimmungen, die sich auf die Urheberschaft der Erklärung beziehen. Aber einmal ergibt sich diese Auslegung mit Sicherheit nicht einmal aus dem Wortlaut des Art. 68, weil der Wortlaut auch so aufgefaßt werden kann, daß bis zum Erlaß des Reichsgesetzes, dessen allgemeiner Inhalt angegeben ist, „dafür" das Gesetz v. 1851 ohne Einschränkung mit seinen sämtlichen Bestimmungen gilt. Auch betreffen die §§ 1, 2 des Ges. v. 1851 insofern die Voraussetzungen der Erklärung des Kriegszustandes, als sie die Frage regeln, welche Machthaber darüber zu entscheiden haben, ob diese Voraussetzungen gegeben sind. Endlich entspricht es, wie Arndt S. 477 mit Recht ausführt, gewiß nicht der dem Art. 68 zugrunde liegenden Absicht, die Rechte des Königs von Preußen in Ansehung der Erklärung des Belagerungszustandes, bez. die Ausführung dieser Rechte einzuschränken und überdies in einer dem praktischen Bedürfnis durchaus zuwiderlaufenden Weise, sondern es sollte nur der Übergang dieser Rechte von den Bundesfürsten auf den Kaiser herbeigeführt werden. An die Stelle des Staatsministeriums, das nach § 2 im Regelfalle zur Erklärung des Belagerungszustandes kompetent ist, würde der Reichskanzler treten, weil seine Stellung im Reich, was die Kompetenz zu Maßregeln der allgemeinen Verwaltung betrifft, derjenigen entspricht, die in Preußen das Staatsministerium innehat. Für Elsaß-Lothringen sind nach dem Ges. v. 30. Mai 1892 R.G.Bl. S. 667 beim Kriegsfall den Militärbefehlshabern im Hinblick auf die für einen Kriegsfall besonders exponierte Lage von Elsaß-Lothringen noch weitergehende Befugnisse, als sie das preußische Gesetz für diesen Fall vorsieht, eingeräumt worden.

II. Die Voraussetzungen für die Erklärung des Kriegszustandes.

Was das deutsche Recht im Verhältnis zu dem mancher Staaten des Auslands kennzeichnet, ist der Umstand, daß die Erklärung des Kriegszustandes nur in extremen, in der Praxis sehr selten vorkommenden Fällen ausgesprochen wird. Dies hängt damit zusammen, daß die diskretionären polizeilichen Befugnisse der Verwaltungsbehörden weit genug bemessen sind, um für weniger schwere Fälle auszureichen; vgl. v. Treitschke Politik S. 162.

Nach Art. 68 ist die Erklärung des Kriegszustandes zulässig, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiet bedroht ist. Diese Bestimmung ist durch §§ 1, 2 des preuß. Ges. v. 1851 dahin erläutert, daß der Fall der Erklärung des Kriegszustandes einmal gegeben ist, wenn im Falle eines Krieges Gebietsteile des Reichs vom Feinde besetzt oder auch nur bedroht sind, und ferner in Kriegs- und Friedenszeiten, wenn im Falle eines Aufruhrs dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit entsteht. Der Kriegszustand kann zur Abwehr äußerer wie innerer Feinde verhängt werden; die Bedenken, die für den letzteren Fall aus der Tatsache hergeleitet werden, daß die dem Kaiser durch Art. 68 verliehene Befugnis in den Bereich seines militärischen Oberbefehls fällt und nicht ein Ausfluß seiner Präsidialbefugnisse im Reiche ist, erledigen sich dadurch, daß die entsprechenden Bestimmungen des Ges. v. 1851 über die Voraussetzungen der Erklärung des Kriegszustandes ausdrücklich aufrecht erhalten sind. Die Beziehung zu dem militärischen Oberbefehl ergibt sich daraus, daß innerer Aufruhr ebenso wie äußere Kriegsgefahr einen Grund für die Ausdehnung der Militärgewalt auf die Funktionen der Civilbehörden bildet. Die Verbindung zwischen Krieg und innerem Aufruhr hat übrigens einen Vorgang im § 9 des Ges. über das Paßwesen v. 12. Okt. 1867 B.G.Bl. S. 33, wonach die Paßpflicht allgemein oder in bestimmten Grenzen durch kaiserliche Anordnung vorübergehend eingeführt werden kann, „wenn die Sicherheit des Bundes oder eines einzelnen Bundesstaats oder die öffentliche Ordnung durch Krieg, innere Unruhen oder sonstige Ereignisse bedroht erscheint.“

III. Die Form der Verkündigung des Kriegszustandes.

Hierüber bestimmt § 3 des Ges. v. 1851:

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

Das Gesetz bestimmt nichts über die Folgen, die eintreten würden, wenn diese vierfache Form der Publikation nicht innegehalten wird. Es ist deshalb anzunehmen, daß die Vorschrift nur instruktionell ist und daß jede Form der Bekanntmachung, insbesondere auch nur eine der vier angegebenen Formen genügt. Dies wird durch eine unwidersprochen gebliebene Bemerkung des Kommissionsberichterstatters der preußischen Ersten Kammer (St.B. der I. Kammer 1850/51 S. 173) bestätigt; vgl. v. Rönne I S. 84 A. 2, Arndt S. 472. Die aus Anlaß des Belagerungszustandes verfügte Suspension von Verfassungsbestimmungen muß gemäß § 5 Abs. 1 des Ges. besonders bekannt gemacht werden.

IV. Die Wirkungen des Kriegszustandes.

Die Wirkung der Erklärung des Kriegszustandes ist die Einführung einer vorübergehenden Militärdiktatur. Das Ges. v. 1851 bestimmt über die Einzelheiten folgendes: die vollziehende Gewalt geht an die Militärbefehlshaber über. Die Civilverwaltungsbehörden und Gemeindebehörden haben den Anordnungen und Aufträgen der Militärbefehlshaber Folge zu leisten; letztere sind für ihre Anordnungen persönlich verantwortlich (§ 4). Damit sind zugleich die Bestimmung des Art. 36 der preuß. Verf.Urk. und die entsprechenden Bestimmungen anderer Landesverfassungen außer Kraft gesetzt, wonach die bewaffnete Macht zur Unterdrückung innerer Unruhen und zur Ausführung der Gesetze nur in den vom Gesetz bestimmten Fällen und Formen und auf Requisition der Civilbehörden verwendet werden darf. Ferner können für die Dauer und den örtlichen Bereich des Kriegszustandes außer Kraft gesetzt werden: die verfassungsmäßigen Garantien gegen ungerechtfertigte Verhaftung, Haussuchung und Beschlagnahme von Papieren, die Bestimmungen über die Unzulässigkeit von Ausnahmegerichten, die gesetzlichen Garantien gegen Beschränkung der Preßfreiheit, die Vorschriften über Vereins- und Versammlungsfreiheit; vgl. den 8. u. 9. Abschnitt des 1. Buches der St.P.O., § 16 G.V.G., § 30 des Reichsges. über die Presse v. 7. Mai 1874 R.G.Bl. S. 65 und §§ 1, 23 Abs. 2 des Vereinsges. v. 19. April 1908 R.G.Bl. S. 151. Diese Bestimmungen entsprechen den im § 4 des Ges. v. 1851 angeführten Art. 5, 6, 7, 27, 28, 29 und 30 der preuß. Verf.Urk. Die Militärpersonen stehen während des „Kriegszustandes" unter den für den wirklichen Kriegsfall erlassenen Gesetzen; für sie wie für alle Civilpersonen werden nach §§ 6, 8, 9 des Ges. von 1851 in Verbindung mit Art. 4 des Einf.-Ges. zum Strafgesetzbuch bei gewissen schweren Fällen von gemeingefährlichen Verbrechen und Widerstand gegen die Staatsgewalt die sonst angedrohten Strafen bis zur Todesstrafe geschärft; soweit Art. 4 des Einf.-Ges. z. Str.G.B. mit § 8 des Ges. v. 1851 nicht übereinstimmt, muß ersterem Gesetz die Bedeutung eines verfassungändernden Reichsgesetzes beigemessen werden, denn das Ges. v. 1851 ist infolge der im Art. 68 ausgesprochenen Verweisung als ein Teil der Verfassung anzusehen; vgl. Laband IV S. 43 und § 9 des Militär-Strafgesetzbuchs für das Deutsche Reich v. 20. Juni 1872 R.G.Bl. S. 175. Dagegen besteht die Vorschrift des § 9 des Ges. v. 1851, die einige besondere Fälle von Widerstand gegen die Staatsgewalt für die Zeit und den örtlichen Bereich des Kriegszustandes unter Strafe stellt, noch zu Recht, weil das Strafgesetzbuch diese Materie nicht geregelt hat und für solche Delikte keine Strafbestimmungen enthält. §§ 10—15 des Ges. v. 1851 betreffen die Zuständigkeit, die Zusammensetzung und das Verfahren vor den Kriegsgerichten, die für die Dauer und den örtlichen Bereich des Kriegszustandes zur Aburteilung der gegen die öffentliche Ordnung gerichteten, im § 10 näher bezeichneten Straftaten zusammentreten. Es ist streitig, ob diese Bestimmungen, soweit sie die Zusammensetzung und das Verfahren der Kriegsgerichte betreffen, durch §§ 20, 27 der Militärstrafgerichtsordnung v. 1. Dez. 1898 ersetzt sind; dafür ist u. a. Laband IV S. 44, dagegen u. a. Arndt S. 474. Der letzteren Ansicht ist beizutreten. Denn das Ges. v. 4. Juni 1851 hat grundsätzlich die Zusammensetzung und das Verfahren wie die Zuständigkeit der nach diesem Gesetz bestellten Kriegsgerichte unabhängig von den allgemeinen Vorschriften über die normalen

Kriegsgerichte der Armee geregelt, offenbar mit Rücksicht auf die besonderen Bedingungen, unter denen ihre Tätigkeit sich vollzieht; z. B. kommt hier die Konkurrenz mit den Civilgerichten in Betracht und es ist dem Umstand, daß die Gerichtsbarkeit sich auch auf Civilpersonen erstreckt und dem besonderen Bedürfnis nach Beschleunigung, das in der gefahrdrohenden politischen Lage begründet ist, Rechnung getragen. An diesen Ursachen für besondere, von der gewöhnlichen Militär-Gerichtsverfassung abweichenden Einrichtungen hat sich nichts geändert. Deshalb ist anzunehmen, daß die Einrichtung der durch das Ges. v. 4. Juni 1851 erforderten Kriegsgerichte von der Einrichtung der gewöhnlichen Militärgerichte jetzt so unabhängig ist, als früher. Nach denselben Grundsätzen würden in den außerpreußischen Bundesstaaten — abgesehen von Bayern — die Kriegsgerichte für den Fall der Erklärung des Kriegszustandes zu bilden sein.

V. Die Verantwortlichkeit für die Erklärung des Kriegszustandes.

Gemäß § 17 des Ges. v. 1851 muß über die Erklärung des Belagerungszustandes oder über die im Falle eines Krieges oder Aufruhrs ohne Erklärung des Belagerungszustandes angeordnete Suspension von Verfassungsbestimmungen den Kammern sofort bez. bei ihrem nächsten Zusammentreten „Rechenschaft" gegeben werden. Diese Rechenschaftspflicht bedeutet nur, daß die Regierung über die getroffenen Maßregeln und ihre Ursachen dem Landtag, bez. nunmehr die Reichsverwaltung dem Bundesrat und Reichstag Aufklärung zu geben hat und daß Bundesrat und Reichstag die Maßregeln zum Gegenstand einer Kritik machen dürfen. Dagegen ist die nachträgliche Genehmigung der gesetzgebenden Faktoren nicht erforderlich und an ihre Mißbilligung der getroffenen Maßregeln knüpfen sich keine Rechtsfolgen. Dies muß mangels einer auf das Erfordernis der Genehmigung des Landtags hinweisenden Bestimmung des preuß. Gesetzes angenommen werden. Insbesondere ist das Schweigen des Gesetzes bedeutungsvoll im Hinblick auf Art. 63 der preuß. Verf.Urk., weil dort für den auf demselben Gebiet liegenden Fall, daß zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder zur Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen werden, die Genehmigung des Landtags für erforderlich erklärt ist; vgl. die Verhandlungen der preußischen Ersten Kammer v. 1851 St.B. 217, Arndt S. 478, v. Rönne I S. 83 A. 7a. Auch diese Bestimmungen des preuß. Gesetzes gelten für das Reichsrecht analog, weil durch Art. 68 R.V. das preuß. Gesetz in seiner Totalität rezipiert ist; aber selbst wenn man die Übernahme des preuß. Gesetzes nur soweit anerkennen will, als es die Voraussetzungen, die Verkündigung und die Wirkungen der Erklärung des Kriegszustandes aufrecht erhält, so kann die Bestimmung des § 17 des preuß. Ges. unter den Begriff der Wirkungen der Erklärung des Kriegszustandes gerechnet werden; als Nebenwirkung tritt die Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament ein. Der Reichskanzler trägt die Verantwortung, ungeachtet dessen, daß es sich um eine Angelegenheit des militärischen Oberbefehls handelt, wenn die Erklärung des Kriegszustandes von ihm ausgeht oder von ihm gegengezeichnet ist. Sonst sind die betreffenden Militärbefehlshaber persönlich verantwortlich, wie für Elsaß-Lothringen durch das Ges. v. 30. Mai 1892 besonders vorgeschrieben ist. Aus diesem Gesetz (5. Abs.) ergibt sich auch eine Bestätigung dafür, daß der Bundesrat und Reichstag an die Stelle des preuß. Landtags getreten sind.

Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt.

Die in diesem Abschnitt enthaltenen Vorschriften kommen in Bayern nach näherer Bestimmung des Bündnisvertrages vom 23. November 1870 (Bundesgesetzbl. 1871 S. 9) unter III § 5, in Württemberg nach näherer Bestimmung der Militärkonvention vom 21./25. November 1870 (Bundesgesetzbl. 1870 S. 658) zur Anwendung.

Vgl. die Ausführungen zu Art. 57—68.

XII. Reichsfinanzen.

Artikel 69.

Alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushalts-Etat gebracht werden. Letzterer wird vor Beginn des Etatsjahres nach folgenden Grundsätzen durch ein Gesetz festgestellt.

I. Der Begriff des Etats.
II. Die Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags bei der Feststellung des Etats.
III. Die formelle Disposition des Etats.
IV. Die Bedeutung des Etatsjahres.
V. Der Zeitpunkt für die Feststellung des Etats.
VI. Das Etats-Notgesetz.
VII. Die konstitutionelle Bedeutung des Etatsgesetzes.
VIII. Die Bewilligung der Ausgaben.
IX. Die Einnahmen des Reichs.
X. Abweichungen vom Etat.
XI. Die Sachlage bei dem Scheitern des Etats.

I. Der Begriff des Etats.

Wie jeder Verwaltungsorganismus, der an den allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr angeschlossen ist, erfordert die Verwaltung des Reichs Einnahmen und Ausgaben. Um das finanzielle Gleichgewicht, die Balanzierung der Einnahmen und Ausgaben herzustellen, bedarf es einer Vorausberechnung der Ausgaben, die voraussichtlich entstehen werden, und der Einnahmen, die zur Deckung der Ausgaben voraussichtlich erforderlich sein werden. Diese Berechnung wird in einem schriftlichen Wirtschaftsplane niedergelegt, der eine Zusammenstellung der Einnahmen mit der Bezeichnung ihrer Herkunft und eine Zusammenstellung der Ausgaben mit der Bezeichnung ihres Verwendungszwecks enthält. Der Wirtschaftsplan wird im Art. 69 Reichshaushalts-Etat genannt. Die Bezeichnung „Etat" entspricht dem Sprachgebrauch, der dieses Wort für die Wirtschaftspläne aller größeren Verbände anwendet. Die Reichsverfassung definiert den Begriff des Etats nicht unmittelbar, aber aus der Fassung des Art. 69 geht mindestens soviel hervor, daß der Etat die Veranschlagung der jährlichen Einnahmen und der jährlichen Ausgaben des Reichs in sich begreift. Dagegen enthält das preuß. Gesetz betr. den Staatshaushalt v. 11. Mai 1898 Ges.S. S. 77 eine

Begriffsbestimmung des Etats, die unbedenklich auf die Verhältnisse des Reichs übertragen werden kann, weil staatsrechtlich, wirtschaftlich und politisch der Etat im Reich dieselbe Rolle spielt wie in Preußen; § 1 des genannten Gesetzes bestimmt:

„Der Staatshaushaltsetat (Art. 99 der Verf.Urk.) enthält den Voranschlag für alle im Laufe jedes Etatsjahres voraussichtlich eingehenden Einnahmen und erforderlich werdenden Ausgaben des Staates."

Es ist danach festzustellen:

1. Der Reichshaushalt ist ein Voranschlag, keine endgültige Feststellung der Einnahmen und Ausgaben;
2. er enthält alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs, die voraussichtlich innerhalb eines Jahres entstehen werden.

II. Die Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags bei der Feststellung des Etats.

Die Verfassung schreibt vor, daß der Etat durch ein Gesetz festgestellt wird. Mit Rücksicht auf Art. 5 R.V. bedeutet dies, daß übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und Reichstags zur Verabschiedung des Etats erforderlich und ausreichend sind. Nach allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätzen würde die Feststellung des Etats allerdings dem Gebiete der Verwaltung angehören. Denn materiell handelt es sich dabei nicht um die Bestimmung allgemein verpflichtender Rechtssätze, sondern um die Einrichtung des laufenden Geschäftsgangs der staatlichen Verwaltung, insbesondere um die Umgrenzung der finanziellen Machtvollkommenheiten der Verwaltungsbehörden. Daraus, daß dieser Verwaltungsakt im Wege der Gesetzgebung festgestellt wird, ergeben sich folgende Schlüsse:

1. Der Etat hat Gesetzeskraft. Natürlich gilt dies nur mit der Beschränkung, die sich aus dem Begriff des Etats ergibt. Der Etat ist der Voranschlag für die im Laufe des Jahres voraussichtlich entstehenden Einnahmen und erforderlich werdenden Ausgaben. Gesetzeskraft haben deshalb nicht die in dem Etat enthaltenen tatsächlichen Mitteilungen, Erläuterungen, Zahlen usw., sondern nur der bestimmende Teil des Etats, d. i. die Bewilligung der Ausgaben und die Vorschrift, daß zur Bestreitung der Ausgaben die in dem Etat festgesetzten Einnahmen verwendet werden. Dies sind Vorschriften, die sich ihrer Natur nach nur an die Exekutivorgane des Reichs richten können, d. h. an diejenigen Stellen, die als Verwaltungschefs die Ausgaben zu leisten und für den Eingang der Einnahmen zu sorgen haben, und da Ausgaben und Einnahmen vorzugsweise in denjenigen Zweigen des Reichsdienstes entstehen, die sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs befinden und dem Reichskanzler unterstellt sind, so sind es der Reichskanzler und in Ansehung der Heeresverwaltung die Kriegsminister der die Kontingentsverwaltungen führenden Einzelstaaten, denen die Ausgaben nach Art. 71 bewilligt werden, und an den Reichskanzler als den Chef der Reichs-Finanzverwaltung richtet sich das Gebot, gemäß Art. 70 R.V. zur Bestreitung der Ausgaben die im Etatsgesetz festgestellten Einnahmen zu verwenden. Die Ausgaben werden nur bewilligt, d. h. der Reichskanzler bez. die Kriegsminister der Kontingentsherren werden ermächtigt, Ausgaben in dieser Höhe zu leisten, nicht aber werden die Ausgaben bereits endgültig festgesetzt; denn sonst wäre der Etat

kein Voranschlag, und daraus ergibt sich ferner, daß kein Dritter, insbesondere nicht die Personen, an welche die Zahlungen geleistet werden sollen, Beamte, Lieferanten, Unternehmer sich auf den Etat berufen können, um die dort für bestimmte Zwecke bezeichneten Zahlungen fordern zu dürfen. Für den preußischen Etat ist es durch § 8 des Ges. v. 11. Mai 1898 besonders anerkannt und auch in dieser Frage ist die rechtliche Bedeutung des preußischen Etats nicht anders zu beurteilen als die des Reichsetats; vgl. Arndt S. 333, 405 ff. und Kommentar S. 364, Laband S. 481 ff., v. Seydel S. 386 f., Zorn I S. 445. Ist es sonach nicht eigentlich die Aufgabe des Etatsgesetzes spezielle Rechtssätze zum Ausdruck zu bringen, so ist es doch formell nicht unzulässig, da die gesetzgebenden Faktoren die Freiheit haben, jedem Gesetz jeden beliebigen Inhalt zu geben, und praktisch ist es nicht selten, daß das Etatsgesetz, zu welchem der Etat eine Anlage bildet, gewissen Rechtssätzen, die sich auf die Finanzwirtschaft des Reichs in dem betreffenden Etatsjahr beziehen, Aufnahme gewährt. Dagegen widerspricht es politisch dem Sinn des Etatsgesetzes und damit dem im Art. 69 zum Ausdruck kommenden Geist der Verfassung, wenn das Etatsgesetz mit heterogenen Bestimmungen verbunden wird, um die Annahme dieser Bestimmungen bei den Verbündeten Regierungen als Gegenleistung für die Annahme des Etatsentwurfs durchzusetzen. Denn wenn schon jeder Gesetzentwurf in seiner Eigenschaft als ein Vorschlag des einen der beiden gesetzgebenden Faktoren des Reichs nur nach den aus ihm selbst sich ergebenden Gesichtspunkten beurteilt werden soll, so gilt dies in erhöhtem Maße von dem Entwurf des Etatsgesetzes, der nicht bestimmt ist, der Gegenstand einer Machtfrage zwischen Regierung und Volksvertretung zu sein, sondern seiner Natur nach auf die einfache Überlegung der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit für jede einzelne Etatsposition hinweist; vgl. die Ausführungen des Grafen Posadowsky-Wehner als Staatssekretär des Reichsschatzamts in der Reichstagssitzung v. 20. März 1896 St.B. 1611.

2. Die Gesetzeskraft des Etats erlischt von selbst mit dem Ablauf des Etatsjahres; vorher können die Bestimmungen des Etatsgesetzes nur durch ein neues Gesetz geändert werden.

3. Da der Etat nach Art. 69 formell durch ein Gesetz festgestellt wird, so finden alle speziellen Vorschriften der Reichsverfassung über den Erlaß von Gesetzen auf ihn Anwendung:

a) Wenn durch den Etat an den bestehenden Einrichtungen des Militärwesens, der Kriegsmarine, der Zölle oder indirekten Steuern etwas geändert werden soll, so kann dies nach Art. 5 Abs. 2 durch die Stimme Preußens im Bundesrat verhindert werden; ebenso Laband IV S. 483, v. Rönne II 1 S. 145, Zorn I S. 447, Arndt S. 415.

b) Auch Art. 78 ist auf das Etatsgesetz anwendbar; der Entwurf kann also, wenn er eine Änderung der Verfassung zur Folge haben würde, gegen den Widerspruch von 14 Stimmen im Bundesrat nicht angenommen werden, und wenn der Entwurf das durch Art. 78 Abs. 2 geschützte Sonderrecht eines Einzelstaats verletzt, nicht gegen den Widerspruch dieses Staats; vgl. Laband IV S. 484, v. Rönne II 1 S. 157, Arndt S. 415.

c) Die Vorschrift des Art. 7 Abs. 4 R.V. über die Behandlung nicht gemeinsamer Angelegenheiten im Bundesrat wird bei dem Etatsgesetz kaum zur Anwendung kommen, weil jeder Beschluß, selbst wenn er an sich nur

eine nicht gemeinsame Angelegenheit betrifft, durch die aus jeder Etatsposition sich ergebende Beeinflussung des Schlußergebnisses die Interessen sämtlicher Bundesstaaten berührt; ebenso Laband IV S. 484, v. Rönne II 1 S. 145, Meyer § 209 A 4, anders Arndt S. 415.

d) Gemäß Art. 2 R.V. wird das Etatsgesetz wie andere Gesetze ausgefertigt und verkündet. Jedoch wird der dem Etatsgesetz als Anlage beigefügte Etat nur abgekürzt veröffentlicht und zwar nach feststehenden Grundsätzen; es werden die einzelnen Kapitel, aber nicht die einzelnen Titel, oder letztere je nach ihrer wirtschaftlichen Bedeutung nur zum Teil verkündet, während im Reichstag auch über die einzelnen Titel abgestimmt wird und Rechnungslegung und Entlastung sich auf die einzelnen Titel bezieht. Mit Rücksicht auf die Eigenart dieser Anlage des Etatsgesetzes, die von Bedeutung nur für das interne Verhältnis zwischen der Reichsverwaltung, dem Bundesrat und dem Reichstag ist, werden sachliche Bedenken gegen diese ständige Praxis nicht zu erheben sein.

e) Die Ausführung des Etatsgesetzes liegt wie die der anderen Gesetze dem Reichskanzler nach Art. 17 ob, und er ist für die richtige Ausführung verantwortlich, soweit nicht wegen der besonderen Beteiligung der Einzelstaaten an der Verwaltung des Militärwesens die Verantwortlichkeit der Kriegsminister der Kontingentsstaaten an die Stelle seiner Verantwortung tritt; vgl. Art. 17 IV c d S. 349 ff. und Art. 63 III S. 603.

III. Die formelle Disposition des Etats.

Für die formelle Ordnung des Etats gebietet und verbietet die Reichsverfassung nichts. Durch die Praxis haben sich folgende Grundsätze herausgebildet, die natürlich keine Gesetzeskraft haben und deshalb durch die Reichsverwaltung einseitig jederzeit abgeändert werden können:

Das Etatsgesetz enthält die Feststellung der Gesamtsumme, mit welcher die Einnahmen und Ausgaben balanzieren, und ihre Unterabteilung in den ordentlichen und außerordentlichen Etat; ersterer zerfällt wiederum, soweit er die Ausgaben betrifft, in fortdauernde und einmalige Ausgaben. Außerdem enthält das Etatsgesetz regelmäßig Vorschriften, die sich auf die Finanzwirtschaft des Reichs für das laufende Etatsjahr beziehen, z. B. die Aufnahme von Anleihen, die Ausgabe von Schatzanweisungen, die Einziehung von Matrikularbeiträgen.

Dem Etatsgesetz ist als Anlage der Etat in summarischer Form beigefügt. Hierbei sind die Ausgaben nach ihrem Verwendungszweck gruppiert und danach wird zwischen fortdauernden und einmaligen Ausgaben des ordentlichen und Ausgaben des außerordentlichen Etats, also zwischen drei Gruppen unterschieden. Die Unterscheidung des ordentlichen Etats in fortdauernde und einmalige Ausgaben hat nur den Zweck, durch diese auf wirtschaftlichen Gesichtspunkten beruhende Gruppierung die Übersicht des Etats zu erleichtern und ist ohne staatsrechtliche Bedeutung. Dagegen beruht die Unterscheidung zwischen dem ordentlichen und außerordentlichen Etat auf Art. 73 R.V. und weist darauf hin, daß die Ausgaben des außerordentlichen Etats, die im Sinne des Art. 73 Fälle eines außerordentlichen Bedürfnisses darstellen, durch eine Anleihe gedeckt werden können, also — soweit die eigenen Einnahmen des Reichs nicht genügen — nicht durch Matrikularbeiträge gedeckt werden müssen. Ferner ist die Unter-

scheidung für die Anwendung des Art. 70 von Bedeutung, weil nach dieser Bestimmung die Überschüsse aus den Vorjahren nur zur Deckung der Ausgaben der außerordentlichen Etats zu verwenden sind. In den Denkschriften zum Etat für die Rechnungsjahre 1901 und 1907 sind für die Unterscheidung in Ausgaben des ordentlichen und außerordentlichen Etats allgemeine Grundsätze aufgestellt; vgl. Art. 73 II. Danach dürfen fortdauernde Ausgaben überhaupt nicht auf den außerordentlichen Etat verwiesen werden, und die Unterscheidung einmaliger und fortdauernder Ausgaben ist nur davon abhängig, ob das Bedürfnis, auf das sie unmittelbar zurückzuführen sind, fortdauert bez. regelmäßig wiederkehrt oder nur einmal, bez. wenigstens nur in unregelmäßigen Zwischenräumen auftritt, nicht aber kann es darauf ankommen, ob der allgemeine Verwendungszweck der Ausgaben stets derselbe bleibt. Danach fallen z. B. Bauten im allgemeinen unter den Begriff der einmaligen Ausgaben, ebenso die besonderen Ausgaben, die durch die erstmalige Ausrüstung und Bewaffnung von Truppen entstehen, die Kosten für die Erneuerung der Ausrüstung und Bewaffnung dagegen, auf deren stetige, gleichmäßige Wiederkehr gerechnet werden muß, unter den Begriff der fortdauernden Ausgaben; vgl. Schwarz und Strutz I 1 S. 71 und Bericht der Rechnungskommission Anlagen der 11. Leg.-Per. Bd. 8 S. 4277 ff. Nr. 755. Im Etat wird durch dessen Überschriften die Unterscheidung als gegeben vorausgesetzt; sie findet eine gewisse Stütze im Art. 73, weil dort das „Bedürfnis" zur Quelle der Unterscheidung gemacht ist und weil der dort angewendete Begriff des „außerordentlichen Bedürfnisses" seine Erklärung nur in dem Gegensatz zu dem ordentlichen, d. h. dauernd und regelmäßig wiederkehrenden Bedürfnis finden kann. Unter „Bedürfnis" ist der unmittelbare Verwendungszweck zu verstehen, also bei einem Festungs- oder Kasernenbau das Bedürfnis nach dieser baulichen Anlage, dem genügt ist, sobald die Anlage fertiggestellt ist, nicht aber etwa das Bedürfnis der Landesverteidigung, dem im weiteren Sinne alle Militärausgaben dienen, und das natürlich ständig besteht; vgl. Bericht der Kommission für den Reichshaushaltsetat v. 5. Mai 1904 Anl. der 11. Leg.-Per. Sess. 1 Bd. 3 S. 2344 f. Nr. 408. Diese Grundsätze geben nur einen ungefähren Anhalt und die Reichsverwaltung hat sich selbst nicht immer daran gebunden. Im Etat für 1905 sind z. B. die Kosten für die Ergänzung der Bewaffnung des Heeres mit einem Gesamtbetrage von 46 1/4 Millionen Mark, die nach den i. J. 1901 aufgestellten Regeln dem ordentlichen Etat hätten überwiesen werden müssen, mit Rücksicht auf die finanziellen Schwierigkeiten des Reichs, um die Möglichkeit einer Deckung durch Anleihe zu geben, auf den außerordentlichen Etat übernommen worden; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 3. Dez. 1904 St.B. 3335 B.

Die Einnahmen sind im Etat nach Verwaltungszweigen gruppiert, und zwar werden nur die Nettobeträge ausgeworfen, also z. B. die Steuern und Zölle nach Abzug der den Einzelstaaten für die Erhebung und Verwaltung zu gewährenden Vergütungen. Die Matrikularbeiträge werden unter die Einnahmen mit ihrem anschlagsmäßigen Nettobetrage aufgenommen und unter den Ausgaben werden die Überweisungen verzeichnet. Der komplizierte gegenseitige Abrechnungsverkehr zwischen Reich und Einzelstaaten findet im Etat keinen anderen Ausdruck.

Besondere Etats werden aufgestellt für die Schutzgebiete und für die Reichsbank. In Ansehung der Reichsbank gilt dies nur für den Besoldungsetat des Reichsbank-Direktoriums; der Etat für alle anderen Beamten und das sonstige Personal der Reichsbank wird gemäß § 28 des Reichsbankgesetzes v. 14. März 1875 R.B.Bl. 185 vom Kaiser im Einvernehmen mit dem Bundesrat aufgestellt. Die Ausgaben werden sämtlich — einschließlich der im Reichsetat ausgeworfenen — nicht aus der Reichskasse, sondern von der Reichsbank bestritten, die eine von der Reichskasse getrennte Vermögensverwaltung hat und juristisch überhaupt ein anderes Rechtssubjekt darstellt als der Reichsfiskus. Für den besonderen Etat der Schutztruppe ist seit 1902 die Änderung getroffen, daß ebenso wie für den allgemeinen Etat im Reichsgesetzblatt nur noch ein Auszug, der sogen. Hauptetat verkündet wird. Diese Änderung hat nur formale Bedeutung; vgl. Reichstagsverhandlung v. 8. Jan. 1902 St.B. 3205; es liegt dafür ebenso wie bei dem gleichen Verfahren, das für den allgemeinen Etat eingeschlagen wird, kein anderer Grund vor, als der Wunsch das Reichsgesetzblatt nicht zu sehr mit Stoff zu überlasten. Wegen der besonderen Form des Militäretats, die durch das System der Kontingentsverwaltung und die Selbständigkeit Bayerns bedingt wird, vgl. Art. 58 S. 575.

IV. Die Bedeutung des Etatsjahres.

Nach Art. 69 erstreckt sich die Etatsperiode auf ein Jahr. Dies bedeutet, daß mit Ablauf des Etatsjahres das Etatsgesetz von selbst außer Kraft tritt. Ursprünglich fiel das Etatsjahr mit dem Kalenderjahr zusammen, seit dem Reichsges. v. 29. Febr. 1876 R.G.Bl. S. 121 beginnt das Etatsjahr mit dem 1. April. Ein i. J. 1888 dem Reichstage vorgelegter Gesetzentwurf, wonach die Etatsperiode sich auf zwei Jahre erstrecken sollte, wurde abgelehnt, aber die Reichsverfassung verhindert nicht, daß gleichzeitig der Etat für zwei aufeinander folgende Jahre vorgelegt wird. Dies ist in der Reichstagssession von 1882/83 geschehen, in der die Etats für 1883/84 und 1884/85 festgestellt worden sind; R.G.Bl. 1883 S. 5 und 125. Später ist es nicht mehr vorgekommen, und diesem Verfahren steht das praktische Bedenken entgegen, daß es immer schwieriger wird, die wirtschaftlichen Bedürfnisse des Reichs für einen weiteren als den unmittelbar bevorstehenden Zeitraum zu übersehen; vgl. auch v. Jagemann S. 197 f. Eine gewisse geschäftliche Erleichterung ist in Ansehung der zeitlichen Begrenzung des Etats von der Praxis durch die Zulassung der Restverwaltung und der Vorschußverwaltung geschaffen. Unter Restverwaltung versteht man die Verwaltung der Reste eines Fonds in der Zeit nach Ablauf des Etatsjahres. Sie ist jedoch nur zulässig, wenn die Zahlungspflicht des Reichsfiskus noch im Laufe des Etatsjahres entstanden ist; nur unter dieser Voraussetzung wird der von dem Fonds am Etats-Jahresschluß vorhandene Rest nicht als Ersparnis angesehen und auch dies gilt nur noch für die Verwaltung des Heerwesens mit Rücksicht darauf, daß sie von den Einzelstaaten geführt wird; die Restperiode ist auf sechs Monate nach dem Bücherabschluß beschränkt und während der Restperiode dürfen auf die noch offen gehaltenen Fonds keine Ausgaben für das laufende Jahr und auf die Fonds des laufenden Jahres keine Ausgaben, die aus den Fonds des Vorjahres zu leisten sind, bestritten werden. Diese Einschränkung fällt weg für diejenigen Fonds, die von einem Jahre

in das andere übertragbar sind, und zwar ist dies bei allen Baufonds, ferner bei den zu einmaligen Ausgaben bewilligten Fonds und endlich bei denjenigen Fonds der Fall, für welche die Übertragbarkeit im Etat ausdrücklich anerkannt ist. Die von diesen Fonds nicht verwendeten Reste bleiben für die beiden nächstfolgenden Jahre ohne Einschränkung neben dem laufenden Etatssoll verwendbar, sofern nicht eine ausdrückliche Bemerkung zu dem betreffenden Titel die Übertragung auf längere Zeit gestattet. Eine Vorschußverwaltung ist nur für diejenigen Kassen zugelassen, die mit Beständen abschließen dürfen und die dann die Bestände in einer den geleisteten Vorschüssen entsprechenden Höhe nachweisen. Eine solche Vorschußverwaltung kommt namentlich bei der Armeeverwaltung vor, die in billigen Jahren für die teueren durch Ankauf von Vorräten für die Truppenverpflegung Sorge trägt; vgl. Laband IV S. 503ff., v. Rönne II 1 S. 166ff.

V. Der Zeitpunkt für die Feststellung des Etats.

Der Etat ist — seiner Natur als Wirtschaftsplan entsprechend — vor dem Beginn des Etatsjahres festzustellen. Eine Ausnahme ist durch die Praxis für diejenigen Fälle zugelassen, in denen das Bedürfnis für unvorhergesehene Ausgaben erst nach dem Abschluß des Etats — sei es auch erst im Laufe des Etatsjahres selbst — dringend und plötzlich hervortritt. Dann werden sogen. Nachtrags- oder Ergänzungsetats aufgestellt, eine Ausnahme von dem Wortlaut des Art. 69 — aber nicht von seinem Sinne — die einem unabweisbaren Bedürfnis der Praxis entspricht. Namentlich in neuerer Zeit bringt fast jedes Jahr einen oder mehrere derartige Ergänzungsetats.

VI. Das Etats-Notgesetz.

Die Praxis hat ferner nach einer anderen Richtung eine Ausnahme von dem Wortlaut des Art. 69 zugelassen. Wiederholt ist die rechtzeitige Feststellung des Etats nicht gelungen. Man hat sich dann in der Weise geholfen, daß der Etat des abgelaufenen Jahres auf einen oder zwei Monate erstreckt wurde, und zwar vorbehaltlich der Rückwirkung des neuen Etats, d. h. die Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Monate, für die der verflossene Etat erstreckt ist, werden auf das neue Etatsjahr angerechnet. Auch kann der Schatzanweisungskredit durch das Notgesetz in Anspruch genommen werden, wenn die Reichshauptkasse unaufschiebbaren Bedarf nach bereiten Mitteln hat; vgl. die Begründung zu den Notgesetzen von 1904 und 1907 Anl. der 11. Leg.-Per. Bd. 3 S. 1832 Nr. 314 und 12. Leg.-Per. Sess. 1 Bd. 2 S. 829 Nr. 194. Es werden also für die laufenden Ausgaben ein bez. mehrere Zwölftel der laufenden Ausgaben des abgelaufenen Etatsjahres bewilligt. Dasselbe gilt für die einmaligen Ausgaben, jedoch nur soweit sie denselben Zwecken dienen wie die einmaligen Ausgaben des abgelaufenen Etatsjahres und mit Ausnahme derjenigen Ausgaben, für welche die Mittel im neuen Etatsjahre durch Anleihen zu beschaffen sein würden.

Was die Einnahmen betrifft, so sind ein bez. zwei Zwölftel der Matrikularbeiträge von den Einzelstaaten einzuzahlen; vgl. Laband IV S. 507 ff.

Ein solches Notgesetz enthält keinen Wirtschaftsanschlag; der Reichsverwaltung werden nämlich tatsächlich nicht die Ausgaben bewilligt, die im verflossenen Etat verzeichnet sind, sondern sie darf nicht mehr ausgeben, als ihr nachträglich in dem eigentlichen Etatsgesetz bewilligt wird. Die

Reichsverwaltung ist gebunden, von der ihr durch das Notgesetz erteilten Ermächtigung insoweit keinen Gebrauch zu machen, als bei den einzelnen Kapiteln und Titeln die Ansätze des neuen Etatsjahres hinter denen des abgelaufenen Jahres zurückbleiben. Sie erhält also eine Ausgabenbewilligung, die sich auf die einzelnen Kapitel und Titel erstreckt, zunächst überhaupt nicht, weil der verflossene Etat mit dem neuen nicht identisch zu sein braucht und weil nur die Ansätze des neuen Etats den Gegenstand der Ausgabenbewilligung bilden. Die Reichsverwaltung wird nur ermächtigt, in Höhe des Gesamtbetrages für die in den einzelnen Kapiteln und Titeln bezeichneten Verwendungszwecke Ausgaben zu leisten, ist aber — vorbehaltlich der Möglichkeit, Indemnität zu erlangen — dafür verantwortlich, daß zu den einzelnen Kapiteln und Titeln nicht mehr verausgabt wird, als auf Grund des neuen Etats bewilligt wird; vgl. die Ausführungen des Unterstaatssekretärs im Reichsschatzamt Twele in der Reichstagssitzung v. 20. März 1907 St.B. 638 C. Um eine Ermächtigung der Reichsverwaltung handelt es sich stets nur, auch wenn der Etat endgültig festgesetzt wird; denn der Reichsverwaltung die Verpflichtung zur Ausgabe aufzuerlegen, wäre widersinnig, weil aus Gründen, die bei der Feststellung des Etats nicht vorausgesehen werden konnten, die Veranlassung zur Verausgabung der bewilligten Summe nachträglich fortfallen kann. Aber was die durch das Notgesetz gegebene Situation der Finanzverwaltung des Reichs kennzeichnet, ist der Umstand, daß auch die Ermächtigung nur bedingt ist, bedingt dadurch, daß die einzelnen Positionen später endgültig bewilligt, werden, und zwar ist die Bedingung resolutiver Natur, d. h. der Reichsverwaltung wird es zunächst ermöglicht, auf der Grundlage eines Budgets die Verwaltung fortzuführen. Ihre Verantwortung erstreckt sich nach allgemeinen Grundsätzen nur auf ein durch Vorsatz oder Fahrlässigkeit herbeigeführtes Verschulden, und ein solches Verschulden würde nur dann zu konstruieren sein, wenn die Reichsverwaltung auf Grund des Notgesetzes Ausgaben machen würde, deren Nichtbewilligung bei der endgültigen Feststellung des Etats vorausgesetzt werden kann. In Ansehung der einmaligen Ausgaben, z. B. der Kosten für Neubauten ist die Rechtslage derart, daß der Reichsverwaltung nichts verboten und nichts erlaubt ist. Sie ist also darauf angewiesen, auf eigene Gefahr zu handeln, und verfährt dabei in der Weise, daß sie unter Zugrundelegung des neuen Etats über diejenigen Bausummen verfügt, die bereits in 2. Lesung bewilligt sind, da das Risiko, daß solche Summen bei der endgültigen Feststellung des Etats — in der 3. Lesung — abgelehnt werden könnten, sehr gering ist; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 18. März 1904 St.B. 1922.

VII. Die konstitutionelle Bedeutung des Etatsgesetzes.

Ohne den Willen der Volksvertretung kann im Reich keine erhebliche Ausgabe geleistet werden. Das Reich muß aber Ausgaben und zwar in ungeheuerer Masse aufwenden, sonst müßte das öffentliche Leben stillstehen und es wäre auch ein Fortgang des privaten Verkehrs nicht denkbar, da das Reich durch seine Anstalten — Post, Eisenbahnen, soweit sie vom Reich betrieben werden — an dem wirtschaftlichen Leben derart beteiligt ist, daß die Konsequenzen einer Suspension seiner Mitwirkung nicht zu ermessen sind, es würde auf die Dauer auch die Sicherheit des Reichs und seiner

Untertanen in Frage gestellt sein, wenn aus der Versagung der Ausgaben Konsequenzen für die Einrichtung der Armee gezogen würden. In parlamentarisch regierten Ländern ist aus den beiden Sätzen, daß der Staat für seine und seiner Untertanen Existenzmöglichkeit der Gelderbewilligung bedarf und daß die Geldbewilligung nicht ohne den Willen der Volksvertretung geschehen kann, der Schluß gezogen worden, daß damit die Volksvertretung die einzige Quelle der Macht geworden ist, und dies ist für den Fall zuzugeben, daß die Regierung — rechtlich oder tatsächlich — von der Volksvertretung so abhängig ist und die verantwortlichen Minister mit der Mehrheit des Parlaments in so enger Verbindung stehen, daß auf eine dauernde Uneinigkeit in erheblichen Punkten nach dem regelmäßigen Verlauf der Dinge nicht zu rechnen ist. Wo dies, wie in Deutschland, nicht der Fall ist, fehlt es an der ersten Voraussetzung für den gezogenen Schluß. Ohne den Willen der Verbündeten Regierungen kann ebenfalls keine Ausgabe bewilligt werden und der Etat nicht zustande kommen, und man könnte deshalb aus den gleichen Gründen den Verbündeten Regierungen das gleiche Maß von Macht vindizieren, denn das Chaos zu vermeiden, das entstehen würde, wenn aus der Budgetverweigerung die Konsequenz der Suspension der ganzen Reichsverwaltung gezogen würde, hat die Volksvertretung kein geringeres Interesse als die Verbündeten Regierungen. Die Stellung des Art. 69 im XII. Abschnitt der Verfassung und seine Entstehungsgeschichte weisen vielmehr darauf hin, daß es sich bei der Feststellung des Etats im Sinne der Verfassung um nichts anderes handeln soll als um eine rein sachliche, finanztechnische Prüfung der einzelnen Etatsansätze; vgl. insbesondere die Ausführungen des Abg. v. Gerber in der Sitzung des konst. Reichstags v. 9. April 1867 St.B. 654, des Abg. Twesten in der Sitzung v. 6. April 1867 St.B. 602 und des Abg. Scherer in der Sitzung v. 8. April 1867 St.B. 621. Die von dem Abg. v. Gerber damals gegen eine mögliche Überspannung des Budgetsrechts vorgeschlagene Sicherungsmaßregel, für die wichtigsten Institutionen des Reichs ein für alle Male oder wenigstens für längere Zeit den etatsmäßigen Aufwand gesetzlich festzulegen, wie es für das Militärwesen in der Tat bis zum Jahre 1874 geschehen ist, hat den Nachteil, daß die Volksvertretung für die betreffenden Gebiete der Staatstätigkeit desinteressiert wird, weil sie von der Verwaltung ausgeschaltet ist; dies wäre für die konstitutionellen Grundlagen des Staates nicht gut, und andererseits kann sich die Festlegung nur auf das Ordinarium beziehen, denn die Bedürfnisse des Extraordinariums können für längere Zeiträume unmöglich vorausgesehen werden; da die Grenzen zwischen Ordinarium und Extraordinarium kaum mit Sicherheit festzustellen sind, so ist zu besorgen, daß in solchen Fällen alle Streitigkeiten auf dem Gebiete des Extraordinariums ausgetragen werden würden; vgl. die Ausführungen des Abg. Gneist in der Reichstagssitzung v. 8. April 1867 St.B. 630. Die Lösung kann nur darin gefunden werden, daß das Budget überhaupt nicht als Ganzes betrachtet wird, sondern daß jede einzelne Position unter rein sachlichen Gesichtspunkten einerseits mit Rücksicht auf ihre Nützlichkeit und Zweckmäßigkeit, andererseits mitbezug auf ihre Rückwirkung auf die gesamte Finanzlage des Reichs geprüft wird. Dann stellt sich das Budgetrecht nicht als eine politische Waffe, sondern als eine einfache Kontrollmaßregel der Verwaltungstätigkeit und Finanzwirtschaft des Reichs dar. Aber auch unter diesem Gesichtspunkt ist das Budgetrecht noch

eine Quelle politischer Macht für die Volksvertretung. Denn die ganze Verwaltung des Reichs spiegelt sich im Etat wieder. Die Volksvertretung erhält hier nicht nur die Möglichkeit, die bisher getroffenen Verwaltungsmaßregeln zu kontrollieren, sondern auch bei den für die Zukunft geplanten Reformen mitzuwirken. Denn selbst dort, wo die Regierung grundsätzlich freie Hand hat, z. B. bei neuen Organisationen, durch welche die bestehende Reichsgesetzgebung nicht berührt wird, kommt sie ohne die Mitwirkung der Volksvertretung in der Regel nicht aus, weil meistens für neue organisatorische Maßregeln Geldausgaben erforderlich sind, die ohne etatsmäßige Bewilligung nicht bestritten werden können. Das Budgetrecht bietet danach der Volksvertretung für alle Zweige der Verwaltung die Möglichkeit einer sachlichen Kontrolle, die unter Umständen mit entscheidenden Eingriffen verbunden ist. Für die Reichsverwaltung entspringt aus dieser Machtvollkommenheit des Reichstags der Vorteil, daß sie von ihrer Verantwortung für den Gang der Verwaltung und die Ausführung der Reichsgesetze dem Reichstag gegenüber soweit entlastet wird, als der Reichstag in Ausübung seines Budgetrechts daran teilnimmt. Durch die weitgehende Spezialisierung des Etats wird bezweckt, dem Reichstag die Einzelheiten der Verwaltung offen zu legen, und wenn auch sehr viele Positionen mit den bestehenden gesetzlichen Einrichtungen derart verbunden sind, daß sie tatsächlich der Einwirkung der Volksvertretung entzogen sind, so bleibt doch namentlich mit Rücksicht auf alle neuen Einrichtungen, die mit Mehrausgaben verbunden sind, für die Volksvertretung ein weites Arbeitsfeld übrig, dessen reale Bedeutung in der Möglichkeit einer sachlichen Kritik der Einzelheiten liegt, nicht darin, daß durch Ablehnung unentbehrlicher Ausgaben die Grundlagen des Reichs in Frage gestellt werden. Denn der Etat kann nichts anderes sein als ein Voranschlag der voraussichtlich entstehenden Einnahmen und Ausgaben, und wie in jedem anderen öffentlichen oder privaten wirtschaftlichen Betrieb, für den ein Wirtschaftsplan angelegt ist, wird man der anzustellenden Prüfung nicht gerecht, wenn man das Budget anders als vom technischen Standpunkt aus beurteilt. Selbst da, wo Mehrausgaben nicht verlangt werden, gibt die Bewilligung einzelner Titel, z. B. die Positionen für die Gehälter des Reichskanzlers und seiner verantwortlichen Stellvertreter dem Reichstag Gelegenheit, an Einzelheiten der abgelaufenen Verwaltung Kritik zu üben. Jedoch ist auch dafür zu bemerken, daß wenn die Kritik sich nicht auf erreichbare Reformen beschränkt, sondern die allgemeinen, durch die Gesetzgebung festgelegten Grundlagen der Verwaltung betrifft, sie über die aus der Natur der Sache sich ergebenden Grenzen einer Budgetberatung hinausschießt und daß dann sehr viel Zeit und Kraft verloren geht. Nirgends ist die Regierung — Bundesrat wie Reichsverwaltung — so eingeengt wie auf finanziellem Gebiet, nirgends ist die Macht der Volksvertretung so groß wie auf diesem Gebiet; vgl. die Ausführungen des Fürsten Bismarck in der Reichstagssitzung v. 22. Nov. 1875 St.B. 249. Aber nur durch eine gewisse Selbstbeschränkung, durch Beschränkung auf die rein finanztechnischen und wirtschaftspolitischen Gesichtspunkte kann das Parlament im Sinne der Verfassung diese Macht aufrecht erhalten.

VIII. Die Bewilligung der Ausgaben.

Art. 69 bestimmt nur den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben. Von einer „Bewilligung" der Ausgaben ist nur im Art. 71 die

Rede und Laband IV S. 491ff. bemerkt mit Recht, daß die zeitliche Begrenzung der Bewilligung auf ein Jahr allein den Gegenstand der Anordnung des Art. 71 bildet. Aber Art. 71 ist so gefaßt, wie wenn die Bewilligung der Ausgaben schon früher ausgesprochen wäre. Tatsächlich ist dies nicht der Fall. Es ist möglich, daß mit Rücksicht auf Art. 69 es nicht für erforderlich gehalten worden ist, die Notwendigkeit der Bewilligung besonders zum Ausdruck zu bringen. Jedoch kann nach dem Wortlaut des Art. 71 nichts anderes angenommen werden, als daß dort die Notwendigkeit der Bewilligung der Ausgaben, wenn nicht ausdrücklich bestimmt, so doch vorausgesetzt ist.

Die Bewilligung der Ausgaben erfordert neben der Feststellung des Etats keinen besonderen Staatsakt, sondern geschieht dadurch, daß die Ausgaben mit Zustimmung des Reichstags in den Etat aufgenommen werden. Formell bezieht sich das Bewilligungsrecht des Reichstags auf sämtliche Ausgaben, weil ohne seine Genehmigung gemäß Art. 69 keine Ausgabe auf den Etat gebracht werden kann. Aber der Reichstag würde rechts- und verfassungswidrig handeln, falls er im Widerspruch zu dem klaren Sinn, wenngleich zu keiner positiven Bestimmung der Verfassung, von dieser Befugnis den Gebrauch machen wollte, Ausgaben zu verweigern, die zur Ausführung der bestehenden Gesetzgebung notwendig sind. Die Frage, welches diese Ausgaben sind, wird nach allgemeinen Grundsätzen kaum zu beantworten sein. Die Friedenspräsenz z. B. ist für die Armee gesetzlich festgelegt, die Zahl der Offiziere dagegen durch das Reichs-Militärgesetz nur in gewissem Grade, die Zahl der Militärbeamten, Ärzte, Unteroffiziere usw. nicht. Die Ausgaben, die für den einzelnen Mann zu leisten sind, an Natural- und Geldverpflegung, Bekleidung, Bewaffnung und sonstiger Ausrüstung, die Ausgaben für die Artillerie, für Festungsbauten usw. hängen nur von Erwägungen der Zweckmäßigkeit ab. Für die Marine ist die Zahl der Schiffe, nach Linienschiffen, großen und kleinen Kreuzern gesondert, festgelegt, ebenso die Zeitdauer der Indienststellung und die Verwendung der Besatzungsstämme; die Zahl der kleineren Schiffe — Torpedoboote und der Spezialschiffe — dagegen nicht, ebensowenig die Gesamtzahl der Schiffsmannschaft, auch nicht die Kopfstärke der Besatzung für das einzelne Schiff und nicht die Baukosten des einzelnen Schiffes. Die Existenz des Reichsgerichts z. B. ist durch die Reichsjustizgesetze festgelegt, die Zahl der Mitglieder eines Senats auch, aber nicht die Zahl der Senate. Eine praktische Lösung würde deshalb durch die Unterscheidung in gesetzlich notwendige und nicht notwendige Ausgaben nicht gewonnen werden, und da ohne die Genehmigung des Reichstags keine Ausgabe, welcher Art sie auch sei, auf den Etat gebracht werden kann, ist die ganze Unterscheidung fast gegenstandslos. Kommt aber der Etat nicht zustande, so ist die Reichsverwaltung genötigt, die durch zwingende Gründe der Zweckmäßigkeit gebotenen Ausgaben nicht weniger zu leisten als diejenigen, die auf positive Vorschriften der Reichsgesetzgebung zurückgeführt werden können.

Die Frage, ob Etatspositionen vom Reichstag einseitig erhöht werden dürfen, wird von den Verbündeten Regierungen verneint, vom Reichstag mindestens zum Teil bejaht. Es führte z. B. der Staatssekretär des Reichsschatzamts Frhr. v. Thielmann unter Berufung auf Erklärungen seines Amtsvorgängers, des Grafen Posadowsky-Wehner aus den Jahren 1895 und 1897

sowie unter Berufung auf den von der Budgetkommission des Reichstags eingenommenen Standpunkt in der Reichstagssitzung v. 14. Febr. 1902 St.B. 4203 D aus, daß der Reichstag nicht in der Lage sei, selbständig durch einen Beschluß Mehrausgaben in den Etat einzustellen, sondern daß der korrekte Weg eine Resolution sei, durch welche die Verbündeten Regierungen ersucht würden, bis zur 2. oder 3. Lesung einen entsprechenden Beschluß zu fassen und dem Reichstag auf Grund dieses Beschlusses die Erhöhung vorzuschlagen. Die Gegner dieser Ansicht im Reichstag stützten sich auf den Wortlaut des Art. 69, z. B. der Abg. Lenzmann St.B. 4210 B, von anderer Seite wurde anerkannt, daß die einseitige Erhöhung von Etatsforderungen durch den Reichstag mindestens nicht üblich sei; vgl. die Ausführungen der Abg. v. Waldow und Reitzenstein St.B. 4204 D, Graf Oriola 4205 D, Gröber 4209 C, vgl. ferner die Reichstagssitzung v. 18. März 1907 Abg. Speck St.B. 577, Abg. Beck 580, Frhr. v. Richthofen-Damsdorf 582. Den ablehnenden Standpunkt der Verbündeten Regierungen brachte auch der Staatssekretär des Reichsschatzamts Sydow in der Reichstagssitzung v. 30. März 1908 St.B. 4424 A zum Ausdruck. Hierzu ist zu bemerken: der Begriff der „Ausgabenbewilligung" schließt es allerdings logisch aus, daß mehr bewilligt als gefordert wird. Dies wäre keine „Bewilligung" mehr. Aber mangels eines positiven Verbots der Verfassung ist der Reichstag nicht gehindert, wie zu jedem anderen Gesetzentwurf, so auch zum Entwurf des Etatsgesetzes Änderungen in Vorschlag zu bringen. Sache der Verbündeten Regierungen ist es dann, den Entwurf mit diesen Änderungen anzunehmen oder abzulehnen. Zur Ablehnung würde kein Grund bestehen, denn die Ausgabebewilligung enthält nur eine Vollmacht für die Reichsverwaltung, die Ausgabe zu leisten; sie kann von der Vollmacht Gebrauch machen oder nicht; ebenso v. Jagemann S. 201 und der Staatssekretär des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 18. März 1907 St.B 579 A. Dies steht im Zusammenhange mit der zu II erörterten Tatsache, daß der Etat dritten Personen keine Rechte gibt. Auch dem Reichstag gegenüber ist die Reichsverwaltung nicht staatsrechtlich verpflichtet, die bewilligten Summen zu verausgaben; Ersparnisse zu machen ist sie stets berechtigt; vgl. Laband IV S. 501, anderer Ansicht Zorn I S. 449, Hänel Studien II S. 310 ff.

IX. Die Einnahmen des Reichs.

Ein „Einnahmebewilligungsrecht" kennt die Reichsverfassung nicht. Für die eigenen Einnahmen des Reichs ist durch positive Vorschriften der Reichsgesetzgebung, z. B. für die Zölle und indirekten Steuern durch Art. 38 R.V., für die Einnahmen aus dem Betrieb der Post und Telegraphie durch Art. 49 R.V vorgeschrieben, daß sie in die Reichskasse fließen; ebenso Arndt S. 331, 400. Insofern erübrigt sich also zweifellos eine besondere Bewilligung der Einnahmen; dies hat im konst. Reichstage (Sitzung v. 9. April 1867 St.B. 648) namentlich der Abg. Friedenthal zum Ausdruck gebracht; er führte aus, daß die Feststellung des Etats abgesehen davon, daß dadurch die Verwaltung der Kontrolle des Reichstags unterworfen wird, nur den Zweck hat, Ausgaben zu bewilligen und für die bewilligten Ausgaben eine Reihe von Einnahmen anzuweisen, daß aber die Anweisung der Einnahmen kein Akt von selbständiger konstitutioneller Bedeutung ist; insbesondere sind weder die Untertanen des Reichs berechtigt, mangels Zustandekommen des

Etats die Entrichtung der Zölle und Steuern zu verweigern, noch sind die Einzelstaaten berechtigt, aus diesem Grunde die Abführung der Reichseinnahmen an die Reichskasse abzulehnen.

Was die zweite Kategorie der Reichseinnahmen, die Matrikularbeiträge betrifft, so bestimmt Art. 70 allerdings, daß sie in Höhe des „budgetmäßigen Betrages" durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden; ein eigentliches Einnahmebewilligungsrecht liegt aber auch hierin nicht, wenigstens ist es ohne jede konstitutionelle Bedeutung. Von Bedeutung ist nur die Bewilligung der Ausgaben; sind die Ausgaben bewilligt, so ist es die Aufgabe eines einfachen Rechenexempels festzustellen, wieviel das Reich im Hinblick auf den nicht zureichenden Betrag der eigenen Einnahmen zur Deckung der Ausgaben noch an Matrikularbeiträgen bedarf; denn es wäre widersinnig, wenn dasselbe Parlament für denselben Etat die Ausgaben bewilligen wollte, aber nicht die erforderlichen Matrikularbeiträge; vgl. die Ausführungen des Abg. Miquel in der Sitzung des konst. Reichstags v. 8. April 1867 St.B. 623 und des Abg. Lasker v. 9. April 1867 StB. 647, ebenso Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 10. März 1877 St.B. 71 und der Abg. Bassermann in der Reichstagssitzung v. 10. Okt. 1902 St.B. 3257B. Kommt der Etat nicht zustande, so fehlt allerdings für die Ausschreibung von Matrikularbeiträgen die verfassungsmäßige Grundlage; vgl. die Erklärung des sächsischen Staatsministers v. Friesen in der Sitzung des konst. Reichstags v. 9. April 1867 St.B. 649. Nicht weniger fehlt dann aber auch die Grundlage für die Bestreitung der Ausgaben, denn die Verfassung ist auf diesen Fall überhaupt nicht zugeschnitten.

Nicht zu verwechseln mit dem Einnahmebewilligungsrecht ist die reichsgesetzliche Feststellung von neuen Einnahmen des Reichs; sie ist von größter konstitutioneller Bedeutung und erübrigt sich auch nicht für das Reich, ungeachtet der theoretischen Möglichkeit, Matrikularbeiträge bis zu unbegrenzter Höhe auszuschreiben, weil praktisch im Hinblick auf die Finanzwirtschaft der Einzelstaaten die Erhebung beträchtlicher Matrikularbeiträge auf große Schwierigkeiten stößt. Deshalb ist es, wie bereits im konst. Reichstag (Sitzung v. 23. März 1867 St.B. 329) der Abg. v. Sybel ausführte, für die Macht des Reichstags von großem Wert, daß die Finanzwirtschaft des Reichs von Hause aus mit einem — durch Matrikularbeiträge zu deckenden — Defizit angelegt wurde; vgl. v. Treitschke Deutsche Kämpfe S. 204. Denn da die Beitreibung der Matrikularbeiträge, wenn sie eine gewisse Höhe erreichen, auf den Widerstand der Regierungen der Einzelstaaten stößt, die im Bundesrat ihre Rechte geltend machen können, so ergibt sich aus diesem Verhältnis für die Reichsverwaltung die Notwendigkeit, für den finanziellen Mehrbedarf des Reichs mit einer gewissen Periodizität neue Steuern oder eine Erhöhung der bestehenden Steuern einzuführen und dazu bedarf sie der Mitwirkung des Reichstags. Um dieses Verhältnis zu erhalten und im Verfolg des Standpunktes, daß nur einer im Defizit befindlichen Regierung gegenüber das Parlament genügend Macht besitze, entschloß man sich zu einer künstlichen Beschränkung der eigenen Einnahmen des Reichs, als die Zolltarifvorlage von 1879 durch eine bedeutende Erhöhung der Zölle das Reichs-Defizit aus der Welt zu schaffen und die Matrikularbeiträge überflüssig zu machen versprach. Die sich hieran knüpfende konstitutionelle Besorgnis führte zur Frankensteinschen Klausel, nach welcher von

den Erträgen der Zölle und der neu eingeführten Tabaksteuer der 130 Millionen übersteigende Jahresertrag den Einzelstaaten überwiesen wurde, damit das Reich im Defizit und auf Matrikularbeiträge oder neue Einnahmequellen angewiesen blieb. Auch bei den Finanzreformen von 1906 und 1909 wurde dieser Grundgedanke der Frankensteinschen Klausel aufrecht erhalten; die Überweisungen wurden zwar eingeschränkt, aber nicht in dem Maße, daß das Reich mit seinen eigenen Einnahmen auskommen könnte. Es ist nicht zu verkennen, daß auch ohne ein förmliches Einnahmenbewilligungsrecht sich aus diesem Verhältnis ein wirksamer Druck auf die finanziellen Bedürfnisse der Reichsverwaltung ergibt. Die konstitutionelle Bedeutung der Matrikularbeiträge liegt einmal in diesem Moment und ferner darin, daß im Hinblick auf das der Erhebung hoher Matrikularbeiträge zuwiderlaufende Interesse der Einzelstaaten das Reich genötigt ist, von dieser finanziellen Reserve nur einen bescheidenen Gebrauch zu machen und im Wege der Gesetzgebung neue Einnahmequellen zu suchen und daß es natürlich nicht ausgeschlossen ist, daß der Reichstag seine Zustimmung zu solchen gesetzgeberischen Aktionen von Konzessionen abhängig macht; vgl auch Laband IV S. 492 ff. Etatsrechtlich ist aber nach dieser Richtung nichts anderes vorgeschrieben, als daß alle Einnahmen des Reichs in den Etat eingestellt werden müssen, der insofern für den Reichstag nur die Bedeutung einer Übersicht hat und daß die Matrikularbeiträge nur auf Grund des Etatsgesetzes ausgeschrieben werden können.

X. Abweichungen vom Etat.

Der Etat stellt einen Voranschlag für zukünftige Einnahmen und Ausgaben dar. Nur zum Teil stehen die Einnahmen und Ausgaben durch Gesetz oder Verträge fest. In ihrer Mehrzahl beruhen sie auf einer Schätzung, die sich teils auf die Erfahrungen früherer Jahre, teils — soweit solche Erfahrungen noch nicht gewonnen sind — auf Rückschlüsse aus irgendwelchen anderen Erfahrungstatsachen stützt. Die Unberechenbarkeit, die oft diesen Schätzungen selbst bei normalen wirtschaftlichen Verhältnissen innewohnt, und der Einfluß von wirtschaftlichen Konjunkturen bringt es mit sich, daß die Voranschläge nicht mit der Wirklichkeit übereinstimmen. Dies führt zu Mehr- oder Mindereinnahmen, Mehrausgaben oder Ausgabeersparnissen. Die Mehr- und Mindereinnahmen, sowie die Ausgabeersparnisse sind einfach Tatsachen, von denen der Bundesrat und Reichstag bei der Abrechnung lediglich Kenntnis nehmen. Bedeutungsvoll vom konstitutionellen Standpunkt sind nur die Mehrausgaben. Sie zerfallen in Etatsüberschreitungen und in außeretatsmäßige Ausgaben. Erstere sind gegeben, wenn für einen im Etat verzeichneten Ausgabetitel die in Anschlag gebrachte Summe nicht ausgereicht hat, während man unter außeretatsmäßigen Ausgaben Aufwendungen für einen im Etat überhaupt nicht vorgesehenen Zweck versteht; vgl. wegen der Unterscheidung beider Kategorien Anl. der 10. Leg.-Per. Sess. 2 Bd. 8 S. 6385 Nr. 958. Für beide Kategorien wird die nachträgliche Genehmigung des Reichstags eingeholt, auch dann wenn von einem Verschulden der Reichsverwaltung nicht die Rede sein kann. Für die Rechtsgültigkeit der mit dritten Personen für das Reich abgeschlossenen Verträge ist es gleichgültig, ob die vom Reich zu leistende Zahlung im Etat vorgesehen ist oder eine Etatsüberschreitung oder außeretatsmäßige Ausgabe

darstellt. Für die Vertragsgegner des Reichs kommt es nur darauf an, ob das Reich bei der Übernahme der Verpflichtung durch die zuständige Behörde vertreten war. Der Inhalt des Etats ist für Privatpersonen überhaupt ohne Bedeutung, weil er nur die Beziehungen zwischen Reichsverwaltung einerseits und Bundesrat und Reichstag andererseits regelt; vgl. II S. 623, Laband II S. 176, Arndt Kommentar S. 368.

Wenn nicht die Übertragbarkeit zwischen zwei Etatstiteln durch den Etat besonders gestattet ist, so ist es ohne Einfluß, daß der Etatsüberschreitung bei dem einen Titel bei einem anderen mit verwandtem Zweck eine Ersparnis entspricht. Dies entbindet die Reichsverwaltung nicht von der Notwendigkeit, für die Etatsüberschreitung die nachträgliche Genehmigung einzuholen. Dasselbe gilt in Ansehung der nicht von einem Jahre zum anderen übertragbaren Fonds für den Fall, daß auf ein Jahr mit Ersparnissen ein solches mit Überschreitung folgt oder umgekehrt; vgl. Laband IV S. 498ff. und Thrän in Hirth's Annalen 1903 S. 81f. Eine Berechtigung zu außeretatsmäßigen Ausgaben wird von der Reichsverwaltung nur in Anspruch genommen, wenn die Ausgabe unvorhergesehen und unaufschiebbar ist und nicht einen so hohen Betrag erreicht, daß die Einberufung des Reichstags ad hoc angemessen wäre; vgl. die Erklärung des Vertreters des Reichsschatzamts in der Reichstagssitzung v. 30. Nov. 1900 St.B. 268.

Für Preußen ist durch Art. 104 der Verf.Urk. vorgeschrieben, daß zu Etatsüberschreitungen die nachträgliche Genehmigung der Kammern erforderlich ist; die außeretatsmäßigen Ausgaben sind hier nur deshalb nicht besonders genannt, weil der Begriff der letzteren als eine Abart der Etatsüberschreitungen sich erst später entwickelt hat; vgl. § 19 des preuß. Ges. betr. die Einrichtung und die Befugnisse der Ober-Rechnungskammer v. 27. März 1872 Ges.S. S. 278. Im Reiche besteht ohne eine entsprechende Verfassungsbestimmung vermöge des Konnexes mit dem preußischen Finanzrecht, der sich in der Praxis auf Grund der bestehenden Behördenorganisation und des durch sie geschaffenen Zusammenhangs zwischen der Rechtsentwicklung im Reich und in Preußen gebildet hat, die ständige Gewohnheit, daß Etatsüberschreitungen und außeretatsmäßige Ausgaben, wenn sie nachträglich begründet werden, vom Bundesrat und Reichstag genehmigt werden, auch ohne daß förmlich um Indemnität nachgesucht wird. Indemnität bedeutet in diesem Zusammenhange, daß die Reichsverwaltung durch die nachträgliche Genehmigung der gesetzgebenden Körperschaften von der Verantwortung für im Etat nicht vorgesehene Ausgaben entlastet wird. Der Begriff hat keine besondere juristische, sondern nur eine politische Bedeutung. Juristisch bedeutet er nicht mehr als die formlose Genehmigung, die bei dem Bundesrat und Reichstag für jede Etatsüberschreitung und außeretatsmäßige Ausgabe nachgesucht wird. Mit dem förmlichen Antrag auf Indemnität wird nur dem Umstand Rechnung getragen, daß die Angelegenheit politisch von relativ größerer Bedeutung ist, und sie wird dadurch äußerlich von den im laufenden Geschäftsgang unvermeidlichen Etatsüberschreitungen abgehoben. In dem Antrag auf Indemnität liegt nicht etwa das Bekenntnis eines subjektiven Verschuldens der Reichsverwaltung, sondern nur das Anerkenntnis, daß ein Staatsakt vorgenommen wurde, zu welchem nach der Verfassung der Reichsverwaltung ein formelles Recht nicht zustand. Die Indemnität bezieht sich also auf diejenigen Fälle, in denen die Reichsverwaltung sich entschlossen hat, mit

Rücksicht auf überwiegende öffentliche Interessen von Verfassungsvorschriften — meist nur formaler Bedeutung — abzuweichen; vgl. die Erklärung des Unterstaatssekretärs im Reichsschatzamt Twele nach dem Bericht der Reichstagskommission für den Reichshaushaltsetat v. 8. Febr. 1906; Anl. der 11. Leg.-Per. Sess. 2 Bd. 4 S. 3123 Nr. 210 a. Dabei ist auch die eigentümliche Behördenorganisation der Finanzverwaltung des Reichs in Betracht zu ziehen. Der Staatssekretär des Reichsschatzamts, dem es — abgesehen vom Bundesrat — obliegt, entsprechend der Aufgabe, die in einem Einzelstaat dem Finanzminister zufällt, die finanziellen Interessen des Reichs gegenüber den anderen Ressorts zu vertreten, ist ebenso wie die anderen Ressortchefs Stellvertreter des Reichskanzlers und kann deshalb unbedingte Selbständigkeit und eigene Verantwortlichkeit gegenüber den anderen Ressorts nicht in Anspruch nehmen.

XI. Die Sachlage bei dem Scheitern des Etatsgesetzes.

Die Reichsverfassung setzt voraus, daß ein Etatsgesetz zustande kommt. Für den Fall, daß dies nicht geschieht, enthält sie keine Lösung. Der Abg. Reichensperger erklärte in der Sitzung des konst. Reichstags v. 15. April 1867 St.B. 698, nachdem er der Ablehnung des Etatsgesetzes gedacht hatte: „Wir werden nicht Verfassungsabschnitte machen, die auf der einen Seite für den Staatsstreich und auf der anderen für die Revolution maßgebende Normen aufstellen.“ In der Tat würde jede Entscheidung nach dieser Richtung nur dahin lauten können, daß für den Fall des Dissenses der eine gesetzgebende Faktor dem anderen unterworfen wird. Findet sich aber erst eine solche Bestimmung in der Verfassung, so fehlt der Anlaß zu Kompromissen, welche die Grundlagen des Verfassungslebens bilden, weil, wenn der eine gesetzgebende Faktor dem anderen seinen Willen aufzuzwingen in der Lage ist, mit einem wechselseitigen Entgegenkommen praktisch nicht mehr zu rechnen ist. Es bliebe dann nur übrig: entweder die absolute Monarchie mit einer Volksvertretung, die nur beratende Stimme hat, oder ein parlamentarisches Regierungssystem, bei dem es nur das Parlament ist, das regiert, während die Regierung, aus seiner jeweiligen Mehrheit gebildet und von dieser Mehrheit abhängig, nichts anderes als der geschäftsführende Ausschuß des Parlaments ist; vgl. Art. 17 VI d S. 366 f. Um beide Extreme zu vermeiden, blieb nur der Weg übrig, den die Reichsverfassung nach dem Vorgang der preußischen Verfassung eingeschlagen hat: Regierung und Volksvertretung — Bundesrat und Reichstag — in Ansehung der Gesetzgebung gleichberechtigt neben einander zu stellen und sie damit auf den Weg des Kompromisses zu verweisen; vgl. Art. 5 A 3 g S. 181 ff. Man kann deshalb nicht von einer Rechtslage sprechen, die eintritt, wenn das Etatsgesetz nicht zustande kommt, sondern nur von einer tatsächlichen Lage. Die reichseigenen Einnahmen fließen weiter in die Reichskasse. Denn das Publikum entrichtet nicht auf Grund des Etats, sondern auf Grund der die Abgaben-Verpflichtung statuierenden Reichsgesetze, Zolltarife und Handelsverträge nach wie vor die Zölle, indirekten Steuern und sonstigen Abgaben, die Einzelstaaten erheben und verwalten sie nach Maßgabe des Art. 36 R.V. und der entsprechenden späteren Reichsgesetze und führen auf Grund dieser Gesetze, deren Rechtsgültigkeit durch das Scheitern des Etatsgesetzes nicht berührt wird, die Einnahmen an die Reichskasse ab; ebenso der Abg. Frieden-

thal in der Sitzung des konst. Reichstags v. 9. April 1867 St.B. 648, Laband IV S. 513, anderer Ansicht: Zorn I S. 455 A. 34.

Die Matrikularbeiträge können dagegen vom Reichskanzler nur auf Grund des Budgetgesetzes ausgeschrieben werden. Doch hindert die Einzelstaaten nichts, freiwillig die Matrikularbeiträge einzuzahlen, zu deren Zahlung sie materiell verpflichtet bleiben, denn die Erfüllung der Zahlungspflicht ist nur durch das Nichtzustandekommen des Etatsgesetzes aufgeschoben; dies hat in der Sitzung des konst. Reichstags v. 15. April 1867 St.B. 698 der Abg. Reichensperger anerkannt; ebenso v. Seydel S. 390 Laband IV S. 513 A. 2. Die von dem sächsischen Staatsminister v. Friesen in der Reichstagssitzung v. 9. April 1867 hiergegen geäußerten Bedenken bezogen sich nur darauf, daß ohne die Zustimmung der einzelstaatlichen Landtage die Regierungen freiwillig keine Zahlung übernehmen könnten (anderer Ansicht: v. Seydel S. 390). Würden die Matrikularbeitäge nicht gezahlt werden, so könnte das Reich zur Kompensation die Überweisungen zurückbehalten, die zu den Matrikularbeiträgen sich wie Leistung und Gegenleistung verhalten, und wenn dann die reichseigenen Einnahmen nach Deckung aller anderen Ausgaben für die Kosten des Militärwesens nicht ausreichen (also ein finanzielles Bedürfnis nach ungedeckten Matrikularbeiträgen besteht), würde das Reich nach der von Laband IV S. 514 vertretenen Ansicht, gegen deren Richtigkeit stichhaltige Bedenken nicht bestehen, berechtigt sein, auf Grund des Art. 62 Abs. 2 die Zahlung des dort bestimmten Pauschquantums von 675 ℳ jährlich für jeden Mann der jetzt bestehenden Friedens-Präsenzstärke zu fordern, da diese Zahlungspflicht der Einzelstaaten niemals aufgehoben ist und nur nicht mehr realisiert wird, weil, solange Matrikularbeiträge gezahlt werden, kein Bedarf für das Pauschquantum besteht; vgl. Art. 62 S. 595 f. Für die Einnahmen wäre also gesorgt und die Reichsverwaltung würde — tatsächlich — in die Lage versetzt sein, die Geschäfte fortzuführen und alle notwendigen und zweckmäßigen Ausgaben zu bestreiten.

Für die Ausgaben bedarf, im Gegensatz zu den Einnahmen, die Reichsverwaltung der Bewilligung durch die gesetzgebenden Faktoren. Mangels der Bewilligung würde die Reichsverwaltung darauf angewiesen sein, sie aus den ihr zur Verfügung stehenden Einnahmen auf eigene Verantwortung zu leisten. Dies entspricht nicht der Verfassung, die ein Etatsgesetz voraussetzt, und deshalb bedarf die Reichsverwaltung in solchem Falle nachträglich der Indemnität, wie in der Thronrede v. 5. Aug. 1866 für Preußen anerkannt ist; die Rechtslage ist für das Reich dieselbe. Andererseits kann die Fortführung der Geschäfte des Reichs, die unumgänglich notwendig und selbstverständlich ist, nicht als verfassungswidrig und folgeweise überhaupt nicht als rechtswidrig angesehen werden. Denn die Verfassung verbietet nach dieser Richtung nichts, weil sie für die tatsächliche Situation, die dann entsteht, überhaupt keine Vorschrift enthält; sie tritt, wenn das durch Art. 69 vorgesehene Etatsgesetz nicht zustande kommt, mit den Art. 70 und 71, welche die Verausgabung der Einnahmen nach Maßgabe des Etatsgesetzes betreffen und materiell wie formell in vollkommener Abhängigkeit von Art. 69 stehen, ipso iure außer Kraft. Daraus ist nur zu folgern, daß die an sich verantwortlichen Behörden und Beamten nicht schon deshalb haftbar werden, weil sie ohne Bewilligung der gesetzgebenden Faktoren Ausgaben bestreiten. Ohne diese Schlußfolgerung müßte die Haftbarkeit ein-

treten, ohne Rücksicht auf die Notwendigkeit und Nützlichkeit der Ausgaben. Es ist nicht notwendig, dabei die Ausgaben in solche zu unterscheiden, die zur Ausführung der bestehenden Reichsgesetze notwendig sind und solche, bei denen dies nicht der Fall ist. Die Verfassung kennt diese Unterscheidung nicht und sie ist auch undurchführbar, weil es eine große Anzahl Ausgaben gibt, die für die Existenz des Reichs unabweisbar notwendig sind und von denen man nicht sagen kann, daß sie durch die bestehenden Reichsgesetze festgelegt sind, mindestens sind sie es nicht nach der quantitativen Seite, z. B. die Ausgaben für die Armee, von der nur die Friedenspräsenz und in großen Zügen die Organisation gesetzlich bestimmt ist; auch versagt diese Unterscheidung für die Fälle, in denen für neue, mit Ausgaben verbundene Einrichtungen das Bedürfnis so elementar hervortritt, daß sie ebensowenig vermeidbar werden wie die Ausgaben zur Unterhaltung anderer längst festgelegter Einrichtungen; vgl. Zorn I S. 452 ff. A. 32, 38. Vielmehr ist es bei dem Mangel eines Etatsgesetzes Recht und Pflicht der Reichsverwaltung, unter ihrer vollen politischen und moralischen Verantwortung, die von der öffentlichen Meinung und von der Geschichte geltend gemacht wird, alle erforderlichen Ausgaben zu leisten. Allerdings ist anzunehmen, daß, wenn das Etatsgesetz nicht zustande kommt, der Dissens zwischen Bundesrat und Reichstag sich auch auf alle anderen politischen Fragen übertragen und daß damit die ganze Gesetzgebung zum Stillstand kommen wird. Wird dieser Zustand unerträglich und führen wiederholte Auflösungen nicht zum Ziel, so ist es ein Ergebnis der einfachsten und selbstverständlichen Logik, daß dann für die Verbündeten Regierungen nur noch zweierlei übrig bleibt: Nachgeben oder der Staatsstreich.

Artikel 70.

Zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben dienen zunächst die aus den Zöllen und gemeinsamen Steuern, aus dem Eisenbahn-, Post- und Telegraphenwesen sowie aus den übrigen Verwaltungszweigen fließenden gemeinschaftlichen Einnahmen. Insoweit die Ausgaben durch diese Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen, welche in Höhe des budgetmäßigen Betrags durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden. Insoweit diese Beiträge in den Überweisungen keine Deckung finden, sind sie den Bundesstaaten am Jahresschluß in dem Maße zu erstatten, als die übrigen ordentlichen Einnahmen des Reichs dessen Bedarf übersteigen.

Etwaige Überschüsse aus den Vorjahren dienen, insoweit durch das Gesetz über den Reichshaushalts-Etat nicht ein anderes bestimmt wird, zur Deckung gemeinschaftlicher außerordentlicher Ausgaben.

I. Zur Vorgeschichte des Art. 70.
II. Die Einnahmen des Reichs.
III. Die Matrikularbeiträge.
a) Ihre wirtschaftliche Bedeutung.
b) Ihre politische Bedeutung.

c) Ihre Subsidiarität.
d) Ihre Ausschreibung durch den Reichskanzler.
IV. Die Überweisungen.
V. Die Erstattung der ungedeckten Matrikularbeiträge an die Einzelstaaten.
VI. Die Verwendung der Überschüsse für die Deckung außerordentlicher Ausgaben.

I. Zur Vorgeschichte des Art. 70.

Die geltende Fassung des Art. 70 beruht auf dem Gesetz v. 14. Mai 1904 betr. Änderungen im Finanzwesen des Reichs R.G.Bl. S. 169, der sogen. Lex Stengel. Bis zu diesem Gesetz lautete Art. 70 wie folgt:

„Zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben dienen zunächst die etwaigen Überschüsse der Vorjahre sowie die aus den Zöllen, den gemeinsamen Verbrauchssteuern und aus dem Post- und Telegraphenwesen fließenden gemeinschaftlichen Einnahmen. Insoweit dieselben durch diese Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie, solange Reichssteuern nicht eingeführt sind, durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen, welche bis zur Höhe des budgetmäßigen Betrages durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden."

Gemeinsam ist der früheren und der jetzt geltenden Bestimmung also, daß zur Deckung der Ausgaben des Reichs in erster Reihe die eigenen Einnahmen des Reichs und nur subsidiär die Matrikularbeiträge verwendet werden; zu den eigenen Einnahmen wurden von jeher trotz der nach dieser Richtung nicht so klaren früheren Fassung des Art. 70 die Einnahmen aus sämtlichen Verwaltungszweigen gerechnet. Durch die neue Fassung des Art. 70 kam im wesentlichen nur hinzu die in den beiden letzten Sätzen enthaltene Bestimmung über die eventuelle Rückerstattung der durch Überweisungen nicht gedeckten Matrikularbeiträge und über die Verwendung von Überschüssen im Interesse der Schuldentilgung, nämlich zur Deckung von außerordentlichen Ausgaben, die sonst in der Regel mittels Anleihe gedeckt werden. Die Bestimmung über die Überweisungen knüpft an die Finanzreform von 1879 an. Als durch die Einführung des neuen Zolltarifs von 1879 dem Reiche erhebliche neue Einnahmen bevorstanden, entstand bei der Mehrheit des Reichstags die Besorgnis, daß seine Machtstellung durch die in Aussicht stehende finanzielle Selbständigkeit des Reichs beeinträchtigt — vgl. Art. 69 IX S. 633 f. — und der Weg zu unitarischen Bestrebungen eröffnet werden könnte; auch wollte man die Einzelstaaten an den zu erwartenden Mehrerträgen finanziell beteiligen: deshalb wurde im § 8 Abs. 1 des Zolltarifgesetzes v. 15. Juli 1879 R.G.Bl. S. 207 die sogen. Franckenstein'sche Klausel aufgenommen, derzufolge derjenige Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer, welcher die Summe von 130 Millionen Mark in einem Jahre überstieg, den einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe der Bevölkerung, mit welcher sie zu den Matrikularbeiträgen herangezogen werden, überwiesen wurde. Ferner wurde durch das Ges. v. 1. Juli 1881 R.G.Bl. S. 185 § 32 der ganze Ertrag der Reichsstempelabgaben und durch Ges. v. 24. Juni 1887 § 39 Abs. 1 die Verbrauchsabgabe vom Branntwein den Bundesstaaten überwiesen; durch das Branntweinsteuerges. v. 16. Juni 1895 Art. II § 1 R.G.Bl. S. 272 kam auch die Brennsteuer hinzu, weil sie durch dieses Gesetz in einen Zuschlag zur Verbrauchsabgabe umgewandelt wurde. Die Bestimmung des Art. 70 wurde bei diesem Verfahren formell

dadurch aufrecht erhalten, daß die Einnahmen aus den Zöllen und Steuern mit ihrem vollen Betrage im Etat nach wie vorher dem Reich als Einnahme gutgeschrieben, dafür aber unter dem Titel „Überweisungen an die Bundesstaaten" ein Ausgabeposten gebucht wurde, der die den Einzelstaaten überwiesenen Beträge enthielt, und die sich infolgedessen ergebende Differenz zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Reichs wurde durch die Matrikularbeiträge ausgeglichen. Das Ergebnis dieses Verfahrens war, daß das Reich selbst in den Jahren, in denen seine eigenen Einnahmen aus Zöllen und Steuern, zuzüglich der anderen Verwaltungseinnahmen, seinen Bedarf überstiegen, es also finanziell selbständig hätte sein können, doch darauf angewiesen war, Matrikularbeiträge in großem Umfange zu erheben, weil jährlich Hunderte von Millionen in der Form von Überweisungen für die Einzelstaaten verausgabt werden mußten. Da mit dem i. J. 1879 eingeführten Schutzzollsystem anfangs ein großer wirtschaftlicher Aufschwung verbunden war, so waren zuerst die Überweisungen höher als die Matrikularbeiträge und die Einzelstaaten haben infolge dieses Verfahrens durch eine Reihe von Jahren erhebliche Überschüsse bezogen, während für das Reich zur Befriedigung seiner finanziellen Bedürfnisse auch in diesen Jahren bedeutende Anleihen aufgenommen wurden. Später mußten Matrikularbeiträge erhoben werden, die durch Überweisungen nicht mehr gedeckt waren, und zwar geschah dies vom Jahre 1899 ab regelmäßig; bis zum Jahre 1904 mit Einschluß der durch das Etatsgesetz für 1904 geforderten Beiträge bezifferte sich die Belastung der Einzelstaaten durch ungedeckte Matrikularbeiträge auf insgesamt 120 Millionen Mark; vgl. Begründung zum Entwurf der Lex Stengel von 1904, Anlagen der 11. Leg.-Per. Sess. 1 Bd. 1 S. 45 Nr. 14.

In den Jahren 1893/94 wurden dem Reichstag zweimal Gesetzentwürfe mit der Tendenz vorgelegt, die Schwankungen im Verhältnis der Matrikularbeiträge zu den Überweisungen zu mäßigen und die Überschüsse zur Reichsschulden-Tilgung zu verwenden; vgl. die Drucksachen von 1893/94 Nr. 51 und von 1894/95 Nr. 115. Beide Entwürfe wurden abgelehnt, der erstere insbesondere, weil er im Hinblick auf die beabsichtigte Heeresverstärkung neue Verbrauchssteuern vorsah und weil eine Vermehrung der indirekten Steuern damals sachlich und zeitlich dem Reichstag nicht opportun erschien. Durch Ges. v. 16. April 1896 R.G.Bl. S. 103, das der Initiative des Reichstags entsprungen war, wurde in Verfolgung der Tendenz das Reich zu entlasten bestimmt, daß die Hälfte des Überschusses der Überweisungsbeträge über die nach dem Etat aufzubringenden Matrikularbeiträge zur Verminderung der Reichsschuld zurückbehalten und der für die Reichskasse vor der Überweisung an die Bundesstaaten nach der Franckensteinschen Klausel zurückzubehaltende Betrag auf 143 Millionen Mark erhöht wurde. Für die folgenden Jahre wurde durch Gesetze v. 24. März 1897 R.G.Bl. S. 95, v. 31. März 1898 R.G.Bl. S. 138, v. 25. März 1899 R.G.Bl. S. 189 und v. 30. März 1900 R.G.Bl. S. 173 diese Summe und der Anteil des Reichs an dem Überschuß der Überweisungen über die Matrikularbeiträge erhöht. Das letzte Gesetz kam ebenso wie die in den nächsten beiden Jahren — 1901 und 1902 — erlassenen gleichartigen Gesetze nicht mehr zur Ausführung, weil sich Überschüsse der Überweisungen über die Matrikularbeiträge nicht mehr ergaben; vgl. Laband IV S. 380 ff., Schwarz und Strutz III §§ 125 ff. S. 119 ff. Denn diese Gesetze,

die nach dem Zentrumsführer Leges Lieber genannt und je nur auf ein Jahr erlassen wurden, beruhten sämtlich auf der Voraussetzung, daß die Überweisungen die Matrikularbeiträge übersteigen würden, und wurden von selbst hinfällig, als diese Voraussetzung nicht mehr zutraf. Die Gesetze sollten verhindern, daß die Einzelstaaten zu Lasten der Vermehrung von Reichsschulden Überweisungs-Überschüsse vom Reich erhielten, andererseits sollten aber die Matrikularbeiträge auch nicht indirekt zur Tilgung von Reichsschulden verwendet werden; vielmehr sollte durch diese Gesetze die Schuldentilgung verstärkt und dadurch, daß die Finanzwirtschaft mehrerer Rechnungsjahre mit einander verbunden wurde, ein möglichst weitgehender Ausgleich zwischen Überweisungen und Matrikularbeiträgen herbeigeführt werden. Derselben Tendenz entsprach es, daß in diesen Jahren schon bei der Etatsaufstellung die möglichste Einschränkung der Spannung zwischen Überweisungen und Matrikularbeiträgen erstrebt wurde; es wurde daran festgehalten, daß bei der Aufstellung des Etats die Summe der durch Überweisungen nicht gedeckten Matrikularbeiträge auf höchstens 24 Millionen Mark zu bestimmen war. Für das Jahr 1903 ergab die Durchführung dieses Prinzips allerdings, daß der Etat bei den laufenden Ausgaben ein Defizit von 72,1 Millionen Mark aufwies, das durch eine Zuschußanleihe gedeckt wurde. Im Hinblick hierauf wurde unter d. 28. März 1903 R.G.Bl. S. 109 eine neue Lex Lieber erlassen, die insofern noch weiter als ihre Vorgängerinnen ging, als danach sämtliche Mehrerträge, die sich rechnungsmäßig aus den Überweisungen gegenüber dem Etatsanschlage ergaben, für die Jahre 1902, 1903 und nötigenfalls auch für die folgenden Jahre zur Tilgung der für 1903 erforderlichen Zuschußanleihe von 72 Millionen Mark verwendet werden mußten. Im Jahre 1904 half man sich dadurch, daß ein sehr erheblicher Ausgabenbetrag, nämlich die Kosten für die Ergänzung und Bewaffnung des Heeres mit einem Gesamtbetrage von 46 1/4 Millionen Mark einschließlich der bayrischen Quote für den Etat von 1905 in das Extraordinarium und damit auf den Weg der Anleihe verwiesen wurden, während sie nach den im Jahre 1901 aufgestellten Grundsätzen vom Ordinarium hätten getragen werden müssen; vgl. die Erklärung des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 3. Dez. 1904 St.B. 3335 B.

In allen diesen Leges Lieber lag bereits eine Reform der Franckensteinschen Klausel. Denn da sie die Überschüsse der Überweisungen oder wenigstens einen Teil davon den Einzelstaaten vorenthielten, um die Anleihen, namentlich die reinen Defizitanleihen des Reichs, die in diesem Jahre entstanden waren, zu decken, und da die in dieser Zeit aufgenommenen Anleihen des Reichs vielfach zur Deckung von Ausgaben dienten, die aus den laufenden Einnahmen hätten bestritten werden müssen, so war das Ergebnis, daß das Reich tatsächlich an den Überschüssen, die nach der Franckensteinschen Klausel den Einzelstaaten gebührten, teilnahm, und zwar — wirtschaftlich betrachtet — zur Deckung seiner laufenden Ausgaben; vgl. Schwarz und Strutz III S. 124 ff.

Klare Verhältnisse brachte erst das in Fortsetzung dieser Tendenz erlassene Gesetz betr. Änderungen im Finanzwesen des Reichs v. 14. Mai 1904 R.G.Bl. S. 164, die sogen. kleine Lex Stengel, die im § 2 die neue Fassung des Art. 70 R.V. und im § 1 die Aufhebung der Franckensteinschen Klausel bestimmte. Die Überweisungen waren nach dem Ges. v. 14. Mai 1904

in Verbindung mit § 2 des Ges. v. 3. Juni 1906 R.G.Bl. S. 621, der sogen. großen Lex Stengel, auf die Branntweinsteuer und auf den Reichsstempel für Aktien, Kuxe, Renten- und Schuldverschreibungen, Kauf- und sonstige Anschaffungsgeschäfte und Lotterielose beschränkt, während von der Erbschaftssteuer überhaupt nur zwei Drittel an das Reich abgeführt werden sollten, sodaß ein Drittel der Roheinnahme den Einzelstaaten blieb; für eine Übergangsperiode die sich bis zum Schluß des Rechnungsjahres 1910 erstreckt, ist den Einzelstaaten, die bereits früher die Erbschaftssteuer eingeführt hatten, ein gewisser Ertrag garantiert. Dieser Rechtszustand wurde durch die Finanzreform von 1909 nochmals — jedoch nicht wesentlich — dadurch geändert, daß die Überweisungen auf die Branntweinsteuer eingeschränkt wurden, während sie für die Stempelabgaben ganz in Wegfall kamen. Die Branntweinsteuer ist durch die Finanzreform von 1909 derartig erhöht, daß der Gesamtbetrag der Überweisungen kaum geringer werden wird, als er bisher war. Außerdem ist seit der Finanzreform von 1909 der Anteil des Reichs an der Erbschaftssteuer auf $^3/_4$ erhöht. Die Zölle und alle anderen Abgaben, desgleichen die Einnahmen aus den eigenen Verwaltungszweigen des Reichs und die Einnahmen aus der Militärverwaltung bleiben seit 1904 dem Reich und dienen in erster Reihe zur Deckung der gemeinschaftlichen ordentlichen Ausgaben. Wenn sie nicht ausreichen, werden Matrikularbeiträge nach den durch Art. 70 bestimmten Grundsätzen erhoben. Soweit die Matrikularbeiträge durch die Überweisungen nicht gedeckt sind, werden sie am Jahresschluß zurückgezahlt, falls sich bei Berechnung der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben des Reichs ein Überschuß ergibt. Nach § 3 des Ges. v. 3. Juni 1906 wurden die ungedeckten Matrikularbeiträge, soweit sie höher waren, als der mit 40 ℳ auf den Kopf der Bevölkerung berechnete Betrag (Anknüpfung an die 24 Millionen der Leges Lieber) zunächst nicht erhoben, sondern es wurde das tatsächliche Ergebnis der Rechnung abgewartet. Ergab sich auch dann noch ein höherer Fehlbetrag, als die 40 ℳ auf den Kopf der Bevölkerung betragende Normalsumme, so wurden sie den Einzelstaaten zwar nicht erlassen, aber die Erhebung wurde bis zum Juli des drittfolgenden Rechnungsjahres aufgeschoben, sodaß den Einzelstaaten ein bestimmter Zeitraum offenstand, um sich mit ihrer Finanzwirtschaft auf die Mehrausgabe einzurichten. Andererseits blieb den Einzelstaaten der volle Mehrertrag der Überweisungen, wenn sich ein solcher ergab.

Die Wirkungen dieser Reformgesetzgebung von 1904 und 1906 waren zu Gunsten der Einzelstaaten so belangreich, daß z. B. i. J. 1906, nachdem das Rechnungsjahr 1905 namentlich an Zöllen gegenüber dem Etatssoll bedeutende Mehreinnahmen ergeben hatte, es hierdurch in Verbindung mit einigen anderen Überschüssen möglich wurde, die Bundesstaaten nicht nur von den ihnen für die Rechnungsjahre 1904 und 1905 einstweilen gestundeten Matrikularbeiträgen in Gesamthöhe von $71^1/_2$ Millionen Mark endgültig zu entlasten, sondern es konnten ihnen sogar von den für 1905 bereits bezahlten, durch Überweisungen nicht gedeckten Matrikularbeiträgen gemäß § 2 des Ges. v. 1904 ein Teilbetrag von 6 Millionen Mark zurückerstattet werden; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 25. Febr. 1907 St.B. 10. Die Finanzreform von 1909 brachte keinen Fortschritt auf

diesem Wege. Die Verbündeten Regierungen schlugen zwar vor, daß der Höchstetat der durch Überweisungen nicht gedeckten Matrikularbeiträge für fünfjährige Perioden im voraus durch Festsetzung eines Maximums — zunächst 80 ℳ für den Kopf, also etwa 50 Millionen — begrenzt werden sollte, doch wurde dies vom Reichstag abgelehnt; gleichzeitig wurde § 3 des Ges. v. 3. Juni 1906 betr. die Stundung des 40 ℳ auf den Kopf übersteigenden Betrages der ungedeckten Matrikularbeiträge aufgehoben. Die Aufhebung dieser Bestimmung war von den Verbündeten Regierungen beantragt, aber nur in Konsequenz ihres Vorschlages, der bezweckte, die einen gewissen Höchstbetrag übersteigenden Matrikularbeiträge überhaupt zu beseitigen. Bei dieser Regelung war die Vorschrift des § 3 des Ges. v. 3. Juni 1906 gegenstandslos, ohne diese Regelung behielt sie ihren alten Wert und es ging durch die Aufhebung des § 3 den Einzelstaaten der durch die Finanzreform von 1906 errungene Vorteil, daß sie für die Übernahme des Mehrbetrages der ungedeckten Matrikularbeiträge einen erheblichen Zeitraum gewannen, wieder verloren. Im übrigen ist die Vorschrift des Art. 70 Abs. 2 unberührt geblieben, wonach der volle Mehrertrag der Überweisungen, wenn sich ein solcher ergibt, den Einzelstaaten bleibt, während ein Überschuß, der bei gedeckten Matrikularbeiträgen aus den reichseigenen Einnahmen der Vorjahre hervorgeht, zur Deckung von außerordentlichen Ausgaben zu verwenden ist, sofern nicht das Etatsgesetz etwas anderes bestimmt.

Einen unzweifelhaften finanzpolitischen Fortschritt ergab dagegen die Finanzreform dadurch, daß sie — im Hinblick auf die erhebliche Vermehrung der eigenen Einnahmen des Reichs an indirekten Steuern und Zöllen — eine wirksame Schuldentilgung vorschrieb; vgl. Art. 73.

II. Die Einnahmen des Reichs.

Die gemeinschaftlichen Einnahmen des Reichs bestehen, abgesehen von den Matrikularbeiträgen, überwiegend aus den Zöllen und indirekten Steuern, die teils durch Art. 35, teils durch die spätere Reichsgesetzgebung dem Reiche zugewiesen und bei Art. 35 einzeln aufgeführt sind. Daß das Wort „Verbrauchssteuern" in der neuen Fassung des Art. 70 durch „Steuern" ersetzt ist, beruht darauf, daß nicht alle nachträglich eingeführten Steuern, ungeachtet ihrer Eigenschaft als indirekte Steuern, als Verbrauchssteuern bezeichnet werden können, z. B. die Stempelabgaben und die Erbschaftssteuer. Daneben kommen die Einnahmen aus den wirtschaftlichen Betrieben des Reichs, namentlich aus der Post und Telegraphie, den Reichs-Eisenbahnen, dem Nord-Ostseekanal, der Reichsdruckerei, dem Anteil an dem Reingewinn der Reichsbank, ferner die Gebühren, die für Akte der Reichsbehörden gezahlt werden — Gerichtskosten bei dem Reichsgericht, Patentgebühren, Konsulatsgebühren und dergl. — uud einige kleinere Verwaltungseinnahmen in Betracht.

Von der Regel der Gemeinschaft dieser Einnahmen bestehen folgende Ausnahmen:

1. Bayern, Württemberg, Baden und Elsaß-Lothringen sind an der Brausteuer, der Übergangsabgabe für Bier und den anstelle dieser Steuern von den Zollausschlüssen zu entrichtenden Aversa unbeteiligt;

2. Bayern und Württemberg sind ferner an den Überschüssen der Post und Telegraphie unbeteiligt;

3. Bayern ist endlich an den Einnahmen der Militärverwaltung und an den Erträgen des allgemeinen Militärpensionsfonds nicht beteiligt, und zwar wegen der finanziellen Selbständigkeit seiner Militärverwaltung.

Diese Ausschlüsse werden auch auf die Überschüsse aus den Vorjahren übertragen, sodaß z. B. Bayern, Württemberg, Baden und Elsaß-Lothringen an den Überschüssen der Brausteuer keinen Anteil haben; vgl. Laband IV S. 383 f., Meyer § 208 S. 774.

Die Finanzwirtschaft des Reichs ist dadurch charakterisiert, daß die Hauptquelle der Einnahmen von den Zöllen und indirekten Steuern gebildet wird. Bei den Zöllen wie bei den Steuern ergibt sich wiederum der größere Teil des Ertrages aus solchen, die den Massenverbrauch dort treffen, wo ein gewisser Luxus zum Ausdruck kommt oder es sich mindestens nicht um absolut unentbehrliche Gegenstände handelt (Ausnahmen: Salz und Zündhölzer). Diese auch bei den neueren Steuergesetzen im allgemeinen festgehaltene Regel entspricht dem Programm des Fürsten Bismarck, der als Objekte für Steuern und Finanzzölle namentlich empfahl: Tabak, Branntwein, Bier, Wein, Zucker, Kaffee, ferner Petroleum und im Zusammenhang damit Gas, außerdem Reichsstempelabgaben; vgl. die Ausführungen in den Reichstagssitzungen v. 22. Nov. 1875 und 10. März 1877, das Schreiben an den Finanzminister Camphausen v. 13. Febr. 1877, v. Poschinger Aktenstücke I S. 71, 119; II S. 249, Koch in Hirth's Annalen 1901 S. 881. Wenngleich das Reich bei seiner Zoll- und Steuergesetzgebung auch wirtschaftspolitische Zwecke verfolgt und die Zölle zum Teil der Tendenz dienen, gewisse Wirtschaftszweige des Inlands gegen ausländische Konkurrenz zu schützen, während die Steuern zum Teil ein Korrektiv unerwünschter Vorgänge des Wirtschaftslebens bilden sollen, muß doch, um den notwendigen finanziellen Erfolg zu erzielen, und weil das Reich, nachdem die Einzelstaaten sich die direkten Steuern vorbehalten haben, auf indirekte Steuern angewiesen ist (vgl. Art. 4 Ziff. 2 S. 143 ff.), die Besteuerung des Massenkonsums im Vordergrunde stehen. Dabei ist zu bemerken, daß die formell nicht aufgehobene Bestimmung des § 6 des Flottengesetzes v. 14. Juni 1900 R.G.Bl. S. 255 (vgl. Art. 53 I S. 558 f.) der Ausbildung dieses Steuersystems keineswegs im Wege steht. Die Bestimmung war von Anfang an ohne praktische Bedeutung, weil sie die Erhöhung und Vermehrung der indirekten, den Massenverbrauch belastenden Abgaben nur für die Deckung der einen gewissen Betrag übersteigenden Ausgaben des ordentlichen Etats der Marineverwaltung verbietet, während es praktisch ausgeschlossen ist, daß der stetig zunehmende finanzielle Mehrbedarf des Reichs allein auf die Kosten des ordentlichen Etats der Marineverwaltung zurückzuführen ist.

III. Die Matrikularbeiträge.

a) Ihre wirtschaftliche Bedeutung.

Es ist allseitig anerkannt, daß unter wirtschafts- und finanzpolitischem Gesichtspunkte die Matrikularbeiträge eine unvollkommene Einrichtung bilden. Sie belasten alle Bundesstaaten nach demselben Maßstab der Bevölkerungsziffer, obgleich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Einzelstaaten sehr verschieden ist. Es liegt keine ausreichende Abhülfe darin, daß es den

Einzelstaaten überlassen bleibt, die auf sie entfallende Quote zusammen mit ihren anderen Ausgaben in ihrem Landesetat unter möglichster Berücksichtigung der verschiedenen Leistungsfähigkeit der einzelnen sozialen Klassen ihres Staatsgebiets durch eine diesem Zwecke dienende Steuerpolitik zu verteilen. Denn dadurch wird der Übelstand nicht beseitigt, daß das bestehende System der Matrikularbeiträge der Verschiedenartigkeit der Leistungsfähigkeit nicht Rechnung trägt, welche die Einzelstaaten in ihrer Totalität aufweisen. Das System ist unter diesem Gesichtspunkt von Anfang an angefochten worden; vgl. die Ausführungen des Abg. Miquel in der Sitzung des konst. Reichstags v. 9. März 1867 St.B. 114, ferner Fürst Bismarck, der stets ein Gegner der Matrikularbeiträge war und sie nur als provisorische Einrichtung gelten lassen wollte, in einem vertraulichen Erlaß v. 18. Okt 1867; Fürst Bismarck erklärte schon damals, „daß die Deckung der Bundesausgaben durch Bundessteuern bis zu voller Beseitigung der regelmäßigen Matrikularumlagen das zu erstrebende Ziel der norddeutschen Bundespolitik sein müsse"; vgl. v. Poschinger Aktenstücke I S. 119, ferner Fürst Bismarck in dem vorerwähnten Schreiben an den Finanzminister Camphausen v. 13. Febr. 1877, sowie in der Reichstagssitzung v. 22. Nov. 1875 St.B. 249 und v. 9. Juli 1879 St.B. 2180. Seidem die Überweisungen bestehen, kann, wie Fürst Bismarck in der letztgenannten Sitzung St.B. 2194 hervorgehoben hat, diese Kritik nur noch auf die ungedeckten Matrikularbeiträge bezogen werden, weil darin, daß die Überweisungen nach demselben Maßstabe verteilt werden, ein Korrektiv für die ungleichmäßige Belastung durch die Matrikularbeiträge liegt. Was die in der Kritik ebenfalls öfters hervorgehobene Ungleichmäßigkeit ihres Umfangs betrifft, die nicht vorauszusehen ist und den Einzelstaaten die Aufstellung des Budgets allerdings sehr erschwert, so war nach § 3 des Ges. v. 3. Juni 1906 R.G.Bl. S. 621 durch die Stundung des über den Normalbetrag von 40 ℳ für den Kopf der Bevölkerung hinausgehenden Überschusses bis zum dritten Jahre eine erhebliche Erleichterung gewährt; der Umfang der finanziellen Last wurde dadurch nicht geringer, aber das Moment des Nichtvorhergesehenen, das früher namentlich die weniger leistungsfähigen Einzelstaaten bei den ungedeckten Matrikularbeiträgen gerade in den Jahren, in denen die Staatseinnahmen auch bei den Einzelstaaten zurückgingen, hart betroffen hat, war dadurch ausgeschaltet. Durch die Finanzreform von 1909 ist dieser Vorteil wieder verloren gegangen, und bestehen bleibt auch nach wie vorher der Nachteil der Ungleichmäßigkeit der Verteilung zwischen den einzelnen Staaten. Diese Ungleichmäßigkeit ist nicht so leicht zu beseitigen. Es ist eine sogen. „Veredelung" vorgeschlagen worden nach der Richtung, daß die Verteilung nach dem Maßstabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stattfinden solle. Aber die Frage, wie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu ermitteln sei, bleibt offen. Ob die Statistik, welche die Erbschaftssteuer liefern kann, nachdem sie längere Zeit in Kraft gewesen ist, hierzu ausreichen wird, ist zweifelhaft. Auch müßte bei einer Reform von demselben Standpunkt finanzieller Gerechtigkeit in Betracht gezogen werden, in welchem Verhältnis die bereits von den Einzelstaaten erhobenen direkten Steuern zu dem Grad von Wohlhabenheit stehen, den ihre Bevölkerung erreicht hat; vgl. die Denkschrift zur Finanzreform von 1909 Drucks. der 12. Leg.-Per. Nr. 992 S. 26. Ferner ist zu berücksichtigen, daß die Überweisungen jetzt nach demselben Maßstabe verteilt

werden. Würde die Verteilung der Matrikularbeiträge in dem erstrebten Sinne geändert, so könnte dasselbe System unmöglich für die Verteilung der Überweisungen angewendet werden, weil sonst die leistungsfähigsten Staaten die größten Beträge bei den Überweisungen erhielten; vgl. die Erklärung des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 9. Dez. 1903 St.B. 19 und in der Reichstagskommission für den Reichshaushaltsetat nach dem Bericht v. 5. Mai 1904 Anlagen der 11. Leg.-Per. Sess. 1 Bd. 3 S. 2335 sowie in der Reichstagssitzung v. 3. Dez. 1907 St.B. 2017 A. Würden aber die Überweisungen nach dem Maßstabe der Leistungsfähigkeit im entgegengesetzten Sinne wie die Matrikularbeiträge verteilt werden, so wäre zwar die Belastung der Einzelstaaten nach der Skala ihrer Leistungsfähigkeit wirkungsvoll abgestuft, aber es würde geradezu darauf hinauslaufen, daß die wirtschaftlich schwächeren Staaten von den wirtschaftlich stärkeren alimentiert würden und dies wäre ein Eingriff in die naturgemäße Freiheit der wirtschaftlichen Entwicklung, der schon bei den Individuen innerhalb des Staates nicht bedenkenfrei, von einem selbständigen Staatswesen gegen das andere gerichtet aber ein doppelt bedenkliches Novum wäre. Staatsrechtlich würden übrigens diejenigen Einzelstaaten, die durch einen solchen Verteilungsmodus benachteiligt wären, unter dem Gesichtspunkt des Art. 78 Abs. 2 R.V. eine derartige Änderung der Verfassung nicht abweisen können. Denn da die bisher geltende Verteilung der Matrikularbeiträge nach einem für alle Einzelstaaten geltenden einheitlichen Gesichtspunkt stattgefunden hat, so wäre der Schluß nicht gerechtfertigt, daß durch das geltende System bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit im Sinne des Art. 78 Abs. 2 R.V. festgestellt sind; es würden also nach Art. 78 Abs. 1 zur Ablehnung 14 Stimmen im Bundesrat erforderlich sein; vgl. Laband I S. 104 f. Die beste Reform wäre es, wenn das Reich, dessen eigene Einnahmequellen, namentlich die indirekten Steuern, sehr ergiebig sein könnten, finanziell so selbständig wäre, daß ungedeckte Matrikularbeiträge überhaupt nicht erhoben zu werden brauchten. Nur daran, d. h. an die wirtschaftliche Beseitigung der Matrikularbeiträge, hat Fürst Bismarck gedacht, nicht an ihre „Veredelung"; vgl. die Reichstagsrede v. 22. Nov. 1875 St.B. 249, wo der Neuschaffung von indirekten Reichssteuern im Gegensatz zu den Matrikularbeiträgen als einer der Befestigung des Reichs dienenden Vermehrung der gemeinsamen Einrichtungen gedacht ist. Zu berücksichtigen ist auch, daß mindestens ein erheblicher Teil der indirekten Reichssteuern, z. B. Stempelabgaben, Erbschaftssteuer überwiegend von den besitzenden Klassen getragen werden und daß darin mittelbar eine höhere Belastung der leistungsfähigeren Staaten liegt; vgl. die Erklärung des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 6. Dez. 1905 St.B. 132 A.

Bei dem bestehenden System der Verteilung ist nach einem Bundesratsbeschluß v. 28. März 1882, durch den ein bereits i. J. 1874 unter Billigung des Reichstags gefaßter Beschluß erneuert wurde, für die definitive Verteilung der Matrikularbeiträge und für die definitive Verteilung der Überweisungen die Kopfzahl der ortsanwesenden Bevölkerung — ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit — maßgebend; vgl. Laband IV S. 479. Hierin liegt nur eine Ausführungsvorschrift zum Art. 70, da dort über die Feststellung der Bevölkerungsziffer nichts bestimmt ist.

b) Die politische Bedeutung der Matrikularbeiträge.

Das Reich ist zwar, da seine eigenen Einnahmen zur Bestreitung der Ausgaben nicht zureichen, im Verhältnis zu den Einzelstaaten finanziell nicht selbständig, aber bei genauer Anwendung des Art. 70 kennt das Reich kein Defizit: denn soweit seine finanziellen Mittel nicht zureichen, sind nach Art. 70 die Einzelstaaten zahlungspflichtig; vgl. die Erklärungen des Fürsten Bismarck in den Reichstagssitzungen v. 10. März 1877 St.B. 72 und v. 1. Dez. 1884 St.B. 143. Hierbei kommt in Betracht, daß nach Art. 73 R.V. auch in Fällen eines außerordentlichen Bedürfnisses, also für das Extraordinarium eine Anleihe zwar aufgenommen werden kann, aber nicht aufgenommen werden muß. Denn verfassungsgemäß würde das Reich auch für diese Bedürfnisse die Deckung durch Matrikularbeiträge fordern können. Durch die neue Fassung des Art. 70 ist diese Rechtslage nur so weit geändert, daß nach Art. 70 Abs. 2 für das Extraordinarium in erster Reihe etwaige Überschüsse aus den Vorjahren verwendet werden müssen; damit ist die Verwendung ungedeckter Matrikularbeiträge für das Extraordinarium nur solange ausgeschlossen, als Überschüsse aus den Vorjahren vorhanden sind. Natürlich wäre eine Belastung der Einzelstaaten mit ungedeckten Matrikularbeiträgen zur Bestreitung des Extraordinariums unbillig und praktisch ist sie so gut wie ausgeschlossen, aber staatsrechtlich bleibt sie möglich und deshalb ist das Bismarcksche Wort, daß das Reich kein Defizit haben kann, auch in Ansehung des Extraordinariums richtig. Politisch ist dies bedeutungsvoll, weil die Verbündeten Regierungen im Hinblick auf die theoretische Unbegrenztheit der Matrikularbeiträge nie darauf angewiesen sind, um jeden Preis neue Steuerbewilligungen oder Anleihen beim Reichstage durchsetzen zu müssen; sie können äußersten Falls stets auf die Matrikularbeiträge zurückgehen.

Die konstitutionelle Bedeutung der Matrikularbeiträge für die Machtstellung des Reichstags darf nicht überschätzt werden. Die Frage wurde namentlich bei der Einführung der Franckensteinschen Klausel im Reichstag viel erörtert; man ging davon aus, daß die anderen Einnahmen des Reichs durch die Gesetzgebung festständen, die Matrikularbeiträge aber alljährlich bewilligt werden müßten und daß deshalb nur in den Matrikularbeiträgen ein Einnahmebewilligungsrecht des Reichstags zum Ausdruck käme, das verloren gehen würde, wenn infolge der Mehreinnahmen, die damals in Aussicht standen, das Bedürfnis nach Matrikularbeiträgen aufhören würde. Es ist nicht zu bestreiten, daß die Franckensteinsche Klausel, deren Prinzip in nur quantitativ verminderten Grade auch jetzt noch aufrecht erhalten ist, an sich geeignet ist, gegenüber den vermehrten Reichseinnahmen in konstitutioneller Hinsicht den status quo ante aufrecht zu erhalten; vgl. Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 9. Juli 1879 St.B. 2194. Freilich gilt dies mehr formell als materiell, da, wenn der Reichstag erst die Ausgaben bewilligt hat, die Bewilligung der Matrikularbeiträge nichts als ein Rechenexempel ist; vgl. Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 15. Juli 1879 St.B. 2193, Abg. Bassermann in der Reichstagssitzung v. 10. Jan. 1902 St.B. 3257 B, Laband IV S. 477 A. 2, v. Seydel S. 390 und oben Art. 69 S. 632 f. (Auch für den Fall des Scheiterns des Etatsgesetzes kommt den Matrikularbeiträgen eine besondere konstitutionelle Bedeutung nicht zu, vgl.

Art. 69 X S. 637). Ferner war die Anschauung maßgebend, daß ohne das Franckensteinsche System die Reichsverwaltung mit ihren eigenen Einnahmen im Überschuß sich befinden würde und daß es schwer sei, Ausgaben zu verweigern, wenn die Mittel zu ihrer Bestreitung in den eigenen Einnahmen des Reichs gegeben seien. Richtig ist allerdings, daß die Position für die Ablehnung von Ausgaben stärker ist, wenn die gesetzgebenden Faktoren in der Lage sind darauf hinzuweisen, daß ohne Inanspruchnahme der Einzelstaaten die Ausgabe nicht geleistet werden kann. Aber um dem Bundesrat und Reichstag dieses Argument zu geben, ist es keineswegs nötig, daß das Finanzsystem des Reichs auf ungedeckte Matrikularbeiträge zugeschnitten ist; vgl. den Bericht der Reichskommission für den Reichshaushalt v. 5. Mai 1904 Anl. der 11. Leg.-Per. Sess. 1 Bd. 3 S. 2342. Auch wenn nur Matrikularbeiträge erhoben werden, die durch die Überweisungen gedeckt sind, behalten die Einzelstaaten das fiskalische Interesse an sparsamer Wirtschaft im Reich, weil wenn im Reich zu viel ausgegeben wird, es ihnen an Überweisungen verloren geht. Ferner bedarf der Reichstag, um bei der Ablehnung von Ausgaben nicht den Einwand zu hören, daß die Mittel dazu in den ordentlichen Einnahmen des Reichs vorhanden seien, nicht eines Matrikularumlagen- und Überweisungssystems in dem Umfange, wie es früher durch die Franckensteinsche Klausel in Verbindung mit dem Branntweinsteuer- und Stempelgesetz eingerichtet war; ehe dieses System durch die Gesetze von 1904 und 1909 eingeschränkt wurde, waren Matrikularbeiträge und Überweisungen auf über eine halbe Milliarde Mark für ein Etatsjahr gestiegen, die zwecklos in den Büchern hin- und hergeschoben wurden und höchstens dazu dienten den Reichsetat zu verdunkeln; vgl. die Erklärung des Staatssekretär des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 9. Dez. 1903 St.B. 19. Seit dem Gesetz von 1904 sind die Überweisungen auf die Branntweinsteuer (Verbrauchsabgabe und Materialsteuer) sowie auf die Reichsstempelabgaben von Aktien, Kuxen, Renten- und Schuldverschreibungen, Kauf- und sonstigen Anschaffungsgeschäften und Lotterielosen und seit dem Gesetz von 1909 nur auf die Branntweinsteuer beschränkt; die Einschränkung von 1909 wurde durch die Erhöhung der Branntweinsteuer ausgeglichen. Es handelt sich noch um etwa 200 Millionen jährlich; gegenüber dieser Summe sind die Abstriche, die der Reichstag an dem ordentlichen Etat vorzunehmen pflegt, sehr gering; sie betrugen nach einer der Reichstagskommission für den Reichshaushalt laut derem Bericht v. 5. Mai 1904 vorgelegten, bis auf das Etatsjahr 1880/81, zurückreichenden Zusammenstellung 6½ Millionen Mark für den Jahresdurchschnitt, wobei die Abstriche der fortdauernden und einmaligen Ausgaben des ordentlichen Etats — nur um diesen handelt es sich — zusammengerechnet sind; vgl. Anl. der 11. Leg.-Per. Sess. 1 Bd. 3 S. 2340 und die Ausführungen des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 11. Dez. 1904 St.B. 95 sowie des Finanzministers Frhr. v. Rheinbaben in der folgenden Sitzung St.B. 114.

Auch die im § 3 des Ges. v. 21. Juni 1906 vorgesehene Stundung der ungedeckten Matrikularbeiträge berührte deren konstitutionelle Bedeutung nicht; sie war nichts als eine einfache Rücksichtnahme auf die Einzelstaaten, namentlich auf die finanziell weniger leistungsfähigen unter ihnen; ihr Budget sollte vor plötzlichen Schwankungen, wie sie sich aus dem unvorher-

gesehenen Erfordernis ungedeckter Matrikularbeiträge ergeben, möglichst bewahrt werden; vgl. die Erklärung des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 12. Dez. 1905 St.B. 260. Dazu kam die Chance, daß das Reich in der Zwischenzeit bessere Einnahmen erzielt, deren Mehrertrag zur Herabsetzung der ungedeckten Matrikularbeiträge benutzt werden kann.

Auch die Stellung der Reichsfinanzverwaltung wurde dadurch gestärkt, weil sie gegenüber den Ansprüchen der Ressorts unter Umständen geltend machen konnte, daß ihr bereite Mittel nicht mehr zur Verfügung standen; denn die Matrikularbeiträge, die früher wie jetzt (seit der Finanzreform von 1909) in einem gesetzlich nicht begrenzten Umfange jederzeit zu Gebote stehen, stellten unter der Herrschaft dieser Maßregel nur noch in Höhe einer bestimmten Summe bereite Mittel des Reichs dar. Sollte die Finanzreform von 1909 die auf ihre Ergiebigkeit gesetzten Erwartungen nicht erfüllen und das Reich wieder genötigt sein — im Hinblick auch auf die gesetzlich vorgeschriebene Schuldentilgung — zu ungedeckten Matrikularbeiträgen von erheblichem Umfang seine Zuflucht zu nehmen, so wird man vielleicht auf diese aufgehobene Bestimmung des § 3 des Ges. v. 3. Juni 1906 wieder zurückkommen müssen.

c) Die Subsidiarität der Matrikularbeiträge.

Von der Subsidiarität der Matrikularbeiträge ist zu unterscheiden der provisorische Charakter, den sie bis zum Reformgesetz von 1904 hatten. Art. 70 in seiner früheren Fassung enthielt nämlich die auf Antrag des Abg. Miquel im konst. Reichstag aufgenommene Klausel, daß die Matrikularbeiträge erhoben werden sollten, „solange Reichssteuern nicht eingeführt sind". Es sollte darin die Tendenz zum Ausdruck kommen, daß das Reich sich möglichst bald durch ausreichende Steuererhebung von den Einzelstaaten finanziell selbständig machen und daß dann die Matrikularbeiträge aufgehoben werden sollten. Wörtlich genommen hatte die Klausel schon damals keinen Sinn, denn tatsächlich ist das Reich bereits bei seiner Begründung mit den im Art. 35 bezeichneten Steuern ausgestattet worden, wenn auch nicht in einem Maße, daß es möglich gewesen wäre von der Erhebung der Matrikularbeiträge Abstand zu nehmen. In der neuen Fassung des Art. 70 ist die Klausel mit Recht gestrichen worden, denn da auch bei dieser Gelegenheit die Matrikularbeiträge nicht beseitigt wurden, hatte es keinen Zweck, sie durch die Verfassung noch länger als provisorisch zu bezeichnen, während sie tatsächlich bei dieser Finanzreform nicht als provisorische, sondern als endgültige Einrichtung in Aussicht genommen wurden; vgl. die Erklärung des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 7. Mai 1904 St.B. 2760.

Der subsidiäre Charakter der Matrikularbeiträge ist bestehen geblieben, d. h. es werden Matrikularbeiträge jetzt wie früher nur soweit erhoben, als die eigenen Einnahmen des Reichs unzulänglich sind. Aber durch das Gesetz von 1904 ist nach dieser Richtung noch zwischen gedeckten und ungedeckten Matrikularbeiträgen abgestuft. Die Subsidiarität der letzteren reicht insofern weiter, als die Überschüsse aus dem abgelaufenen Etatsjahre dazu verwendet werden müssen, den Einzelstaaten für die ungedeckten Matrikularbeiträge Ersatz zu geben.

Die Matrikular-Zuschußpflicht der Einzelstaaten erstreckt sich auf das Ordinarium und auf das Extraordinarium verfassungsrechtlich in gleicher Weise, abgesehen davon, daß nach der auf dem Ges. v. 1904 beruhenden Bestimmung des Art. 70 Abs. 2 etwaige Überschüsse aus den Vorjahren zur Deckung des Extraordinariums verwendet werden müssen, wenn das Etatsgesetz nichts anderes bestimmt. Dadurch wird das Extraordinarium entlastet und mittelbar auch die Matrikularbeitragspflicht ermäßigt. Tatsächlich wird mit Rücksicht auf die Finanzlage des Reichs das Extraordinarium, soweit ihm nicht kraft Gesetzes besondere Fonds, z. B. Erträge für veräußerte Grundstücke des Reichs zustatten kommen, regelmäßig aus Anleihen bestritten. Doch ist dies keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit, da im Art. 73 R.V. der Weg der Reichsanleihe für die Fälle eines „außerordentlichen Bedürfnisses" — ein Begriff, der keinesfalls weiter reicht als der des Extraordinariums — durch das Wort „kann" nur fakultativ zugelassen ist. In dem für die Neufassung des Art. 70 vorgelegten Regierungsentwurf des Gesetzes von 1904 lautete der Eingang des 1. Satzes: „Zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen ordentlichen Ausgaben" . . . Das Wort „ordentliche" wurde vom Reichstag bei der Kommissionsberatung gestrichen. Der Staatssekretär des Reichsschatzamts hob wiederholt hervor, daß diese Streichung keine sachliche, sondern nur redaktionelle Bedeutung haben könne, das Wort sollte nur den Gegenstand zu den im Abs. 2 des Art. 70 behandelten „außerordentlichen" Ausgaben bezeichnen; vgl. Reichstagssitzung v. 7. Mai 1904 St.B. 2760 und Kommissionsbericht v. 5. Mai 1904 Anl. der 11. Leg.-Per. Sess. 1 Bd. 3 S. 2345. Daraus ist nichts gegen die hier vertretene Ansicht zu schließen. Auch die Fassung des Regierungsentwurfs hätte nicht die Folge haben können, die Matrikularpflicht für außerordentliche Ausgaben auszuschließen. Denn dann wäre auch die Verwendung der im 1. Satz des Art. 70 bezeichneten eigenen Einnahmen des Reichs für diesen Zweck ausgeschlossen gewesen, eine Konsequenz, die gewiß nicht im Willen der Reichsverwaltung lag, und andererseits hätte sich eine Unstimmigkeit zu Art. 73 ergeben, wo der Weg der Anleihe nur als fakultativ bezeichnet ist. Es hat sich also insofern die Rechtslage gegen früher nicht geändert. Wenn der Frhr. v. Stengel als Bundesratsbevollmächtigter für Bayern diesen Standpunkt auch für die frühere Rechtslage in der Reichstagssitzung v. 21. März 1901 St.B. 2109 bestritten hat, so können seine Ausführungen nur auf die tatsächliche Praxis, nicht auf die verfassungsmäßige Rechtslage bezogen werden; übrigens hat auch er nach dem Bericht der Reichstagskommission für den Reichshaushaltsetat v. 5. Mai 1904 Anl. der 11. Leg.-Per. Sess. 1 Bd. 3 S. 2345 anerkannt, daß die Deckung außerordentlicher Ausgaben durch Einnahmen des ordentlichen Etats möglich und tatsächlich schon geschehen sei, da durch Abstriche ersparte Summen als Zuschuß zu den außerordentlichen Ausgaben eingestellt wurden.

d) **Die Ausschreibung der Matrikularbeiträge durch den Reichskanzler.**

Die Bestimmung über die Ausschreibung der Matrikularbeiträge durch den Reichskanzler unter Einschränkung auf den budgetmäßigen Betrag bedeutet, daß, ungeachtet der durch Art. 70 begründeten Verpflichtung der Einzelstaaten, das ganze nach Verwendung der eigenen Einnahmen des Reichs übrig bleibende Defizit zu decken, die Matrikularbeiträge nur in der

Höhe, in der sie durch das Budget festgestellt sind, ausgeschrieben werden dürfen, nicht in der Höhe, in der sie zur Deckung der Ausgaben tatsächlich erforderlich sind; die Ausschreibung kann bald nach Feststellung des Etats erfolgen; vgl. die Erklärung des Finanzministers Frhr. v. d. Heydt in der Sitzung des konst. Reichstags v. 8. April 1867 St.B. 635.

Stellt sich der Voranschlag als zu hoch heraus, so wurden bis zum J. 1904 die Überschüsse, ohne Rücksicht darauf, ob sie aus den eigenen Einnahmen des Reichs oder aus den Matrikularbeiträgen stammten, in den Etat des nächsten oder übernächsten Jahres als Einnahmen eingestellt und dienten deshalb zu einer entsprechenden Verminderung der Matrikularbeiträge in den folgenden Jahren. Seit dem Gesetz v. 1904 haben bezüglich der ungedeckten Matrikularbeiträge die Einzelstaaten einen Anspruch darauf, daß ihnen die Überschüsse in Höhe der ungedeckten Beiträge herausgezahlt werden.

Soweit der Voranschlag der Matrikularbeiträge zu niedrig war, bleiben die Einzelstaaten zur Nachzahlung verpflichtet, weil sich ihre Deckungspflicht auf das ganze — effektiv vorhandene — Defizit erstreckt. Jedoch dürfen gemäß Art. 70 die Nachschüsse nur auf Grund eines im Wege des Budgets festgestellten Gesetzes ausgeschrieben werden, wie i. J. 1868 anläßlich eines praktischen Falls anerkannnt wurde; vgl. Hirth's Annalen 1869 S. 274 ff. Deshalb bleibt nur übrig, den Etat nachträglich zu ändern oder den Fehlbetrag als Ausgabe in den Etat des nächsten oder übernächsten Jahres einzustellen; vgl. Laband IV S. 474 f., 494.

IV. Die Überweisungen.

Die Überweisungen bestehen jetzt nur noch in der Branntweinsteuer. Bei den Verhandlungen über die Franckensteinsche Klausel wurde von deren Urheber die Summe von 40 Millionen als derjenige Betrag bezeichnet, der zur Überweisung genüge, um dem Reichstag ein hinreichendes „Einnahmebewilligungsrecht" zu gewähren. Die Branntweinsteuer wird durch ihre Erhöhung etwa das Fünffache dieses Betrages ergeben. Für die Wahl der Branntweinsteuer als Überweisungssteuer war die Erwägung maßgebend, daß gerade diese Steuer ziemlich gleichmäßige Erträge lieferte, sodaß vermieden werden konnte, was zu vermeiden der wesentliche Zweck der Reform war: die Budgets der Einzelstaaten mit solchen Schwankungen zu belasten, wie sie die Erträge der Zölle und der meisten anderen Steuern boten, je nachdem das Wirtschaftsjahr gut oder schlecht war. Unter diesem Gesichtspunkt wollten die Verbündeten Regierungen schon i. J. 1904 die Überweisungen auf die Branntweinverbrauchsabgabe, die damals sich auf etwa 100 Millionen jährlich belief, einschränken; vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs Anl. der 11. Leg.-Per. Seff. 1 Bd. 1 S. 42. Der Reichstag war mit dem Prinzip der Reform einverstanden, jedoch ging sie ihm in der Einschränkung der Überweisungen zu weit, und es kam ein Kompromiß zustande, demzufolge als Überweisungssteuern neben der Verbrauchsabgabe die Maischbottichsteuer und die Stempelabgaben von Aktien, Kuxen, Renten- und Schuldverschreibungen, von Kauf und sonstigen Anschaffungsgeschäfte sowie von Lotterielosen angenommen wurden; vgl. die Ausführungen des Kommissionsberichterstatters Abg. Speck in der Reichstagssitzung v. 7. Mai

1904 St.B. 2750. Gerade diese Stempelabgaben aber gehören zu den Steuern, deren Erträge je nach der wirtschaftlichen Konjunktur bedeutenden Schwankungen unterliegen, sodaß ein unsicheres Element in den Budgets der Einzelstaaten belassen war; vgl. die Erklärung des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 7. Mai 1904 St.B. 2750, 2760 A. Die Verwendung der Branntweinsteuer (Verbrauchsabgabe) als Überweisungssteuer beruht übrigens schon seit dem Beitritt der Süddeutschen Staaten zur Branntweinsteuergemeinschaft, d. h. seit d. J. 1887 auf einem den Süddeutschen Staaten Bayern, Württemberg und Baden speziell eingeräumten Recht, das ohne deren Zustimmung nicht aufgehoben werden kann (Art. I § 5 des Ges. betr. Änderungen im Finanzwesen v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 744). Hierin liegt eine finanzielle Begünstigung dieser Staaten, da sie infolge der Überweisung den auf das ganze Reich berechneten Durchschnitt der Steuer erzielen, während Produktion und Konsum in Norddeutschland erheblich größer sind als in Süddeutschland. Bei der Erbschaftssteuer handelt es sich dagegen nicht um eine Überweisung, sondern es werden nur $^3/_4$ des Ertrages an das Reich abgeführt und jeder Einzelstaat behält von der durch ihn erhobenen Erbschaftssteuer eine Dividende von 25 % zurück, gewissermaßen als teilweise Entschädigung für die Entziehung dieser sich mit seiner eigenen Steuersphäre nahe berührenden Finanzquelle, die in den Budgets der Einzelstaaten bereits eine mehr oder weniger erhebliche Rolle spielte; im Hinblick auf diesen Gesichtspunkt war es auch nicht am Platze, die Steuer voll zur Reichskasse einzahlen zu lassen und den Einzelstaaten 25 % zu überweisen, denn dadurch wären die Staaten geschädigt worden, die nach der wirtschaftlichen Lage ihrer Bevölkerung imstande sind, aus der Erbschaftssteuer einen Ertrag zu ziehen, der den für das ganze Reich gezogenen Durchschnitt übersteigt. Die Herabsetzung dieser Dividende von $33^1/_3$ auf 25 % war übrigens bei der Finanzreform von 1909 von den Verbündeten Regierungen nur vorgeschlagen worden, weil nach der bei dieser Finanzreform in Aussicht genommenen Ausgestaltung der Erbschaftssteuer von ihr ein viel höherer Ertrag erwartet werden konnte. Mit der Ablehnung der Reform der Erbschaftssteuer hätte eigentlich auch die Frage der Herabsetzung des Anteils der Einzelstaaten an dieser Steuer als erledigt angesehen werden müssen, denn der Grund für die Herabsetzung war weggefallen.

Wenn man der Ansicht folgt, daß die konstitutionelle Bedeutung der Überweisungen mehr auf einer Suggestion als auf Tatsachen beruht, so hat die Überweisungsfrage praktische Bedeutung nur noch für den Fall, daß sich Überschüsse über die Matrikularbeiträge ergeben; ist dies nicht der Fall, so muß alles, was unter dem Titel „Überweisung" den Einzelstaaten gegeben wird, unter dem Titel „Matrikularbeitrag" wieder zurückgefordert werden. Sind aber Überschüsse vorhanden, so ist es natürlich vom Standpunkt der Finanzwirtschaft wie von dem der allgemeinen Wirtschaftspolitik nicht gleichgültig, ob die Überschüsse im Reich oder in den Einzelstaaten verbraucht werden. Man kann vielleicht im allgemeinen den Standpunkt verteidigen, daß wenn nach Befriedigung aller staatsnotwendigen Aufgaben Überschüsse unterzubringen sind, unter den Aufgaben, die den Einzelstaaten vorbehalten sind — Volksbildung, innere Verwaltung, Pflege von Kunst und Wissenschaft, Gesundheitspflege, Ausbau der Verkehrswege zu Lande und

zu Wasser — sich für die Verwendung von Überschüssen ein weiteres Feld bietet, während andererseits den Einzelstaaten, weil ihnen die ergiebigsten Einnahmequellen durch die Reichsgesetzgebung entzogen sind, eine auf die Erzielung von bedeutenden Mehreinnahmen berechnete Finanzwirtschaft kaum noch möglich ist. Für absehbare Zeit handelt es sich aber auch noch nicht um die Unterbringung von Überschüssen. Das Reich hat seine Finanzwirtschaft in hohem Grade auf Anleihen gestützt, und wenn nicht die späteren Generationen in unverhältnismäßig großem Umfange mit Ausgaben belastet werden sollen, deren Verwendung der gegenwärtigen und der bereits verflossenen Zeit zugute gekommen ist, so dürfte nichts anderes übrig bleiben, als daß das Reich, das seit der Finanzreform von 1909 zu wesentlich höheren Einnahmen aus den ihm nach der Verfassung zustehenden indirekten Steuerquellen gekommen ist, seine Finanzwirtschaft so einrichtet, daß die Einnahmen der Gegenwart die Ausgaben der Gegenwart decken; das Überweisungssystem ist jetzt soweit eingeschränkt, daß daraus dem Reich kein Hindernis entsteht, die Schuldendeckung, nötigenfalls unter noch stärkerem Gebrauch seiner Steuerquellen, in der Weise wie es nach dem Ges. v. 15. Juli 1909 § 3 R.G.Bl. S. 744 in Aussicht genommen ist, wirklich durchzuführen.

V. Die Erstattung der ungedeckten Matrikularbeiträge an die Einzelstaaten.

In dem dritten Satze des Art. 70, wo das Wort „Überweisungen" zum ersten und einzigen Male gebraucht ist, hat die Einrichtung der Überweisungen, die in der Finanzwirtschaft des Reichs eine so große Rolle spielt, ihre verfassungsmäßige Anerkennung gefunden; vgl. die Erklärung des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 9. Dez. 1903 St.B. 19 und die Äußerungen der Abg. Sattler und Speck v. 7. Mai 1904 St.B. 2763C und 2766D. Allerdings ist im Sinne des Art. 78 Abs. 1 verfassungsmäßig nicht mehr festgestellt als Art. 70 bestimmt, daß nämlich, „soweit die Matrikularbeiträge in den Überweisungen keine Deckung finden, sie den Bundesstaaten am Jahresschluß in dem Maße zu erstatten sind, als die übrigen ordentlichen Einnahmen des Reichs dessen Bedarf übersteigen." Mit dieser Bestimmung ist aus dem verfassungsmäßigen Grundsatz der Subsidiarität der Matrikularbeiträge eine im Hinblick auf die finanziellen Interessen der Einzelstaaten notwendige Konsequenz gezogen. Wenn es schon dem geltenden Recht entspricht, daß das Reich ungeachtet dessen, daß es sich im Besitz der ergiebigsten Steuerquellen befindet, von den Einzelstaaten alimentiert wird, so sollen wenigstens die Einzelstaaten nicht schon dann in Mitleidenschaft gezogen werden, wenn effektiv ein Defizit nach Verbrauch der eigenen Einnahmen des Reichs nicht übrig bleibt, sondern sich nur rechnerisch als Folge einer zu vorsichtigen Aufstellung des Etats ergibt. Denn damit ist der Grundsatz des Art. 70, daß die Einzelstaaten das Defizit des Reichs tragen, unberührt gelassen; in der Bestimmung des dritten Satzes liegt nur eine Korrektur gegenüber einem nicht im Sinne der Verfassung liegenden Ergebnis, das aus der objektiv unrichtigen Schätzung des Etats hervorgeht; die Einzelstaaten erhalten Ersatz für ihre Matrikularbeiträge vom Reich nur dann und nur in den Grenzen, als bei einem richtigen, mit dem tatsächlichen Ergebnis übereinstimmenden Voranschlag der Ein-

nahmen und Ausgaben es zur Einziehung der Matrikularbeiträge nicht hätte kommen können; vgl. die Erklärung des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 9. Dez. 1903 St.B. 19. Die gegenseitige Deckung zwischen Überschüssen und Mindereinnahmen kann sich selbstverständlich nur auf dasselbe Jahr beziehen und deshalb kann die Deckung nicht aus Überschüssen späterer Jahre genommen werden; dies wurde bei der Kommissionsberatung der Lex Stengel von einem Mitglied ohne Widerspruch festgestellt; vgl. Bericht v. 5. Mai 1904 Anl. der 11. Leg.-Per. Sess. 1 Bd. 3 S. 2345 Nr. 408. Andererseits können die Einzelstaaten mit ihrem Anspruch auf Ersatz selbstverständlich nicht abgewiesen werden, weil sie in einem früheren Jahre einen Überschuß erzielt haben.

VI. Die Verwendung der Überschüsse für die Deckung außerordentlicher Ausgaben.

Vor der Lex Stengel von 1904 wurden nach ständiger Praxis die Überschüsse eines Etatsjahres in dem auf ihre Feststellung folgenden Etat, also in dem Etat des übernächsten Jahres als Einnahme eingestellt. Dadurch wurden indirekt die Bundesstaaten entlastet, da der Bedarf an neuen Einnahmen, also auch an Matrikularbeiträgen entsprechend geringer wurde. Hand in Hand ging damit die Praxis, daß die Matrikularbeiträge nicht nach dem jeweiligen Deckungsbedarf der ordentlichen Ausgaben, sondern in dem budgetmäßigen Höchstbetrage vom Reichskanzler ausgeschrieben wurden, ein Verfahren, durch das die Einzelstaaten nicht belastet wurden, weil sie zu erwarten hatten, daß diejenigen Beträge, die sie dem Reich über den tatsächlichen Bedarf gezahlt hatten, ihnen in dem übernächsten Jahre durch eine entsprechende Verminderung des Aufwandes an Matrikularbeiträgen wieder zugute kommen würden; vgl. die Erklärungen des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Frhr. v. Thielmann und des bayrischen Bundesratsbevollmächtigten Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 21. März 1901 St.B. 2109 sowie die Begründung der Lex Stengel, Anl. der 11. Leg.-Per. Sess. 1 Bd. 1 S. 44 Nr. 14 III. Eine Änderung dieser Praxis führte der 2. Abs. des Art. 70 herbei, weil danach die Überschüsse in der Regel nicht mehr für den ordentlichen, sondern für den außerordentlichen Etat verausgabt werden. Deshalb wird durch die Überschüsse nicht mehr eine Entlastung der Einzelstaaten, sondern der Reichsschuld herbeigeführt, da der außerordentliche Etat regelmäßig durch Anleihen gedeckt wird. Die Einzelstaaten sind dadurch abgefunden, daß ihnen für die Erstattung ungedeckter Matrikularbeiträge die Überschüsse desselben Jahres, dem die ungedeckten Matrikularbeiträge angehören, in erster Reihe haften. Damit ist für die Ansprüche der Einzelstaaten die Maximalgrenze gezogen. Die Überschüsse sollen nicht mehr dazu dienen, daß die Einzelstaaten in guten Wirtschaftsjahren mehr vom Reiche erhalten, als sie eingezahlt haben.

Es ist zu beachten, daß in der früheren Fassung des Art. 70 die Bestimmung über die Ausschreibung der Matrikularbeiträge lautete „bis zur Höhe des budgetmäßigen Betrages", jetzt dagegen „in Höhe des budgetmäßigen Betrages". Früher war es also dem Reichskanzler überlassen, den budgetmäßigen Betrag der Matrikularbeiträge nur in Raten, je nach Bedarf, einzuziehen, eine Befugnis, von der allerdings — wohl mit Rücksicht auf

praktische Schwierigkeiten — kein Gebrauch gemacht wurde. Wäre dies geschehen, so hätten bei einer genauen Handhabung der Bestimmung, die allerdings an der Unmöglichkeit einer sicheren Voraussicht der zukünftigen, d. h. für die nächsten Monate bevorstehenden Finanzlage des Reichs scheiterte, Überschüsse nicht entstehen können. Nach der neuen Regelung der Matrikularpflicht würde ein solches Verfahren nicht mehr im Interesse der Reichsfinanzen liegen; denn während früher die Überschüsse durchweg zur mittelbaren Entlastung der Matrikularbeiträge des übernächsten Jahres dienten, ist dies jetzt nur noch so weit der Fall, als Ersatzansprüche für ungedeckte Matrikularbeiträge bestehen. Es liegt deshalb im Interesse der Reichsfinanzen, daß die Matrikularbeiträge in jedem Falle in voller Höhe ausgeschrieben werden, damit die Chance gewahrt bleibt, etwas für die Deckung der außerordentlichen Ausgaben, also für die Entlastung des Anleihebedarfs, bereit zu stellen. Das fiskalische Interesse der Einzelstaaten läuft natürlich in entgegengesetzter Richtung. Der Konflikt, zwischen diesen divergierenden Interessen wählen zu müssen, bleibt dem Reichskanzler erspart, weil nach der neuen Fassung des Art. 70 die Matrikularbeiträge stets in voller Höhe auszuschreiben sind.

Sieht man von der Frage ab, ob die Interessen des Reichs oder die der Einzelstaaten bei der Verwendung der Überschüsse den Vorzug verdienen, so stellt vom Standpunkt allgemeiner Finanzpolitik die neue Regelung schon deshalb einen Fortschritt dar, weil damit dasjenige Element des Etats, das wie kein anderes Schwankungen unterworfen ist, da sich in ihm die ohnehin schon erheblichen Schwankungen der Zoll- und Steuereinnahmen potenzieren, vom ordentlichen in den außerordentlichen Etat versetzt ist und deshalb nicht mehr zur Deckung laufender Ausgaben dient. Bei dem außerordentlichen Etat aber muß man seiner Natur nach ohnehin darauf gefaßt sein, in jedem Jahr ein völlig neues Bild zu erhalten.

Zu der Klausel, daß durch das Etatsgesetz etwas anderes über die Verwendung der Überschüsse bestimmt werden kann, bemerken die Motive a. a. O. S. 45, daß die ausnahmsweise Verwendung der Überschüsse zur Entlastung des ordentlichen Etats, namentlich zur Ausgleichung ungewöhnlich großer Schwankungen bei den ordentlichen Einnahmen aus Rücksicht auf die Matrikularpflicht der Einzelstaaten vorbehalten werden muß.

Artikel 71.

Die gemeinschaftlichen Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt, können jedoch in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden.

Während der im Artikel 60 normierten Übergangszeit ist der nach Titeln geordnete Etat über die Ausgaben für das Heer dem Bundesrate und dem Reichstage nur zur Kenntnisnahme und zur Erinnerung vorzulegen.

I. Die Bewilligung für ein Jahr.

Über das „Ausgabenbewilligungsrecht“ vgl. Art. 69 VIII S. 630 ff. Gegenstand der Bestimmung des Art. 71 ist nicht die Feststellung des Ausgabenbewilligungsrechts an sich, das hier vielmehr schon als gegeben voraus-

gesetzt wird, sondern nur die Beschränkung der Ausgabenbewilligung auf ein Jahr für den Regelfall.

Im Regierungsentwurf war die Ausgabenbewilligung für die Dauer der Legislaturperiode, die damals auf drei Jahre festgesetzt wurde, vorgesehen. Dies war mehr logisch als das jetzige Verfahren. Denn für diese zeitliche Grenze konnte geltend gemacht werden, daß jeder neu gewählte Reichstag im staatsrechtlichen Sinne einen neuen Faktor im Verfassungsleben darstellt, in dessen Machtsphäre nicht durch seinen Vorgänger eingegriffen werden soll. Die Eingriffe, die auf den früher erlassenen Reichsgesetzen beruhen, sind nicht zu verhindern. In der Beteiligung des Reichstages an der Finanzwirtschaft des Reichs liegt die eigentliche und hauptsächliche Stütze seiner konstitutionellen Bedeutung, und hier ist es an sich möglich, jedem neu gewählten Reichstage in gewissem Grade ein eigenes Machtgebiet zu erhalten. Für die darüber hinausgehende Beschränkung der Bewilligung auf ein Jahr kann man den allgemeinen wirtschaftlichen Gesichtspunkt anführen, daß für manche Staatsaufgaben die finanziellen Bedürfnisse auf längere Zeit nicht vorauszusehen sind. Doch gilt dies eher für Ausnahmefälle als für das Gros der Ausgaben. Für letztere besteht, wenn auch nicht direkt, sodoch indirekt eine Bindung des Reichstags, weil die meisten Ausgaben mit der Ausführung der geltenden Reichsgesetze dergestalt in Verbindung stehen, daß die Verweigerung der Ausgaben ein klarer Widerspruch gegen das geltende Reichsrecht wäre; vgl. Art. 69 IV S. 626 f. und VII S. 628 ff.

II. Bewilligungen für längere Zeit.

Das Ziel, gewisse Staatsaufgaben oder Verwaltungszweige dem jährlich wiederkehrenden Kampf um den Etat zu entziehen, kann auf zwei verschiedenen Wegen verfolgt werden: entweder dadurch, daß der Ausgabebetrag von vornherein für eine Reihe von Jahren festgestellt wird, oder dadurch, daß mittels Gesetz nur festgestellt wird, welche tatsächlichen Einrichtnngen die Reichsverwaltung in einem gewissen Zeitraum zu fordern berechtigt ist; dann bleibt die zahlenmäßige Feststellung der erforderlichen Ausgaben dem jährlichen Etatsgesetz überlassen. Das erstere Verfahren ist nur einmal angewendet worden, nämlich für die Kosten der Heeresverwaltung in der Zeit bis Ende 1871 und auf Grund des Reichsges. v. 9. Dez. 1871 (R.G.Bl. S. 411) noch bis Ende 1874; vgl. Art. 71 Abs. 2 und Art. 62 S. 594 ff. Hier war nicht nur die Friedenspräsenz, sondern auch für den einzelnen Mann ein Pauschquantum gesetzlich festgestellt, sodaß die Aufstellung dieses Teils des Etats ein einfaches Rechenexempel war und der Etat insoweit den gesetzgebenden Faktoren nur zur Kenntnis vorgelegt wurde; vgl. die Ausführungen des Abg. Erxleben im konst. Reichstage, Sitzung v. 8. April 1867 St.B. 626. Dagegen ist in den neueren Gesetzen über die Friedenspräsenz, insbesondere in dem geltenden Gesetz v. 15. April 1905 R.G.Bl. S. 247 nur die Friedenspräsenzstärke und die Zahl der Kadres festgesetzt, jedoch kein Einheitssatz für den einzelnen Mann. Ähnliches gilt für die Flotte nach dem Flottengesetz v. 14. Juni 1900 R.G.Bl. S. 255; vgl. Art. 53 I S. 558 f., Art. 60 II S. 584 ff., 69 VIII S. 631. In beiden Gesetzen (§ 3 bez. § 5) ist die etatsmäßige Feststellung des finanziellen Bedarfs des Heeres und der Flotte vorbehalten, aber der Reichstag würde sich mit sich selbst und mit einem gültigen Reichsgesetz in Widerspruch setzen, wenn er die Bewilligung der

Kosten für die gesetzlich festgestellten Einrichtungen, nämlich für die Ausführung des gesetzlich festgestellten Programms der Entwicklung des Heeres und der Flotte wegen anderer als zwingender Gründe, die bei Erlaß des Gesetzes nicht vorausgesetzt werden konnten, ablehnen würde; vgl. die Erklärung des Staatssekretärs des Reichs-Marineamts v. Tirpitz in der Reichstagssitzung v. 27. März 1906 St.B. 2331C. Solche zwingenden Gründe sind selbst theoretisch kaum denkbar. Man könnte vielleicht an eine alle Erwartungen übersteigende Überlastung des Etats denken, die sich aus abnorm schlechten Wirtschaftsjahren oder anderen außergewöhnlichen Ereignissen ergibt. In solchen Fällen wird aber die Frage kaum praktisch werden, weil anzunehmen ist, daß dann die Verbündeten Regierungen, für die diese Gründe keine geringere Rolle spielen können, von der Anforderung der fraglichen Summen Abstand nehmen und in Übereinstimmung mit dem Reichstag das Gesetz über die Friedenspräsenzstärke bez. das Flottengesetz durch Verlangsamung seiner Ausführung stillschweigend oder ausdrücklich in seinem programmatischen Teile außer Kraft setzen würden. Die genannten Gesetze würden sinnlos und überflüssig sein, wenn darin nicht das beiderseitige, die Verbündeten Regierungen wie den Reichstag bindende Versprechen läge, daß für den im Gesetz angegebenen Zeitraum, bez. bis zur Aufhebung oder Abänderung des Gesetzes diejenigen Tatsachen, die durch das Gesetz festgelegt sind, bei der Etatsberatung nicht mehr in Frage gestellt werden dürfen. In diesem Sinne hat z. B. der Abg. Gneist im konst. Reichstag (Sitzung v. 8. April 1867 St.B. 630) „die gesetzliche Fixierung einzelner spezieller Etats" gerade als das Mittel bezeichnet, das geeignet sei, Konflikte zwischen Regierung und Volksvertretung zu verhindern, während er gleichzeitig das damals für die Armee angewendete System der gesetzlichen Fixierung eines Pauschquantums, also der zahlenmäßigen Feststellung des ganzen ordentlichen Etats der Heeresverwaltung bekämpfte, weil dadurch die Mitarbeit der Volksvertretung völlig aufgehoben werde.

Artikel 72.

Über die Verwendung aller Einnahmen des Reichs ist durch den Reichskanzler dem Bundesrate und dem Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen.

I. Die Organisation der Rechnungslegung.
  a) Der Rechnungshof für das Deutsche Reich.
  b) Der Gegenstand der Rechnungslegung.
II. Die Entlastung.

I. Die Organisation der Rechnungslegung.

a) Der Rechnungshof für das Deutsche Reich.

Nach Art. 72 ist die Rechnung durch den Reichskanzler dem Bundesrat und Reichstag zu legen. Diese beiden Korporationen sind aber ihrer ganzen Natur und Zusammensetzung nach sowie mit Rücksicht auf ihre anderen verfassungsmäßigen Aufgaben nicht dazu bestimmt, die enorme Detailarbeit zu leisten, die eine sachgemäße und genaue Rechnungskontrolle eines so

großen Verwaltungskörpers, wie ihn das Reich darstellt, erfordert. Die unentbehrliche Vorarbeit wird deshalb durch den Rechnungshof für das Deutsche Reich geliefert. Die grundlegende Bestimmung hierüber enthält das Ges. v. 4. Juli 1868 betr. die Kontrolle des Bundeshaushalts für die Jahre 1867 bis 1869 B.G.Bl. S. 433; hierdurch ist der preußischen Oberrechnungskammer die Rechnungskontrolle auch für das Reich übertragen. Das Gesetz sollte zunächst nur ein Provisorium sein; eine definitive Regelung hat aber bisher nicht stattgefunden, weil über die dem Reichstag wiederholt vorgelegten Entwürfe eines „Reichs-Komptabilitätsgesetzes" eine Einigung nicht zu erzielen war. Deshalb wird das Provisorium Jahr um Jahr durch ein sogen. Kontrollgesetz verlängert. Das preußische Gesetz betr. die Einrichtungen und Befugnisse der Oberrechnungskammer v. 27. März 1872 (Ges.S. S. 278) ist durch Reichsges. v. 11. Febr. 1875 R.G.Bl. S. 61 auf die Kontrolle des Reichshaushalts ausgedehnt und diese Vorschrift ist in allen späteren Kontrollgesetzen wiederholt worden. Die Oberrechnungskammer ist für die Ausführung der Reichs-Kontrolle entsprechend verstärkt worden und bildet unter der Bezeichnung „Rechnungshof für das Deutsche Reich" eine besondere Abteilung dieser Behörde, die mit der preußischen Abteilung nur den Präsidenten gemeinsam hat. Der Präsident wird vom König von Preußen auf Vorschlag des preußischen Staatsministeriums unter Gegenzeichnung des Minister-Präsidenten ernannt. Die anderen Mitglieder des Rechnungshofes werden vom Bundesrat gewählt und vom Kaiser angestellt und haben deshalb die Eigenschaft unmittelbarer Reichsbeamten; sie werden aus der Reichskasse besoldet und ihre Gehälter werden in den Reichshaushaltsetat aufgenommen. Die Sitzungen finden von denen der preußischen Abteilung getrennt statt und der innere Geschäftsbetrieb ist für beide Abteilungen besonders geordnet, für den Rechnungshof nach § 5 des Ges. v. 4. Juli 1868 durch eine vom Reichskanzler im Einvernehmen mit dem Bundesrat erlassene Instruktion v. 5. März 1875 R.C.Bl. S. 157. Die materiellen Grundsätze für die Rechnungskontrolle sind hauptsächlich in der noch geltenden Instruktion für die Ober-Rechnungskammer v. 18. Dez. 1824 enthalten (abgedruckt in den Drucksachen des preuß. Abgeordnetenhauses 1871/72 S. 868); vgl. Schwarz und Strutz a. a. O. II, 4 S. 1510 § 310. Die Rechte und Pflichten nach außen sind für beide Abteilungen übereinstimmend durch das preuß. Ges. v. 27. März 1872 geregelt. Nach § 1 dieses Gesetzes ist die Ober-Rechnungskammer eine dem König unmittelbar untergeordnete, den Ministern gegenüber selbständige Behörde; für den Rechnungshof bedeutet dies nach § 3 des Kontrollges. v. 4. Juli 1868, daß er dem Kaiser unmittelbar unterstellt und dem Reichskanzler gegenüber selbständig ist. Die Mitglieder genießen den Schutz der richterlichen Beamten. Der Rechnungshof hat einen eigenen Direktor, der dem Präsidenten dienstlich unterstellt ist. Für wichtigere Fälle ist die kollegiale Beratung und Beschlußfassung vorgeschrieben, an der in Reichsangelegenheiten natürlich nur der den Rechnungshof bildende Teil der Ober-Rechnungskammer beteiligt ist.

b) Der Gegenstand der Rechnungslegung.

Die Reichsverfassung bestimmt nur, daß über die „Verwendung aller Einnahmen" Rechnung zu legen ist. Dies ist eine brachylogische Bezeichnung für den ganzen Reichshaushaltsetat. Denn die Verwendung aller Einnahmen

ist ihre Verausgabung oder ihre Ersparnis, und in Einnahmen, Ausgaben und Ersparnissen erschöpft sich die gesamte Ausführung des Etats. Dem Rechnungshof ist nach § 1 des Kontrollges. v. 4. Juli 1868 überwiesen: die Kontrolle des gesamten Reichshaushalts durch Prüfung und Feststellung der Rechnungen über Einnahmen und Ausgaben von Reichsgeldern, über Zugang und Abgang von Reichseigentum und über die Verwaltung der Reichsschulden. Durch das preuß. Gesetz von 1872 ist dies näher ausgeführt und die Befugnisse des Rechnungshofs sind dort im einzelnen dargestellt.

Durch dieses Gesetz ist an dem in Preußen der Krone zustehenden Recht zu sogen. justifizierenden Kabinettsordres nichts geändert, da diese Befugnis sich nicht auf die durch positive Vorschriften der Gesetzgebung bestimmten Einnahmen und Ausgaben bezieht, sondern auf den gnadenweisen Erlaß von Einnahmen, der in das Gebiet der diskretionären Verwaltungsbefugnisse fällt. In Preußen übt der König von jeher das Recht aus, teils unmittelbar, teils durch die von ihm ermächtigten Behörden über einzelne Einnahmen des Staates zu verfügen (z. B. Erlaß von Steuern, Rückerstattung von überhobenen Pensionen), ferner kontraktliche Rechte aufzugeben oder kontraktliche Bestimmungen zum Vorteile von Privatpersonen abzuändern, endlich Defekte von Kassenbeamten oder Materialien-Verwaltern niederzuschlagen und dafür verantwortliche Aufsichtsbeamte außer Verbindlichkeit zu setzen. Durch §§ 18, 37, 38 des Ges. v. 11. Mai 1898 (Ges.S. S. 77) hat diese Praxis eine gesetzliche Bestätigung gefunden; vgl. auch v. Rönne Preußisches Staatsrecht IV S. 744 f. Weder aus der Reichsverfassung noch aus irgendeiner reichsgesetzlichen Bestimmung ist zu schließen, daß durch die Errichtung des Reichs von diesen Rechten der Preußischen Krone etwas verloren gegangen ist. So weit diese Kabinettsordres die Militärverwaltung betreffen, erläßt sie der König von Preußen als Kontingentsherr nach wie vor im Bereiche des preußischen Kontingents. Soweit sie sich auf eigene Verwaltungszweige des Reichs beziehen, erläßt sie der Kaiser, weil es ein staatsrechtliches Gewohnheitsrecht ist, daß dem Kaiser das Recht zu denjenigen Gnadenakten zusteht, die vor der Gründung des Reichs der Landesherr für den betreffenden Verwaltungsakt ausübte. Auf dem Gebiete der Reichsverwaltung erstrecken sich die justifizierenden Kabinettsordres, deren finanzielle Bedeutung übrigens nur sehr gering ist, namentlich auf die Niederschlagung von Ansprüchen des Reichs wegen überhobener Pensionen und von Regreßansprüchen gegen Beamte der Post und Telegraphie sowie der Reichs-Eisenbahnverwaltung und sind sachlich dadurch begründet, daß in den gegebenen Fällen die rücksichtslose Geltendmachung der Ansprüche des Reichsfiskus nicht der Billigkeit entsprechen würde. Die auf dem Gebiet der eigenen Verwaltung des Reichs erlassenen justifizierenden Kabinettsordres werden vom Reichskanzler, die auf dem Gebiete der Militärverwaltung von dem betreffenden Kontingentsherrn erlassenen Ordres von dem zuständigen Kriegsminister gegengezeichnet. Der Reichskanzler übernimmt aber auch für die finanzielle Wirkung dieser Ordres die Verantwortung; sie werden im Einverständnis mit ihm herbeigeführt und formell kommt die Verantwortung des Reichskanzlers dadurch zum Ausdruck, daß die durch die Ordres niedergeschlagenen Posten in die vom Reichskanzler zur Entlastung vorzulegenden Rechnungen aufgenommen werden. Entsprechend einem Beschlusse des

Reichstags v. 13. April 1894 St.B. 2080, 2083 wird dem Reichstag von diesen Ordres dadurch Kenntnis gegeben, daß den Haushaltsüberfichten eine summarische Nachweisung über die in dem betreffenden Etatsjahre ergangenen, finanziell bedeutsamen Allerh. Erlasse beigefügt wird. Eine sachliche Rechtfertigung der Ordres kann der Reichstag nicht verlangen, mag man sie als Gnadenakte ansehen, als welche sie sich formell darstellen, oder als einfache Verwaltungsakte, deren Charakter sie materiell haben. In jedem Falle hängt die Entscheidung nur von Erwägungen der Billigkeit und Zweckmäßigkeit ab und solche Staatsgeschäfte sind nach allgemeinen konstitutionellen Grundsätzen der Nachprüfung des Reichstags entzogen. Er kann vielmehr die Entlastung nur verweigern, wenn die Verwaltungsakte sich nicht mehr auf gesetzlichem Boden oder in ihrer finanziellen Tragweite nicht mehr innerhalb des Etats bewegen; vgl. St.B. des Reichstags Anl. der 9. Leg.-Per. Sess. 4 Bd. 3 S. 1856 ff. Nr. 382 und oben Art. 17 IV d S. 351 ff. Für die den preußischen Etat betreffenden justifizierenden Kabinettsordres ist die Vorlegung der Übersicht an den Landtag übrigens jetzt durch § 18 des preuß. Ges. v. 11. Mai 1898 vorgeschrieben. Die weitere, an derselben Stelle gegebene Vorschrift, daß das Recht zum Erlaß von justifizierenden Kabinettsordres vom König nicht mehr allgemein, sondern nur noch im einzelnen Falle dem betreffenden Verwaltungschef delegiert werden kann, ist für das Reichsrecht, auch wenn man die analoge Anwendung für zulässig halten wollte, gegenstandslos, weil im Reiche und im Gebiet der preußischen Militärverwaltung der Kaiser, bez. König das Recht von jeher persönlich ausgeübt hatte; vgl. Arndt in der D.Jur.Zeit. 1900 S. 350, Joël in Hirth's Annalen 1888 S. 805 ff.

In Ansehung der Verwaltung der für das Reich erhobenen Zölle und Steuern sowie sonstigen Abgaben erstreckt sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nur darauf, daß die Einzelstaaten den vollen Betrag der für Rechnung des Reichs erhobenen Einnahmen dem Reiche gutbringen. Wenn für Defekte und sonstige Pflichtverletzungen der Beamten Regreßansprüche durch justifizierende Kabinettsordres des Landesherrn niedergeschlagen werden, so ist dies eine innere Angelegenheit des betreffenden Einzelstaates, die weder sachlich noch finanziell die Interessen des Reichs berührt; vgl. Laband IV S. 530.

Der Begriff der Etatsüberschreitungen und außeretatsmäßigen Ausgaben ist für das Reich wie für Preußen durch § 19 des Ges. v. 27. März 1872 bestimmt; vgl. Art. 69 X S. 634 f. Danach sind als Etatsüberschreitungen mit Recht nur die Mehrausgaben bezeichnet, da weder das Reich noch Preußen ein Einnahmebewilligungsrecht kennt; für das Reich wird dabei von den Matrikularbeiträgen abgesehen, bei denen Einnahmeüberschreitungen praktisch ausgeschlossen sind. Der Begriff der Etatsüberschreitung ist nach § 19 a. a. O. an den „Titel eines Spezialetats" geknüpft und unter einem solchen ist im Sinne des Gesetzes zu verstehen „jede Position, die einer selbständigen Beschlußfassung der Landesvertretung unterlegen hat und als Gegenstand einer solchen im Etat erkennbar geworden ist". Die Spezialisierung des Etats ist danach für die Bindung wie für die Entlastung der Verwaltung von großer Bedeutung. Wie weit die Spezialisierung gehen soll, ist eine Frage der Zweckmäßigkeit und durch gesetzliche Bestimmungen nicht vorgeschrieben.

II. Die Entlastung.

Dem Bundesrat und Reichstag werden mit einer allgemeinen Übersicht über den Reichshaushalt die Bemerkungen und eine Denkschrift des Rechnungshofes vorgelegt, welche die hauptsächlichen Ergebnisse der von ihm vorgenommenen Prüfung zusammenfaßt. Die Bemerkungen haben sich auf alle Punkte zu beziehen, die nach dem geltenden Recht überhaupt der Prüfung des Rechnungshofes unterliegen; vgl. Laband IV S. 531. Dem Bundesrat und Reichstag, die keine Veranlassung haben und sich auch praktisch in der Unmöglichkeit befinden, die Einzelheiten selbständig zu untersuchen, dienen diese Bemerkungen als Unterlage für ihre Prüfung.

Über die Wirkung der Entlastung des Reichskanzlers durch den Bundesrat und Reichstag oder ihrer Versagung enthält die Reichsverfassung ebensowenig wie irgend ein anderes Gesetz eine Bestimmung. Dies erklärt sich dadurch, daß die Entlastung, die der Bundesrat und Reichstag auf Grund des Art. 72 R.V. erteilen oder versagen kann, eine juristische Bedeutung überhaupt nicht besitzt, wohl aber eine politische und moralische. Das politische Gewicht ihrer Versagung entspricht der politischen Bedeutung, die ein eklatanter Widerspruch zwischen der Reichsverwaltung und den gesetzgebenden Faktoren hat. Die politische und moralische Verantwortung des Reichskanzlers vor der Geschichte und vor der öffentlichen Meinung tritt dann in vollem Umfange in Kraft; vgl. die Ausführungen des Abg. Gebert in der Sitzung des konst. Reichstags v. 8. April 1867 St.B. 625 und die Verhandlungen des ersten ordentlichen Reichstags von 1867 St.B. 299 ff.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erstreckt sich auch auf die Militärverwaltung, soweit es sich um rein finanzielle Fragen handelt, wie aus Anlaß der auf dem Gebiete der Militärverwaltung erlassenen justifizierenden Kabinettsordres anerkannt worden ist; vgl. Thrän in Hirth's Annalen 1902 S. 507. Dies schließt nicht aus, daß die Kriegsminister als Chefs der Militärverwaltungen die gegen ihr Ressort gerichteten Erinnerungen im Reichstage selbst beantworten. Denn der Reichskanzler ist mit der Militärverwaltung nur in seiner Eigenschaft als oberster Chef der Reichs-Finanzverwaltung verbunden, und auch die gegen die eigenen Verwaltungszweige des Reichs erhobenen Erinnerungen werden in der Regel nicht durch die Reichs-Finanzverwaltung, sondern durch die einzelnen Ressortchefs oder deren Vertreter beantwortet; vgl. die Reichstagsverhandlung v. 29. April 1902 St.B. 5147 ff., besonders 5149 A, sowie Art. 63 III S. 603.

Verantwortlich ist der Reichskanzler in Ansehung der Finanzverwaltung für die Beobachtung des Etats und aller geltenden Gesetze und Verordnungen. Die Etats-Erläuterungen sind im Gegensatz zu den dem betreffenden Titel unmittelbar beigefügten Bestimmungen über Verwendungszweck, Übertragbarkeit des Titels usw. nicht formell verpflichtend; denn sie sind bei der Feststellung des Etats nicht Gegenstand der Beschlußfassung und spielen keine andere Rolle als bei Gesetzentwürfen die Motive; dasselbe gilt von den dem Etat bei der Beratung von den Regierungsvertretern mündlich beigefügten Bemerkungen; ebenso Thrän a. a. O. S. 88.

Civilrechtlich ist dagegen die Versagung der Decharge seitens des Rechnungshofs von Bedeutung. Sie hat den Regreßanspruch gegen den schuldigen Beamten zur Folge, von dem er nur durch eine justifizierende

Kabinettsordre befreit werden kann. Die von dem Rechnungshof zu erteilende Entlastung oder deren Versagung ist von der des Bundesrats und Reichstags unabhängig; vgl. Reichsgericht Cf. Bd. 13 S. 261.

Artikel 73.

In Fällen eines außerordentlichen Bedürfnisses kann im Wege der Reichsgesetzgebung die Aufnahme einer Anleihe, sowie die Übernahme einer Garantie zu Lasten des Reichs erfolgen.

I. Der Begriff der Anleihe.
II. Der Fall eines außerordentlichen Bedürfnisses.
III. Der formale Weg der Anleihe.
IV. Die Haftung des Reichs.
V. Reichs-Schatzanweisungen.

I. Der Begriff der Anleihe.

Art. 73 will bestimmen, daß für die Aufnahme einer Anleihe, sowie für die Übernahme einer Garantie die Reichsverwaltung einer Ermächtigung bedarf, die nur im Wege der Reichsgesetzgebung erteilt werden darf; vgl. Laband IV S. 369. Die Übernahme von Garantien spielt in der Praxis keine große Rolle, umsomehr gilt dies von der Anleihe. Wahrscheinlich ist bei den Garantien namentlich an die Gewährung von Staatsgarantien für Eisenbahnen gedacht, die vor der Gründung des Reichs noch öfter vorkamen. Tatsächlich hat das Reich solche Garantien nicht übernommen, wohl aber einige Garantien für Anleihen, die von ausländischen Staaten oder wirtschaftlichen Verbänden übernommen wurden; vgl. Ges. v. 11. Juni 1868 B.G.Bl. S. 33, Ges. v. 14. Nov. 1886 R.G.Bl. S. 301, Ges. v. 6. Juli 1890 R.G.Bl. S. 139. Der Begriff der Anleihe ist derselbe wie der des Darlehns im Sinne des § 667 B.G.B. Da andere vertretbare Sachen als Geld für die Anleihe nicht in Betracht kommen, so kann man den Begriff der Anleihe im Hinblick auf § 667 B.G.B. dahin feststellen, daß der Reichsfiskus einen Vertrag schließt, des Inhalts, daß er Geld empfängt mit der Verpflichtung die gleiche Summe zurückzuerstatten. Damit sind natürlich nicht die Formen erschöpft, in denen das Reich Schuldverbindlichkeiten eingeht. Überall, wo Verpflichtungen für den Reichsfiskus übernommen werden, sei es auf Grund privatrechtlicher Kauf-, Werk-, Miet- und Pachtverträge oder sonstiger Rechtsgeschäfte, sei es in Ausübung der Staatsgewalt, z. B. Gehaltszahlung für Beamte — Verbindlichkeiten, die nicht sofort, Zug um Zug erfüllt werden — entstehen Schulden des Reichs, die mit den Geschäften der laufenden Verwaltung so untrennbar und so selbstverständlich verbunden sind, daß es der Natur der Sache nach ausgeschlossen ist, sie, wie die Anleihe, an erschwerende Formen zu binden. Das Korrelat liegt einmal in der relativ geringen finanziellen Bedeutung, die sie unter normalen Verhältnissen haben (ausgenommen in Kriegszeiten, z. B. die auf Grund des § 20 Abs. 2 des Ges. v. 13. Juni 1873 gegebenen Kriegsanerkenntnisse) und ferner in ihrer Kurzfristigkeit, die sich aus der an das Etatsjahr gebundenen Finanzwirtschaft des Reichs ergibt.

II. **Der Fall eines außerordentlichen Bedürfnisses.**

Der Begriff des „außerordentlichen Bedürfnisses", das nach Art. 73 die Voraussetzung der Anleihe ist, wird von der Reichsverfassung nicht bestimmt, auch nicht näher angedeutet. Im Etat wird zwischen dem Ordinarium — das in fortdauernde und einmalige Ausgaben zerfällt — und dem Extraordinarium unterschieden und gewohnheitsmäßig wird das Extraordinarium, soweit ihm nicht kraft besonderer Reichsgesetze gewisse Einnahmen zur Verfügung stehen, durch Anleihen gedeckt. Es entspricht also der ständigen Praxis des Reichs das Extraordinarium so zu gestalten, daß es unter den Begriff des außerordentlichen Bedürfnisses fällt. Auch die Unterscheidung zwischen Ordinarium und Extraordinarium beruht nicht auf Gesetz, sondern nur auf finanztechnischen Erwägungen, für die Bundesrat und Reichstag sich auf gewisse, in der Denkschrift zum Etat für 1901 niedergelegte und i. J. 1907 revidierte Grundsätze geeinigt haben, nach denen folgende Ausgaben in das Extraordinarium verwiesen werden (vgl. S. 47 ff. der Denkschrift zum Etat):

1. im Bereiche des Reichsamts des Innern: die Kosten der diesem Reichsamt übertragenen Wohnungsfürsorge und größere bauliche Änderungen am Kaiser Wilhelm-Kanal, die über den Begriff der laufenden Unterhaltung und der durch die regelmäßige Fortentwicklung des Verkehrs bedingten Erweiterung hinausgehen;

2. bei der Heeresverwaltung: die Ausgaben für Festungszwecke und die Kosten für die Vervollständigung des deutschen Eisenbahnnetzes im Interesse der Landesverteidigung;

3. bei der Marineverwaltung: die Kosten der Weiterentwicklung der Marine, außerdem von den Ausgaben für Schiffsbauten, die zur Erhaltung des bestehenden Zustandes erforderlich sind, der 6 % vom Schiffsbauwert der Flotte übersteigende Bedarf; dabei kommen nur Schiffe in Betracht, welche die Kriegsflagge zu führen berechtigt sind; die Baukosten aller übrigen Fahrzeuge werden auf den ordentlichen Etat verwiesen; Ausgaben für die artilleristische, Torpedo- oder Minenarmierung der Schiffe sind von der Übernahme auf die Anleihe ausgeschlossen;

4. bei der Post- und Telegraphenverwaltung: die Ausgaben zur Erwerbung von Telegraphenkabeln und Herstellung unterseeischer und unterirdischer Telegraphenlinien, letztere nur soweit, als andere Telegraphenverwaltungen dabei interessiert sind oder militärische Interessen mit in Frage kommen oder Stadtfernsprechdrähte unter die Erde verlegt werden müssen, ferner die Ausgaben für Fernsprechanlagen, die vorzugsweise der Zukunft zugute kommen, einen dauernden Wert besitzen und auch eine ausreichende Verzinsung gewähren, soweit die Ausgaben nach Art und Umfang über den Rahmen der bloßen, regelmäßig wiederkehrenden Ausgestaltung des Fernsprechwesens hinausgehen; endlich die Ausgaben für die Wohnungsfürsorge im Interesse der minder besoldeten Beamten.

5. bei der Eisenbahnverwaltung: die Ausgaben für Anlagen, die der Eisenbahn einen für sie noch nicht erschlossenen Verkehr zuführen sollen, sowie Ausgaben für ungewöhnlich kostspielige Einrichtungen, deren Übernahme auf den ordentlichen Etat das finanzielle Ergebnis der Verwaltung für mehrere Jahre außergewöhnlich beeinträchtigen würde, endlich die Ausgaben für die Wohnungsfürsorge im Interesse der minderbesoldeten Beamten.

Es ist anzuerkennen, daß durch diese Grundsätze der Begriff des außerordentlichen Bedürfnisses eng umgrenzt ist und daß, wenn die Grundsätze konsequent gewahrt werden, der Weg angebahnt ist, der zur Gesundung der finanziellen Verhältnisse des Reichs führen kann. Denn es wird dann vermieden, daß die zukünftige Generation mit Ausgaben für Verzinsung und Tilgung von Kapitalien belastet wird, für die später ein Gegenwert überhaupt nicht mehr vorhanden ist. Natürlich können weniger strenge Grundsätze für die Ausgaben zu solchen Zwecken angewendet werden, die eine angemessene, auch die Amortisation innerhalb eines Menschenalters umfassende Verzinsung abwerfen; im allgemeinen ist aber daran festzuhalten, daß Ausgaben für Anschaffungen, die in einem Menschenalter aufgebraucht werden, die also für die nächste Generation schon wertlos sind, von der Generation getragen werden müssen, der sie zustatten kommen, sonst lebt das gegenwärtige Geschlecht auf Kosten des zukünftigen; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner in den Reichstagssitzungen v. 9. Juni 1902 St.B. 5501 D und v. 12. Dez. 1905 St.B. 239 B. Aus den angeführten Grundsätzen ergibt sich auch, daß es nicht richtig wäre, Ausgaben für nicht werbende Zwecke von dem Begriff des außerordentlichen Bedürfnisses schlechthin auszuschließen. Ob man aber soweit gehen kann, in außergewöhnlich schlechten Wirtschaftsjahren das Defizit der Einnahmen durch eine sogen. Zuschußanleihe zu ergänzen, ist mindestens zweifelhaft. Zuzugeben ist nur, daß die Vorschrift des Art. 73 so unbestimmt ist, daß sie auch diese Frage offen läßt. Es handelt sich dabei also um eine Frage der Finanzpolitik, wobei nicht zu verkennen ist, daß wenn man einem privaten Wirtschaftsbetriebe, der bei jeder ungünstigen Konjunktur zu Anleihen seine Zuflucht zu nehmen gezwungen ist, um die laufenden Ausgaben zu decken, kein günstiges Prognostikon stellen kann, dieselben Bedenken im großen und ganzen auch auf eine solche Finanzpolitik des Reichs anzuwenden sein würden. Für die Etatsjahre 1903—1905 sind Zuschußanleihen zur Balanzierung des Etats aufgenommen worden; dies war also nicht gerade verfassungswidrig, aber es war, wie von der Reichsverwaltung und dem Reichstag übereinstimmend anerkannt wurde, eine vom Standpunkte gesunder Finanzpolitik sehr bedenkliche Maßregel, die nur durch die eine ausreichende Erhöhung der Matrikularbeiträge nicht zulassende schlechte Finanzlage der Einzelstaaten entschuldigt werden konnte; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Frhr. v. Thielmann in der Reichstagssitzung v. 8. Jan. 1902 St.B. 3200 D, der Abg. Graf zu Stolberg-Wernigerode, Bachem und Richter in den Reichstagssitzungen v. 8., 9. u. 21. Jan. 1902 St.B. 3207 A, 3230, 3444 A. Von letzteren beiden sowie von den Abg. Bassermann, Speck, Paasche und Gröber (Sitzung v. 10. Jan. 1902 St.B. 3274 D, v. 21. März 1903 St.B. 8827, v. 3. Mai 1904 St.B. 2623 B und v. 7. Mai 1904 St.B. 2764 B) wurden verfassungsrechtliche Zweifel erhoben, während die Verbündeten Regierungen nur finanztechnische Bedenken zugaben; vgl. noch die Erklärungen des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in den Reichstagssitzungen v. 13. Jan. 1902 St.B. 3335 B u. v. 3. Mai 1904 St.B. 2617 B, sowie die Begründung des Entwurfs der Lex Stengel (Anl. der 11. Leg.-Per. Sess. 2 Bd. 2 S. 940 Nr. 10); Frhr. v. Stengel wies mit Recht darauf hin, daß auch schon die Leges Lieber unter gewissen Voraussetzungen eine Zuschußanleihe in etwas verhüllter Form vorsahen.

Das Ges. betr. Änderungen im Finanzwesen v. 15. Juli 1909 § 3 R.G.Bl. S. 744 bestimmt über die Tilgung der Reichsanleihen unter Aufhebung der entsprechenden Bestimmung des § 4 des Ges. v. 3. Juni 1906 R.G.Bl. S. 621 für den Zeitraum v. 1. April 1911 ab, daß von diesem Zeitpunkt an die nach dem 30. Sept. 1910 begebenen Anleihen, soweit sie für werbende Zwecke aufgenommen sind, mit mindestens 1,9 %, die für andere Zwecke aufgenommenen Anleihen mit mindestens 3 % zu tilgen sind. Für die vor diesem Zeitpunkt aufgenommenen Anleihen enthalten §§ 2, 3 des Ges. Übergangsvorschriften. Bei der Berechnung dieses Prozentsatzes ist stets von der ursprünglichen Schuldsumme auszugehen. Als Anleihen zu werbenden Zwecken sind in den Motiven (Drucks. d. 12. Leg.-Per. Nr. 992 S. 12, 30) genannt: die außerordentlichen Ausgaben der Post- und Telegraphenverwaltung, der Reichsdruckerei und der Reichs-Eisenbahnverwaltung. Diese Schulden sollen in 30, alle anderen in 22 Jahren getilgt werden.

III. Der formale Weg zur Herbeiführung einer Anleihe.

Die Reichsgesetze, auf denen die Anleihen des Reichs beruhen, lauten dahin, daß der Reichskanzler ermächtigt wird, zur Bestreitung einmaliger außerordentlicher Ausgaben eine bestimmte Summe im Wege des Kredits flüssig zu machen. Die Reichsgesetze enthalten also eine Vollmacht für den Reichskanzler, die durch die Bezeichnung der Summe begrenzt ist; diese Summe ist als Maximalgrenze aufzufassen; ferner besteht, wenn die Ermächtigung in das Etatsgesetz aufgenommen wird, wie meistens der Fall ist, eine zeitliche Beschränkung der Vollmacht auf die Dauer des Etatsjahres, die übrigens auch durch die Natur der Sache, d. h. den Deckungsbedarf des Extraordinariums gegeben ist. Diese Begrenzung der Vollmacht hat den finanziellen Nachteil für den Reichsfiskus, daß die Börse genau den Betrag und bis auf den Spielraum weniger Monate auch den Zeitpunkt kennt, in welchem sich die Reichsverwaltung mit der bestimmten Summe an den Geldmarkt wenden muß, und diese Zwangslage kann den Emissionskurs der Anleihen zum Schaden des Reichs beeinflussen; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 7. März 1907 St.B. 298 und des Unterstaatssekretärs im Reichsschatzamt Twele in der Reichstagssitzung v. 15. Jan. 1908 St.B. 2436; vgl. auch die Reichsschuldenordnung v. 19. März 1900 R.G.Bl. S. 129 und die Novelle dazu v. 22. Febr. 1904 R.G.Bl. S. 66.

IV. Die Haftung des Reichs.

Für alle Reichsanleihen haftet das ganze Reich, auch wenn an dem Verwendungszweck der Anleihe einzelne Staaten nicht beteiligt sind; dies ergibt sich daraus, daß nur das Reich in seiner Totalität juristische Persönlichkeit besitzt und Träger einer Anleihe sein kann; dies ist schon bei der Verhandlung über die nicht zu Lasten der Süddeutschen Staaten aufgenommenen Kriegsanleihe von 1870 anerkannt worden; vgl. die Ausführungen des Präsidenten Delbrück und des Abg. Miquel in der Reichstagssitzung v. 7. Dez. 1870 St.B. S. 132 f. Bayern und Württemberg sind an den für Zwecke der Post und Telegraphie, Bayern außerdem an den für militärische Zwecke aufgenommenen Anleihen nicht beteiligt. In dem inneren Rechtsverhältnis zum Reich sind sie deshalb natürlich von der

Haftung für Kapital und Zinsen frei, wie bezüglich der Zinsenlast in der Anlage XIX des Reichshaltsetats ausgeführt ist.

Dagegen werden für die Schutzgebiete besondere Anleihen aufgenommen, für die nur die Schutzgebiete haften. Die Schutzgebiete, und zwar jedes für sich allein, stellen, wenn auch nicht in völkerrechtlicher, so doch in vermögensrechtlicher Beziehung, eigene Persönlichkeiten dar; dies ergibt sich aus §§ 4, 5 des Reichsges. betr. die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete v. 30. März 1892 R.G.Bl. S. 369; vgl. auch die Ausführungen des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 25. April 1904 S.B. 2410 und den Bericht der Kommission für den Reichshaushaltsetat Anl. der 11. Leg.-Per. Sess. 1 Bd. 3 S. 2492 f.

V. Reichs-Schatzanweisungen.

Das Etatsgesetz enthält in der Regel die Bestimmung, daß der Reichskanzler ermächtigt wird, zur vorübergehenden Verstärkung der ordentlichen Betriebsmittel der Reichshauptkasse nach Bedarf bis zu einem gewissen Höchstbetrage Schatzanweisungen auszugeben. Hieraus ergibt sich der Zweck der Schatzanweisungen. Die Einnahmen des Reichs gehen nicht gleichmäßig ein und zu gewissen Jahreszeiten sind gerade bei geringen Einnahmen die Ausgaben besonders hoch. Um eine mit Zinsverlusten verbundene Ausstattung der Reichskasse mit großen Barmitteln zu vermeiden, ist die Einrichtung getroffen, daß für die Zeiten, in denen Ebbe in der Reichskasse herrscht, die Betriebsmittel durch eine schwebende verzinsliche Anleihe, die Reichs-Schatzanweisungen verstärkt werden. Natürlich sind die Schatzanweisungen dazu bestimmt, so bald sie als Betriebsfonds nicht mehr notwendig sind, eingezogen zu werden. Durch die Schatzanweisungen werden also die zukünftigen Einnahmen des Reichs diskontiert, und zwar die Einnahmen des laufenden Jahres. Finanzpolitisch bedeutet ein hoch gespannter Schatzanweisungskredit, wie ihn die neueren Etatsgesetze erforderten, eine starke Belastung der Reichsbank, welche die Barmittel gegen Übernahme der Schatzanweisungen hergibt, und damit eine starke Belastung des Geldmarktes überhaupt, die für den Diskontsatz unter Umständen von Einfluß sein kann, wenn auch die Reichsbank die Schatzanweisungen so weit möglich rediskontiert; vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Reichsschatzamts Frhr. v. Stengel in der Reichstagssitzung v. 25. Febr. 1907 St.B. 12.

Das Reich verzinst die Schatzanweisungen also nicht mit einem festen Satz, sondern begibt sie wie Wechsel bei der Reichsbank oder anderen Banken und zahlt dafür den der jeweiligen Lage des Geldmarktes entsprechenden Diskont. Die steigende Höhe der Schatzanweisungen fand bisher zum großen Teil ihre Erklärung dadurch, daß die Post für die Berufsgenossenschaften die Unfallentschädigungen gegen jährliche Abrechnung vorzuschießen hatte. Hierin lag, da Zinsen für die Vorschüsse nicht berechnet wurden und die Abrechnung erst 4—5 Monate nach Jahresschluß stattfand, indirekt ein Beitrag des Reichs zu den Kosten der Unfallversicherung. Nicht wegen der sich hieraus ergebenden finanziellen Belastung, die relativ unbedeutend ist, sondern wegen der damit verbundenen Erschöpfung des der Reichskasse zur Verfügung stehenden Betriebsfonds für Zwecke, die mit den eigentlichen Aufgaben des Reichs nicht notwendig verbunden zu sein brauchen, verlangten die Verbündeten Regierungen bereits in Verbindung mit der Novelle

zum Unfallversicherungsgesetz von 1900 eine Reform, die jedoch an dem Widerspruch des Reichstags scheiterte. Durch § 6 des Ges. betr. Änderungen im Finanzwesen v. 15. Juli 1909 R.G.Bl. S. 745 ist nunmehr bestimmt, daß die Berufsgenossenschaften und die sonstigen Träger der Unfallversicherung der Post entsprechende Vorschüsse zu leisten haben.

Schlußbestimmung zum XII. Abschnitt.

Auf die Ausgaben für das Bayerische Heer finden die Artikel 69 und 71 nur nach Maßgabe der in der Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt erwähnten Bestimmungen des Vertrages vom 23. November 1870 und der Artikel 72 nur insoweit Anwendung, als dem Bundesrate und dem Reichstage die Überweisung der für das Bayerische Heer erforderlichen Summe an Bayern nachzuweisen ist.

Vgl. Art. 58 S. 574 ff. und 67 S. 613 ff.

XIII. Schlichtung von Streitigkeiten und Strafbestimmungen.

Artikel 74.

Jedes Unternehmen gegen die Existenz, die Integrität, die Sicherheit oder die Verfassung des Deutschen Reichs, endlich die Beleidigung des Bundesrates, des Reichstages, eines Mitgliedes des Bundesrates oder des Reichstages, einer Behörde oder eines öffentlichen Beamten des Reichs, während dieselben in der Ausübung ihres Berufes begriffen sind oder in Beziehung auf ihren Beruf, durch Wort, Schrift, Druck, Zeichen, bildliche oder andere Darstellung, werden in den einzelnen Bundesstaaten beurteilt und bestraft nach Maßgabe der in den letzteren bestehenden oder künftig in Wirksamkeit tretenden Gesetze, nach welchen eine gleiche gegen den einzelnen Bundesstaat, seine Verfassung, seine Kammern oder Stände, seine Kammer- oder Ständemitglieder, seine Behörden und Beamten begangene Handlung zu richten wäre.

Die Bestimmung des Art. 74 ist der Tendenz entsprungen, in Ermangelung eines gemeinsamen Strafrechts, das bei Emanation der Verfassung des Norddeutschen Bundes noch nicht vorhanden war, die Strafverfolgung von Verbrechen des Hochverrats und Landesverrats sowie von Beleidigungen gegen die Organe des Reichs in allen Bundesstaaten sicherzustellen. Durch den Erlaß des Reichs-Strafgesetzbuchs hat Art. 74 die praktische Bedeutung verloren. Der Hochverrat ist dort in den §§ 81—86, der Landesverrat in §§ 87—93, strafbare Handlungen gegen eine gesetzgebende Versammlung des Reichs und deren Mitglieder in §§ 105, 106, 339 und die Beleidigung einer gesetzgebenden Versammlung des Reichs oder ihrer Mitglieder sowie der Behörden und Beamten des Reichs in §§ 196, 197 St.G.B. geregelt.

Artikel 75.

Für diejenigen in Artikel 74 bezeichneten Unternehmungen gegen das Deutsche Reich, welche, wenn gegen einen der einzelnen Bundesstaaten gerichtet, als Hochverrat oder Landesverrat zu qualifizieren wären, ist das gemeinschaftliche Ober-Appellationsgericht der drei freien und Hansestädte in Lübeck die zuständige Spruchbehörde in erster und letzter Instanz.

Die näheren Bestimmungen über die Zuständigkeit und das Verfahren des Ober-Appellationsgerichts erfolgen im Wege der Reichsgesetzgebung. Bis zum Erlasse eines Reichsgesetzes bewendet es bei der seitherigen Zuständigkeit der Gerichte in den einzelnen Bundesstaaten und den auf das Verfahren dieser Gerichte sich beziehenden Bestimmungen.

Die Bestimmung des Art. 75 ist niemals verwirklicht worden. Das im Abs. 2 in Aussicht genommene Reichsgesetz, das die näheren Bestimmungen über die Zuständigkeit und das Verfahren des Ober-Appellationsgerichts enthalten sollte, ist nicht ergangen. Deshalb ist es zunächst „bei der seitherigen Zuständigkeit der Gerichte in den einzelnen Bundesstaaten und den auf das Verfahren dieser Gerichte sich beziehenden Bestimmungen" geblieben, bis durch das Gerichtsverfassungsgesetz die Zuständigkeit des Reichsgerichts und durch die Strafprozeßordnung das Verfahren vor dem Reichsgericht festgesetzt wurde; Art. 75 ist daher jetzt ebenso gegenstandslos wie Art. 74.

Artikel 76.

Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten, sofern dieselben nicht privatrechtlicher Natur und daher von den kompetenten Gerichtsbehörden zu entscheiden sind, werden auf Anrufen des einen Teils von dem Bundesrate erledigt.

Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist, hat auf Anrufen eines Teiles der Bundesrat gütlich auszugleichen oder, wenn das nicht gelingt, im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen.

I. Zur Vorgeschichte des Art. 76.
II. Die Erledigung von Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten.
  a) Die in Betracht kommenden Streitigkeiten.
  b) Das Erfordernis eines Antrags.
  c) Die Erledigung des Streits durch den Bundesrat.
III. Die Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten.
  a) Der Begriff der Verfassungsstreitigkeit.
  b) Die Antragsberechtigung.
  c) Die Erledigung im Wege des gütlichen Ausgleichs.
  d) Die Erledigung im Wege der Reichsgesetzgebung.
IV. Thronstreitigkeiten.

I. Zur Vorgeschichte des Art. 76.

Art. 76 soll eine Garantie dafür geben, daß auch in Streitfällen der Landfrieden unter den Bundesstaaten gewahrt bleibt, daß niemals Mittel der Selbsthilfe und insbesondere nicht kriegerische Mittel angewendet werden. Die Bestimmung hat ihr Vorbild in der Deutschen Bundesakte v. 8. Juni 1815, wo durch Art. 11 Abs. 4 festgesetzt ist:

„Daß die Bundesglieder sich verbindlich machen, einander unter keinerlei Vorwand zu bekriegen, noch ihre Streitigkeiten mit Gewalt zu verfolgen, sondern sie bei der Bundesversammlung anzubringen, welcher alsdann obliege, die Vermittelung durch einen Ausschuß zu versuchen, falls aber dieser Versuch fehlschlagen sollte und demnach eine richterliche Entscheidung notwendig würde, solche durch eine wohlgeordnete Austrägalinstanz zu bewirken, deren Ausspruch die streitenden Teile sich sofort zu unterwerfen haben . ."

Im Verlauf der Verhandlungen über die Ausführung dieser Bestimmung kam der Bundesbeschluß v. 16. Juni 1817 über „die Bundesvermittelungs- und Austrägal-Ordnung in Streitigkeiten von Bundesgliedern unter sich" zustande. Dieser Beschluß wurde, nachdem in der Wiener Ministerial-Konferenz von 1820 der Antrag auf Einrichtung eines permanenten Bundesgerichts abgelehnt worden war, in der Wiener Schlußakte v. 15. Mai 1820 aufrecht erhalten. Das Verfahren vor dem Austrägalgericht wurde durch einen weiteren Beschluß der Bundesversammlung v. 3. August 1820 geregelt und gleichzeitig die auf Grund des Art. 31 der Wiener Schlußakte angenommene Exekutionsordnung auch für die Vollziehung austrägalgerichtlicher Erkenntnisse anwendbar erklärt. Endlich enthielt die Wiener Schlußakte in den Art. 19—22 Bestimmungen über die Befugnisse der Bundesversammlung zur Verhütung von Tätlichkeiten und zur Aufrechterhaltung des Besitzstandes im Interesse der Verhütung tatsächlicher Selbsthilfe unter den Bundesgliedern. Art. 24 der Wiener Schlußakte bestimmte, daß es den Bundesgliedern freistehe, „sowohl bei einzelnen vorkommenden Streitigkeiten als für alle künftigen Fälle wegen besonderer Austräge und Kompromisse übereinzukommen, und daß auch frühere Familien- und Vertragsausträge durch Errichtung der Bundes-Austrägalinstanz nicht aufgehoben noch abgeändert sein sollten"; vgl. v. Rönne I S. 218. Die letztere Bestimmung ist für das geltende Recht insofern von besonderem Interesse, als sie auch dem gegenwärtigen Rechtszustand entspricht. Natürlich kann die Wiener Schlußakte in keinem Punkte mehr als unmittelbar geltendes Recht angesehen werden, aber da die Reichsverfassung sowohl das für die Erledigung von staatsrechtlichen Streitigkeiten zwischen zwei Bundesstaaten wie von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines und desselben Bundesstaats vorgeschriebene Verfahren nur auf Anrufen des einen Teils eintreten läßt, so ergibt sich, daß für das Verfahren, das eingeschlagen werden kann, wenn beide Teile darauf verzichten, den Bundesrat anzurufen, die Reichsverfassung keine positive Bestimmung enthält, und hieraus geht der Natur der Sache nach hervor, daß es wie unter der Herrschaft der Wiener Schlußakte auch jetzt jedem Bundesstaat unbenommen bleibt, mit seinem Gegner die Erledigung eines Streits im Wege des Kompromisses, z. B. mittels eines durch Kompromiß eingesetzten Schiedsgerichtes zu vereinbaren. Dies

kann sowohl für bereits schwebende wie für in Zukunft möglicherweise anhängig werdende Streitfälle geschehen. Die Zulässigkeit einer solchen Vereinbarung hat Fürst Bismarck in der Sitzung des preuß. Abgeordnetenhauses v. 9. Januar 1869 St.B. 987 aus Anlaß der Frage anerkannt, ob Lauenburg an der durch Ges. v. 23. März 1869 von Preußen übernommenen Staatsschuld teilzunehmen habe; vgl. auch Laband I S. 247, v. Jagemann S. 215. Natürlich ist dabei vorausgesetzt, daß das Reich nicht ein eigenes Interesse an der Klarstellung des Sachverhalts hat. In diesem Falle hat das Reich durch den Bundesrat auf Grund des Art. 7 oder 19 R.V., dessen Voraussetzungen dann gegeben sein werden, aus eigener Machtvollkommenheit in den zwischen den verschiedenen Bundesstaaten oder den Verfassungsorganen eines und desselben Staats bestehenden Streit einzugreifen, um das Reichsinteresse wahrzunehmen.

II. Die Erledigung von Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten.

a) Die in Betracht kommenden Streitigkeiten.

In Frage kommen nur Streitigkeiten, die nicht privatrechtlicher Natur sind. Denn für letztere sind gemäß § 13 G.V.G. die ordentlichen Gerichte und in letzter Instanz das Reichsgericht zuständig, es sei denn, daß die im Streit befindlichen Staaten auf Grund der §§ 1025 ff. C.P.O. den Bundesrat zum Schiedsrichter bestellen; vgl. v. Jagemann S. 215. Streitigkeiten strafrechtlicher Natur werden praktisch ausgeschlossen sein. Es bleiben daher nur Streitigkeiten auf verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Grundlage übrig. Ein Kriterium für Streitigkeiten solcher Art ist darin zu finden, daß auf der einen oder anderen Seite Staatshoheitsrechte beteiligt sind. Da alle privatrechtlichen Ansprüche hierbei ausgeschlossen sind, ist es gleichgültig, wer das Subjekt dieser Ansprüche ist. Auch für privatrechtliche Forderungen, die von einem Bundesfürsten gegen einen anderen Bundesstaat oder umgekehrt gerichtet sind, ist der ordentliche Rechtsweg nicht ausgeschlossen. Dasselbe gilt von dem im Art. 30 der Wiener Schlußakte genannten Fall, daß Forderungen von Privatpersonen deshalb nicht befriedigt werden können, weil die Verpflichtung ihnen Genüge zu leisten zwischen mehreren Bundesstaaten streitig ist. Auch hierbei handelt es sich um einen nur privatrechtlichen Fall, der nach den civilrechtlichen Grundsätzen von der Streitverkündung im gewöhnlichen Civilprozeßverfahren zu erledigen ist, vorausgesetzt natürlich, daß der Anspruch privatrechtlicher Natur ist. Doch wird bei Privatpersonen nicht leicht etwas anderes in Frage kommen. Streitigkeiten, die sich aus der Vollziehung des Gothaer Vertrages v. 15. Juli 1851 ergeben (Armenfürsorge im Verhältnis zu Bayern), sind nicht nach Art. 76 R.V., sondern nach § 12 dieses Vertrages zu erledigen, da der Vertrag, soweit er überhaupt noch gemäß Art. 3 R.V. territorial Anwendung findet, in seiner Totalität aufrecht erhalten ist; ebenso Riedel Reichsverfassung S. 162. Im übrigen werden Streitigkeiten wegen Armenlasten gemäß §§ 37 ff. des Reichsges. über den Unterstützungswohnsitz v. 30. Mai 1908 R.G.Bl. S. 381 auch zwischen verschiedenen Bundesstaaten nicht durch den Bundesrat, sondern durch das Bundesamt für das Heimatwesen entschieden. Dagegen ist der Bundesrat zur Entscheidung auf Grund des Art. 76 Abs. 1

oder des Art. 7 Ziff. 3 zuständig, wenn zwischen mehreren Bundesstaaten Streit über die Besteuerung der beiderseitigen Staatsangehörigen entsteht und eine Verständigung zwischen den zuständigen Zentralinstanzen nicht möglich ist. Das preußische Oberverwaltungsgericht hat wiederholt den Standpunkt eingenommen, daß es in Fragen einer Doppelbesteuerung durch zwei Bundesstaaten nur darüber zu entscheiden habe, ob die Besteuerung in Preußen zu Recht erfolgt sei, daß es aber Sache des Bundesrats sei, gemäß Art. 76 Abs. 1 oder Art. 7 Ziff. 3 R.V. zu entscheiden, ob ungeachtet des Preußen zustehenden Steuerrechts eine Doppelbesteuerung nicht Platz greifen solle, und die Kollisionen zu regeln, die sich aus der Auslegung des Reichsges. v. 13. Mai 1870 (jetzt v. 22. März 1909 R.G.Bl. S. 332) zwischen zwei Bundesstaaten ergeben; so Entscheid. in Staatssteuersachen v. 16. März 1900 Bd. 9 S. 105, 2. Mai 1903, 28. Okt. 1902, 22. Okt. 1902, 13. Mai 1903 Bd. 11 S. 4, 6, 11, 17 und v. 30. Sept. 1905, 15. Febr. 1905 Bd. 12 S. 17 u. 365. Eine spezielle Behandlung findet nach einer Erklärung des Staatssekretärs des Innern Graf Posadowsky-Wehner (Reichstagssitzung v. 10. Febr. 1904 St.B. 851) in den Fällen statt, in denen zwischen Bundesregierungen über Fragen der Abwässerung an gemeinschaftlichen Strömen Streit entsteht. Hierüber entscheidet der Bundesrat, aber diejenige Bundesregierung, welche glaubt, sie sei durch eine derartige technische Anlage benachteiligt, hat das Recht auf ein Gutachten des Reichsgesundheitsrats Bezug zu nehmen.

b) **Das Erfordernis eines Antrags.**

Während gemäß Art. 11 der Bundesakte für streitende Bundesmitglieder, die sich nicht auf ein Schiedsgericht einigten, die unbedingte Verpflichtung — und zwar für beide Teile — bestand, die Entscheidung der Bundesversammlung anzurufen, ist dies nach Art. 76 R.V. in ihr freies Ermessen gestellt. Freilich ergibt sich ein mittelbarer Zwang dadurch, daß ihnen schließlich nichts anderes mehr übrig bleibt, wenn ihnen die Einigung nicht gelingt.

c) **Die „Erledigung" des Streits durch den Bundesrat.**

Nach allgemeinem Sprachgebrauch bedeutet das Wort „erledigen" nichts anderes als zu Ende bringen. Dieser Umstand und die offenbar absichtliche Abweichung des hier gewählten Ausdrucks von der kurz vorher mitbezug auf den ordentlichen Rechtsweg angewendeten Bezeichnung „Entscheidung" gestattet es, dem Wort „erledigt" eine weitere Bedeutung beizumessen und die Entstehungsgeschichte der Bestimmung bestätigt, daß nicht nur an eine Entscheidung des Bundesrats, sondern mehr noch an eine Vermittelung des Bundesrats gedacht war, die etwa dieselbe Rolle spielt, wie im völkerrechtlichen Verkehr die „guten Dienste" einer dritten unbeteiligten Macht, und wenn diese Vermittelung nicht zum Ziele führt, soll eine schiedsgerichtliche Erledigung, die der Bundesrat herbeizuführen hat, Platz greifen; durch den Bundeskommissar v. Savigny ist in der Sitzung des konst. Reichstags v. 9. April 1867 St.B. 665 und durch die Regierungs-Bevollmächtigten von Hessen und Hamburg im Schlußprotokoll v. 7. Febr. 1867 (Anl. von 1867 Nr. 10 S. 23 ff.) erklärt worden, daß, wenn eine Entscheidung notwendig sei, vorzugsweise nicht an die Entscheidung durch den Bundesrat selbst, sondern an eine durch den Bundesrat eingesetzte

Austrägalinstanz gedacht sei: in dem gleichen Sinne hat sich übrigens auch der Staatssekretär des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner aus Anlaß des Lippeschen Thronfolgestreits in der Reichstagssitzung v. 17. Jan. 1899 St.B. 246 geäußert; er erklärte, niemand habe im entferntesten daran gedacht, daß der Bundesrat selbst mit seinem verfassungsmäßigen Stimmenverhältnis die Entscheidung übernehmen würde; übereinstimmend u. a. v. Seydel S. 405 f., v. Rönne I S. 218, Arndt S. 111, v. Jagemann S. 218. Dagegen vertritt Laband I S. 246 die Ansicht, daß ein vom Bundesrat mit der Fällung des Urteils betrautes Schiedsgericht keine eigene Kompetenz besitze, sondern nur ein sachverständiges Gutachten erstatte, das erst durch die Bestätigung seitens des Bundesrats bindende Kraft und rechtliche Bedeutung erlange. Dieser Ansicht kann nicht beigestimmt werden. Daß der Bundesrat Rechtsgutachten einzuholen die Befugnis hat, ist selbstverständlich; wenn nur dies hätte zum Ausdruck gebracht werden sollen, so wären die angeführten Erklärungen der Regierungsvertreter bei Emanation der Verfassung überflüssig und nichtssagend gewesen. Richtig ist allerdings, daß eine ausdrückliche Delegationsbefugnis für den Bundesrat in Ansehung der nach Art. 76 zu treffenden Entscheidungen nicht vorgesehen ist. Aber diese Befugnis ist den höchsten Organen der Staatsgewalt immanent, wenn sie nicht durch ein positives, die alleinige Kompetenz des betreffenden Organs vorschreibendes Gesetz ausgeschlossen ist. Für den hier vertretenen Standpunkt sprechen auch überwiegende Gründe der Zweckmäßigkeit. Wenngleich es sich bei den in Betracht kommenden Streitigkeiten meistens um politische Fragen handeln wird und bei der Entscheidung über politische Fragen politische Gesichtspunkte nicht abzuweisen sind, so stehen doch in der Regel wohl die Regierungen der Einzelstaaten oder wenigstens ein Teil von ihnen den Angelegenheiten, die zu einer erheblichen Meinungsverschiedenheit in ihrer Mitte führen, zu nah, als daß es nicht erwünscht wäre einem besonderen Kollegium die Entscheidung zu übertragen. Auch ist, namentlich wenn größere Staaten an dem Streit beteiligt sind — deren Stimmen doch dann natürlich nicht mitzählen dürften — nicht abzusehen, ob unter dem übrigbleibenden Rest der Staaten die Stimmenzahl sich nicht in einer den tatsächlichen Machtverhältnissen durchaus widersprechenden Weise verschiebt. Endlich dürfte, da es sich um eine Entscheidung handelt, welche die Wirkung einer gerichtlichen haben soll, es mehr im Interesse der Sache liegen, wenn die Regierungen in die Lage versetzt werden, die Verantwortung für die absolute Objektivität der Entscheidung einem Kollegium überlassen zu können, das wenigstens für diesen einen Fall von ihnen unabhängig gestellt ist.

Nähere Bestimmungen über das Verfahren, das der Bundesrat im Falle des Art. 76 einschlägt, fehlen, wenigstens sind sie nicht veröffentlicht. Laband I S. 247 bemerkt mit Recht, daß es sich aus praktischen Gründen empfehlen würde, diejenigen Vorschriften zur Anwendung zu bringen, die z. Z. des Deutschen Bundes für das Bundes-Austrägalverfahren bestanden haben.

Die Entscheidung, die auf Grund des Art. 76 gefällt wird, ist endgültig und die Regierungen der Einzelstaaten müssen sich ihr fügen. Denn ohne eine solche Zwangsgewalt des Bundesrats könnte von einer Erledigung nicht die Rede sein.

III. Die Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten.

a) Der Begriff des Verfassungsstreits.

Eine Erläuterung des Begriffs des Verfassungsstreits findet sich weder in der Reichsverfassung noch in der sonstigen Reichsgesetzgebung. Doch ist anzunehmen, daß unter Verfassungsstreit im Sinne des Art. 76 Abs. 2 nur zu verstehen ist ein Streit zwischen Regierung und Volksvertretung über die Auslegung oder die Rechtmäßigkeit der Verfassung; vgl. u. a. Laband I S. 248, v. Seydel S. 407, Zorn I S. 172, Arndt S. 112, v. Rönne I S. 220 ff., v. Jagemann S. 218. Der Begriff ist also nach zwei Richtungen zu begrenzen, einmal in Ansehung der Organe, die berechtigt sind einen solchen Streit zu erheben — nämlich Regierung und Volksvertretung — und bezüglich des materiellen Gegenstands des Streits: es darf sich dabei nur um die Auslegung oder die Rechtmäßigkeit der Verfassung handeln, und der Natur der Sache gemäß können für ein so eingreifendes, folgenschweres Verfahren, durch das der Streit aus dem eigenen Hause zu einer anderen Macht getragen wird, nur grundlegende Bestimmungen der Verfassung in Betracht kommen, deren verschiedene Auffassung geeignet ist, das unentbehrliche Zusammenwirken zwischen Regierung und Volksvertretung in Frage zu stellen. Ein Beispiel gibt der von v. Rönne I S. 220 A. 1 angeführte Bundesbeschluß v. 30. Okt. 1834. Wollte man auch Meinungsverschiedenheiten über einzelne Ausführungsbestimmungen der Verfassung einbeziehen, so könnte schließlich das ganze Gebiet der Landesgesetzgebung Gegenstand eines Verfassungsstreits sein. Nicht vom Art. 76 wird der Fall betroffen, daß eine Änderung der Verfassung von der Volksvertretung begehrt, von der Regierung aber abgelehnt wird. Denn ein Streit über Einrichtungen, die erst de lege ferenda getroffen werden sollen, ist nur politischer Natur und läßt sich unter rechtlichen Gesichtspunkten überhaupt nicht entscheiden. Es würde nichts anderes als eine Mediatisierung der Bundesstaaten auf einem Gebiet bedeuten, wo ihre Staatshoheit ungeschmälert erhalten ist, wenn es zulässig wäre, daß durch eine Entscheidung der gesetzgebenden Faktoren des Reichs in den Einzelstaaten neue Verfassungseinrichtungen eingeführt würden, mögen auch aus politischen Gründen die von der einen oder anderen Seite — Regierung oder Volksvertretung — begehrten neuen Einrichtungen noch so wünschenswert sein. Diesen Standpunkt hat der Bundesrat insbesondere in der mecklenburgischen Verfassungsfrage, in der er wiederholt um Intervention ersucht worden ist, von jeher eingenommen; vgl. v. Rönne I S. 221. Ferner hat in derselben Frage der Bundesrat die Ansicht vertreten, daß einzelne Privatpersonen oder Korporationen einen Verfassungsstreit nicht erheben könnten, sondern nur Regierung und Volksvertretung; vgl. die Reichstagsverhandlungen v. 12. Mai 1869 St.B. II S. 940 ff. und den von Laband I S. 247 A. 5 mitgeteilten Beschluß des Bundesrats im Protokoll von 1874 § 94, wonach die Befugnis zur Erhebung eines Verfassungsstreits insbesondere dem Magistrat einer Stadtgemeinde nicht zuerkannt wurde; den gleichen Standpunkt hat in der Reichstagssitzung v. 24. Jan. 1905 St.B. 4001 der Staatssekretär des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner vertreten.

b) **Die Antragsberechtigung.**

Daraus, daß als Verfassungsstreit im Sinne des Art. 76 Abs. 2 R.V. nur ein Streit zwischen Regierung und Volksvertretung anzusehen ist, ergibt sich, daß zum Antrage auf Entscheidung des Bundesrats nur die Regierung und die Volksvertretung berufen sind. Kein Dritter, mag es eine Privatperson oder ein öffentlicher Verband sein, ist berechtigt, die Interessen der Volksvertretung oder der Regierung in einer solchen Angelegenheit dem Bundesrat gegenüber wahrzunehmen. Der Bundesrat tritt nur auf Anrufen ein. Auch im Falle einer Verfassungsstreitigkeit und selbst wenn eine zur Entscheidung solcher Streitigkeiten kompetente Behörde nicht vorhanden ist, bleibt es den streitenden Teilen überlassen, irgend einen anderen Weg, z. B. die Entscheidung durch ein Schiedsgericht zu wählen. Doch gilt dies nur, wenn es sich um reine Landesangelegenheiten handelt. Bei Angelegenheiten, auf die sich das Aufsichtsrecht des Reichs erstreckt, schreitet das Reich von Amtswegen ein, aber dann nicht auf Grund des Art. 76, sondern gemäß Art. 7, 17, 19 R.V.

c) **Die Erledigung im Wege des gütlichen Ausgleichs.**

In der Wahl der Mittel, die zur Herbeiführung eines gütlichen Ausgleichs anzuwenden sind, hat der Bundesrat freie Hand; in der Regel wird die Geltendmachung der moralischen Autorität genügen. Billigt der Bundesrat den Standpunkt nicht, den die betreffende Regierung in der Verfassungsfrage vertritt, so ist anzunehmen, daß die Regierung es nicht erst auf eine Entscheidung im Wege der Reichsgesetzgebung ankommen lassen wird. Erkennt er aber die Haltung der Regierung als richtig an, so liegt darin für die Regierung eine starke moralische Unterstützung, deren Wirkung die Volksvertretung sich nicht leicht entziehen wird. Der Ausgleich kann sich dann so vollziehen, daß zwischen Regierung und Volksvertretung eine Übereinkunft vermittelt wird, entweder in der Form, daß beide Faktoren sich über eine authentische Interpretation oder Änderung der Landesverfassung einigen oder, wenn die Bedeutung der Frage in dem einzelnen Fall sich erschöpft, auch ohne gesetzgeberische Aktion eine übereinstimmende Auffassung annehmen.

d) **Die Erledigung im Wege der Reichsgesetzgebung.**

Wenn der Versuch eines gütlichen Ausgleichs mißlingt, so ist der Streit im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen. Zur Begründung dieser Bestimmung bemerkte im konst. Reichstage (Sitzung v. 9. April 1867 St.B. 665) der Bundeskommissar v. Savigny, daß man Streitfragen dieser Art wegen ihres politischen Gehalts nicht einer richterlichen Behörde habe überweisen wollen. Der Abg. Reichensperger (St.B. 658) führte dagegen aus, daß es sich dann nicht mehr um ein Urteil, sondern um eine politische Maßregel handele und nannte es einen Staatsstreich, wenn von politischen Gesichtspunkten aus eine streitige Verfassungsfrage gelöst werden soll. Darin liegt eine Übertreibung. Es gibt viele Fragen des Staatsrechts, aus denen Verfassungsstreitigkeiten erwachsen können und denen sich juristische Gesichtspunkte überhaupt nicht abgewinnen lassen, bei

denen also jede Entscheidung auf politischen Erwägungen beruhen muß und vorzugsweise dürfte dieser Fall bei Verfassungsstreitfragen gegeben sein, die zu einem erheblichen Konflikt zwischen Regierung und Volksvertretung führen. Eine richterliche Behörde wird dann auch darauf angewiesen sein, sich von politischen Gesichtspunkten bestimmen zu lassen. Denn in solchen Fällen läßt sich das Recht nicht unabhängig von politischen Rücksichten aufrecht erhalten. Zuzugeben ist, daß eine Garantie für die Vermeidung eines Konflikts in der Bestimmung des Art. 76 nicht liegt, weil die Möglichkeit offen bleibt, daß der Bundesrat und der Reichstag sich auch nicht einigen können. Es besteht sogar eine gewisse Wahrscheinlichkeit für diese Eventualität, weil es sich in der Regel um Fragen handeln wird, welche die Machtverteilung zwischen Regierung und Volksvertretung betreffen und innere Gründe sprechen dafür, daß in solchen Fällen der Bundesrat eher geneigt ist, den Standpunkt der Regierung zu vertreten, der Reichstag den der Volksvertretung. Andererseits war kaum ein anderer Ausweg möglich. Denn gerade weil es sich in der Regel um hochpolitische Fragen von fundamentaler Bedeutung, um Machtfragen handelt, kann man von keinem Staat verlangen, daß er sich der — der Natur der Sache nach — inappellablen Entscheidung eines richterlichen Kollegiums unterwirft, mag es aus noch so hervorragenden Kräften zusammengesetzt sein. Denn die richterliche Behörde, die ihrerseits in solchen Fragen auch nur von politischen Gesichtspunkten ausgehen kann, würde dann einen die Regierung und Volksvertretung beherrschenden Einfluß ausüben. Deshalb blieb nur übrig, die Entscheidung denjenigen Faktoren anzuvertrauen, denen verfassungsgemäß in politischer Beziehung die größte Machtfülle zusteht, dem Bundesrat und dem Reichstag. In der Mitwirkung des Reichstags liegt eine genügende Garantie für die Wahrung der konstitutionellen Interessen. Daß die Lösung ausbleibt, wenn beide Faktoren sich nicht einigen, ist eine Erscheinung, die mit den Einrichtungen des konstitutionellen Staats untrennbar verbunden ist. Falls im Reiche ein Verfassungsstreit eintritt, so scheitert die Lösung des Konflikts ebenfalls, wenn Bundesrat und Reichstag zur Übereinstimmung nicht gelangen können. Bei Verfassungsstreitigkeiten aber zwischen juristischen und politischen Fragen zu unterscheiden und die ersteren einem richterlichen Kollegium anzuvertrauen, wäre schon deshalb schwer durchführbar, weil der Schwerpunkt in der Entscheidung über die Vorfrage liegen und die Entscheidung über die Kompetenz dafür dieselben Schwierigkeiten bieten würde. Dagegen steht nichts im Wege, daß für einen einzelnen Fall oder für einen Komplex von Fragen, deren Konsequenzen übersehbar sind, Bundesrat und Reichstag sich darüber einigen, im Wege der Reichsgesetzgebung die Entscheidung einem richterlichen Kollegium zu überlassen. Dies ist durch das Reichsges. v. 14. März 1881 betr. die Zuständigkeit des Reichsgerichts für Streitfragen zwischen dem Senat und der Bürgerschaft der freien und Hansastadt Hamburg R.G.B. S. 37 geschehen. Daß sich für den Staat Hamburg der Bundesrat und Reichstag ihrer Kompetenz nahezu völlig entäußert haben, dürfte damit zusammenhängen, daß einmal die beteiligten Faktoren Hamburgs zugestimmt haben und ferner damit, daß es sich um eine Republik handelt, bei der für die Erledigung solcher Streitfragen andere Voraussetzungen bestehen als für eine Monarchie.

IV. Thronfolgestreitigkeiten.

Es liegen Präzedenzfälle vor, daß der Bundesrat zu Thronfolgestreitigkeiten der Einzelstaaten Stellung genommen hat; dies ist sowohl bei der Thronfolge von Braunschweig wie bei der von Lippe-Detmold geschehen, und nach der ganzen Struktur des Reichs kann eine solche für die Existenz des Staats unter Umständen fundamentale Frage nicht mehr als eine innere Angelegenheit des betreffenden Bundesstaats aufgefaßt werden. Es bleibt nur fraglich, ob und auf welche positive Bestimmung der Reichsverfassung die Beteiligung des Bundesrats gestützt werden kann. Mit Recht ist es in beiden Fällen vom Bundesrat abgelehnt worden, die Vorschrift des 2. Abs. des Art. 76 anzuwenden. Die Frage, ob die eine oder die andere Dynastie zur Thronfolge berechtigt ist, ist kein Verfassungsstreit. Denn diese Frage hat mit der Verfassung überhaupt nichts zu tun, sie berührt nicht das konstitutionelle Verhältnis zwischen Regierung und Volksvertretung, aus dem allein ein Verfassungsstreit entstehen kann; vgl. die Ausführungen des Abg. Zachariae im konst. Reichstag, Sitzung v. 9. April 1867 StB. 671, anderer Ansicht Meyer § 212 A. 12, v. Rönne I S. 220 u. a. Eher könnte Art. 76 Abs. 1 in Frage kommen, d. h. nur unter der Voraussetzung, daß mindestens zwei Bundesstaaten die Angelegenheit der Thronprätendenten zu der ihrigen machen und zwar vom entgegengesetzten Standpunkt, unter Bestreitung des Rechts des andern. Jeder Bundesstaat ist berechtigt, sogar die Interessen von Privatpersonen für wichtig genug zu halten, um sie gegenüber einer anderen Bundesregierung, von der sie bestritten werden, geltend zu machen und auf Grund des Art. 76 Abs. 1 die Entscheidung des Bundesrats anzurufen, um wie viel mehr die für das öffentliche Interesse schwer wiegenden Ansprüche des Thronprätendenten. Diesen Gesichtspunkt hat aus Anlaß des Lippeschen Thronstreits der Staatssekretär des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 17. Jan. 1899 St.B. 246 hervorgehoben. Diese Auslegung dürfte allen praktischen Erfordernissen genügen. Es kann z. B. der größte Bundesstaat Preußen, das gemeinsame Interesse, das alle Bundesstaaten an der dem materiellen Recht entsprechenden Regelung der Thronfolge haben, stets, auch wenn die Prätendenten nicht preußische Staatsangehörige sind, unter dem von Preußen besonders zu beobachtenden militärischen oder auch unter irgendwelchen anderen, die Beziehungen der Bundesfürsten zum Reich betreffenden Gesichtspunkten wahren und unter Berufung darauf, daß das Bundesverhältnis in Streitfällen besondere Garantien für die ordnungsmäßige Erledigung von Thronstreitigkeiten verlangt, den Anspruch erheben, daß die Entscheidung dieser Frage nicht dem Staat, um dessen Thronfolge es sich handelt, überlassen bleibt, sondern wegen der Beteiligung der Interessen aller anderen Bundesstaaten auf Grund des Art. 76 Abs. 1 dem Bundesrat vorgelegt wird. Die von Laband I S. 251 angewendete, zu demselben Ergebnis führende Deduktion, daß die Ausdrücke „Bundesstaaten" und „Bundesglieder" in der Reichsverfassung identisch und daß unter den Bundesgliedern die Bundesfürsten zu verstehen seien, ist nicht unbedenklich, weil z. B. im Art. 74 und 77 die Bezeichnung „Bundesstaat" in einem Sinne gebraucht ist, daß sie unmöglich identisch mit Bundesglied und Bundesfürst sein kann. Man kann aber auch unabhängig von Art. 76 das Eingreifen des Bundesrats

als verfassungsmäßig begründet ansehen, wenn man von der in dem Eingang der Reichsverfassung zum Ausdruck kommenden Bestimmung ausgeht. Der Umstand, daß das Reich auf einem Bunde der souveränen deutschen Fürsten und freien Städte beruht, begründet für das Reich, das insoweit mangels einer abweichenden Bestimmung der Verfassung durch den Bundesrat vertreten wird, die Kompetenz jederzeit die Legitimation der Bundesfürsten daraufhin zu prüfen, ob sie nach den Vorschriften des für sie maßgebenden Landesverfassungs- und Privatfürstenrechts die wahren Rechtsnachfolger der in der Einleitung der Reichsverfassung genannten Bundesfürsten sind. Unter diesem Gesichtspunkt bedarf es nicht einmal der Anrufung des Bundesrats durch eine Bundesregierung, sondern der Bundesrat kann von Amts wegen alle erforderlichen Ermittelungen und Entscheidungen treffen. Natürlich kann die Entscheidung auch dahin lauten, daß ein Schiedsgericht bestellt werde, das seinerseits die materielle Entscheidung zu treffen habe. Anderer Ansicht ist Arndt S. 113, der annimmt, daß der Bundesrat nur bei Gelegenheit der Prüfung der Legitimation der Bundesratsbevollmächtigten mittelbar eine Entscheidung treffen könne. Dann würde der Bundesrat ausgeschaltet sein, solange die betreffende Regierung einen Bevollmächtigten zum Bundesrat überhaupt nicht entsendet. Von Laband I S. 253 A. 1 wird mit Recht auf das historisch bedeutsame Moment hingewiesen, daß selbst im alten Deutschen Bunde, einer viel loseren Vereinigung der Bundesfürsten als das Deutsche Reich, die Bundesversammlung das Recht für sich in Anspruch genommen hat, die Thronfolge in den Bundesstaaten und die Wahrung agnatischer Rechte zum Gegenstande ihrer Beschlußfassung zu machen.

Artikel 77.

Wenn in einem Bundesstaate der Fall einer Justizverweigerung eintritt, und auf gesetzlichen Wegen ausreichende Hülfe nicht erlangt werden kann, so liegt dem Bundesrate ob, erwiesene, nach der Verfassung und den bestehenden Gesetzen des betreffenden Bundesstaates zu beurteilende Beschwerden über verweigerte oder gehemmte Rechtspflege anzunehmen, und darauf die gerichtliche Hülfe bei der Bundesregierung, die zu der Beschwerde Anlaß gegeben hat, zu bewirken.

Die praktische Bedeutung dieser Bestimmung ist jetzt gering, weil durch das Gerichtsverfassungsgesetz für das ganze Reich ein geordneter Instanzenzug vorgeschrieben ist und damit für das Gebiet der ordentlichen Rechtspflege kaum noch eine Lücke gelassen ist, aus der ein Fall der Justizverweigerung entstehen könnte. Die durch das Gerichtsverfassungsgesetz vorgeschriebene Unabhängigkeit der Gerichte, die sich namentlich auch auf Eingriffe der Regierung bezieht, wird durch die Vorschrift des Art. 77 nicht berührt. Denn das Recht des Bundesrats reicht nicht weiter als das der Justizverwaltungsbehörden der Einzelstaaten; vgl. v. Seydel S. 411. Da die Entscheidungen der Gerichte durchweg nur in dem vorgeschriebenen Instanzenzug anfechtbar und jedem Eingriff der Justizverwaltungsbehörden entzogen sind, ein derartiger Eingriff übrigens selbst dann ausgeschlossen wäre, wenn das zuständige Gericht sich durch ein rechtskräftiges Urteil für unzuständig erklärt

haben sollte, so bleibt als denkbarer Fall für eine auf Art. 77 zu stützende Beschwerde nur der Fall übrig, daß der Gang der Rechtspflege in unzulässiger Weise verzögert und die Beschwerde bei den Justizaufsichtsbehörden, die in solchem Falle zum Einschreiten ebenso berechtigt als verpflichtet sind, nicht zum Ziele führen sollte. Soweit dabei Vorschriften der Reichsgesetzgebung in Betracht kommen, wie es meistens der Fall sein wird, da das gerichtliche Verfahren, streitige wie sogen. freiwillige Gerichtsbarkeit, im Wege der Reichsgesetzgebung geregelt ist, würde es nach Art. 4 Ziff. 13 und Art. 17 R.V. an sich Sache des Reichskanzlers sein für Abhilfe zu sorgen. Aber Art. 77 enthält für die Zuständigkeit der Reichsorgane eine Ausnahme von der allgemeinen Regel des Art. 17 und begründet also für diesen speziellen Fall die Zuständigkeit des Bundesrats, offenbar in Anlehnung an die allgemeine Tendenz, das gerichtliche Verfahren so sehr als möglich der Bearbeitung von Kollegien anzuvertrauen. Über die Vorfrage, ob die Beschwerde als „erwiesen" im Sinne des Art. 77 anzusehen ist, kann nur der Bundesrat selbst entscheiden. Um die gerichtliche Hülfe zu bewirken, hat sich der Bundesrat gegebenenfalls an den Reichskanzler und dieser an die Landesregierung zu wenden.

Auf das Gebiet der Verwaltungsgerichtsbarkeit bezieht sich Art. 77 nicht; ebenso Arndt S. 114, v. Seydel S. 410. Dies ist aus dem Worte „Justiz"-Verweigerung zu schließen. Auch z. B. der Emanation der Verfassung verstand man unter Justiz nur den Wirkungskreis der eigentlichen Justizbehörden, diesen allerdings in vollem Umfange, also mit Einschluß der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft unterliegt zwar der Aufsicht der Justizverwaltung in vollem Umfange, aber derjenige Fall, der als Justizverweigerung in erster Reihe in Frage kommen könnte, die Weigerung der Staatsanwaltschaft zur Strafverfolgung gegenüber der an der Verfolgung interessierten, durch das zu verfolgende Delikt verletzten Person ist durch § 170 St.P.O. gedeckt, weil danach im Beschwerdefalle über die Erhebung der Anklage in letzter Instanz das Oberlandesgericht zu entscheiden hat und diese Entscheidung jeder Anfechtung im Justizaufsichtswege entzogen ist. Nur wegen unzulässiger Verzögerung des Ermittelungsverfahrens könnte, nachdem der Instanzenzug bis zum Justizminister erschöpft ist, noch der Bundesrat auf Grund des Art. 77 angerufen werden.

XIV. Allgemeine Bestimmungen.

Artikel 78.

Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben.

Diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden.

I. Gegenstand der Verfassungsänderung.
II. Die Form des verfassungändernden Reichsgesetzes.
III. Verfassungsänderungen im Bundesrat.
IV. Die Sonderrechte.
a) Begriff des Sonderrechts.
b) Die Zustimmung des berechtigten Bundesstaats.

I. Gegenstand der Verfassungsänderung.

Art. 78 bestimmt die Bedingungen, unter denen Veränderungen der Verfassung zustande kommen. Über das Gebiet der Verfassung, das Gegenstand einer Veränderung sein kann, enthält Art. 78 keine Vorschrift. Dies nötigt zu dem Schluß, daß nach dieser Richtung irgend eine Beschränkung nicht gegeben, sondern alle Möglichkeiten vorbehalten werden sollten. Hier wird unter Hinweis auf die Ausführungen zum Eingang II S. 12 ff. der Standpunkt vertreten, daß formell nur der mit dem im Eingang befindlichen Wort „Verfassung" überschriebene, die Art. 1—78 umfassende Teil der Verfassung der Veränderung gemäß Art. 78 unterworfen ist, nicht aber auch der Eingang selbst, dessen Bestimmung als „ewig" bezeichnet ist und der die Existenz der Einzelstaaten als selbständiger Staatswesen, — da sie sonst nicht Mitglieder eines „Bundes" sein könnten — ihren Zusammenschluß zum Reiche und die allgemeinen Grundlagen für das Machtgebiet des Reichs als Voraussetzungen der Reichsverfassung zum Ausdruck bringt. Im übrigen ist der Möglichkeit von Verfassungsänderungen durch die Verfassung selbst keine Schranke gesetzt, insbesondere ist es im Hinblick auf zahlreiche Präzedenzfälle nicht mehr streitig, daß das Reich die Befugnis hat, auf Grund des Art. 78 seine eigene Kompetenz zu erweitern. Aus dieser Befugnis, der sogen. Kompetenz-Kompetenz kann theoretisch der Schluß auf die Möglichkeit einer Machterweiterung des Reichs bis zur völligen Auflösung der Einzelstaaten gezogen werden, aber praktische Bedeutung hat diese Vorstellung nicht, weil selbst wenn im Reichstage einmal unitarische Tendenzen in einem dem Geiste der Reichsverfassung nicht entsprechenden Umfang die Oberhand gewinnen sollten, der Widerspruch der Regierungen ausreicht, um dahin zielende Änderungen der Verfassung zu verhindern, und zwar, da 14 Stimmen im Bundesrat genügen, sowohl der Widerspruch Preußens allein wie der der vereinigten drei anderen Königreiche und auch der Widerspruch der kleinsten Staaten des Reichs, aus denen sich mindestens 14 Stimmen ergeben, selbst wenn sich nicht einmal soviel Kleinstaaten vereinigen, daß sie zusammen über ein Staatsgebiet von dem territorialen Umfang einer preußischen Provinz verfügen. Zweifellos liegt es im Sinne der Verfassung, daß die durch veränderte Verhältnisse und veränderte Bedürfnisse des Reichs erforderten Kompetenzerweiterungen ins Leben treten, aber eine planmäßige Machterweiterung des Reichs, die nur der Tendenz folgt, den Einzelstaaten Hoheitsrechte zu entziehen, um die Kompetenz des Reichs zu steigern, würde weder dem Geist noch dem Wortlaut der Reichsverfassung entsprechen, weil das letzte Ziel einer solchen Tendenz die Aufhebung der staatlichen Selbständigkeit der Einzelstaaten ist und dieses Ziel im klaren Widerspruch mit dem Eingang der Verfassung stehen würde, wo als Grundlage des Reichs ein Bundesstaat, nicht ein Einheitsstaat vorausgesetzt ist. Es kann

also nicht anerkannt werden, daß an der Hand der Bestimmung des Art. 78 für die Verfassung die völlige Freiheit, sich aus sich selbst herauszuentwickeln, gegeben ist, ein Standpunkt, unter dem der ganze Inhalt der Verfassung provisorisch erscheinen müßte. Vielmehr geht aus vielfachen Erklärungen der Bundesratsvertreter hervor (z. B. Erklärung des Fürsten Bismarck in der Sitzung des preuß. Abgeordnetenhauses v. 16. März 1869 St.B. 90, des Fürsten Bülow in der Reichstagssitzung v. 5. Dez. 1900 St.B. 301, des Staatssekreärs des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung v. 20. Febr. 1903 St.B. 8085), daß die Verbündeten Regierungen ungeachtet der Bestimmung des Art. 78 durch die der Reichsverfassung vorausgegangenen Verhandlungen sich gegenseitig für gebunden erachten — wenn auch nicht durch das positive Recht, so doch unter dem Gesichtspunkt von Treu und Glauben — in dem Verzicht auf Staatshoheitsrechte zugunsten des Reichs nicht weiter zu gehen, als bei der Gründung des Reichs beabsichtigt war. Darin liegt natürlich keine absolute Schranke, keine Verneinung von Bedürfnissen, die man damals nicht gekannt hat und die später erst neu hervorgetreten sind. Aber wenn man auf die Praxis in Ansehung der nachträglichen Kompetenzerweiterungen bis zur Gründung des Reichs zurückblickt, so ergibt sich, daß abgesehen von einigen mit einer Erweiterung der Reichskompetenz verbundenen Verfassungsänderungen, die relativ kurze Zeit nach der Gründung des Reichs in Kraft getreten sind, später das Reich in der Regel seine Kompetenz nur noch erweitert hat, wenn das Reich neue Aufgaben übernahm, die bisher überhaupt nicht in den Bereich der Staatsfunktionen fielen, sodaß die Kompetenzerweiterung nicht auf Kosten der Einzelstaaten stattfand, z. B. Arbeiterversicherung, neue indirekte Steuern. Man wird annehmen können, daß auch Kompetenzerweiterungen, durch welche die Macht des Reichs auf Kosten der Einzelstaaten wächst, dann noch dem Geist der Verfassung und den ihr zugrunde liegenden Verträgen, die von den bis dahin in ihrer Unabhängigkeit unbeschränkten Bundesstaaten geschlossen sind, entsprechen, wenn diese Kompetenzerweiterungen durch neu hervorgetretene wirtschaftliche Bedürfnisse oder neu entstandene politische Situationen, mit denen früher nicht gerechnet werden konnte, geboten sind. Andererseits wird nach den im Reichstage von Regierungsvertretern oft abgegebenen Erklärungen anzunehmen sein, daß in Ansehung der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse, die bei dem Abschluß der Verträge bereits übersehbar waren, die Verbündeten Regierungen in ihren Konzessionen schon bei der Gründung des Reichs soweit gegangen sind als sie überhaupt haben gehen wollen.

Wenn Art. 78 diese für Änderungen der Verfassung tatsächlich bestehenden, der Verfassung selbst immanenten Voraussetzungen nicht zum Ausdruck bringt, so ist dies nur dadurch zu erklären, daß eine engere, aber alle Fälle deckende Formel nicht zu finden war; Art. 78 sollte ein Ventil für unvorhergesehene Fälle schaffen, aber nicht die geltende Verfassung als ein Provisorium erscheinen lassen und den Weg geben, auf dem sich das Reich zum Einheitsstaat entwickelt.

Zu bemerken ist noch, daß, obwohl nach dem Wortlaut des Art. 78 die ganze Verfassung — im engeren Sinne, d. h. Art. 1—78 ausschließlich der Bestimmungen des Eingangs — der Veränderung unterworfen ist, dies doch nach dem klar zu Tage getretenen Willen der Gründer des Reichs nicht

auf die Bestimmung des Art. 78 Abs. 2 zu beziehen ist. Es kann also die Bestimmung, die den Einzelstaaten garantiert, daß ihre Sonderrechte nicht ohne ihre Zustimmung aufgehoben werden können, nicht auf Grund des Art. 78 Abs. 1 beseitigt werden; vgl. Laband I S. 111. Endlich ergibt sich aus dem Wesen des Bundesstaats noch eine weitere Schranke: als prinzipiell unzulässig sind alle Verfassungsänderungen anzusehen, die zu einer ungleichmäßigen Behandlung der Einzelstaaten führen, also z. B. nur einem oder einzelnen Bundesstaaten Rechte entziehen, die den anderen Staaten erhalten bleiben; ebenso Laband I S. 105, 117. Es würde dem durch den Eingang der Reichsverfassung verbürgten Grundsatz der Gleichberechtigung widersprechen, wenn das Reich seine Kompetenz anders als auf Kosten sämtlicher Einzelstaaten ausbilden wollte.

Soweit danach praktisch noch die Möglichkeit zu Kompetenzerweiterungen des Reichs übrig bleibt, müssen die Bundesfürsten sich durch ihre Teilnahme am Bundesrat und dadurch entschädigt fühlen, daß Machterweiterungen des Reichs auch mit einer Machterweiterung des Bundesrats verbunden sind; vgl. die Ausführungen des Abg. Lasker in der Reichstagssitzung v. 5. Dez. 1870 St.B. 84.

II. Die Form des verfassungändernden Reichsgesetzes.

Für die Form des verfassungändernden Reichsgesetzes werden in der Praxis zwei verschiedene Wege eingeschlagen: entweder es wird durch das Gesetz die betreffende Bestimmung der Verfassung ausdrücklich aufgehoben und die neue Bestimmung an ihre Stelle gesetzt und damit zu einem Bestandteil der Verfassung gemacht oder das Gesetz wird ohne Hinweis auf die Verfassung erlassen und man überläßt es der Auslegung, ob es mit den Bestimmungen der Verfassung vereinbar ist oder ob die Verfassung durch das neue Gesetz geändert ist. Der Weg der ausdrücklichen Verfassungsänderung ist z. B. gewählt bei Erweiterung des Art. 4 Ziff. 9 durch Aufnahme der Seeschiffahrtszeichen und bei Ziff. 13 durch Aufnahme des gesamten bürgerlichen Rechts, bei Art. 32 durch Einführung der Entschädigung für die Reichstagsmitglieder, bei Art 28 durch Beseitigung der itio in partes für die Reichstagsmitglieder, bei Art. 59 durch die endgültige Umwandlung der dreijährigen Dienstzeit in eine zweijährige, bei Art. 70 durch Neuregelung der Matrikularbeiträge. Dagegen ist der Weg der stillschweigenden Änderung der Verfassung z. B. eingeschlagen bei der Aufnahme von Elsaß-Lothringen in das Reich (Art. 1 R.V.), bei verschiedenen unter Art. 4 fallenden Kompetenzerweiterungen, z. B. der Einrichtung des Reichs-Oberhandelsgerichts und des Reichsgerichts, der Arbeiterversicherung, bei dem Eingriff in die Kommunalbesteuerung durch das Zolltarifgesetz von 1902, bei der Umwandlung der dreijährigen Legislaturperiode in eine fünfjährige, bei der Einführung der Franckensteinschen Klausel (Art. 70), bei der Einführung verantwortlicher Stellvertreter für den Reichskanzler (Art. 17), bei der erstmaligen Einführung der zweijährigen Dienstzeit und bei der Einführung einer zeitweiligen Entschädigung der Reichstagsmitglieder aus Anlaß der Beratung der Reichsjustizgesetze und des Zolltarifgesetzes von 1902; namentlich aus Anlaß des letzteren Gesetzes wurde die Frage im Reichstag erörtert und dabei die Zulässigkeit des Verfahrens der still-

schweigenden Verfassungsänderung von dem Abg. Bachem in der Sitzung v. 28. April 1902 St.B. 5139A und v. 2. Mai 1902 St.B. 5236A anerkannt; vgl. auch die Ausführungen des Kommissions-Berichterstatters Abg. v. Tiedemann in der Sitzung v. 2. Mai 1902 St.B. 5232B und namentlich des Staatssekretärs des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner in derselben Sitzung St.B. 5248B, der ebenfalls die Zulässigkeit der stillschweigenden Verfassunsänderung verteidigte und davon ausging, daß Eingriffe in den Text der Verfassungsurkunde nur bei Änderungen, die 1. besonders wichtig und 2. für die Dauer in Aussicht genommen sind, dagegen einfache Spezialgesetze ohne ausdrückliche Aufhebung des entgegenstehenden Textes der Verfassungsurkunde bei Änderungen, für die es an einer dieser beiden Voraussetzungen fehlt, am Platze seien. Der Vorschlag, den hier der Staatssekretär für die in dieser Frage zu beobachtende Gesetzestechnik machte, würde gegenüber der bisherigen Schwankung der Praxis eine gelungene Lösung bieten. Bisher ist dieses Verfahren nicht durchweg eingeschlagen worden; z. B. ist die Franckensteinsche Klausel, die gegenüber dem Art. 70 eine Verfassungsänderung von fundamentaler Bedeutung darstellte und für die eine nur vorübergehende Geltung von vornherein nicht in Aussicht genommen war, ohne entsprechende Änderung des Verfassungstextes eingeführt worden. In anderen Fällen ist dagegen die vom Staatssekretär des Innern angegebene Regel befolgt worden; z. B. wurde die zweijährige Dienstzeit ohne Änderung des Textes des Art. 59 eingeführt, und die Geltung der Reform war zunächst auf eine bestimmte, relativ kurze Zeitdauer beschränkt; sobald die zweijährige Dienstzeit endgültig eingeführt wurde — nämlich durch das Gesetz von 1905 — wurde gleichzeitig der Text des Art. 59 förmlich geändert.

In der Literatur wird meist — ohne Unterscheidung der prinzipiellen und minder wichtigen, dauernden und vorübergehenden Veränderungen — der Standpunkt vertreten, daß eine Verfassungsänderung durch einfaches Spezialgesetz zwar zulässig, aber weniger korrekt sei; so Laband II S. 34 ff., Zorn I S. 432, Meyer § 164 A. 3. Arndt S. 190 billigt die bisherige Praxis schlechthin, v. Rönne II 1 S. 32 hält es für unzulässig, daß Verfassungsänderungen durch einfache Spezialgesetze implicite vorgenommen werden. Die herrschende Ansicht ist richtig. Der Satz „lex posterior derogat priori" gilt auch für die Verfassung; sie hat in Ansehung ihrer Wirkung keine größere Kraft als irgendein anderes Reichsgesetz und wird deshalb durch jedes spätere, gegenteilige Bestimmungen enthaltende Reichsgesetz partiell außer Kraft gesetzt. Im konst. Reichstage hatte übrigens der Abg. Miquel einen Antrag gestellt, der eine Ergänzung der Verfassung durch Spezialgesetze ohne förmliche Änderung der Verfassung ausdrücklich zulassen sollte; vgl. Anlagen Nr. 16 Ziff. 8 und Sitzung v. 21. März 1867 St.B. 316; der Antrag wurde abgelehnt, nachdem der Bundeskommissar Hofmann in derselben Sitzung St.B. 319 ihn als überflüssig bezeichnet hatte, da der Standpunkt, daß mit jeder Kompetenzerweiterung des Reichs eine Amendierung des Verfassungstextes verbunden werden müsse, ihm eine zu formale Auffassung der Sache zu sein scheine. Der gleichzeitig von dem Bundeskommissar in Empfehlung gebrachte Modus, es möge im Eingang des Gesetzes darauf hingewiesen werden, daß das Gesetz eine Verfassungsänderung enthalte und daß die hierbei nötigen Formen gewahrt seien, ist von der

Praxis im allgemeinen nicht befolgt worden. Notwendig ist es jedesfalls nicht; denn daß ein solches Gesetz im Bundesrat mit der verfassungsmäßigen Mehrheit angenommen ist, darf vermutet werden; ebenso das Reichsgericht (III. Cs. Bd. 48 S. 84 in einer Entsch. v. 26. März 1901).

III. Verfassungsänderungen im Bundesrat.

Verfassungsänderungen kommen auf dem gewöhnlichen Wege der Reichsgesetzgebung zustande, nur ist im Bundesrat eine erhöhte Mehrheit notwendig. Mangels einer abweichenden Bestimmung gilt für die Abstimmung im Bundesrat die allgemeine Regel des Art. 7, daß nicht vertretene und nicht instruierte Stimmen nicht gezählt werden. In der Verfassung des Norddeutschen Bundes war eine Zweidrittel-Majorität vorgesehen. In den mit Baden, Hessen und Württemberg geschlossenen Verträgen (B.G.Bl. 1870 S. 650ff.) wurde die erforderliche Mehrheit auf Dreiviertel festgesetzt. Im Bündnisvertrage mit Bayern B.G.B. 1871 S. 9 wurde dagegen der Abs. 1 des Art. 78 in seiner jetzt geltenden Form gefaßt und ging so in die Reichsverfassung über. Nach der Erklärung des Präsidenten Delbrück (Reichstagssitzung v. 8. Dez. 1870 St.B. 143) stellte diese neue Fassung ein Kompromiß dar mit Rücksicht darauf, daß Bayern ursprünglich gegenüber gewissen Verfassungsänderungen, namentlich gegenüber Kompetenzerweiterungen ein Veto beansprucht hatte. Im Verhältnis zur Dreiviertel-Majorität liegt in der geltenden Fassung nur eine unbedeutende Erschwerung der Verfassungsänderung. Denn wenn alle Stimmen gültig abgegeben werden, so war früher eine Mehrheit von mindestens 44 Stimmen notwendig, während jetzt eine Mehrheit von mindestens 45 Stimmen erforderlich ist. Wenn aber z. B. nur 40 gültige Stimmen abgegeben werden, so war früher eine Mehrheit von mindestens 30 Stimmen erforderlich, während jetzt schon eine Mehrheit von 27 Stimmen genügt.

Wegen der Abstimmung über die Vorfrage, ob eine Verfassungsänderung vorliegt, vgl. Art. 7 B II S. 235ff. Dem Reichstag, wie überhaupt der Öffentlichkeit gegenüber stellt die Frage, welchen Abstimmungsmodus der Bundesrat anzuwenden hat, eine innere Angelegenheit des Bundesrats dar. Die Abstimmung des Bundesrats ist geheim, und es besteht keine Verpflichtung für ihn, hierüber Auskunft zu geben.

Wenn es sich um die Aufhebung oder Abänderung der verfassungändernden Spezialgesetze handelt, so stehen diejenigen Gesetze, die in den Text der Verfassungsurkunde selbst aufgenommen sind, selbstverständlich unter der allgemeinen Regel des Art. 78; ebenso Laband II S. 33, v. Rönne II 1 S. 35, v. Mohl Deutsches Reichsstaatsrecht S. 185. Dagegen kann es bei den anderen Gesetzen zweifelhaft sein. Richtiger Ansicht nach, die u. a. von Laband II S. 37 vertreten, von Zorn I S. 433 und Hänel Studien I S. 255 bestritten wird, bedarf es in solchen Fällen der durch Art. 78 vorgeschriebenen Mehrheit des Bundesrats für die Abänderung nicht. Durch den Wortlaut des Art. 78 wird man zu dieser materiell allerdings wenig begründeten Unterscheidung genötigt. Denn unter Verfassung im Sinne des Art. 78 kann nur die Verfassungsurkunde selbst verstanden werden, nicht aber auch außerhalb der Verfassungsurkunde vorhandene Reichsgesetze, mag auch deren Bedeutung im Sinne einer Modifikation des ursprünglichen Verfassungsinhalts noch so groß sein.

IV. Die Sonderrechte.

a) Begriff der Sonderrechte.

In der staatsrechtlichen Literatur besteht Streit über den Begriff der Sonderrechte, unter welcher Bezeichnung man die durch Art. 78 Abs. 2 geschützten Rechte der Einzelstaaten zusammenfaßt. Nach der einschränkenden Auslegung, die u. a. von v. Rönne II 1 S. 44, Hänel Studien I S. 190 ff. und Deutsches Staatsrecht I S. 815, v. Mohl Staatsrecht S. 63, 149, Zorn I S. 127 ff. vertreten wird, fallen unter den Begriff des Sonderrechts nur diejenigen Rechte, die auf Grund positiver Vorschriften der Reichsverfassung den Einzelstaaten ausdrücklich vorbehalten oder übertragen sind. Nach der weiteren Auslegung werden durch Art. 78 Abs. 2 alle Rechte geschützt, die ein Einzelstaat vor den anderen dadurch voraus hat, daß in seinen Beziehungen zum Reich die allgemeine Regel nicht auf ihn Anwendung findet; diesen Standpunkt vertritt namentlich Laband I S. 106 ff. und Delbrück Art. 40 S. 2, der dort erklärte, daß er in Beziehung auf die Sonderrechte sich zu der von Laband vertretenen Ansicht bekenne, „einer Ansicht, die er schon bei den Versailler Verhandlungen geltend gemacht habe". Eine mittlere Ansicht vertritt Arndt S. 198, der im allgemeinen der weiteren Auslegung folgt, aber die Anwendbarkeit des Art. 78 Abs. 2 für die spätere Reichsgesetzgebung ablehnt. Gegen diese letztere Ansicht vgl. die Erklärung des sächsischen Staatsministers Frhr. v. Friesen in der Sitzung der sächs. Kammer der Abgeordneten v. 23. Febr. 1872, Hirth's Annalen 1872 S. 1616 ff. und namentlich die Erklärung des Reichskanzlers Fürst Hohenlohe in der Reichstagssitzung v. 4. März 1899 St.B. 1318, der mit bezug auf das die Einrichtung eines besonderen Senats für das bayrische Heer bei dem Reichsmilitärgericht zulassende Reichsgesetz v. 9. März 1899 R.G.Bl. S. 135 bemerkte, es bestehe unter den Verbündeten Regierungen volles Einverständnis, daß eine etwaige spätere Abänderung dieses Gesetzes nicht ohne eine neue Vereinbarung mit Bayern erfolgen werde; vgl. ferner die Erklärung des bayrischen Bundesratsbevollmächtigten Graf Lerchenfeld-Köfering bei den Verhandlungen über das Branntweinsteuergesetz in der Reichstagssitzung v. 14. Juni 1887 St.B. 960. Im übrigen ergibt die Entstehungsgeschichte der Bestimmung (sie ist von v. Seydel S. 419 ff. näher dargelegt) zwar kein ganz sicheres Material für die eine oder andere Ansicht, aber die namentlich von dem bayrischen Staatsminister v. Lutz im Reichstag (1871 St.B. 161) vertretene Ansicht, daß Art. 78 Abs. 2 eigentlich keine neue positive Bestimmung enthalte, sondern nur eine selbstverständliche Konsequenz des auch ohnedies geltenden Verfassungsrechts, weist darauf hin, — dahingestellt, ob in der Tat diese Schlußfolgerung selbstverständlich wäre — daß eine extensive Auslegung dieser aus den Verträgen mit den Süddeutschen Staaten in die Verfassung übernommenen Bestimmung im Sinne der Urheber der Bestimmung liegt, und die extensive Interpretation führt zu der von Laband und Delbrück vertretenen Ansicht, daß unter den Begriff der durch Art. 78 Abs. 2 geschützten Sonderrechte alle Rechte fallen, durch die den Einzelstaaten Rechte im Verhältnis zum Reich zugesichert sind, die nicht allen Einzelstaaten nach gleichen Grundsätzen zustehen, sondern die ein oder mehrere Staaten vor den anderen voraushaben. Danach hat z. B. Preußen das unentziehbare Recht auf das Präsidium. Hierin sind alle Vorrechte

des Präsidiums inbegriffen, auch das Vetorecht nach Art. 5 Abs. 2 und Art. 37 R.V. Ferner haben sämtliche Staaten ein unentziehbares Recht auf ihre Vertretung im Bundesrat mit der durch Art. 6 festgesetzten Stimmenzahl; vgl. Art. 6 VI S. 206 ff.

Der klare Wortlaut des Art. 78 Abs. 2 nötigt zwar dazu, diese Bestimmung unmittelbar nur auf „Vorschriften der Reichsverfassung" zu beziehen. Aber der Sinn der Bestimmung verlangt es andererseits, daß überall dort, wo wirklich Sonderrechte bestehen, mögen sie auch durch andere legislatorische Akte als die Verfassung begründet sein, diese Sonderrechte als vertragsmäßige Elemente zwischen dem Reich und dem betreffenden Einzelstaat behandelt und demgemäß nur mit Zustimmung des betreffenden Staats aufgehoben werden, nicht auf Grund unmittelbarer Anwendung des Art. 78 Abs. 2, sondern auf Grund einer vom Art. 78 Abs. 2 abgeleiteten Analogie; in diesem Sinne muß die Bemerkung zu Art. 35 III b 3 S. 498 über die noch bestehenden süddeutschen Branntweinsteuer-Reservatrechte ergänzt, bez. berichtigt werden.

b) **Die Zustimmung des berechtigten Bundesstaats.**

Die Zustimmung des berechtigten Bundesstaats kann in jeder beliebigen Form erklärt werden, durch einen besonderen mit dem Reich geschlossenen Staatsvertrag oder auch ohne einen solchen, ausdrücklich oder stillschweigend durch Unterlassung eines Widerspruchs; vgl. Laband I S. 112, Meyer § 164 A. 30, Zorn I S. 125.

Die Zustimmung des Landtags der Einzelstaaten ist nicht erforderlich, weil dem Reich gegenüber die Einzelstaaten nur durch den Bundesrat vertreten werden; dies ist jetzt die herrschende Ansicht (dafür u. a. Laband I S. 113, v. Seydel S. 425 ff., v. Rönne II 1 S. 36, Arndt S. 197 — dagegen Zorn I S. 134) und sie findet eine Bestätigung in den Reichstagsverhandlungen über die Annahme der süddeutschen Verträge; vgl. insbesondere die Ausführungen des Abg. Lasker in der Sitzung v. 5. u. 7. Dez. 1870 St.B. 85 u. 133 und die Antwort des Präsidenten Delbrück St.B. 134 sowie die Erwiderung des Abg. v. Hoverbeck; desgleichen ergibt sich eine Bestätigung aus den Erklärungen des bayrischen Staatministers v. Lutz und des württembergischen Staatsministers v. Mittnacht in der Reichstagssitzung v. 20. und 22. Nov. 1871 St.B. 378 u. 422 ff. bei den Verhandlungen über den Gesetzentwurf betr. die Einführung des Norddeutschen Bundesgesetzes über die Verpflichtung zum Kriegsdienst v. 9. Nov. 1867 in Bayern. Die Frage, ob ein Gesetz zulässig wäre, das die Regierung für derartige im Bundesrat abzugebende Erklärungen an die Genehmigung des Landtages bindet — wie es in den süddeutschen Kammern damals beantragt, aber nicht angenommen wurde — ist nach denselben Grundsätzen zu beurteilen, wie die Einwirkung der einzelstaatlichen Landtage auf die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten überhaupt; vgl. Art. 7 C II S. 239 ff.

Wegen der Abstimmung des Bundesrats über die Vorfrage, ob überhaupt ein Sonderrecht gegeben ist, vgl. Art. 7 B II S. 235 ff.

Aus der Fassung des Art. 78 ergibt sich endlich, daß für die Aufhebung eines Sonderrechts — abgesehen von der Zustimmung des berechtigten Staats — ein verfassungänderndes, also mit der durch Art. 78 Abs. 1 vorgeschriebenen Mehrheit des Bundesrats zustande gekommenes Reichsgesetz erforderlich ist.

Sachregister.

Die Zahlen bezeichnen die Seiten.

A.

Abgaben s. Steuern.

Abstimmung im Bundesrat 210 f., 233 ff.
Vollmachtgeber und Bevollmächtigte 200 ff.
Prüfung der Vollmacht 247.
Stimmenverhältnis 203 ff.
dessen Änderung 35, 206 ff.
Abstimmung durch Stellvertreter 210.
Vorbereitung der Abstimmung 211.
Abstimmung nach Instruktionen 215.
Abstimmung ohne Begründung 215.
Bildung der Mehrheit 235 ff.
insbesondere bei authentischen Interpretationen 235.
bei Militär-, Zoll- und Steuerfragen 190 f., 509.
bei Streitigkeiten zwischen mehreren Bundesstaaten 672.
bei Verfassungsänderungen 683.
Ausschlag Preußens 237.
Veto Preußens 186 ff., 222, 508 f., 586.
Trennung für nicht gemeinsame Angelegenheiten 238.
Form der Abstimmung 239.

Abstimmung im Reichstage
Beschlußfähigkeit 452 ff.
Stimmenmehrheit 454 f.
Geschäftsordnung 450 f.

Adel
inbezug auf das Indigenat 83.
keine Verleihung durch den Kaiser 272.

Admiralität 560.

Adressen des Reichstags 438.

Akteneinsicht durch den Reichstag 440 f.

Allgemeiner Verkehr 158.

Altersversicherung 139.

Amendierung durch den Reichstag
der Gesetzentwürfe 172 f.
der Staatsverträge 173, 299.
der zur Genehmigung vorgelegten Verordnungen 173, 429 f.

Amt, öffentliches, inbezug auf Indigenat 80.

Anhalt
Augustbündnis 3.
Mitglied des Reichs 13, 29.
Bundesrat 192.

Anleihe 622 ff.

Ansiedelungsgesetzgebung, preuß., inbezug auf Indigenat 84 f.

Anwesenheitsgelder der Abgeordneten 477.

Arbeiterversicherung 137 ff.

Armee s. Militärwesen.

Armenversorgung 88 ff.

Äternat (Friedenspräsenz) 582, 587.

Auflösung des Reichstags 445 ff., 244 f.

Aufruhr (Kriegszustand) 618.

Aufsichtsrecht des Reichs über die Einzelstaaten 100 ff.
Begriff 107.
Ziel und Inhalt 100 ff.
Zuständigkeit:
des Bundesrats 102.
des Reichstags 103 f., 109 f., 437.
des Reichskanzlers 102, 109.
Verantwortung des Reichskanzlers 109 f.
Abgrenzung gegenüber den Regierungen der Einzelstaaten 103.
Erschöpfung des Instanzenzugs in den Einzelstaaten 109.
Unzulässigkeit der Aufsicht vor der reichsgesetzlichen Regelung 104 ff.
Aufsicht über die Rechtspflege 110 ff.

Augustbündnis 3, 9.

Außerordentliche Bedürfnisse 663 ff.

Ausfuhrprämien 485, 501.

Ausführungsvorschriften
für Gesetze 46, 228.
für Staatsverträge 304.
Zuständigkeit des Bundesrats 216 ff.

Ausfuhrverbote 485.

Ausgaben
ordentliche und außerordentliche 624 ff., 663 ff.
Ausgabenbewilligung 630 f., 655 f.

Ausgleich, gütlicher, bei Verfassungsstreitigkeiten 674.

Ausland
Inkrafttreten der Reichsgesetze 58 ff.
Schutz der Deutschen 93, 569.
Zuständigkeit des Kaisers 275 ff.
Schiffahrtsabgaben 567.

Ausschüsse des Bundesrats s. Bundesratsausschüsse.

Ausstellungen (Patentschutz) 154.
Aufträgalinstanz 669 f., 671 f., 675.
Auswanderungswesen 142.
insbesondere bei Wehrpflicht 573. 580 f.
Auswärtige Politik
des Kaisers 274 ff, 286 ff.
im Bundesrat 255 f., 365.
im Reichstag 438 f.
Authentische Interpretationen
Anwendungsfälle 232 f.
insbesondere der Reichsgesetze 45.
Stimmenverhältnis im Bundesrat 235.

B.

Baden
Bündnisvertrag 1, 6.
Mitglied des Reichs 12, 29.
Bundesrat 191, 238.
Zollausschluß 483.
Branntweinsteuer 497 f.
Brausteuer 499.
Bankwesen 151 f.
Bayern
Bündnisvertrag 1, 6.
Mitglied des Reichs 12, 19.
Anteil an der Gründung des Reichs 6, 25.
Bundesrat 191, 203 ff., 238, 253, 255 f.
Vorsitz im Bundesrat 325 f.
Gesandtschaftsrecht 282 ff.
Armee 279, 593, 600 f., 605, 607 ff., 613, 621, 667.
Militäretat 575, 613 ff.
Festungen 612.
Kriegszustand 616.
Armenfürsorge 88.
Heimats- und Niederlassungsverhältnisse 114.
Versicherungsgesetzgebung 140.
Branntweinsteuer 497 f.
Brausteuer 499.
Eisenbahnen 543.
Post und Telegraphie 289, 554 ff.
Beamte s. Reichsbeamte.
Beglaubigung von Urkunden 161.
Begnadigung durch den Kaiser 272.
Militärsachen 604.
Verantwortung des Reichskanzlers 353 f.
Interpellationen 437.
Beleuchtungsmittelsteuer 503.
Berichterstattung über Reichstagsverhandlungen 421 ff.
Berichtigung von Druck- und Redaktionsfehlern der Gesetze 92 ff.
Berufung des Bundesrats und Reichstags 309, 313 f.
Beschlußfähigkeit des Reichstags 452 ff.
Besoldung der Abgeordneten 477 ff.
Biersteuer 498 ff.
Binnenschiffahrt 147 f.
Blankettgesetze 229.
Börsengesetz 149.
Branntweinsteuer 497 f.
als Überweisungssteuer 651 f.
Reservat der Süddeutschen Staaten 685 f.
Braunschweig
Augustbündnis 3.
Mitglied des Reichs 13, 29.
Bundesrat 191.
Thronfolgefrage 16, 22.
Brausteuergemeinschaft 499 ff.
Bremen
Augustbündnis 3.
Mitglied des Reichs 13, 30.
Bundesrat 192.
Zollausschluß 483.
Freihafen 487 ff.
Brüsseler Zuckerkonvention 501.
Budgetverweigerung 361, 595 f., 636 ff.
Bundesgebiet 29 ff.
Bundesglied 200 f., 239, 676.
Bundesrat
Vorgeschichte 192 f.
Verfassungsmäßige Stellung (Gesandtenkongreß, Reichsministerium, Oberhaus, Staatenhaus) 192 ff., 369 ff.
politischer Machtfaktor 198 ff.
Souveränetätsrechte 195 ff., 267 ff.
Organ des Reichs 9, 170.
Stellung zum Reichskanzler 343 f.
Vorsitz des Reichskanzlers 319.
Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schließung 308 ff., 313 f.
Periodizität und Kontinuität 308 f., 313 f.
Geschäftsgang 233 ff.
Vorschläge der Bundesglieder 233 f.
Instruktion s. dieses Wort.
Abstimmung s. dieses Wort.
Übermittelung der Vorlagen an den Reichstag 326 ff., 343 f.
Zuständigkeit 212 ff. 233.
Vermutung spricht nicht für sie 213.
für sämtliche Vorlagen an den Reichstag 214 f.
Stellung zu Reichstagsbeschlüssen 215.
Organ der Reichsgesetzgebung 170 ff., 214 ff.
Gleichberechtigung mit dem Reichstag 172 ff.
Vorbereitung der Reichsgesetzgebung 185 f.
freie Vereinbarungen 41, 100, 233.
Verordnungen 216 ff., 229 f.
Höchste Verwaltungsinstanz 225.
Beseitigung von Mängeln bei Ausführung der Reichsgesetzgebung 230 ff. 507 f.
Auswärtige Politik 255 ff.
Kriegserklärung 279.
Friedensschluß 281.
Bundesexekution 392.

Bundesrat
Streit zwischen Bundesstaaten 669 ff.
Thronfolgestreit 676 f.
Verfassungsstreit 673 ff. 247.
Justizverweigerung 678 f.
Reichstagsauflösung 445 f.
Etat 628 ff.
Rechnungslegung 657 f., 661.
Petitionen 433.
Ämterbesetzung 387.
Post und Telegraphie 550.
Bundesratsausschüsse
Wirkungskreis 248 ff.
Kommissionen des Plenums 248 ff.
Stellung zum Reichskanzler 249.
Kontinuität 252.
Besetzung 252 f.
Beamte der Ausschüsse 257.
Die einzelnen Ausschüsse:
Landheer und Festungen 253, 249, 608 f.
Seewesen 254.
Zoll- und Steuerwesen 248, 254.
Handel und Verkehr 249, 254, 570.
Eisenbahnen, Post und Telegraphen 248, 254.
Justizwesen 255.
Rechnungswesen 248, 255.
Auswärtige Angelegenheiten 255 ff.
Elsaß-Lothringen 257.
Verfassung 257.
Geschäftsordnung 257.
Bundesratsbevollmächtigte 202 f.
Anhörung im Reichstage 258 f.
Erscheinenspflicht 259, 429.
Vertretung der Regierungsansicht 260 f.
Verantwortung 246.
Disziplin des Reichstags 261 ff.
Inkompatibilität 264.
Diplomatischer Schutz 265.
Stellvertreter 258, 264.
Bundesstaat s. Reich und Einzelstaaten.
Bürgerliches Recht 161 f.
Bürgerrecht 91 f.

C.

Centralblatt für das Deutsche Reich 56.
Civilhaft gegen Abgeordnete 472.
Civilliste 272.
Civilrecht 161 f.

D.

Delegation von Hoheitsrechten 230, 310, 551.
Diäten der Abgeordneten 473 ff.
Diensteid
der Reichsbeamten 271.
der Konsuln 570.
Diplomatischer Schutz der Bundesratsmitglieder 265.
Diskontinuität der Reichstagsverhandlungen 176 ff. 311.
Disziplin des Reichstags 451 f.
erstreckt sich nicht auf den Bundesrat 261 ff.
Doppelbesteuerung
Indigenat 87.
Freizügigkeit 113.
Streitigkeiten zwischen Einzelstaaten 671.
Dreibund, ausschließliche Zuständigkeit des Kaisers 286 f.
Druckfehler im Reichsgesetzblatt 52.
Durchsuchung bei Abgeordneten 463 f.

E.

Eheschließung, Aufhebung polizeilicher Beschränkungen 114.
Einführung der Reichsgesetze 45.
Einfuhrverbote 485.
Einnahmen des Reichs 643 f.
Zölle und Steuern 510, 515, 558.
Post 549, 556.
Einrichtungen (Art. 7 Ziff. 3 R.V.) 223.
Einzelstaaten
staatliche Selbständigkeit 12 ff., 15 ff., 20, 212.
Rechtsgarantien gegenüber dem Reich 12 ff.
Sonderrechte 684 f.
Unabhängigkeit vor der Gründung des Reichs 3, 5, 27.
Bindung an das Reich 14, 16, 19.
Schutz durch das Reich 14, 19, 20.
Gleiche Rechte und Pflichten 17 ff., 574 ff.
Machtverschiebung zwischen ihnen 16.
Streitigkeiten (Art. 76 R.V.) 669 ff.
Organe der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs 28, 96 f.
Reichsaufsicht 100 ff., 336 ff.
Verfassungsrecht im Verhältnis zum Reich 20 ff., 23 f.
Persönliche Ehrenrechte der Herrscher 275.
Gesandtschaftsrecht 282 ff.
Staatsverträge 289 ff.
Erledigung von Reichsgeschäften 386.
Reichsexekution 389 ff.
Zoll- und Steuerverwaltung 504 ff.
Entschädigung für diese Verwaltung 512 ff.
Anstellung von Post- und Telegraphenbeamten 552.
Landeskonsuln 571.
Militärwesen 597 ff.
Festungen 611 f.
Finanzverwaltung 639 ff.
Eisenacher Vertrag 91.
Eisenbahnen 156 f., 524 ff.
Begriff 525, 533.
Reichskompetenz 156 ff.
Befugnisse des Reichs 527 ff., 534, 536 f.
Landeshoheitsrechte 526, 528 ff.
Reichs-Eisenbahnen 156 f., 524, 531 f.

Eisenbahnen
Militärische Interessen 543 f., 525.
Expropriationsrecht 526 f.
Anschlußbahnen 526 f.
Parallel- und Konkurrenzbahnen 528.
Umwegsleitungen 533.
Betriebsordnung 219 f., 534 f.
Betriebseinrichtungen 535 f.
Verkehrsordnung 220 f., 538 f.
Tarifpolitik (Reichskontrolle) 106, 540 ff., 537.
Eisenbahnfahrt, freie, der Abgeordneten 474, 476.
Elsaß-Lothringen 31 ff.
Reichsland 32 f., 205.
Staatsgebiet 31.
Landesherr 32, 234, 271.
Statthalter 32, 378.
Bundesrat 201, 205 f., 235.
Gesetzgebung 32, 40.
Fahneneid 610.
Kriegszustand 617.
Brausteuer 498 f.
Enqueten
des Reichstags 439.
der Abgeordneten 476 ff.
Entlastung 661.
Entschädigung der Abgeordneten 476 ff.
Erbschaftssteuer 503.
Anteil des Reichs 642, 652.
als indirekte Steuer 144 f.
Grundlage für Vermögensstatistik und Berechnung von Matrikularbeiträgen 18.
Erledigung
von Verfassungsstreitigkeiten 674 f.
von Streitigkeiten zwischen Bundesstaaten 671 f.
Eröffnung des Reichstags 310.
Ersatzreserve 578 f.
Ersparnisse
gegenüber dem Etat 634.
Militäretat 613 ff.
Erwerb und Verlust der Staats- und Reichsangehörigkeit 73 ff.
Etat
Begriff 621 f.
Feststellung des Etats 622 f., 627, 655 f.
Disposition des Etats 624 ff.
konstitutionelle Etatsfragen 628 ff., 636 ff.
Etatserläuterungen 661.
Spezialisierung 660.
Ausgabenbewilligung 630 f., 655 f.
Einnahmenfeststellung 632 ff.
Etatsüberschreitungen und außeretatsmäßige Ausgaben 634 ff., 660.
Budgetverweigerung 361, 595 f., 636 ff.
Etatsnotgesetz 627 ff.
Etatsjahr 626 f.
Ergänzungsetat 627.
Etat
Militäretat 575 f., 584 f., 594 ff., 613 ff., 631.
Marineetat 558 f., 657.

F.

Fahneneid 610.
Festungen 611 ff.
Finanzen 621 ff.
Finanzreform 639 ff.
Finanzverwaltung 636, 649.
Finanzzölle 491.
Flagge 567 f.
Flößerei 147. 159.
Flotte s. Kriegsmarine.
Flottengesetz 558 f.
Föderative Grundlagen des Reichs 9 ff., 25, 68, 96 f., 197.
Aufsichtsrecht 107.
Bundesrat 214, 249 f., 267 ff., 279 f.
Reichskanzler 334, 369 f.
Verfassungsänderungen 679 f.
Formelles Gesetz 37, 55, 60, 227 f.
Franckensteinsche Klausel 639, 647 f.
Freihafengebiet 487 ff.
Freizügigkeit
Indigenat 77, 81, 88.
Polenpolitik 84 f.
Reichskompetenz 112 f.
Warenverkehr 485.
Fremdenpolizei 30 f., 119 ff., 277 ff.
Friedenspräsenz 581 ff., 606 ff.
Friedensschluß 281.
Frist für das Inkrafttreten:
der Reichsgesetze 57 ff.
der Verordnungen 60.
für die Erledigung von Reichstagsbeschlüssen 176 ff.

G.

Garantie zu Lasten des Reichs 662.
Garnisonierung 607.
Gebietshoheit 30 f.
Gebietsveränderung
der Einzelstaaten 14, 16 f., 35.
des Reichs 34 f.
Gebrauchsmuster 154.
Geistiges Eigentum 155 f.
Generalstellvertreter des Reichskanzlers 323 f., 374.
Genossenschaften, eingetragene, 148.
Gerichtsverfassung und Verfahren 164 f.
Gesandte 282 ff.
Geschäftsordnung des Bundesrats und Reichstags als innere Angelegenheit dieser Körperschaften 48, 64, 340.
Geschäftsordnung des Reichstags 450 f.

Gesellschaften mit beschränkter Haftung 148.
Gewerbe
Begriff 79.
Reichskompetenz 123 ff.
Indigenat 78 ff., 88.
Gewerbefreiheit 123.
Gewerbegesetzgebung 123.
Stehender Gewerbebetrieb 123.
Gewerbebetrieb im Umherziehen 124 f.
Innungen 125.
Gewerbliche Arbeiter, Lehrlinge und Gesellen 126.
Gewichtssystem 150.
Gleichberechtigung der Einzelstaaten 17 f.
Gothaer Vertrag 91.
Grenzregulierung s. Gebietsveränderung.
Grunderwerb (Indigenat) 78 ff., 81, 88.
Grundrechte 26 f.

H.

Haft gegen Abgeordnete 465 ff.
Hamburg
Augustbündnis 3.
Mitglied des Reichs 13, 30.
Bundesrat 192.
Verfassungsstreit 675.
Freihafen 487 ff.
Zollausschluß 483.
Handelsgesetzgebung 146 ff.
Handelsmarine
Reichskompetenz 159 f., 562 ff.
Einheitlichkeit 562.
Flagge 567 f.
Handelsverträge 292 ff., 493 ff., s. auch Staatsverträge.
Heer s. Militär.
Heeresergänzung 579, 583.
Heimatsverhältnisse 113 ff.
Helgoland
Einverleibung 33.
Reichsgesetzgebung 40.
Zollausschluß 483.
Wehrpflicht 572.
Hessen
Augustbündnis 4.
Bündnisvertrag 1, 6.
Mitglied des Reichs 12 f., 29.
Bundesrat 191.

I.

Jesuitengesetz 113, 178.
Im Namen des Reichs 49, 268.
Immobiliar-Versicherungswesen 140.
Imperative Mandate 455 ff.
Indemnität 635.
Indigenat
Begriff 70.
Staats- und Reichsindigenat 70 f.
gemeinsames Indigenat 26, 71.
die Berechtigten 71 f.
Erwerb und Verlust 73 ff.
Rechtsfolgen 76 ff., 83 ff., 86 ff., 141.
Behandlung als Inländer 76.
fester Wohnsitz 77.
Gewerbebetrieb 78 ff.
öffentliches Amt 80.
Grunderwerb 81.
Staatsbürgerrecht 81 f.
Konfession 82 f.
Ansiedelungsgesetzgebung 83 f.
Rechtsschutz 85 f.
Doppelbesteuerung 87.
Information des Reichstags durch Aktenmaterial 439 f.
Inhaberpapiere 150.
Inkompatibilität 234.
Inkrafttreten der Gesetze und Verordnungen 57 ff.
Innere Verwaltung (Kompetenz der Einzelstaaten) 425 ff.
Instruktion des Bundesrats 239 ff.
Kompetenz 239, 369.
Mitwirkung der Landtage 239 ff.
Verantwortung für die Instruktion 244 ff.
Prüfung der Instruktion 247.
Unterlassung der Instruktion 245.
Interpellationen 434 ff.
Invalidenversicherung 139.
Juristische Person (Indigenat) 72.
Juristische Verantwortung 362 f.
Justifizierende Kabinettsordres 351 ff., 659 f.
Justizverweigerung 677 f.

K.

Kabinettsordres 351 ff., 659 f.
Kadres 658.
Kaiser
Organ des Reichs 9.
Souveränetätsrechte 195 f., 267 ff.
Titel 49, 269 ff.
Persönliche Rechtsstellung 271 ff.
Verleihung von Orden und Adel 272, 353.
Begnadigung 353, 604.
Adressen 438.
Regentschaft 272 ff.
Stellvertretung 274.
Oberbefehl über Heer und Flotte 286, 557 ff., 599 ff.
Kriegserklärung 279 ff.
Kriegszustand 286, 615 ff.
Mobilmachung 281, 608.
Friedensschluß 281 f.
völkerrechtliche Vertretung 274 ff.
Gesandte 282 ff.
Staatsverträge 286 ff., 292 ff., 305 ff.

Kaiser
Vertretung des Reichsfiskus 286.
Anstellung und Entlassung des Reichskanzlers und der anderen Reichsbeamten 286, 318, 386.
Verhältnis zum Reichskanzler 354 ff.
persönliche Äußerungen 354 f.
Thronrede 310.
Beteiligung bei der Reichsgesetzgebung 171 f.
Prüfung der Rechtsgültigkeit der Reichsgesetze 60 ff., 236.
Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze 46 ff., 51 f.
Übermittelung der Bundesratsvorlagen an den Reichstag 326.
Verordnungen 230, 286.
Zuständigkeit im Verhältnis zum Bundesrat 213.
Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schließung des Bundesrats und Reichstags 308 f.
Auflösung des Reichstags 445 ff.
Landesherr in Elsaß-Lothringen 32, 286.
Schutzgewalt 34, 286.
Post und Telegraphie 549 ff.
Konsulatswesen 570 f.
Reichsaufsicht 100 ff.
Vollstreckung der Reichsexekution 392 f.
Kaiser und Reich 25, 269 ff.
Kaiserliche Regierung 274.
Kanalabgaben 564 ff.
Kinderarbeit 126.
Kirche 118.
Kollektivgarantie für die Existenz der Einzelstaaten 13, 23.
Kolonisation 141.
Kommandogewalt 364 ff., 437, 597 ff.
Kommunale Rechte (Indigenat) 91.
Kommunalbesteuerung
von Reichsinstituten 43 f.
Privilegien, Indigenat 83.
Eingriff des Zolltarifgesetzes 146, 486.
Kompetenz-Kompetenz 9 f., 24 f., 679 ff.
Kompromisse zwischen den Verbündeten Regierungen und dem Reichstag 181 ff., 635.
Komptabilitätsgesetz 658.
Konflikt s. Verfassungskonflikt.
Konkordate 290.
Konkurs, Einfluß auf die Reichstagsmitgliedschaft 417.
Konstituierender Reichstag 5.
Konsulatwesen 569 ff.
Reichskompetenz 39, 156.
Konsulargerichtsbezirke 141.
Inkrafttreten der Reichsgesetze dort 58 f.
Krankenversicherung 137.
Kriegserklärung 279 ff.
Kriegshäfen 561.
Kriegsmarine 557 ff.
Reichsgesetzgebung 39.
Einheitlichkeit und Oberbefehl 557 ff.
staatsrechtliche Organisation 560.
Marinedienst 561.
Marinebeamte 561.
Flagge 567.
Marineetat 558 f., 657.
Kriegsminister 349, 599, 603.
Kriegszustand 615 ff.
Kulturelle Aufgaben der Einzelstaaten 27.
Kündigung der Staatsverträge 305 ff.

L.

Landesgesetze
stehen dem Reichsrecht nach 41 ff.
Prüfung der Rechtsgültigkeit gegenüber dem Reichsrecht 65.
Landesregierungen
Erlaß von Verordnungen 230.
Erklärung des Kriegszustandes 616 f.
Landstraßen 158.
Landsturm 578, 580.
Landtage
Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten 239 ff., 244 ff., 685.
Verhältnis zum Reichstag bei Interpellationen 437.
Landtagsdiäten (Eingriff des Reichs) 24.
Landwehr 578, 580.
Landwirtschaft (Indigenat) 79, 81.
Lauenburg 33.
Legislaturperiode 441 ff., 446.
Leichenverbrennung 167.
Leitung der Reichsgeschäfte durch den Reichskanzler 319 ff.
Lex Lieber 641.
Lex Stengel 641 f.
Lippe
Augustbündnis 3.
Mitglied des Reichs 13, 30.
Bundesrat 192.
Thronfolgestreit 676.
Lübeck
Augustbündnis 3, 30.
Mitglied des Reichs 13, 30.
Bundesrat 192.
Luxemburg (Zollanschluß) 484.

M.

Machtverteilung im Reich 170 f.
Marine s. Kriegs- und Handelsmarine.
Maßsystem 150.
Materielles Gesetz 37, 55, 60.
Matrikularbeiträge 644 ff.
Verteilungsmaßstab 18, 645.
Subsidiarität 649 f.

Matrikularbeiträge
Erstattung der ungedeckten Beiträge 653 f.
Feststellung durch das Etatsgesetz 633 f., 637.
Ausschreibung durch den Reichskanzler 650 f., 654 f.
Mecklenburg-Schwerin
Augustbündnis 4.
Mitglied des Reichs 13, 30.
Bundesrat 191.
Mecklenburg-Strelitz
Augustbündnis 4.
Mitglied des Reichs 13, 30.
Bundesrat 191.
Mecklenburgische Verfassungsfrage 20 f., 673.
Medizinalpolizei 166 f.
für Wasserstraßen 160 f.
Meeressaum als Zollgrenze 485.
Militärbeamte 381, 603.
Militäretat 575, 584 ff., 594 ff., 613 ff., 631.
Militärfiskus 350, 599 ff.
Militärgerichtsbarkeit 603.
Militärgesetzgebung 583, 588 ff., 606.
Reichskompetenz 39, 166.
Vetorecht des Präsidiums 186 ff.
Militärkontingente 557, 597 ff.
Militärkonventionen 612 f.
Militärlasten 18, 574 ff.
Militärpflicht 574, 578 f.
Indigenat 92 f.
Militärverwaltung 347 ff.
Mitglieder des Bundes 200 f., 239, 676.
Mobilmachung 281, 608.

N.

Naturalleistungen für die bewaffnete Macht 575.
Niederlassungsverhältnisse 113 ff.
Norddeutscher Bund
Entstehung 8 ff.
Rechtsvorgänger des Reichs 7.
Nordostseekanal (Reichskompetenz) 159.
Notstandstarif 542.
Notverordnung 229.

O.

Oberbefehl 602 ff.
Oberhaus 194 f., 201.
Oberrechnungskammer 657 f.
Obstruktion 451 f.
Öffentliche Meinung 363 ff., 396 ff.
Offiziere (Ernennung) 610 f.
Oldenburg
Augustbündnis 3.
Mitglied des Reichs 13, 29.
Bundesrat 191.
Orden 272, 354.
Organisation der Reichsbehörden 379, 383 ff.

P.

Papiergeld 150 f.
Parteiregierung 359 f., 366 f., 457, 629.
Paßwesen 118 f.
Patentrecht 153 f.
Personalunion 14, 34, 209 f.
Petitionen im Reichstag 430 ff.
Polenfrage 23, 84.
Politische Freizügigkeit 82.
Politische Rechte (Indigenat) 81 ff., 91 f.
Politische Verantwortung 365 ff.
Polizei (Kompetenz der Einzelstaaten) 164.
Polizeiverordnungen (Zuständigkeit des Bundesrats) 216 ff.
Postbeamte
Anstellung 551 ff.
Reichsbeamte 381.
Postmonopol 545 f.
Postschiffahrt, Reichssubvention 142.
Posttaxwesen 548.
Postvorschüsse für Unfallversicherung 666 f.
Post- und Telegraphenwesen 544 ff.
Die Post als Reichsverkehrsanstalt 544 f.
Oberleitung des Kaisers 550 f.
Gesetzgebung 39, 160, 545 ff.
Reglements 547 ff.
Verträge 551, 555.
Einnahmen 549, 553.
Reservat für Bayern und Württemberg 554 ff.
Präsidialstimme 201, 318.
Präsidium s. Kaiser.
Presse
Reichskompetenz 169.
Organ der öffentlichen Meinung 364.
Preußen
Augustbündnis 3.
Mitglied des Reichs 12, 29.
Bundesrat 191, 203 ff., 315 ff.
Prärogative im Reich 29, 604.
Präsidialstimme 201, 318.
Ausschlag im Bundesrat 237.
Preußens Veto 186 ff., 508 f., 587.
Konnex der preußischen Regierung mit der Reichsverwaltung 368 f.
Zollausschluß 483.
Privatpostanstalten 546.

R.

Realunion 13, 34, 208.
Rechnungshof für das Deutsche Reich 657 f., 661.
Rechnungslegung 658 f., 661.
Rechtsanwaltschaft (Indigenat) 80.

Rechtsgleichheit der Deutschen 67 ff.
Rechtsgültigkeit der Gesetze und Verordnungen 60 ff.
Rechtshülfe 160.
Rechtspflege der Einzelstaaten, unabhängig von der Reichsaufsicht 110 ff.
Rechtsschutz durch das Reich 20, 23, 26.
Indigenat 85 f.
gegenüber dem Ausland 93, 275 f.
Redaktionsfehler bei Reichsgesetzen 52 ff.
Regentschaft für den Kaiser 272 ff.
Regentschaftsstreitigkeiten, Kompetenz des Bundesrats 247.
Reich
Entstehung 3—12.
als Bundesstaat mit föderativer Grundlage 8 ff., 96.
keine Monarchie 170 f., 308.
Mitglieder 13.
Garantie des Bundes 17 ff.
Ewigkeit des Bundes 19.
Zweckbestimmung des Reichs 19 ff.
der Name „Reich" 25 f.
Reichsämter, oberste 374 ff.
Reichsangehörigkeit 67 ff.
Reichsanleihe 665.
Reichsaufsicht 100 ff., 230 ff., 337 ff.
Reichsbeamte 380 ff.
Begriff 380.
Organisation 383 f.
Gesetzgebung 387.
im Verhältnis zum Reichskanzler 372 ff.
als Abgeordnete 412 ff.
Reichsbehörden
Begriff 382 f.
Organisation 384 f.
Reichsbevollmächtigte 506 f.
Reichs-Eisenbahnamt 532 ff.
Reichsetat s. Etat.
Reichsfinanzen 621 ff.
Reichsfinanzreform 639 ff.
Reichsfiskus
Vertretung durch den Reichskanzler 337.
Haftung für Reichsschulden 665.
Reichsgesetzblatt 51 ff.
Abdruck von Verordnungen 55 f.
Abdruck von Verträgen 303.
Reichsgesetzgebung 36 ff., 170 ff.
Zuständigkeit des Reichs 37 f., 41, 96 ff., 212.
Verhältnis zur Landesgesetzgebung 41 ff.
Materielle und formelle Gesetze 37, 44.
Verhältnis zu den Verordnungen 227 ff., 184 f.
Kompetenz des Bundesrats und Reichstags 170 ff., 213 ff., 425 ff.
Vetorecht des Präsidiums 186 ff.
Vorbereitung der Entwürfe 185 f., 342, 373 f.
Reichsgesetzgebung
Zurückziehung von Entwürfen 174 f.
Ausfertigung und Verkündigung 46 ff., 339 f.
Druck- und Redaktionsfehler 52 ff.
Ein- und Ausführungsbestimmungen 45 f.
Zeitpunkt der Wirksamkeit im In- und Ausland 57 ff.
Prüfung der Rechtsgültigkeit 60 ff.
Herrschaftsgebiet 40.
Elsaß-Lothringen 32, 40.
Schutzgebiete 34, 40.
Reichs- und Staatsgewalt 70, 103.
Reichsheer 597 ff., 557.
Reichskanzler
staatsrechtliche Stellung und Verantwortung 330 ff., s. die Übersicht S. 329.
Ernennung durch den Kaiser 318 f.
Leitung der Geschäfte 319 ff.
Stellvertretung 323 ff., 369 ff., 374 ff.
Vorsitzender und Mitglied des Bundesrats 315 ff.
Führer der Präsidialstimme 234.
Übermittelung der Vorlagen des Bundesrats an den Reichstag 327 f.
Stellung zu den Bundesratsausschüssen 250.
Stellung zum preußischen Staatsministerium 237, 368 f., 315 ff.
Reichskasse
Zoll- und Steuererträge 510, 515.
Posterträge 549, 553, 556.
Reichskompetenz 24 f., 98 f. (wird nicht vermutet 27 f., 96 ff., 98 f., 212).
Gesetzgebung 96 ff.
Reichsaufsicht 100 ff.
Ausschließlichkeit 38 f., 42, 96 ff.
Verfassungsänderungen 426 f., 681 f.
Reichskriegshäfen 561.
Reichsministerium 369 ff., 193 f., 251, 333.
Reichstag
Organ des Reichs 9.
Faktor der Zentralisation 395 f.
Organ der öffentlichen Meinung 359 f., 396 f., 419, 433.
Imperative Mandate 455 ff.
Gleichberechtigung mit dem Bundesrat 172 ff.
Berufung 309.
Eröffnung 310.
Vertagung 311, 447 f.
Schließung 312.
Auflösung 244 f., 445 ff.
Legislaturperiode 441 ff.
Beschlußfähigkeit 452 ff.
Öffentlichkeit der Verhandlungen 418 ff.
Straflosigkeit der Berichterstattung 421 ff.
Kompetenz 394 f., 425 ff.
Organ der Reichsgesetzgebung 170 ff., 176, 184.

Reichstag
Übermittelung der Vorlagen des Bundesrats 326 ff.
Stellung zu den Vorlagen des Bundesrats 172 ff., 429.
Stellung des Bundesrats zu den Beschlüssen des Reichstags 177 ff., 214 ff.
Initiative zur Gesetzgebung 175 f., 425 ff.
Verfassungsänderungen 426 f., 679 ff.
Verwaltungskontrolle 630.
Etat 628 ff.
Militäretat 584 ff., 594 ff., 631.
Marineetat 558 f., 657.
Rechnungslegung 657 ff., 661.
Krieg 280 f.
Friedensschluß 281.
Staatsverträge 292 ff.
Postverträge 551.
Beziehungen zu den Landtagen 242, 246, 437.
Verfassungsstreitigkeiten der Einzelstaaten 674 f.
Interpellationen 434 ff.
Adressen 438.
Petitionen 430 ff.
Enqueten 439 ff.
Reichstagsabgeordnete
Vertreter des ganzen Volks 455 ff.
Verantwortungslosigkeit 457 ff.
Disziplin 451.
Entschädigung 473 ff.
Verlust der Reichstagsmitgliedschaft 415 ff.
Beamte als Abgeordnete 412 ff.
Abgeordnete können nicht Mitglieder des Bundesrats sein 264.
Verhaftung 465 ff.
kein Zeugnisverweigerungsrecht 463.
Reichstagspräsident
Sitzungspolizei 419.
Disziplin 451 ff.
vorgesetzte Behörde der Reichstagsbeamten 451.
Reichstagswahlrecht 29, 398 ff.
Wahlgesetz 410 f.
Wahlprüfung 448 ff.
Religion (Reichskompetenz) 82 f., 88, 117 f., 284.
Repressalien gegenüber dem Auslande 276.
Reservatrechte der Einzelstaaten 684 f.
Reuß ä. u. j. Linie
Augustbündnis 3, 4.
Mitglied des Reichs 13, 30.
Bundesrat 192.
Richterliche Behörden des Reichs 346.
keine parlamentarische Kontrolle 110 ff., 346, 437.

S.

Sachsen, Königreich
Augustbündnis 4.
Mitglied des Reichs 13, 29.
Sachsen
Bundesrat 191, 253, 256.
Militärverwaltung 607, 609.
Militäretat 575.
Sachsen-Weimar, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Koburg-Gotha
Augustbündnis 3, 4.
Mitglied des Reichs 13, 29.
Bundesrat 191, 192.
Salzsteuer 495 f.
Schatzanweisungen 666.
Schaumburg-Lippe
Augustbündnis 3.
Mitglied des Reichs 13, 29.
Bundesrat 191.
Schaumweinsteuer 501 f.
Schiedsgerichte für internationale Streitfragen 278, 287 f.
Schiffahrt, Kompetenz des Reichs 147, 159.
Schiffahrtsabgaben 564 ff.
Schiffspolizei 563.
Schiffsvermessungsordnung (Rechtsgültigkeit) 220 f., 563 f.
Schließung des Reichstags 312 f.
Schulden des Reichs 662 ff.
Schuldentilgung 643, 649, 653, 664 f.
Schule, Kompetenz der Einzelstaaten 166.
Schutz des Bundesgebiets 19 f.
Schutzgebiete 34, 40, 141.
Inkrafttreten der Reichsgesetze 59.
Zollbehandlung 484.
Etat 626.
Anleihen 666.
Schutzzölle 491.
Schwarzburg-Rudolstadt und Schwarzburg-Sondershausen
Augustbündnis 3.
Mitglied des Reichs 13, 30.
Bundesrat 192.
Seemännische Bevölkerung 561.
Seemannsordnung 147, 563.
Seerecht
Reichskompetenz 147 f.
Gesetzgebung 147, 563.
Verträge 560.
Seeschiffahrtszeichen 160.
Seewehr 578, 580.
Septennat 581, 587.
Sonderrechte der Einzelstaaten
Begriff 684.
Verzicht 240, 685.
Aufhebung des Art. 78 Abs. 2 — 681.
Sonderrecht auf die Vertretung im Bundesrat 206 ff.
Souveränetätsrechte im Reich 195 f., 267 ff.
Sozialpolitik 127 f.

Spielkartenstempel 502.
Staatenhaus 194 f., 199.
Staatsangehörigkeit 73 ff.
Staatsbürger 71.
Staatsbürgerrecht
Reichskompetenz 115.
Indigenat 81.
Staatshoheitsrechte
Abtretung seitens der Einzelstaaten 14, 16 f.
Delegation 230.
Staatsministerium, preußisches im Verhältnis zum Reichskanzler 358 f.
Staatsrat preußischer, Mitwirkung bei der Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten 243.
Staatssekretäre s. Stellvertretung des Reichskanzlers.
Staatsverträge
des Reichs 286 ff.
der Einzelstaaten 43 f., 289 ff.
Abschluß durch den Kaiser 286 ff.
Zustimmung des Bundesrats 292 ff., 296 ff.
Genehmigung durch den Reichstag 173, 292 ff., 296 ff.
Vorverhandlungen 278.
Ratifikation 302.
Verkündigung 302 ff.
Übersetzung 304.
Ausführung 304.
Kündigung 305 ff.
Aufhebung 305. ff.
Handelsverträge 288, 493 ff.
Postverträge 278, 289, 551, 555.
Staatsverträge im Verhältnis zum Konsulatsgesetz 569 f.
Standesherren
sind Untertanen 71.
kein Anspruch auf Vertretung im Bundesrat 201.
keine Wehrpflicht 572.
Stellvertreter der Bundesratsbevollmächtigten 211.
Stellvertretung des Reichskanzlers
in der Reichsverwaltung 374 ff.
im Bundesrat 323 ff.
Stellvertretungsgesetz 323.
Stellvertretungskosten für Abgeordnete 413.
Stempelabgaben 486, 502.
Steuerbehörden (Organisation) 505.
Steuern
Begriff 143.
Reichskompetenz 142 ff.
Reichsgesetzgebung 495 ff.
Ausschließlichkeit der Reichsgesetzgebung 39.
Steuerprivilegien (Indigenat) 83.
Steuervergütungen 511 f.
Steuerverwaltungskosten 513 f.
Strafbestimmungen zum Schutze des Reichs und seiner Organe 667 f.
Strafrecht, Reichskompetenz 163 f.
Strafvollstreckung gegen Abgeordnete 471 ff.
Strandungsordnung 147, 563.
Streikes 146.
Streitigkeiten
internationale 274 ff., 287 f.
zwischen Bundesstaaten 669 ff.
Verfassungsstreitigkeiten 673 ff.

T.

Tabaksteuer 496.
Tantiemensteuer (indirekte Steuer) 145 f.
Telegraphie s. Post.
Territorialhoheit 30.
Thronfolge im Reich 271 f.
Thronfolgestreitigkeiten
Kompetenz des Reichs 14 f., 17, 676 f.
Bundesrat 247, 676 f.
Braunschweigische Thronfolgefrage 16, 22 f.
Lippescher Thronstreit 676.
Thronrede 310.

U.

Übergangsabgaben 486.
Übergangsbestimmungen für Reichsgesetze 45.
Überschüsse im Reichsetat 652 f., 654 f.
Übersetzung von Staatsverträgen 304.
Übertragbarkeit von Etatsfonds 626 f.
Überweisungen von Steuererträgen an die Einzelstaaten 510, 639 ff., 645, 651 ff., 653.
Umwegsleitungen im Eisenbahnverkehr 553.
Unfallversicherung 138.
Unterlassungen (Verantwortung des Reichskanzlers dafür) 338.
Unterschrift bei Reichsgesetzen.
Unterstützungswohnsitz 88 ff., 113.
Untersuchungshaft gegen Abgeordnete 465 ff.
Untertanen 71.
Urheberrecht 155 f.

V.

Verantwortung
des Reichskanzlers 335, 331 ff.
seiner Stellvertreter 376 f.
des Kriegsministers 347 ff., 599, 603.
des Bundesrats 343, 356 f.
der Bundesratsbevollmächtigten 331.
der Reichstagsabgeordneten 464 f.
Verbrauchssteuern 143, 643.
Vereinbarungen der Verbündeten Regierungen 41, 100, 293.

Vereinswesen 169.
Vereinszollgesetz 492.
Verfassung des Reichs 26 f.
Verfassungsänderungen 679 ff.
Schranken 12 ff., 679 ff., 426 f.
Form 481 f.
Abstimmung im Bundesrat 483.
Entscheidung über die Vorfrage, ob eine Verfassungsänderung vorliegt 235 ff.
Verfassungskonflikt im Reich 181 ff.
Budgetverweigerung 361, 595 f., 636 ff.
Verfassungsstreitigkeiten der Einzelstaaten 673 ff.
Verhaftung von Abgeordneten 465 ff.
Verkehr, allgemeiner und gemeinsamer im Eisenbahnwesen 158, 525 f.
Verkündigung
der Reichsgesetze 46 ff.
der Verordnungen 55 ff.
der Staatsverträge 302 ff.
Verantwortung für die Richtigkeit 51 f.
Verlagsrecht 156.
Verordnungen
Kompetenz des Bundesrats 216 ff., 229 f., 547 f., 590 f.
Kompetenz des Kaisers 230, 550 f. (Post), 560 (Marine), 347 f., 590 f., 602 ff. (Militär).
Kompetenz des Reichskanzlers 333.
Kompetenz des Reichstags 173, 430.
Vetorecht des Präsidiums 186 ff.
Verhältnis zur Gesetzgebung 227 ff.
Rechts- und Verwaltungsverordnungen 217.
Prüfung der Rechtsgültigkeit 65, 229.
Verkündigung 55 ff.
Zeitpunkt des Inkrafttretens 60.
Wirkung auf das Landesrecht 44.
Versammlungsrecht 169.
Versicherungsvertrag 140.
Versicherungswesen 137 ff.
Vertagung des Reichstags 310, 447 f.
Verträge s. Staatsverträge.
Vertragstreue der Einzelstaaten 11.
Vertretung des Reichs 274 ff., 337.
Veterinärpolizei 168.
Vetorecht des Präsidiums 186 ff., 222, 508 f., 586.
Völkerrechtliche Vertretung 274 ff.
Vorlagen des Bundesrats, Übermittelung an den Reichstag 326 ff.

W.

Wahlprüfung im Reichstag 448 f.
Wahlrecht des Reichstags 398 ff.
Waldeck
Augustbündnis 3.
Mitglied des Reichs 13, 30.
Bundesrat 192, 201 f.
Administrativkonvention 13, 201 f.
Warenbezeichnungen 154.
Wasserstraßen 158 ff., 671.
Wechselrecht 149.
Wechselstempel 502.
Wehrpflicht 571 ff., 577 ff.
Wohlfahrt (Zweckbestimmung des Reichs) 24 f.
Wohlfahrtspolizei 136.
Wohnsitz (Indigenat) 77 f.
Wohnungsfürsorge 166.
Württemberg
Bündnisvertrag 1, 6.
Mitglied des Reichs 12, 29.
Bundesrat 191, 238, 253, 256.
Armee 593, 600 f., 605 ff., 610 f., 613, 667.
Militäretat 575, 613 ff.
Festungen 612.
Branntweinsteuer 497 f.
Brausteuer 498 f.
Eisenbahnen 542.
Post und Telegraphie 289, 554 ff.

Z.

Zentralisation der Reichsverwaltung 368 f.
Zeugnisverweigerung der Abgeordneten 463.
Zigarettensteuer 496 f.
Zollanschlüsse 484.
Zollausschlüsse 482 f.
Zölle, Begriff 491 f.
Zollbehörden (Organisation) 505.
Zollgebiet 482.
Zollgerichtshof 508.
Zollgesetzgebung 492 f.
Reichskompetenz 39, 142.
Zolltarif 492 f.
Zolltarifgesetz als Vorarbeit für Handelsverträge 295.
Zolltarifpolitik 491.
Zollverein 5, 480 ff.
Zollvereinsvertrag 516 ff.
Zollvergünstigungen 486, 511 f.
Zollverwaltungskosten 512 ff.
Zollwesen 480 ff., 490 ff.
Zuckersteuer 500 f.
Zündwarensteuer 503.
Zuschußanleihe 641, 664.
Zweijährige Dienstzeit 577.