

# Bibliothek des Öffentlichen Rechts

herausgegeben von

Landrichter Dr. F. Scholz und Oberregierungsrat Storck

Sammlung gemeinverständlicher Darstellungen des Staats- und  
Verwaltungsrechtes der wichtigsten Kulturstaaten der Gegenwart

15. Band

# Preussisches Staatsrecht

Von

Dr. jur. **Eduard Hubrich**

o. ö. Professor der Rechte in Greifswald



Hannover

Dr. Max Jänecke, Verlagsbuchhandlung

1909

**Alle Rechte vorbehalten.**



Herrn

**Oberstabsarzt Dr. Richard Michaelis**

in Charlottenburg.

## Vorwort.

---

Die vorliegende Bearbeitung des preußischen Staatsrechts mußte wegen ihrer knappen Fassung in der Vorführung des spezifisch preußischen Rechtsmaterials ihre Hauptaufgabe sehen. Doch ist unmittelbar aus den Quellen gearbeitet worden; insbesondere sind die Verhandlungen der Berliner Nationalversammlung von 1848 und der „Revisionskammern“ entsprechend benutzt. Die Resultate seiner bisherigen mannigfachen Spezialuntersuchungen zum preußischen Staatsrecht hat der Verfasser bei dieser Gesamtdarstellung selbstverständlich verwertet. Er verweist namentlich an dieser Stelle ein für allemal auf folgende Abhandlungen:

1. Die reichsgerichtliche Judikatur über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach preußischem Staatsrecht. Annalen 1904.
2. Zur Entstehung der preußischen Staatseinheit. Forschungen zur brandenburgischen und preußischen Geschichte. Bd. 20.
3. Die Grundlagen des monarchischen Staatsrechts Preußens, insbesondere mit Rücksicht auf den Begriff der gesetzgebenden Gewalt. Verwaltungsarchiv. Bd. 16 und 17.
4. Die reichsgerichtliche Judikatur und das Prinzip der Einheit des inneren preußischen Staatsrechts. Annalen 1908.

Greifswald, im März 1909.

Hubrich.

# Inhaltsverzeichnis.

	Seite
<b>§ 1. Die Entstehung des hohenzollernschen Gesamtstaates . . . . .</b>	<b>1—33</b>
Das Wesen des hohenzollernschen Gesamtstaates. — Die Ziele der Hohenzollernpolitik. — Der Große Kurfürst und die Stände im Herzogtum Preußen. — Das Hohenzollernkönigtum im Verhältnis zu Polen. — Der Große Kurfürst in den hohenzollernschen Reichsterritorien. — Die Territorien des Großen Kurfürsten <i>membra unius capitis</i> . — Das souveräne Königsrecht als rechtlicher Mittelpunkt des hohenzollernschen Gesamtstaates. — Praktischer und prinzipieller Absolutismus im hohenzollernschen Gesamtstaat, insbesondere die Zeit König Friedrich Wilhelms I. — Der aufgeklärte Despotismus Friedrichs des Großen. — Der königliche Absolutismus Rechtsinstitution im hohenzollernschen Gesamtstaat.	
<b>§ 2. Das Staatsrecht des Allgemeinen Landrechts .</b>	<b>34—65</b>
Kodifikation des bestehenden Rechtszustandes. — Die Beziehungen des hohenzollernschen Gesamtstaates nach außen. — Definition des Staatsbegriffs. — Das Staatsoberhaupt. — Seine Pflichten (Staatszwecke). — Seine Majestätsrechte. — Das Gesetzgebungsrecht (Privilegien, Dispensationen). — Die Gesetzkommission und die provinzial-partikulären Stände bei der landesherrlichen Gesetzgebung. — Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl. — Publikation der Gesetze. — Individualgesetze. — Das Gewohnheitsrecht. — Der König als „absoluter“ Gesetzgeber. — Rechtsgrundlage der königlichen Herrschergewalt. — Der König Quelle der richterlichen und der vollziehenden Macht. — Organisation der Gerichts- und Verwaltungsbehörden. — Königliche „Machtsprüche“. — Die allgemeine Rechtsstellung der Untertanen. — Die Religionsgesellschaften. — Die Geburtsstände des Adels, der Bürger, der Bauern. — Der Berufsstand der Beamten.	

- |   |                |
|---|----------------|
| <b>§ 3. Die Entstehung des preußischen Einheitsstaates</b>  | Seite<br>65—82 |
| <p>Die Idee des preußischen Einheitsstaates. — Die Stein-Hardenbergische Gesetzgebung. — Beseitigung der Rechtsungleichheit nach Geburtsständen. — Die Städteordnung vom 19. November 1808. — Die neue Ministerialverfassung (Staatsministerium, Staatskanzler). — Die Reorganisation der Provinzialverwaltung. — Die königliche Vollgewalt. — Das Prinzip der Einheit des preußischen Staatsrechts. — Der Staatsrat. — Neue Regelung des Gesetzespublikation. — Königtum und Stände.</p>   |                |
| <b>§ 4. Der preußische Einheitsstaat als konstitutionelle Monarchie . . . . .</b>   | 82—108         |
| <p>Die publizistischen Anschauungen König Friedrich Wilhelms IV. — Übergang von der „absoluten“ zur „konstitutionellen Monarchie. — Das Verfassungs-Vereinbarungsprinzip. — Die belgische Konstitution. — Der Charakter des Regierungsverfassungsentwurfs vom 20. Mai 1848. — Der Entwurf der Verfassungskommission der Nationalversammlung. — Auflösung der Nationalversammlung. — Die okt. V. vom 5. Dezember 1848. — Der Charakter der rev. V. vom 31. Januar 1850. — Das „monarchische Prinzip“. — Die Verfassung vom 31. Januar 1850 als „Staatsgrundgesetz“. — Gliederung der rev. V.</p> |                |
| <b>§ 5. Preußen als Gliedstaat des Deutschen Reiches</b>  | 108—113        |
| <p>Der „bundesstaatliche“ Charakter des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches. — Der Souveränitätsbegriff. — Das Wesen der Staatsgewalt. — Preußen kein souveräner Staat. — Reichskompetenz und Gliedstaatskompetenz.</p>  |                |
| <b>§ 6. Die drei Gewalten der preußischen Verfassung</b>  | 114—148        |
| <p>Die Gewaltenlehre Montesquieus. — Die drei Gewalten im hohenzollernschen Gesamtstaat. — Schicksale des landrechtlichen Gesetzesbegriffs. — Die drei Gewalten in der deutschen Publizistik des 19. Jahrhunderts. — „Regierung“ in der preußischen Verfassung ein Gesamtbegriff für die gesetzgebende, richterliche, vollziehende Gewalt. — Das Wesen der richterlichen Gewalt. — Die Ausprägung der gesetzgebenden</p>  |                |

Gewalt. — Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats. — Der Verordnungsbegriff der preußischen Verfassungsurkunde. — Die Notverordnungen des Art. 63. — Die Ausführungsverordnungen des Art. 45, S. 3. — Rechtsverordnungen auf Grund spezialgesetzlicher Ermächtigung. — Verfassungsändernde und gewöhnliche Gesetze. — Die Publikation der Gesetze und Verordnungen. — Prüfung der Rechtsgültigkeit von Gesetzen und Verordnungen. — Einzelnes zur Interpretation von Art. 45, 86, 62 der Verfassungsurkunde. — Das Wesen der vollziehenden Gewalt.

**§ 7. Das Staatsgebiet . . . . . 148—153**

„Definition“ des Staatsgebiets. — Das Wesen der Gebietshoheit. — Grenzveränderungen.

**§ 8. Die Rechte der Preußen . . . . . 153—183**

Volk und Nation. — Nationalstaat und national-gemischter Staat. — Die deutsche Staatssprache in Preußen. — Die konstitutionelle Monarchie ohne religiös-konfessionelle Basis. — Staatsangehörige, Staatsbürger, Staatsfremde. — Reichsangehörigkeit und Gliedstaatsangehörigkeit. — Untertanenpflichten. — Bürgerliche und staatsbürgerliche Rechte. — Die einzelnen Grundrechte der Preußen: Anspruch auf 1. gleichmäßig-gerechte Behandlung; 2. Freiheit der räumlichen Bewegung im Inlande; 3. Freiheit der räumlichen Bewegung im Auslande; 4. Unverletzlichkeit des Eigentums an Sachen; 5. Unverletzlichkeit der Wohnung; 6. rechtliche Beurteilung durch den gesetzlichen Richter; 7. gesetzmäßige Handhabung der allgemeinen staatlichen Strafgewalt; 8. Freiheit der persönlichen Meinungsäußerung; 9. Petitionsrecht; 10. Unverletzlichkeit des Briefgeheimnisses; 11. Versammlungs- und Vereinsfreiheit; 12. Religionsfreiheit; 13. Unterrichtsfreiheit; 14. gleichmäßig-gerechte Heranziehung zur Wehrpflicht. — Die Enumerationstheorie Arndts. — Beschränkung der Grundrechte auf Preußen. — Subjektiv-öffentliche Rechte. — Die Mitglieder des Königlich-haus und des hohenzollernschen Fürstenhauses, sowie die Familien des hohen deutschen Adels.



	Seite
<b>§ 9. Das konstitutionelle Königtum . . . . .</b>	183—206
Die Thronfolgeordnung (Hausgesetze). — Sukzessionsrecht in abstracto. — Sukzessionsrecht in concreto. — Regierungsantritt. Verfassungseid. — Thronverzicht. — Der König unmittelbar berechtigtes Staatsorgan. — Ministerverantwortlichkeit. — Unverletzlichkeit der Person des Königs. — Ehrenrechte. — Zivilliste. — Begnadigungsrecht — Münzrecht. — Oberbefehl. — Ämterbesetzung. — Repräsentationsrecht im Völkerverkehr. — Regentschaft und Regierungsstellvertretung.	
<b>§ 10. Die verantwortlichen Minister . . . . .</b>	207—211
Aufgabe der Minister. — Freie Ernennung durch den König. — Stellung der Minister in der Volksvertretung. — Ausprägung der ministeriellen Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung. — Ministeranklage.	
<b>§ 11. Die Volksvertretung . . . . .</b>	211—226
Das Zweikammersystem. — Bildung der I. Kammer. — Bildung der II. Kammer. — Gesonderte und vereinigte Tagung der Kammern. — Berufung, Vertagung, Schließung, Auflösung. — Die Privilegien der einzelnen Volksvertreter. — Die besonderen Gerechtsame jeder Kammer. — Parlamentarische Öffentlichkeit. — Beschlußfähigkeit. — Die Geschäftsordnungen. — Die Kammern als unmittelbar berechtigtes Staatsorgané. — Die Kammermitglieder als „Vertreter des ganzen Volks“. — Detailpunkte.	
<b>§ 12. Der Staatsdienst . . . . .</b>	226—240
Der Begriff des Staatsdienstes. — Der Staatsdienstvertrag. — Staatsamt, Staatsbehörde, Staatsdiener. — Die Organisation der Richterämter. — Die Verfassungsgarantie der richterlichen Unabhängigkeit. — Die nichtrichterlichen Beamten, insbesondere ihre Disziplin. — Unmittelbare und mittelbare Staatsbeamte. — Die spezifischen Beamtenpflichten. — Die spezifischen Beamtenrechte. — Vorbereitungsdienst. — Beamtenverantwortlichkeit. — Organisatorische Befugnisse des Königs.	

## § 1.

### **Die Entstehung des hohenzollernschen Gesamtstaates.**

Der Großstaat Preußen ist als eine Gründung des seit 1415 in Kurbrandenburg regierenden Hohenzollerngeschlechts entstanden. Die Entwicklung vollzog sich in zwei Etappen. Zunächst kam es zur Ausbildung eines hohenzollernschen Gesamtstaates, welchen dann nach der Katastrophe von 1806/07 der Einheitsstaat Preußen ablöste. Die vorbereitenden Gründungshandlungen für den hohenzollernschen Gesamtstaat gingen schon von dem Großen Kurfürsten aus; doch erst am Ausgang des 18. Jahrhunderts war das Werk vom Rechtsstandpunkt aus vollendet, „für alle, die es anging“, wirklich unbezweifelte Rechtsordnung geworden. Die entscheidende Wendung, welche die Tätigkeit des Großen Kurfürsten dem Schicksale des Hohenzollernhauses und damit auch der Hohenzollernlande gab, kennzeichnete bereits König Friedrich Wilhelm I. in der von ihm für seinen Sukzessor niedergeschriebenen Instruktion von 1722:

„Kurf. Friedrich Wilhelm haht das rechte flor und aufnahme in unser haus gebracht; mein Vatter hat die Koenigl. würde gebracht; mich habe das Landt und Armée in stande gebracht; an euch, mein lieber Succesor ist, was eure vofahren angefangen, zu sutteniren und eure Pretensionen und lender darbeyschaffen, die unßerm hauß von Gott und rechts wegen zugehören.“

Die Rechtslage eines Gebildes aber, wie es der hohenzollernsche Gesamtstaat in seiner Vollendung

war, umschrieb der einstige Justizminister von Kamptz (Abhandlungen 1846) treffend:

„Der Regent eines solchen Gesamtstaates vereinigt in sich mehrfache Herrscherwürden, er ist einmal Regent eines einzelnen Landes, zweitens ist er aber auch Beherrscher des aus dem Inbegriffe aller seiner Länder gebildeten Gesamtstaates.“

Ursprünglich bildeten die Besitzungen, welche dem Hohenzollerngeschlecht beim Beginn der Regierung des Großen Kurfürsten nach und nach angefallen waren, lediglich ein äußerliches Aggregat zusammengekommener Ländereien. Das verbindende Element war allein die Person des Hohenzollernregenten, die Art der Verbindung die reine Personalunion. Jedes Territorium war im Verhältnis zu den anderen hohenzollernschen Besitzungen an und für sich ein eigenes, gesondertes Staatswesen, jede Territorialbewohnerschaft machte für sich darauf Anspruch, eine eigene „Nation“ zu bilden. Selbst bei den zum Verbande des alten Deutschen Reichs gehörigen hohenzollernschen Landen waltete an und für sich dies Sachverhältnis vor. Auch die staatsrechtliche Stellung des Hohenzollernregenten war durchaus nicht überall gleichmäßig. Insonderheit bestand ein bedeutsamer Gegensatz zwischen der Rechtstellung, welche der Große Kurfürst im Herzogtum Preußen und andererseits in seinen Reichsterritorien einnahm. In Preußen — Ducalis Borussia, im Gegensatz zu dem unter polnischer Herrschaft verbliebenen Regia Borussia — besaß der Hohenzoller seit dem Wehlauer Frieden von 1657 das *jus supremi domini cum summa atque absoluta potestate*, also die Trägerschaft einer selbständigen, einem Höheren nicht untergeordneten Staatsgewalt oder mit dem seit Bodinus üblich gewordenen Kunstausdruck „die Souveränität“. Dagegen in den zum deutschen Reichsverbande gehörigen Territorien kam dem Hohenzoller nur das *jus territoriale* („die Landeshoheit“) zu, welches nach der



ihm 1648 durch den Westphälischen Frieden reichsgrundgesetzlich verliehenen Garantie die Rechtsnatur einer wahren, aber der höheren Reichsgewalt subordinierten Staatsgewalt hatte. Trotz aller Schwierigkeiten dieser Lage gelang es dem Hohenzollernfürstentum seit dem Großen Kurfürsten, seine einzelnen Lande, wenn auch zunächst unter Aufrechterhaltung der partikulären Staatsnatur derselben, zu einem größeren organischen Staatsganzen zusammenzuschweißen. Zur Erreichung dieses Ziels mußte in der Hauptsache zweierlei geleistet werden. Es galt einmal die Beziehungen, welche einerseits zwischen dem Herzogtum Preußen und Polen und andererseits zwischen den hohenzollernschen Reichsterritorien und dem alten deutschen Reichsverband aus der Vergangenheit her bestanden, entsprechend zu lockern und zu beseitigen. Zweitens aber mußten die internen, von partikularistischem Geiste erfüllten Widerstandskräfte gegen den von dem einen Willen des Hohenzollernregenten geleiteten Gesamtstaat niedergerungen werden. Diese Widerstandskräfte hatten ihren spezifischen Sitz in den partikulären Landständen, unter welchen der Landadel die schlechthin führende Rolle agierte.

Die rechtliche Basis, von welcher aus eigentlich die Gründung des hohenzollernschen Gesamtstaates erfolgte, gab unter den hohenzollernschen Territorien das Herzogtum Preußen ab.\* Seit dem Großen Kurfürsten war die Hohenzollernpolitik in erster Linie darauf gerichtet, jedes Band zwischen diesem Land und „der Republik“ Polen zu lösen. Preußens ehemalige Verbindung mit dem alten deutschen Reich galt, als der Große Kurfürst seine Wirksamkeit begann, im Lande selbst rechtlich als nicht mehr vorhanden, vielmehr bildete es mit Polen *tanquam corpus individuum*. Polen besaß das *directum et supremum dominium* am Herzogtum, und der Besitz des Großen

Kurfürsten bestand nur *jure feudi*, kraft dessen er den König von Polen „vor einen Oberherrn anerkannte“. Die preußischen Stände selbst suchten gegenüber ihrem Landesherrn einen Rückhalt an Polen und unterhielten sogar einen eigenen Gesandtenverkehr dahin. Erst der Wehlauer Friede von 1657 befreite den Großen Kurfürsten von dem drückenden Vasallenverhältnis und verschaffte ihm den „souveränen“ Besitz des Herzogtums, allerdings mit der Maßgabe, daß Preußen beim Aussterben des hohenzollernschen Mannesstammes an Polen wieder heimfallen solle. Demgemäß sollten kraft ausdrücklicher Vertragsfestsetzung bei jedem Thronwechsel in Preußen die Stände auch vor polnischen Spezialgesandten schwören, *se casu caducitatis existente Sereniss. Regem et Rempublicam Poloniae pro solis et immediatis Dominis agnituros*. Indessen kostete es dem Großen Kurfürsten erst noch langwierige Kämpfe mit den preußischen Ständen selbst, bis er von ihnen die Huldigung als souveräner Herzog erlangte.

Die Stände deduzierten: die Verbindung des Herzogtums mit Polen könne schon an und für sich nicht von diesem einseitig, sondern nur mit ihrer eigenen Einwilligung gelöst werden. Einstmals (1454) hätten Land und Städte in Preußen zur Bewahrung ihrer Freiheiten gegen die Tyrannei des Ordens sich freiwillig an Polen angeschlossen und die Verbindung zwischen Preußen und Polen beruhe daher auf einer — nur in analoger Weise zu lösenden — *spontanea deditio et reciproca sponsio*. Überhaupt sei aber auch der Erwerb des „Souveränitätsrechts“ für das Land und das Hohenzollernhaus selbst hochgefährlich.

Solange „das Eigentum des Landes Preußen von der Kron Polen getrennt gewesen“, habe man „nichts anderes als von Krieg und Kriegsgeschrei“ in diesem erbärmlichen Lande gehört. Erst seitdem „die uralte, hochnöthige, mit so großem Bedacht und Vorsichtigkeit aufgerichtete Vereinigung“ Preußens mit Polen bestehe, habe Ruhe und Sicherheit geherrscht. „Sobald in die Landesfreiheiten einige Einbrüche geschehen, sind dieselbe durch die freie und freiheitliebende Kron Polen redressiret; wann

auch die Kron Polen ihres *directi dominii* zu weit gebrauchen wollen, ist solches durch die hohe Autorität des K. Hauses Brandenburg ohne einige Waffen zeitlich behindert und Alles in gewünschter ballance, Gleichheit, Friede und Einigkeit erhalten worden“. Im Kriegsfall habe Polen das Land „als ein Glied des ganzen Leibes“ geschützt. Die Lösung von Polen setze Preußen „in die alte Gefahr“ und gereiche auch dem Hause Brandenburg zu „Nachtheil und Schaden“. „Das Lehn eines herrlichen Landes durch Abgesandte zu holen und *certo respectu* den *Dominum feudi pro superiore* zu *recognosciren*, solches ist in der ganzen Christenheit unter den allerhöchsten Potentaten, Kaisern und Königen ohne Abbruch ihrer Hoheit ganz gemein!“ Was der Kurfürst durch den Wehlauer Vertrag erlange, sei „mehr eine *externa species* einer wahren Hoheit, denn ein durchdringender Glanz einer vollkömlichen und vortheilhaften hohen Regierung“. Für große Staaten sei die Souveränität ein *ornamentum*, „aber geringe Fürstenthümer, deren Vermögen gar erschöpft, stehen in großer Gefahr, wo sie nicht unter dem Schutze eines mächtigen Benachbarten bewahret werden“. In welcher Weise speziell in Königsberg gehetzt wurde, schildert O. v. Schwerin in einem Berichte vom 9. August 1661: „Es kann auch keine Tyrannis oder *Dominat* ärger beschrieben werden, als sie die Souveränität beschreiben. Unter anderem ist der Bürgerschaft beigebracht, der König von Frankreich sei allein Souverän, und der habe die Macht, daß wenn er Geld haben wollte und einen rufen ließ und fragte, wieviel Geld er hätte, und derselbe bekennte es nicht sofort, und man erführe es anders, so hätte der Mensch seinen Kopf verloren, und der König nehme alles das Seinige und die Macht würden E. Ch. D. auch haben, wenn Sie Souverän wären. Sie sagen auch, es wären ein Theils E. Ch. D. eigene Diener, welche, wenn man Excesse bei ihnen geklaget, sie alles mit der Souveränität entschuldigt hätten, daß es dabei nicht anders sein könnte. Ich halte auch wohl davor, wenn man sich des Worts Souverän nie, sondern *Supremi et Directi Domini* gebrauchet, die Sache würde lange so schwer nicht gefallen sein.“

Durch alle derartigen Remonstrationen ließ sich indessen der Große Kurfürst nicht beirren. Nicht ohne die Mittel der Einschüchterung setzte er schließlich 1663 durch, daß auch die preußischen Stände „einmütiglich mit unterthänigster Submission“ sein Souveränitätsrecht am Herzogtum anerkannten und ihm

von neuem als „ihrem einigen wahren und unmittelbaren Oberherrn“ huldigten. Hatten die preußischen Stände anfangs behauptet: der Kurfürst habe, da das Land nur *certis pactis* unter das *supremum dominium* von Polen gekommen, auch selbst nur, was die *sponanea deditio* der Preußen und *reciproca sponsio* der bisherigen Oberherrschaft zugebracht, durch die Wehlauischen *Pacta* gewinnen können — so stellte der Große Kurfürst, weit entfernt, sich nur den Erwerb gewisser vertragsmäßiger Rechte zuzuschreiben, gerade die Souveränität als ein von Rechts wegen mit einem bestimmten Inhalt erfülltes und die Landesverfassung fortan in erster Linie beherrschendes Prinzip hin. In der Assekuration vom 12. März 1663 — die nebst dem Wehlauischen Vertrag und dem Landtagsrezeß vom 1. Mai 1663 fortan als das Fundamentalgesetz des Herzogtums galt — betonte der Große Kurfürst, sich des *supremum dominium* in der nämlichen Weise bedienen zu wollen, wie es der König und die Republik Polen „gebrauchet oder *legitimo ipsis competente jure* (d. h. dero Ihnen von rechtswegen zustehenden befugnuß nach) gebrauchen können“. In dieser Erklärung kam bereits die von Bodinus zu Ausgang des 16. Jahrhunderts in die Welt gesetzte prinzipielle Anschauung zum Vorschein, daß durch den Begriff der „Souveränität“ (= *majestas*) ohne weiteres der Besitz gewisser darin enthaltener Rechte verbürgt sei. Die deutsche Publizistik nannte auch um die Mitte des 17. Jahrhunderts die aus dem Begriff der *majestas* oder Souveränität an sich fließenden spezifischen Rechte *jura majestatica majora* und stellte denselben die *jura majestatica minora* als Gerechtsame gegenüber, welche dem Regenten etwa infolge der positiven Entwicklung in seinem Lande angefallen wären, die aber für den Begriff der *majestas* nicht wesentlich seien und selbst in den Händen von Unterthanen sich befinden könnten.



Gerade im Verhältnis des Großen Kurfürsten zu den preußischen Ständen war denn auch die Unterscheidung zwischen den *jura majestatica majora* und *minora* den Beteiligten durchaus geläufig. Den Inhalt der *jura majestatica majora* bildeten aber hier vornehmlich die Befugnis, das Territorium nach außen zu repräsentieren, insbesondere über Krieg und Bündnis zu entscheiden, im Innern aber das Recht der Gesetzgebung (vornehmlich der Besteuerungsgesetzgebung) und die oberste Gerichts-, Polizei- und Militärgewalt. Der deutschen Publizistik zur Zeit des Großen Kurfürsten war ferner die Unterscheidung von Bodinus zwischen *jus* und *exercitium* der *majestas* oder Souveränität bereits bekannt geworden, und im Anschluß hieran nahm auch der Große Kurfürst selbst im Verhältnis zu den preußischen Ständen an, daß ihm ausschließlich das *jus* der *majestas* oder der einzelnen *jura majestatica majora* gebühre. Er faßte dies als Inhalt eines ihm unmittelbar von Gott übertragenen Amtes auf, um gleich einem Landesvater in dem Territorium zu schalten. Freilich schloß seine gottgewollte landesväterliche Stellung nach der Auffassung des Großen Kurfürsten nicht aus, daß er auch den Ständen auf dem Gebiete des *exercitium* der *jura majestatica majora* eine Mitwirkung — ein *votum consultativum* und eventuell auch ein *votum decisivum* — gestatten könne. Immerhin galt ihm die ständische Mitwirkung nur im normalen Gang des Lebens als statthaft. In Fällen der Not hielt der Große Kurfürst sich für befugt, ohne Rücksicht auf die den Ständen bestätigten Privilegien nach reiferer landesväterlicher Einsicht einseitig das durch die Umstände — die *salus publica* — Gebotene anzuordnen und ausführen zu lassen. So behielt schon die Assekuration vom 12. März 1663, obwohl der Kurfürst hier versprach, wegen Preußen keinen Krieg anzufangen, „Wir haben denn zuvorhero Uns. St. einrath

vernommen und Sie darin gewilligt“, ausdrücklich die *casus necessitatis* vor, „als in welchen Wir und Uns. Nachkommen uns. getr. St. einrath und Bewilligung nicht erfordern können“. Nach dem Großen Kurfürsten inhärierte jeder Rechtsordnung als selbstverständlicher Bestandteil die Klausel: „Not kennt kein Gebot“, und was er daher bei einer „unumgänglichen und gesetzlosen Not, womit uns Gott als einer wohlverdienten Landplage belegt“, ausführe, sei „denen privilegiis und Gerechtigkeiten des Landes oder denen von dem Herrn darüber gegebenen Versicherungen nicht entgegen und zuwider, vielmehr denenselbigen und allen Rechten gemäß“. Zum Schutz der ständischen Freiheiten gegen die einseitigen landesherrlichen Notmaßregeln hielt sich der Große Kurfürst nur zur Ausstellung von *assecuraciones de non praejudicando* für verpflichtet. Die preußischen Stände waren freilich mit diesen Regierungsgrundsätzen, welche der Große Kurfürst nach erlangter Anerkennung seines Souveränitätsrechts reichlich betätigte, übel zufrieden. Sie protestierten, daß der Kurfürst einseitig ohne ihre Zustimmung über die Frage eines *casus necessitatis* befände, und nannten die *assecuraciones de non praejudicando*, welche zur Wahrung der durch die landesherrlichen Notmaßnahmen verletzten Privilegien gegeben seien, „ein solch remedium, so schädlicher ist als die Krankheit selbst“. Doch konnte sich der Große Kurfürst bald stark genug fühlen, über der Stände „großes Wehklagen und Winseln über ihre Freiheit“ hinwegzusehen. Äußerstenfalls half eben rücksichtslose Anwendung der allein vom Fürsten abhängigen militärischen Macht, und den Ständen blieb nur übrig, „die mit überhäuftem Thränen vermischte Dinte so lange zu gebrauchen, bis sie durch Gott von S. Ch. D. werden erhört werden“. Nur verstoßen wagte die preußische Ritterschaft anno 1674 auf eine etwaige Hilfe von Polen hinzudeuten:

„Sollte aber wider alles Vermuthen S. Ch. D. etwa auf böses Einrathen einiger zu keiner Erbarmung gelenket werden können, muß man solches Gott, ja denen selbst, so das Recht der Oberherrschaft an I. Ch. D. mit gewissen Conditionen übergeben, welche auf den Wohlstand dieses Landes propter casum devolutionis interessiren, zur künftigen Hilfe anheimgestellt sein lassen.“

Charakteristisch erscheint auch die Prophezeiung O. v. Schwerins (6. August 1670):

„Solange als auch noch diejenigen leben, welche die vorigen polnischen Zeiten gewohnt, haben E. Ch. D. leicht zu ermessen, daß noch immer dergleichen Difficultäten vorgehen werden, welches aber mit der Zeit immer mehr abnehmen muß.“

Die angebahnte Lockerung der Regentenstellung von dem Einfluß der preußischen Stände einerseits und von den Verpflichtungen gegenüber Polen andererseits setzten sodann die Nachfolger des Großen Kurfürsten mit bewußter Entschiedenheit fort. Kurfürst Friedrich III. erlangte von den preußischen Ständen bei der Huldigung von 1690, daß sie ihm eine förmliche Beschwörung der Landesfundamentalgesetze erließen und sich mit einer einfachen schriftlichen Bestätigung der Landesprivilegien zufrieden gaben. Der einschneidendste Vorgang unter Kurfürst Friedrich III. war aber die Umwandlung des souveränen Herzogtums Preußen in ein souveränes Königtum (18. Januar 1701). Diese Umwandlung, wengleich sie unter solenner Salbung des neuen Königs an Gottes Altar in die äußere Form einer göttlichen Stiftung gekleidet ward, vollzog sich rechtlich doch in Ausübung des Souveränitätsrechts des Herrschers am bisherigen Herzogtum und unabhängig von jeder übergeordneten irdischen Instanz. Zwar hatte Kurfürst Friedrich III. unterm 8. Juni 1700 eine Erklärung ausgestellt, daß die Annahme des Königstitels der Republik Polen zu keinem Nachteil gereichen solle, und nicht minder in der Assekuration vom 18. Januar 1701 den preußischen Ständen gegenüber die Landes-

verfassung bestätigt, wie sie nach dem Wehlauer Vertrag durch den Ausgleich mit seinem Vater festgestellt war. Doch wurden auf sein Geheiß bereits seit 1705 Landtage behufs der Steuerbewilligung in Preußen nicht mehr abgehalten. König Friedrich Wilhelm I. setzte sich aber über das durch den Wehlauer Vertrag begründete eventuelle Heimfallsrecht Polens frei hinweg. Eine Eventualhuldigung der preußischen Stände vor polnischen Spezialgesandten hatte zwar noch Ende Mai 1690 bei Gelegenheit der Kurfürst Friedrich III. geleisteten Huldigung stattgefunden. Dagegen ließ Friedrich Wilhelm I. sofort nach seiner Thronbesteigung sich in aller Hast von den preußischen Ständen in Königsberg huldigen, damit Polen mit der Entsendung von Spezialgesandten zur Entgegennahme der Eventualhuldigung zu spät komme, und seinem Beispiel folgte Friedrich II. Nicht umsonst hatte Friedrich Wilhelm I. in seiner Instruktion von 1722 seinem Sukzessor geraten, „sich in Preußen huldigen zu lassen in der geschwindigkeit, das Kein Polnischer Magnaht dabey erscheine; sondern ist ein Polnischer Magnaht dabey, ist eine schlimme consequence“. Die fortschreitende Anarchie in Polen ließ darauf jede Besorgnis, daß die Hohenzollerndynastie von dort aus in dem Besitz des „souveränen“ Preußen gestört werden könne, schwinden, und gab Friedrich II. wie dessen Nachfolger selbst die Gelegenheit zu umfassenden territorialen Ergänzungen der Hohenzollernmonarchie.

Nach dem Westfälischen Frieden konnte die deutsche Publizistik das durch jenen garantierte jus territoriale der Reichsstände zwar wegen der unleugbaren Überordnung des Reichswillens streng genommen nicht als majestas bezeichnen, wohl aber erlaubten die obwaltenden Rechts- und tatsächlichen Machtverhältnisse die Charakterisierung der reichsständischen Landeshoheit als majestatis aemula. Schon diese Qualifizierung der



ihm für seine Reichsterritorien zustehenden Landeshoheit ließ es nun dem Großen Kurfürsten möglich erscheinen, sich auch hier in analoger Weise wie im souveränen Herzogtum Preußen als den unmittelbar von Gott verordneten alleinigen Träger der *jura majestatica majora* zu gerieren und die Stände seiner einzelnen Reichsterritorien nur zu einer Mitwirkung auf dem Gebiete des *exercitium* der *jura majestatica majora* zu verstaten. Freilich war das Maß der Mitwirkung, auf welches die Stände nach dem Inhalt der partikulären Landesfundamentalgesetze Anspruch erheben konnten, im einzelnen verschieden. Doch bot auch in den hohenzollernschen Reichsterritorien bei ständischem Widerspruch die Auffassung des Großen Kurfürsten von dem Satz „Not kennt kein Gebot“ ihm schließlich immer einen Ausweg, das durchzusetzen, was seiner Angabe nach die *salus publica* erforderte, was aber im Grunde ihm einseitig beliebte. Am ehesten gelang dem Großen Kurfürsten die Durchsetzung einer allein durch seinen Willen bestimmten Politik noch gegenüber den kurbrandenburgischen Ständen. In der Überzeugung, daß je mehr Landtage stattfänden, desto mehr die landesherrliche Autorität geschwächt werde, ließ er die brandenburgischen Stände zum letztenmal 1653 zu einem allgemeinen Landtag zusammentreten. Auf diesem kam es zu einem Kompromiß zwischen den Anforderungen des Fürstentums und den Ansprüchen des dominierenden Landadels. Gegen Garantierung und Ausbau seiner sozialen Vorrechte verstand sich der Adel, dem Großen Kurfürsten zur Unterhaltung seines stehenden Heeres die Kontribution auf sechs Jahre zu bewilligen. Freilich nach Ablauf dieser Frist waren die brandenburgischen Stände durchaus gesonnen, die Kontributionsforderung des Kurfürsten eventuell abzulehnen. Doch erblickte letzterer schon in dem jüngsten Reichsabschied von 1654, nach welchem Stände und Untertanen die zur

Defension nötigen Gelder unweigerlich und unter Ausschluß der Hilfe der Reichsgerichte zu leisten verpflichtet sein sollten, eine bequeme Handhabe, sich überhaupt auch einseitig und zwangsweise die durch den Militärbedarf geforderten Leistungen zu verschaffen. So zahm waren bereits 1662 die brandenburgischen Stände, daß sie damals durch ihren Ausschuß selbst die Mittel für das stehende Heer dauernd bewilligten. Größere Mühe kostete allerdings die Zurückdrängung des ständischen Einflusses in Kleve-Mark.

Gleich nach dem Regierungsantritt des Großen Kurfürsten war seitens der klevischen Stände das Verlangen nach einer Regimentsverfassung auf der Basis eines Privilegs von 1501 erneuert, wonach die Administration aller Regiments-, Hoheits- und Staatssachen — mit Einschluß der Domänen — einem vom Landesherrn und von der Landschaft aus Eingeborenen besetzten Regierungsrat zustehen sollte, der allerdings die Regierung formell im Namen des Landesherrn zu führen hatte. Der Kurfürst lehnte ab, und sicher in seinem Sinne äußerte (ca. 1646) H. v. Burgsdorf zu den ständischen Deputierten: „Im Fall Sie (Ch. D.) das privilegium de a. 1501 absolute confirmiren sollten, alsdann kein Herzog, noch Herr im Lande, sondern die Stände Meister und der Fürst Knecht sein würde. . . Auf solche Weise sollten I. Ch. D. gleichsam gewisse inspectores und Oberaufseher vorgesetzt werden. . . Dergleichen Vinculirung des Landesfürsten im römischen Reich unerhört; es toussire dieselbe die landesfürstliche Hoheit und Autorität nicht wenig und würde dadurch anders nicht denn ein consortium gubernationis eingeführt, ja wohl gar den Ständen die Oberinspektion über ihre Herrschaft zugeeignet, welches aber I. Ch. D. Dero getr. Stände hoffentlich nimmer anmuthen würden.“ Am 5. Februar 1647 gab der Kurfürst selbst den vor ihm erscheinenden Ständemitgliedern zu verstehen: „daß die Stände genugsam wissend, was maßen Sie ihnen von Gott zur rechtmäßigen Obrigkeit vorgesetzt und Ihr dahero nichts anmuthen würden, was gegen die der Obrigkeit schuldige Liebe, Respekt und Autorität laufen könnte. Das Privilegium von 1501 wäre in effectu kein Privileg, sondern nur eine particular Ordonnanz, so zur Bezahlung der Schulden berahmet worden, auch überdem nie ad observantiam gekommen. Alle ihre geheimen Justiz- und Amtskammerräthe zugleich in der Stände Namen vereiden zu lassen, sei ein

ungewöhnliches Anmuten, so Ihrer Hoheit verkleinerlich und zur Einführung eines Condominats und *divisi imperii* führe“. Erst nachdem die Stände bezüglich des Privilegs von 1501 formell erklärt, daß sie bei ihrer Bitte um dessen Bestätigung keineswegs die geringste Verminderung der landesfürstlichen Obrigkeit und Autorität im Auge hätten, gab der Kurfürst hinsichtlich der Bildung des aus ihm wohlgefälligen Landeseingeborenen zu bestellenden Regierungsrats zum Teil nach. Der Landtagsrezeß vom 9. Oktober 1649 bestimmte zwar, daß alle Beamten, so in des Kurfürsten Namen Gebot und Verbot haben, über das, was mit den Ständen verglichen, in Pflicht genommen werden sollten. Doch die weitere daraus abgeleitete ständische Forderung, daß alle Beamten in Gegenwart der Stände auf den Rezeß zu beidien, wies die klevische Regierung zurück, da „solches nicht anderes als *specimen condominii* nach sich führe“. Als dann der Landtagsabschied vom 14. Oktober 1653 nochmals den Eid der Beamten auf den Hauptrezeß „pure und ohne Limitation nach dem mit den Ständen vereinbarten Formular“ angeordnet, erklärte der kurfürstliche Statthalter schon am 28. Oktober 1660, „daß I. Ch. D. zu Brandenburg . . die vorigen Landtagsrecesse von 1649 und 1653 nicht halten können, noch wollen. Sie können dieselben nicht halten, weil darin verschiedene Punkte begriffen, welche I. Ch. D. landesfürstlichen Hoheit und Respect zumal nachtheilig und abtrüchig sind, wodurch zwischen Deroselben als Landesherrn und den Ständen gleichsam *consortium regiminis* oder *condominium* eingeführt und eine stets währende Diffidenz, schädliches Mißtrauen und Uneinigkeit erweckt werde“. Unter diesen Punkten nannte der Statthalter besonders: 1. die Bewilligung der Stände zur Anstellung eines künftigen Statthalters; 2. die Beeidigung aller Räte und Beamten auf den Rezeß; 3. die Notifikation und Anhörung der Stände vor Anstellung der Räte; 4. den Konsens der Stände zur Werbung und Einführung von Truppen und die Beschränkung der kurfürstlichen Leibgarde; 5. die Abführung aller Truppen aus Kleve-Mark und die Aufhebung aller Kriegslasten und Kontributionen; 6. die aus dem Rezeß von 1653 hergeleitete Prätension der Stände, sich ohne landesfürstlichen Konsens versammeln zu dürfen. Abgesehen vom Mangel eines bestimmten, den Ständen zur Seite stehenden Privilegs, oder „bewährten Herkommens“ könne der Kurfürst auch darum auf diese Punkte nicht eingehen: a) weil keine Landstände im Reich „solche der landesfürstlichen Hoheit und Obrigkeit verkleinerliche und abtrüchige Punkte jemals prätendirt haben, noch prätendiren“; b) weil kein Fürst im Reich



solche postulata seinen Ständen jemals verstattet hat, noch verstaten würde; c) im Falle selbst der Kaiser wider der Reichsstände Regalien und Obrigkeit dergleichen Privilegien konzediirt hat, dieselben durch die Kapitulation des jetzigen Kaisers vom 18. Juli 1658 kassirt und annullirt sind. Der Kurfürst wolle aber auch die erwähnten Rezesse nicht halten, weil er wegen jener Punkte sein Gewissen beschwert finde, ursprünglich nur „gleichsam gezwungen“ zugestimmt habe und „weil dieselben Rezesse viele böse Consequenzen in Ansehung I. Ch. D. andere viele Lande nach sich führen“. Ein Mensch von Vernunft und Resolution schneide zur Erhaltung des Lebens das böse krebskranke Glied ab: also würde auch ein großer Herr und Potentat wie der große Kurfürst „viel lieber und eher, wiewohl ungeru und gezwungen“, ganz Kleve-Mark verderben wissen, als daß durch deren Exempel dero andere Lande korrumpirt werden sollten. Die Stände sollten daher einen neuen, von den gefährlichen Punkten gereinigten Rezeß unter Verzicht auf die alten annehmen bei ihrer großen Verantwortung vor Gott und der Posterität. Der Statthalter erinnerte schließlich an den verderblichen Ausgang der Revolution und an die damals sich vollziehende Restauration in England: „Weise Leute pflegen sich an ihrer Nachbarn Unglück zu spiegeln. Zu was großer Unruhe sind England, Schottland und Irland, welche auch zu einer unerhörten Extremität geschritten waren, nicht gesetzt gewesen, wie wenig Personen werden anjetzo gefunden, welche daran Ursache gewesen und anjetzo dasselbe mit Gut, Leib und Blut büßen müssen, wobei dann dieses in Consideration zu ziehen, daß die Stände in England ihren König ohne einige Condition und Scrupel angenommen und seiner Parole und Worten getrauet haben.“ Nach einigem Sträuben akzeptierten die Stände, nachdem sie „eine so wichtige Sache mit dem Gebet angefangen“, den Standpunkt des Statthalters, welcher Glück dazu wünschte, „daß Gott das Gebet der Stände erhöret und denselben solche heilsame consilia eingegeben“; am 24. November 1660 meldete er dem Kurfürsten, „daß die Cleve- und Märkischen alle gute Kinder sein wollen“. Der Landtagsabschied vom 15. Dezember 1661 ließ den Ständen das Steuerbewilligungsrecht; doch wurde Anstellung, Kassierung und Entsetzung der Beamten lediglich als Sache des Kurfürsten, wenn auch unter möglichster „Reflexion“ auf das Indigenatsprivileg der Stände, anerkannt, und Räte und Beamte sollten nur auf den neuen Rezeß „instruirt und angewiesen“ werden. Ständische Konvente sollten auch nur nach rechtzeitiger vorheriger Notifikation im kurfürstlichen Hoflager zusammentreten und auf denselben

nichts verhandelt und beschlossen werden, was „der landesfürstlichen Hoheit“ zuwider; das dagegen fehlende Mitglied sollte ausgeschlossen und dem Kurfürsten namhaft gemacht werden. Wie sich jedoch alsbald die Handhabung des den kleve-märkischen Ständen formell verbliebenen Steuerbewilligungsrechts in der Praxis gestaltete, zeigt die Tatsache, daß die Stände 1670 sich von selbst in Berlin mit dem Antrage meldeten: „weil ihre Bewilligungen mit Weihnachten aufhörten und sie wohl ermessen könnten, daß der Kurfürst auch die folgenden Jahre dieselben nöthig habe, so bäten sie, S. K. D. möchten sich herauslassen, wieviel sie etwa bedürften“. Und in der Folgezeit wurden einzelne Steuern (z. B. 1682 eine Stempelsteuer, 1686 eine Chargensteuer zugunsten der Marinekasse), wie in allen übrigen Territorien des Großen Kurfürsten, so auch in Kleve-Mark ohne alle ständische Befragung ausgeschrieben und eingezogen.

Über das gegenseitige Verhältnis aller seinem Zepter unterstehenden Länder, mochten sie dem deutschen Reichsverband angehören oder nicht, dachte übrigens der Große Kurfürst bereits weiter, als es an sich wohl der Rechtsbegriff der Personalunion mit sich brachte. Ohne die partikuläre Staatsnatur seiner verschiedenen Territorien zu leugnen, vertrat er den Standpunkt, daß alle seine Untertanen und Stände gleichmäßig an dem Schicksale der Hohenzollerndynastie interessiert seien, daß sein eigener und seines Hauses „Estat“, d. h. öffentlicher Rechtszustand über die Form der reinen Personalunion hinaus das Band einer engeren Einigung um alle Hohenzollernterritorien schlinge. Berühre der Gang der politischen Ereignisse des Kurfürsten und seines Hauses Position in dem einen Territorium in gefahrdrohender Weise, so übe das auch eine Rückwirkung auf die Rechtsverpflichtungen der Untertanen und Stände der anderen Länder aus, und diese seien ohne weiteres schuldig, nach Verhältnis zur Befestigung und Erhöhung des Estats der Dynastie beizutragen, andernfalls der Landesherr auch diesmal nach dem Grundsatz, daß die Untertanen weigern, was sie dem landesfürstlichen Amt göttlichem Willen gemäß zu

leisten haben, und daß Not kein Gebot kenne, zu einseitigem zwangsweisen Vorgehen befugt sei. Dem Auge des Großen Kurfürsten erschienen danach die hohenzollernschen Territorien als durchaus zu gemeinsamem Schicksal verbundene *membra unius capitis*; es waltete die durch die Einheit der Dynastie vermittelte Idee eines alle hohenzollernschen Partikularstaaten umschließenden hohenzollernschen Gesamtstaates unleugbar bei dem Großen Kurfürsten bereits vor. In diesem Sinne schuf der Große Kurfürst den bereits 1604 gestifteten Geheimen Rat, der bisher eine brandenburgische Behörde gewesen, durch die neue Geheime-Ratsordnung vom 4. Dezember 1651 zur oberen Zentralinstanz für alle seine Territorien um. Dabei wurde naturgemäß die Zusammensetzung des Geheimen Rats eine andere; die Königsberger Oberräte wie die Statthalter, welche der Kurfürst an die Spitze der Landesregierungen stellte, wurden ebenso zu Mitgliedern ernannt wie die ersten Generale und die bedeutenderen auswärtigen Gesandten. Die Repräsentation des hohenzollernschen Gesamtstaates gegenüber dem nichtdeutschen Ausland nahm jedenfalls der Große Kurfürst für sich allein in Anspruch; die klevischen Stände nötigte er ebenso zum Verzicht auf einen eigenen Verkehr mit den niederländischen Generalstaaten, wie er den preußischen Ständen den eigenen Verkehr mit Polen abgewöhnte. Der Bewohnerschaft seiner Reichsterritorien konnte er allerdings die Anrufung des Kaisers und der Reichsgerichte noch nicht verwehren. Doch verhehlte er gegebenenfalls nicht seinen entschiedenen Unwillen, wenn die Stände, statt mit ihm selbst friedliche Verständigung zu suchen, zur Verkleinerung seines Namens sich unmittelbar um reichsgerichtliche Hilfe bemüht hatten. Der Verbreitung der gesamtstaatlichen Idee kam aber insbesondere zugute, daß der Große Kurfürst überall unter seinem am



höchsten eingeschätzten Titel, nämlich als Kurfürst, auftrat und befahl und die verschiedenen Territorialuntertanen es danach lernten, mit ihm nicht bloß als Herzog, Graf usw. des betreffenden Territoriums zu verkehren, sondern in erster Linie als Kurfürst. Andererseits stand einer innigeren Verschmelzung der hohenzollernschen Territorien besonders im Wege, daß die partikulären Landesfundamentalgesetze an sich den Eingeborenen die öffentlichen Stellen der Verwaltung reservierten. Gerade der partikuläre Adel wachte eifrig über diese ihm den Besitz der höheren Ämter vorbehaltenden *jura indigenatus*. Nur mit großer Mühe gelang es dem Großen Kurfürsten, „fremde Gäste“ in die Verwaltungsstellen eines Territoriums einzuschieben, indem er für diese die Verleihung des Indigenatsrechts erwirkte. Ein 1652 von den brandenburgischen Ständen gemachter Vorschlag, da Brandenburg mit Preußen, Kleve und Pommern „unter einer Herrschaft konsolidiert“ sei, „das *jus indigenatus* und nebst demselben alle Landes-Gerechtigkeiten, Freiheiten und Dignitäten aus obgedachten Fürstenthümern und aus der Chur Brandenburg in vicem communicabel zu machen“, verlief im Sande.

Nach der Annahme des Königstitels für das „soveräne“ Preußen (18. Januar 1701) hörte freilich der kurfürstliche Titel für den Hohenzollernregenten auf, der vorzüglichste zu sein. Schon ein Erlaß des Kurfürsten Friedrich III. vom 2. Januar 1700 wies auf die aus der bevorstehenden „Exaltation und Standeserhöhung mit Göttl. Hilfe Unsern sämbtl: landen zuwachsende Ehre und Prärogation“ hin. Es wurde nunmehr Usus, den preußischen Königstitel als den wertvollsten des Hohenzollernregenten auch in Angelegenheiten der übrigen hohenzollernschen Gebiete zu führen. Selbst auf die Organe des Hohenzollernregenten erstreckte sich die Ausdehnung des preußi-

schen Königstitels. Überall, im Herzogtum Pommern, in der Grafschaft Mark, im Fürstentum Minden usw. hatte man fortan nur „königliche Regierungen“; des Königs Regimente bildeten überall die „königlich preußischen Truppen“. Mit dieser erweiterten Anwendung des preußischen Königstitels verband sich aber auch für die hohenzollernschen Reichsterritorien in gewissem Sinne eine Umschmelzung des hohenzollernschen Herrscherrechts. Das Hohenzollernkönigtum begann in seinen Reichsterritorien in einer Weise zu gebieten, als stände ihm für dieselben nicht bloß die von der Doktrin als *majestatis aemula* charakterisierte Landeshoheit zu, sondern ebenfalls die wahre, an sich bloß für Preußen besessene *majestas* oder Souveränität. Das souveräne preußische Königsrecht wurde auf die übrigen, rechtlich an sich der souveränen deutschen Reichsgewalt subordinierten hohenzollernschen Lande übertragen. Das souveräne preußische Königsrecht war der rechtliche Mittelpunkt für die nunmehr mit vollem Nachdruck bewirkte Hineinbeziehung alles hohenzollernschen Landes in das Gepräge eines souveränen hohenzollernschen Gesamtstaates, dessen Teile zwar in mancher Hinsicht noch ihre partikuläre Staatsnatur bewahrten, aber andererseits auch sich die Bezeichnung und Behandlung als bloße „Provinzen“ eines größeren staatlichen Ganzen gefallen lassen mußten. Freilich stellte sich im offiziellen Sprachgebrauch zunächst noch keine einheitliche technische Bezeichnung des hohenzollernschen Gesamtstaates ein. Man faßte die unter diesen Begriff fallenden Gebiete offiziell gewöhnlich als „die königlich preußischen Staaten“ zusammen. Nur im Volksmund und im Sprachgebrauch der Schriftsteller galten eigentlich die Ausdrücke: „der preußische Staat“, „die preußische Monarchie“, „der preußisch-brandenburgische Staat“ für den Gesamtstaat. Zwar wurde durch diese Bildung des souveränen



hohenzollernschen Gesamtstaates das Recht der deutschen Reichsgewalt an den hohenzollernschen Reichsterritorien in der erheblichsten Weise alteriert, doch nahm das Hohenzollernkönigtum hierauf keine Rücksicht. Erleichtert wurde jedenfalls die Hineinziehung der hohenzollernschen Reichsterritorien in das Gebilde des souveränen hohenzollernschen Gesamtstaates durch eine um jene Zeit große Verbreitung besitzende Theorie über die Rechtsnatur des heiligen Römischen Reichs deutscher Nation. Mit Rücksicht auf die durch den Westfälischen Frieden herbeigeführten Wandlungen hatte bereits Ludolf Hugo, hannoverscher Komitialgesandter und Vizekanzler, in seinem Traktate *de statu regionum Germaniae* 1661 die richtige Ansicht vertreten, daß Deutschland nicht mehr ein Einheitsstaat, sondern ein aus einer Anzahl von Staaten zusammengesetzter Gesamtstaat sei; die deutschen Territorien ständen jedenfalls weder in einem Bundesverhältnisse zueinander, noch dürften sie als bloße Provinzen angesehen werden. Doch war diese Ansicht alsbald durch die von Pufendorf ins Leben gerufene Meinung, das Deutsche Reich sei nur ein *systema foederatarum civitatum*, also ein bloßer vertragsmäßiger Staatenbund, verdrängt worden, und erst in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts gewann unter dem Einfluß Puetters wieder die Auffassung die Oberhand, welche das Reich für einen aus einer Mehrheit von Partikularstaaten zusammengesetzten, jedoch den letzteren gegenüber mit einem *commune supremum imperium* begabten Staatskörper ausgab. Innerhalb des hohenzollernschen Gesamtstaates, insbesondere an den in dessen Bereich belegenen Universitäten fand nun während des 18. Jahrhunderts gerade die Ansicht, daß das Deutsche Reich nur ein vertragsmäßiger Staatenbund sei, zu welchem sich Staaten sogar von ursprünglicher Souveränität zusammengeschlossen hätten, besondere

Pflege. Man stützte sich dabei auf die durchaus grundlose Geschichtshypothese, daß die deutschen Reichsstände bereits nach Erlöschen des Karolingischen Herrscherhauses souverän geworden seien, und lehrte, ein jeder Reichsstand habe die wahren Majestätsrechte ursprünglich und weder aus des Kaisers noch aus des gesamten Reiches Verleihung. Selbst nachdem die wissenschaftliche Kritik die absolute Unhaltbarkeit jener Geschichtshypothese dargelegt hatte, nannte gegen Ausgang des 18. Jahrhunderts noch Suarez das Deutsche Reich ein „Staaten-System“ oder eine „Conföderation“, „durch die Verbindung mehrerer, an und für sich unabhängiger Staaten zur Erreichung gewisser gemeinschaftlicher Endzwecke (z. B. zur gemeinschaftlichen Verteidigung gegen alle auswärtigen Feinde, zur gemeinschaftlichen Verwaltung der Justiz usw.) begründet“. Zur Pflege dieser, der Bildung eines souveränen hohenzollernschen Gesamtstaates entschieden günstigen Theorie kamen dann einzelne positive Maßnahmen des Hohenzollernkönigtums, welche den Einfluß der Reichsgewalt auf die hohenzollernschen Reichsterritorien durchaus ausschlossen. Bereits für die Kurlande seit der Goldenen Bulle (1356) im Besitz eines unbeschränkten *privilegium de non appellando et de non evocando*, erwarb das Hohenzollernkönigtum auch für seine übrigen Reichsterritorien vom Kaiser Leopold I. am 16. Dezember 1702 ein zunächst bis zu 2500 Goldgulden beschränktes *privilegium de non appellando*. Dabei ordnete König Friedrich I., als er auf Grund des Privilegs zur Bestellung eines Oberappellationsgerichts in Berlin schritt, ausdrücklich an, die Jurisdiktion des O.A.G. so weit auszudehnen, „als der *sensus* des kaiserlichen Privilegiums nur einiger Gestalt erleiden will“. Zwar schlug sodann der von König Friedrich Wilhelm I. gleich bei Beginn seiner Regierung gemachte Versuch, durch interne Verhand-

lungen die Stände seiner „Reichsprovinzen“ zu einem formellen endgültigen Verzicht auf die *Provocationes* an die *Judicia Imperii* zu vermögen, fehl. Doch bereits Friedrich II. erwarb vom Kaiser Franz I., nachdem er eine entsprechende Zusicherung vorher auch von dem Wittelsbacher Karl VII. erlangt, am 31. Mai 1746 ein unbeschränktes *privilegium de non appellando* für diejenigen seiner Reichslande, die solches noch nicht besaßen. Von Karl VII. ließ sich Friedrich II. auch zusichern, daß ihm gegenüber in kaiserlichen Kanzleischreiben die Anrede „Majestät“ statt des sonst üblichen „Ew. Liebden“ gebraucht werden solle, und einseitig ward schließlich durch Kabinettsordre vom 24. Juni 1750 in sämtlichen hohenzollernschen Reichslanden die Fürbitte für den Kaiser im Kirchengebet als „eine alte, übel ausgedachte Gewohnheit“ abgeschafft. Schlesien selbst mußte der Wiener Hof als „souveränes Herzogtum“, nicht als böhmisches Lehen, d. h. als mittelbares Reichslehen, abtreten, und an dieser Charakterisierung des schlesischen Erwerbs wurde auch festgehalten, als das Reich 1751 bei Erteilung seiner Bürgschaft für den hohenzollernschen Besitz von Schlesien die *jura imperii* „vor- und beibehielt“.

Die Regierungsmaximen, welche das Hohenzollernkönigtum nach innen gegenüber der Untertanenschaft seines Gesamtstaates zu befolgen begann, unterschieden sich auch, von den bisher erörterten Gesichtspunkten abgesehen, überhaupt nicht unwesentlich von dem Standpunkt des Großen Kurfürsten. Letzterer hatte noch im Sinne des von Koser mit Recht so genannten „praktischen Absolutismus“ gehandelt, bei welchem das Fürstentum noch bei regulären Zeitläuften den Ständen eine gewisse Mitwirkung auf dem Gebiete des *exercitium der jura maj. majora* zugestand, wengleich es sich in Notfällen zu beliebig einseitigen Verfügungen



unter Außerachtlassung der Landesfundamentalgesetze für befugt hielt. Dagegen schlug das Hohenzollernkönigtum alsbald die Bahnen des „prinzipiellen Absolutismus“ ein. Dieser, die Schöpfung eines Richelieu, eines Ludwig XIV., leugnete nach Analogie des absoluten göttlichen Weltregiments überhaupt formell ein Recht der Stände auf Mitwirkung, ja auf Zustimmung bei den fürstlichen Regierungsakten und sah in dem Fürsten nicht bloß den, wenn auch von Gott unmittelbar eingesetzten, so doch immerhin menschlichen und andern menschlichen Rats wohl bedürftigen Landesvater, sondern sogar den übermenschlichen, zur willkürlich einseitigen Verfügung über alle Untertanen und über alles tote und lebende Gut im Lande berechtigten Pro-Deus. Bereits unter König Friedrich I. zeigen sich die Spuren dieses prinzipiellen Absolutismus, König Friedrich Wilhelm I. aber gerierte sich in Wirklichkeit grundsätzlich als ein energischer Vertreter desselben. Nach einem treffenden Wort Sybels war er fest davon überzeugt, „daß er der sichtbare Statthalter Gottes auf Erden sei, durch göttliche Verordnung mit den Rechten begabt, welche Samuel den Israeliten aufzählt, als sie von ihm die Einsetzung eines Königs begehren“. Alle auf ihn gekommenen und von ihm erworbenen Länder galten ihm ohne Unterschied als „Provinzen“ seines „Reiches“, in welchem er kraft Gottes Einsetzung der im Grunde allein befehlende, souveräne Herr sei. Neben ihm war nirgends Platz für einen „Vice-Roi“ oder etwa für ein ständisches „Condominat“. Principia Republicana, mochten sie ihm aus den Kreisen der Stände oder der Stadtverwaltungen entgentreten, duldete er nicht. Zwar erteilte er bei seinem Regierungsantritt den partikulären Landständen eine allgemein gehaltene Bestätigung der Landesprivilegien und zeigte sich auch anfangs nicht abgeneigt, ständische Zusammenkünfte zu genehmigen,

sofern er von ihnen lediglich eine Approbation seiner Lieblingsideen erwartete. Aber da der Widerspruch nicht ausblieb, ließ er seine in der Befragung der Stände sich zeigende „honettete“ bald ganz fahren und griff einseitig durch, da ja die ständischen Versammlungen dem Lande nichts Ersprießliches einbrächten und nur unnötige Kosten verursachten. Sich mit den Ständen und überhaupt seinen Untertanen in Raisonsnements darüber einzulassen, was die öffentliche Wohlfahrt erfordere, widerstritt nach seiner Auffassung dem ihm „von Gott anvertrauten Allerhöchsten Königlichen Amt“. Er erachtete sich zur Förderung eines „blinden“, „exakten“ Gehorsams berechtigt und bedrohte in schärfster Weise die Unbotmäßigkeit mit der Bestrafung als Rebellion nach Kriegsrecht. Se. Königl. Majestät und Dero geordnete hohe Collegia — hieß es — wüßten allein zu beurteilen, wie das gemeine Beste gehandhabt werden müsse. Selbst über das Vermögen der Städte und der Kirchen wurde disponiert wie es dem König gerade gut dünkte. Gegenüber einem ständischen Versuch, nach Maßgabe der deutschen Reichsverfassung bei dem Reichshofrat um Rechtshilfe einzukommen, verfügte die Instruktion für das Generaldirektorium von 1722:

„Die Domänen-Processe sollen im Magdeburgischen gegen diejenigen Edelleute, die sich weigern, den Lehns-Kanonem zu entrichten, und deshalb an den Reichshof-Rath appelliret haben, mit dem äußersten Vigueur fortgesetzt, auch eben diesen renitirenden Edelleuten von unserm Magdeburg'schen Commissariat allerhand Chikanen gemacht und ihnen solchergestalt der Kitzel vertrieben werden, gegen ihren angeborenen Landesherrn und Obrigkeit an dergleichen frevelhaftes und gottloses Beginnen weiter zu gedenken, geschweige denn selbiges wirklich vorzunehmen und auszuführen.“

Der Berufung auf die überkommenen Landesfundamentalgesetze, auf die vielfältigen, von fürstlicher Seite selbst erteilten Bestätigungen der landständischen Pri-

vilegien wurde kein Gehör geschenkt, „weilen bei Änderung der Zeit auch dergleichen Verfassungen nicht unbillig geändert würden“. Anfang 1721 erklärte der König: „Ich will Preußen tractiren als wen ich es vom feinde eropert hätte, da Keine Verfaßung ist, die soll Neu gemacht werden.“ Vom Boden solcher Grundsätze vernichtete König Friedrich Wilhelm I. den letzten Rest selbständigen politischen Einflusses der partikulären Landstände; diese behaupteten unter ihm wesentlich nur ein Herrenrecht als lokale Gutsobrigkeiten. An die der Konservierung des ständischen Einflusses besonders günstigen Jura indigenatus band sich König Friedrich Wilhelm I. auch grundsätzlich nicht. Des Königlichen Hauses und des hohenzollernschen Gesamtstaats Bestes entschied bei ihm in erster Linie bei Besetzung der öffentlichen Stellen. Es war bei ihm sogar allgemeiner Regierungsgrundsatz, möglichst alle höheren Stellen Leuten aus anderen Provinzen zu geben. Indem König Friedrich Wilhelm I. so den hohenzollernschen Gesamtstaat zu einem pays monarchique et despotique machte, setzte er allerdings persönlich seine ganze Manneskraft für die Erreichung seiner Ziele ein. Er bewährte für seine Person durchaus den Rat, den er seinem Sukzessor in der Instruktion von 1722 erteilte: „Ein Regente, der mit honneur in die weldt Regiren will, mus seine affehren alles selber thun, also sein die Regenten zur Arbeit erkohren und nicht zum flascken (Leeren) faullen weiberleben“ . . . . Der hohenzollernsche Gesamtstaat verdankte auch der Initiative König Friedrich Wilhelms I. die Einrichtung eines Verwaltungsapparats, der in seinen wesentlichen Grundzügen fast ein Jahrhundert lang bis zur Katastrophe von 1806/07 fort dauerte. Friedrich Wilhelm I. beseitigte den von ihm vorgefundenen Dualismus zwischen landesherrlich gesinnten und zum Teil hinwiederum ständisch angehauchten Behörden einerseits durch Verschmelzung der in den Provinzen be-



stehenden Kriegskommissariate und Amtskammern in die „Kriegs- und Domänenkammern“, andererseits durch Vereinigung des Generalkriegskommissariats und des Generalfinanzdirektoriums in Berlin zu dem einen „Generaldirektorium“ („General-, Ober-, Finanz-, Kriegs- und Domänen-Direktorium“ 1722). Ebenso griff er mit eiserner Faust in die vielfach verrotteten städtischen Verhältnisse ein, stellte die finanzielle Mißwirtschaft der herrschenden Patriziergeschlechter ab und brachte die Stadtverwaltung unter die strenge Kontrolle des landesherrlichen, ständig eine Reihe von Städten bereisenden Commissarius loci oder Steuerrats. Er schuf dem an der Spitze des hohenzollernschen Gesamtstaates stehenden Königtum ein schlagfertiges, wohlausgerüstetes Heer, regelmäßig fließende Finanzquellen, einen sorgsam gesammelten Kriegsschatz, ein nüchternes, mit aller persönlicher Kraft in die Aufgaben des Amtes aufgehendes, unbestechliches Beamtentum. Nichtsdestoweniger geht die in neuerer Zeit unternommene Glorifizierung der Regierungsweise Friedrich Wilhelms I. zu weit. Den unverkennbaren Lichtseiten seines Wirkens stehen doch auch recht erhebliche Schattenseiten gegenüber. Die Anteilnahme der nicht gerade in offiziellen Bedienungen stehenden Bevölkerungsschichten an den öffentlichen Angelegenheiten wurde erstickt, des Königs persönliche Brutalität und manche seiner Regierungsmaßnahmen wirkten fast volksverrohend. Ein unbestechlicher, den damaligen Verhältnissen nicht zu fern stehender Zeuge, L. v. Baczko, der alte Geschichtschreiber Preußens, weiß zu klagen:

„Das Beispiel des Königs, den sein heftiges Temperament zuweilen fortriß, reizte manchen heftigen Mann zur Nachsicht gegen seine Leidenschaften. Dies hatte manchen Druck, manche Mißhandlungen zur Folge, weil jeder, der den Druck des Höheren ertrug, ihn wieder seinen Untergeordneten, oft noch in reicherm Maße, fühlen ließ; und Akten von Prozessen aus diesem Zeitalter enthalten Beweise, daß in Preußen selbst Frauen-

zimmer angesehenen Standes sich grausame Behandlungen ihrer Unterthanen erlaubten.“ „Um durch Straffälle zu gewinnen, wurden die Haussuchungen häufig. Fiskäle hatten dabei reiche Ernten; geldstüchtige Menschen wurden, um von den Denunziationsgebühren ihren Anteil zu erschleichen, zu Verrätern an ihrer Herrschaft, Freunden und Verwandten. Hierdurch erschlafften die heiligsten Bande; Mißtrauen und Argwohn schwächten den offenen, redlichen Nationalcharakter, um so mehr da Betrug und Verräterei, vom Gesetze gebilligt, nicht mehr durch Äußerungen allgemeiner Verachtung bestraft werden konnte.“ v. Baczko rügt auch bereits den von König Friedrich Wilhelm I. zum Besten der Rekrutenkasse vielfach betriebenen Ämterschacher, bei welchem nicht selten der nachträglich Meistbietende unter Verletzung bereits erkaufter Expektanzen den Vorzug erhielt. „Äußerst hart war die Handhabung des Kriminalrechts. „Öffentliche Vergnügungen gab es nicht; aber die Menge zum Teil gräßlicher Hinrichtungen, das so häufige Reiten auf hölzernen Eseln und das Stehen auf spitzigen Pfählen vertraten die Stelle der Volksfeste.“ Allerdings wirkte bei dem so häufigen Vollzug der Todesstrafe zu einem guten Teil auch die damals herrschende und insbesondere vom König geteilte Vorstellung mit, daß nicht durch gleiche Wiedervergeltung gestühntes Blutvergießen die Blutschuld dem ganzen Lande mitteile.

Die angeborene, abgrundtiefe Gutmütigkeit des im hohenzollernschen Gesamtstaat wohnenden Menschenschlags gehörte in Wahrheit dazu, um den Druck der Regierungsweise König Friedrich Wilhelms I. ohne dauernde Schädigung zu ertragen. Der hohenzollernsche Gesamtstaat war in der Prägung, die ihm Friedrich Wilhelm I. gab, eine seelenlose Maschine, die in regulärer Friedenszeit zwar das durch den Alltag geforderte Maß von Regierungsarbeit zu verrichten vermochte. Aber es bedurfte einer Persönlichkeit, wie es Friedrich der Große war, um in den Stunden äußerster Gefahr aus der „preußischen Nation“ jene von der ganzen Welt angestaunten Leistungen herauszuholen.

Die wahrhaft absolute Gewalt, welche Friedrich Wilhelm I. dem Hohenzollernkönigtum gegenüber der Untertanenschaft des hohenzollernschen Gesamtstaates verschaffte, war nun aber zunächst lediglich ein tat-



sächliches Machtverhältnis. Der Landadel namentlich, welcher in der letzten Zeit das führende Element der partikulären Landstände gebildet, empfand seine Zurückdrängung nicht nur von der Bestimmung der Politik des hohenzollernschen Gesamtstaates, sondern auch von der Verwaltung seines speziellen Vaterlandes als schwere Rechtskränkung. Gleich nach der Thronbesteigung Friedrichs II. äußerte sich daher bei den Ständen mit Lebhaftigkeit die Erwartung einer Restitution in die früheren Gerechtsame. Bei der Königsberger Huldigung bezeichnete der für die Stände das Wort führende Landesdirektor von der Groeben in Gegenwart des neuen Königs es direkt „als eine irrende Staatskunst, einen verweigerten Landtag den Anwachs unumschränkter Macht und Oberherrschaft zu nennen“ und ohne Landtage wirksam der Landesnot vorbeugen zu wollen. Doch dachte Friedrich II. nicht daran, sich selbst der Unumschränktheit der fürstlichen Gewalt, welche sein Vater tatsächlich begründet, im Grunde zu begeben. Er verstand es, auf andere Art alle Schichten der Bevölkerung seines Gesamtstaates mit der Hohenzollernabsolutie vollkommen auszusöhnen. Friedrich II. ließ zwar die hergebrachte offizielle Phraseologie, welche den Hohenzollernkönig „Landesvater“ und „von Gottes Gnaden“ nannte, auch während seiner Regierung bestehen; gelegentlich nannte er sich selbst wegen seines Summepiskopaterechts über seine protestantischen Untertanen sogar vicarius Christi. Nichtsdestoweniger setzte er in Wahrheit den prinzipiellen Absolutismus seines Vaters nicht fort. Mit ihm begann ein neues Regierungssystem — „der aufgeklärte Despotismus“. Statt den letzten Grund seiner absoluten Herrschergewalt unmittelbar im göttlichen Willen zu suchen, knüpfte Friedrich II. in dieser Hinsicht an die naturrechtliche Idee des „bürgerlichen Vertrags“ an. Er war überzeugt, daß auch bei der Verfassungsform der Monarchie,

si l'on remonte à l'origine de la société, der Staat durch freie Vertragsschließung der ursprünglich vereinzelt lebenden Individuen oder Familien entstanden sei. Die Erhöhung der Fürsten war nach ihm das Werk der Völker, nicht der Gottheit und nur zu dem Zweck vorgenommen, damit der Fürst als premier serviteur de l'état Dienste leiste: ces services consistent à maintenir les lois, à faire exactement observer la justice, à s'opposer de toutes ses forces à la corruption des mœurs, à défendre l'état contre ses ennemis. Nur behufs Erfüllung dieser Dienste, die zugleich seine Pflichten seien, dürfe der Fürst über die Regierten verfügen; darüber hinaus habe er deren Freiheit zu achten, er, der selbst nicht weniger Mensch sei wie der geringste der Untertanen. Freilich diene Friedrich dem Großen die naturrechtliche Idee des bürgerlichen Vertrags in dieser Weise wesentlich nur zu dem Zweck einer „philosophischen“ Rechtfertigung der Fürstenmacht. Praktische Konsequenzen etwa in der Richtung einer rechtlichen Verantwortungspflicht des Fürsten gegenüber dem Volk oder seinen Vertretern war er jedenfalls weit entfernt zu ziehen. Immerhin ließ er aber auch auf sein eigenes persönliches Handeln den Gedanken allezeit lebendig wirken, daß er sich als erster Diener des Staates (premier ministre de la société) zu bewähren habe. Dabei war es Friedrich der Große, welcher die neuere Publizistik weiter zuerst um einen neuen eminent wichtigen Gedanken über die Stellung des Fürsten bereicherte. Bisher hatte die monarchistisch gesinnten Naturrechtler, selbst wenn sie die Begründung der Monarchie aus dem freien Vertragswillen der sich zusammenschließenden Einzelnen erklärten, den Staat in der Einzelperson des Fürsten aufgehen lassen. Hingegen stellte Friedrich der Große zuerst Fürst und Volk zusammen als untrennbare Teile eines und desselben Staatskörpers hin und wies dem Fürsten

selbst nur die Rolle eines Gliedes, nämlich des Hauptes, des einheitlichen Staatskörpers zu. Diese Fürst und Volk gleichmäßig in den einheitlichen Staatsbegriff hineinziehende Konstruktion erlaubte es Friedrich dem Großen, den Staat selbst als das Subjekt der Staatsgewalt zu charakterisieren, während der Monarch rechtlich nur Organ für die Betätigung der Staatsgewalt war. Diese Betrachtung der Dinge hatte sodann zur Folge, daß aus der Staatsauffassung Friedrichs des Großen jede patrimoniale Beimischung schwand, während noch der Große Kurfürst und Friedrich Wilhelm I. einer stark patrimonial gefärbten Staatsauffassung gehuldigt hatten. So stolz Friedrich der Große auf seine Familie war, so ließ er doch bei seinem politischen Walten die Rücksicht auf dieselbe zurück und den reinen Staatsgedanken mehr in den Vordergrund treten. In seinem politischen Testament von 1752 bezeugt er schon wahrheitsgetreu die Unablässigkeit seines Bemühens:

*Le premier devoir d'un citoyen est de servir sa patrie; c'est une obligation, que j'ai tâché de remplir dans tous les états différents de ma vie. Chargé comme je le suis de la première magistrature, j'ai eu l'occasion et les moyens de me rendre utile à mes concitoyens. L'amour que j'ai pour eux me fait désirer de pouvoir encore après ma mort leur rendre quelque service.*

Dabei galt ihm freilich als seine Lebensaufgabe nicht bloß die Beförderung der Glückseligkeit der gerade mit ihm Lebenden, sondern die möglichst vollständige und mit allen ihm gegebenen Gaben zu verfolgende Umbildung dessen, was er an Land und Leuten überkommen und erworben, zu einem in die Jahrhunderte hineinragenden, organischen Staatsganzen. Um dies Ziel um so besser zu erreichen, mochte er eben, der Überlegenheit seines Wesens sich wohl bewußt, nicht auf die überkommene, absolute Herrschergewalt Verzicht leisten und den ständischen Wünschen nach einer Restitution in die früheren Gerechtsame Gehör schenken. Aber andererseits wollte er auch für den



hohenzollernschen Gesamtstaat nicht den Absolutismus der Bureaukratie. Ihn schreckte das Beispiel Frankreichs, wo in Wahrheit nicht der Wille des Königs, sondern vier selbständige Minister geboten: ces quatre rois ne s'entendent ni s'accordent jamais; l'un renverse par jalousie ce que l'autre élève par habilité; point de système, point de projet; le hazard gouverne (Pol. Test. 1752). Daher brach Friedrich der Große auch den von seinem Vater in aller Schärfe geführten Kampf gegen das ständische Element ab und suchte dasselbe, soweit es ihm für die Leitung der Geschicke des hohenzollernschen Gesamtstaates durch den einen selbständigen Willen des Hohenzollernkönigs nicht hinderlich schien, wieder zu einer gewissen Anteilnahme an der öffentlichen Verwaltung heranzuziehen. Den kräftigsten Teil des ständischen Elements, den Landadel, behandelte Friedrich der Große sogar als die eigentliche tragende Säule seines Gesamtstaates.

Un souverain — sagt das politische Testament von 1752 — doit regarder comme son devoir de protéger la noblesse qui fait le plus beau fleuron de sa couronne et le lustre de son armée; et par cette raison il doit non seulement les maintenir en repos, mais tâcher de m'améliorer leur état et de les enrichir autant qu'il dépend de lui.

Gemäß diesen Prinzipien verbot Friedrich der Große in den Anweisungen zu einer erneuerten Instruktion des Generaldirektoriums seinen Beamten „bei Henken“, die Edelleute mit Domänenprozessen hinfürder zu chikanieren; das Generaldirektorium solle „den Edelleuten nicht allein gerechtigkeit wiederfahren lassen, sondern Mir lieber Selber unrecht thun. Den was ein kleiner verlust vor mir ist, ist dem Edel Man Einen großen vortel, deßen Söhne das Landt Defendiren und die Racce davon so guht ist, das sie auf alle art meritiret Conserviret zu werden“. Die leitenden Stellen im Zivil- wie im Militärdienst reservierte Friedrich der

Große grundsätzlich seinem Adel. Wo eine Adelsfamilie Gefahr lief, zu verarmen und ihren Besitz zu verlieren, sah der König zu, ob er ihr mit seinen Unterstützungen helfen könne. Damit „die Summa von adelichen Familien“ seinem Staate verbleibe, verbot er grundsätzlich den Verkauf adliger Güter an Bürgerliche, und damit der Adel unter dem dadurch geminderten Kaufwert seiner Güter nicht zu leiden habe, wurden die landschaftlichen Kreditsysteme in den einzelnen Provinzen der Monarchie unter den Auspizien der Staatsgewalt eingeführt. Auf dem Gebiete der öffentlichen Verwaltung verlieh Friedrich der Große nicht nur den Städten das Wahlrecht für ihre Beamten tatsächlich wieder, welches Friedrich Wilhelm I. zwar nicht prinzipiell abgeschafft, aber außer Übung hatte kommen lassen — auch die Kreisverwaltung nahm ein halb ständisch-kommunales, halb staatliches Gepräge an; insbesondere wurden seit den fünfziger Jahren in mehreren Provinzen ständische Kreisdeputierte als Hilfsorgane neben den Landräten geschaffen. Auch mit der Errichtung von Kreistagen, auf welchen der mit adligen Gütern ansässige Adel zusammenkam, wurde ein Versuch gemacht. Die Provinzialstände hat der König ebenfalls, soweit sie den Absichten seiner Regierung nicht hinderlich waren, geflissentlich zu konservieren gesucht, während die Verwaltungsbehörden sie am liebsten ganz abgeschafft hätten. Auf Coccejis Anlaß zog der König überall in den Provinzen ständische Deputierte zu der Reorganisation der Gerichtsverfassung von 1746—56 zu. Nur aus besonderen politischen Erwägungen erfolgte die förmliche Aufhebung der Stände in Schlesien und in Westpreußen. Als Gegenstück seiner den Adel grundsätzlich begünstigenden Maßnahmen aber vergaß Friedrich der Große nicht mit aller Entschiedenheit die Anforderung aufzustellen, daß der Adel nicht mehr seine spezielle territoriale Heimats-

sondern das Ganze der Hohenzollernmonarchie als sein eigentliches Vaterland anzusehen habe, welchem auch ein jeder seiner „angeborenen Vasallen“ nach Kräften, wenn es gehe, als Militär oder als Zivilbeamter zu dienen schuldig sei, wenn er nicht ein „seiner Naissance unanständiges Betragen“ an den Tag legen wolle. Strafedikte richteten sich daher gegen diejenigen Vasallen, welche ohne expresse königliche Erlaubnis in fremde Dienste treten oder sonst sich außerhalb Landes aufhalten sollten. Im Politischen Testament von 1752 bekennt Friedrich der Große, daß er von vornherein bestrebt gewesen, den Adel aller seiner Provinzen zu einer von staatlichem Geist getragenen Einheit zusammenzufassen, ihm neben einem esprit de corps einen esprit de nation einzupflanzen:

Pendant le cours de la première guerre je me suis donné tous les mouvements possibles pour faire passer le nom de Prussiens, pour apprendre à tous les officiers, que de quelque province qu'ils fussent, ils étaient tous censés Prussiens, et par cette raison que toutes ces provinces, quoi qu'entrecoupées, font un corps ensemble.

Dieser den damaligen Zeitverhältnissen Rechnung tragenden Politik sowie der faszinierenden Heldengröße des „alten Fritz“ gelang es in der Tat, die vollkommene Aussöhnung des ständischen Elements mit der Hohenzollernabsolutie zu erreichen. Opferfreudig blutete der Adel in den Kriegen Friedrichs des Großen. Der Bürger- und der Bauernstand waren im allgemeinen damals noch nicht zu dem Selbstgefühl gelangt, an der Bevorzugung des Adels rechten Anstoß zu nehmen. Man ging namentlich im Bürgerstande zufrieden dem privaten Erwerb nach und hatte im Grunde nichts gegen die Regierungsmaxime Friedrichs des Großen einzuwenden, daß der Bürgersmann eigentlich gar nicht merken dürfe, wenn der Fürst mit seiner Armee seine Schlachten schlage. Aus der Zufriedenheit aller Bevölkerungsklassen der hohenzollernschen Territorien



mit den bestehenden Zuständen oder mit einem Worte des Ministers Graf Hertzberg aus „einer gerechten und natürlichen Erkenntlichkeit“ entsprang ein einheitlicher „preußischer Nationalpatriotismus“, welcher in der absoluten Herrschaft des Hohenzollernkönigtums die rechtsnotwendige Ordnung der den hohenzollernschen Gesamtstaat bildenden neuen „preußischen Nation“ erblickte — ungeachtet der weiteren zugleich beibehaltenen Überzeugung, daß die Bewohnerschaft jedes Territoriums außerdem ihren besonderen „Nationalcharakter“ und Anteil an einem speziellen partikulären Staatswesen habe. Der hohenzollernsche Gesamtstaat samt seinem Einigungsband, der Absolutie des Hohenzollernregenten, hörte nunmehr auf ein bloßes tatsächliches Machtverhältnis zu sein. Er empfing, in seiner Existenznotwendigkeit von der gemeinen Rechtsüberzeugung des gesamten Preußentums begriffen, nunmehr Rechtscharakter, wurde Rechtsinstitution. Dies Resultat konnte auch, da der Rechtsbegriff in verschiedenen Gemeinschaftsverhältnissen verschieden zur Spiegelung gelangen kann, nicht dadurch alteriert werden, daß „Kaiser und Reich“ an sich zu Einsprüchen befugt gewesen wären. Jedenfalls verdient in Anbetracht dieser Wendung der Dinge Friedrich der Große mit vollstem Recht die ihm bereits von Graf Hertzberg beigelegte Bezeichnung als *véritable fondateur de la Monarchie Prussienne*. Auch L. v. Baczko urteilt am Ausgang seiner Geschichte Preußens (1802):

„Der unsterbliche Friedrich nahm die Werkzeuge und den rohen Marmorblock, die ihm sein Vater hinterließ, und bildete daraus sein Meisterwerk. Er ward eigentlich Schöpfer eines Staates, den ein Geist beseelte, den er seinen Unterthanen einzuhauchen wußte, der die Achtung seines Zeitalters erwarb, die Bewunderung der Nachkommen behalten wird.“

## § 2.

**Das Staatsrecht des Allgemeinen Landrechts.**

Gegen Ausgang des 18. Jahrhunderts noch kam es im hohenzollernschen Gesamtstaat zu einer umfassenden Kodifikation des daselbst geltenden materiellen Rechts. Mittelst Patents vom 5. Februar 1794 verkündete König Friedrich Wilhelm II. vermöge der ihm „zustehenden Landesherrlichen und gesetzgebenden Macht als ein wahres und allgemeines Landesgesetz“ das „Allgemeine Landrecht für die Preussischen Staaten“ mit „voller Gesetzeskraft“ vom 1. Juni 1794 ab. Das A.L.R. enthielt auch eine staatsrechtliche Partie, deren Normen zwar keine erschöpfende Kodifikation der gesamten Staatsrechtsordnung des hohenzollernschen Gesamtstaates gaben, wohl aber deren Hauptgrundsätze als formalgesetzliche Anordnungen brachten. Die Tendenz, irgendetwas wesentlich Neues gegen den bisherigen Rechtszustand einzuführen, bestand dabei nicht. Schon mit Bezug auf die staatsrechtliche Partie des Allgemeinen Gesetzbuchs von 1791 hatte Suarez versichert, daß man keinen einzigen Satz werde namhaft machen können, „der mit den Grundsätzen einer Souveränen monarchischen Verfassung nicht völlig compatible wäre, der in unserer gegenwärtigen Staatsverfassung nicht schon wirklich gegolten hätte, und der nicht erforderlichen Falles mit ausdrücklichen Verordnungen, Erklärungen und Äußerungen sowohl des Höchstseligen, als des jetzt regierenden Königs Majestät belegt werden könnte“. Auf das Gepräge der staatsrechtlichen Normierungen des A.L.R. übten allerdings der Sachlage entsprechend die damaligen Lehren des *ius publicum universale* und der deutschen Staatsrechtstheorie einen maßgebenden Einfluß aus.

Den hohenzollernschen Gesamtstaat selbst nimmt

das A.L.R. zunächst als eine gegebene Tatsache hin, ohne es für nötig zu halten, für seine eigenartige Ausbildung eine adäquate Erklärung und Rechtfertigung zu geben. Die Rechtsordnung des hohenzollernschen Gesamtstaates erscheint im A.L.R. durchaus als ein Gebilde von eigener Selbständigkeit. Nur in ein paar vereinzelten Stellen wird dem Umstand, daß der deutsche Reichsverband doch auch in gewissen Beziehungen zu gewissen Teilen des hohenzollernschen Gesamtstaates stehe, Rechnung getragen (§ 1026, I, 11; § 1078, II, 11). Die Beziehungen der zum hohenzollernschen Gesamtstaat vereinigten Lande zu „fremden Staaten“ unterliegen an sich dem „Völkerrecht und den mit den verschiedenen Höfen obwaltenden Verträgen“ (§ 36 Einl.). Indem die Völkerrechtstheorie des 18. Jahrhunderts in Ansehung der völkerrechtsfähigen Staaten zwischen „ganz souveränen“ und „halb souveränen“ unterschied, rechnete sie unter die erste Kategorie auch das eigentliche Preußen, Schlesien und die Grafschaft Glatz, unter die zweite die Territorien der deutschen Reichsstände. Wenngleich nun auch das Hohenzollernkönigtum damals im praktischen internationalen Verkehr von einer derartigen verschiedenen völkerrechtlichen Einschätzung der einzelnen Bestandteile des hohenzollernschen Gesamtstaates gegebenenfalls Gebrauch zu machen nicht unterließ, so verkannte die Praxis des Völkerverkehrs im allgemeinen doch nicht, daß hinter einem Entschluß des Hohenzollernkönigs tatsächlich die ganze Macht des hohenzollernschen Gesamtstaates stehe, und man bezeichnete daher in der internationalen Geschäftssprache mit „la Prusse“ kurzweg den hohenzollernschen Gesamtstaat. Die im hohenzollernschen Gesamtstaat lebenden oder Geschäfte treibenden „Untertanen fremder Staaten“ unterstehen nach dem A.L.R. grundsätzlich demselben Recht wie die Einheimischen (§ 34 f. Einl.), doch kann das Retorsionsrecht angewendet werden, wenn ein



fremder Staat zum Nachteil der Fremden überhaupt oder der preußischen Untertanen insbesondere beschwerende Verordnungen macht (§ 43 Einl.). „Den Gesandten und Residenten auswärtiger Mächte, sowie den in ihren Diensten stehenden Personen bleiben ihre Befreiungen nach dem Völkerrecht und den mit den verschiedenen Höfen obwaltenden Verträgen vorbehalten. Eingeborene Vasallen und Untertanen, welche mit Erlaubnis des Landesherrn von einem fremden Hofe beglaubigt werden, bleiben in ihren Privathandlungen den Landesgesetzen unterworfen“ (§§ 36, 37 Einl.).

Der § 2, I, 1 gibt eine gesetzliche Definition des Staatsbegriffs: „Die bürgerliche Gesellschaft besteht aus mehreren kleineren, durch Natur oder Gesetz oder durch beide zugleich verbundenen Gesellschaften und Ständen.“ Ehegatten, Eltern und Kinder, das Gesinde bilden die „häusliche Gesellschaft“ (§§ 3, 4). „Personen, welchen vermöge ihrer Geburt, Bestimmung oder Hauptbeschäftigung gleiche Rechte in der bürgerlichen Gesellschaft beigelegt sind, machen zusammen einen Stand des Staates aus“ (§ 6).

Den eigentlichen Kern der staatsrechtlichen Partie des A.L.R. bildet aber der Tit. 13, II. T.: „Von den Rechten und Pflichten des Staates überhaupt.“ Nach § 1 „vereinigen sich alle Rechte und Pflichten des Staates gegen seine Bürger und Schutzverwandte in dem Oberhaupt desselben.“ Im Einklang mit der Staatsauffassung Friedrichs des Großen kennzeichnet der Wortlaut des § 1 durch seine Gegenüberstellung des „Staates“ und des „Staatsoberhauptes“ die juristische Staatspersönlichkeit als das eigentliche Subjekt der Staatsgewalt und die Einzelperson des Herrschers nur als das zur, freilich absorptiven, Repräsentation des Staatswillens berufene Organ. Das A.L.R. wehrt auch die Vorstellung ab, als dürfe das Staatsoberhaupt die ihm nur ausübungsweise zustehenden staatlichen Funk-



tionen „zur Beförderung seiner Privatabsichten“ und Leidenschaften gebrauchen. Nur behufs Erreichung der staatlichen „Endzwecke“, welche auch seine Pflichten darstellen, gebühren dem Staatsoberhaupt „Vorzüge und Rechte“ (§ 4). Als primärer Staatszweck und demnach als „die vorzüglichste Pflicht“ des Staatsoberhauptes wird es bezeichnet, „sowohl die äußere, als innere Ruhe und Sicherheit zu erhalten und einen jeden bei dem Seinigen gegen Gewalt und Störungen zu schützen“ (§ 2). Als sekundärer Staatszweck und demnach als sekundäre Pflicht des Staatsoberhauptes aber erscheint es, „für Anstalten zu sorgen, wodurch den Einwohnern Mittel und Gelegenheit verschafft werden, ihre Fähigkeiten und Kräfte auszubilden und dieselben zur Beförderung ihres Wohlstandes anzuwenden“ (§ 3). Diese Klassifizierung der Staatszwecke hatte freilich eine unmittelbare Rechtsverpflichtung nur für die im Auftrage des Staatsoberhauptes handelnden Staatsorgane zur Folge; keineswegs war die Rechtsgültigkeit der einzelnen Akte des Staatsoberhauptes selbst davon abhängig, daß dieselben sich etwa bei richterlicher Nachprüfung als mit §§ 2, 3, II 13 vereinbar erwiesen. Immerhin legte das Hohenzollernkönigtum durch Sanktionierung der §§ 2—4, II, 13 feierlich das Gelübde ab, sich der ihm anvertrauten Gewalt nicht in der Art des Despotismus zu bedienen, sondern das Fridericianische Wort von dem Fürsten als dem ersten Diener des Staates wahr zu machen.

Die Fassung des § 1, II, 13: „Alle Rechte und Pflichten des Staates... vereinigen sich“ usw. bringt den einheitlichen und unteilbaren Charakter der Staatsgewalt des hohenzollernschen Gesamtstaates zu entschiedenem Ausdruck. Obwohl Suarez bereits die Montesquieusche Gliederung der Staatsfunktionen in die gesetzgebende, richterliche und vollziehende Gewalt geläufig war, legt das A.L.R. diese Gruppierung

seiner staatsrechtlichen Normierungstätigkeit nicht zugrunde. Die §§ 5 ff., II, 13 „enumerieren“ einzelne „Majestäts-“ oder „Hoheitsrechte“, wie man solche damals vom Standpunkt des *ius publicum universale* und der deutschen Staatsrechtstheorie als spezifische Elemente der Staatsgewalt (des Souveränitätsbegriffs) ansah. Die „Enumeration“ ist dabei insofern unvollständig geraten, als erst in § 18, II, 17 des „Hoheitsrechts“ der „allgemeinen und höchsten Gerichtsbarkeit“ gedacht ist, und als es auch erst in § 44, II, 14 heißt: „Die Art der Erhebung und Verwaltung der verschiedenen Staatseinkünfte hängt von dem Oberhaupt des Staates ab.“ Die „eigentlichen“, den spezifischen Inhalt der Staatsgewalt bildenden Majestäts- oder Hoheitsrechte (*regalia majora*) können nach der Anschauung des A.L.R. „nach der Natur eines monarchischen Staats“ von einem Untertan nicht besessen werden, sie stehen ausschließlich und „unveräußerlich“ (§ 18, II, 17) dem Staatsoberhaupt zu. Nur die „minderen oder sogenannten nutzbaren Regalien“, vom A.L.R. auch niedere Regalien oder schlechthin Regalien genannt, können von Privatpersonen und Kommunen — durch Privileg, aber auch durch Verjährung — erworben und besessen werden (§ 26, 34, II, 14). Das A.L.R. versteht unter „niederen Regalien“ die Nutzungsrechte gewisser „Arten des Staatseigentums“ (II, 14, § 21 Land- und Heerstraßen, von Natur schiffbare Ströme, Meeresufer, Häfen; §§ 22—24).

Der Enumeration der eigentlichen Majestätsrechte in II, 13, § 5 ff. liegt ihre in der damaligen Theorie auch vorkommende Einteilung in „äußere“ (*regalia transeuntia s. externa*) und in „innere“ (*regalia immanentia s. interna s. domestica*) zugrunde. Als „äußere“ Majestätsrechte nennt § 5: „die Verteidigung des Staates gegen auswärtige Feinde anzuordnen; Kriege zu führen; Frieden zu schließen; Bündnisse und Verträge mit

fremden Staaten zu errichten“ (vgl. § 81 Einl.). Die „inneren“, §§ 6—15 aufgeführten Majestätsrechte will Koch auf drei Hauptrechte zurückführen: a) auf die oberaufsehende Gewalt (*potestas inspectoria, ius inspectionis supremæ*) § 13: Beaufsichtigung aller im Staat vorhandenen und entstehenden Gesellschaften und öffentlichen Anstalten nach dem Zwecke der allgemeinen Ruhe, Sicherheit und Ordnung; b) auf die gesetzgebende Gewalt (*potestas legislativa s. leges ferendi*) § 6: „das Recht, Gesetze und allgemeine Polizeiverordnungen zu geben, dieselben wieder aufzuheben und Erklärungen darüber mit gesetzlicher Kraft zu erteilen“; § 7: „Privilegia als Ausnahmen von dergleichen Gesetzen zu bewilligen, Standeserhöhungen, Staatsämter und Würden zu verleihen“; c) auf die vollziehende Gewalt (*executiva s. exequendi suprema s. generaliter definitiva*) § 8: ausdrückliche Bestätigung von „Todesurteilen, ingleichen solcher, die eine zehnjährige Gefängnis- oder noch längere oder härtere Strafe festsetzen“; §§ 9—11: das Begnadigungsrecht in seinen besonderen Abarten (§ 9: „Verbrechen zu verzeihen, Untersuchungen niederzuschlagen, Verbrecher ganz oder zum Teil zu begnadigen, Zuchthaus-, Festungs- oder andere härtere Leibesstrafen in gelindere zu verwandeln“; ausdrückliche Übertragung an eine untergeordnete Behörde für gewisse Arten von Verbrechen oder Strafen zulässig; §§ 10 und 11: es sollen aber „die aus der Tat selbst wohl erworbenen Privatrechte eines Dritten niemals gekränkt werden“); § 12: „Recht, Münzen, Maß und Gewicht zu bestimmen“; § 14: „damit das Oberhaupt des Staates die ihm obliegenden Pflichten erfüllen und die dazu erforderlichen Kosten bestreiten könne, sind ihm gewisse Einkünfte und nutzbare Rechte beigelegt“; § 15: das Steuerungsrecht, d. h. „Recht, zur Bestreitung der Staatsbedürfnisse das Privatvermögen, die Personen, ihre Gewerbe, Produkte und Konsumtion mit Abgaben



zu belegen“. Suarez betonte übrigens, daß der Tit. 13 durchaus „keine Gesetze für den Landesherrn“ selbst enthalte. Er erkannte damit die Befähigung des Staatsoberhauptes an, vermöge der Fülle seiner Gesetzgebungsmacht Schranken, die etwa in Tit. 13 aufgerichtet sein sollten, einseitig zu durchbrechen und selbst die Zahl der Majestätsrechte nach Bedarf zu ergänzen.

Unter den II, 13 enumerierten „inneren“ Majestätsrechten erscheint als das bedeutungsvollste die potestas legislativa. Die an das römische Recht anknüpfende gemeinrechtliche Doktrin gliederte damals im Einklang mit dem Naturrecht (*ius publicum universale*) und der deutschen Staatsrechtstheorie die Äußerungen der potestas legislativa a) in Satzungen, welche *ius commune* schufen, d. h. allgemeine Regeln aufstellten, „wonach der Staat die rechtlichen Folgen gewisser Klassen von Handlungen oder Begebenheiten für ganze Gattungen von Subjekten bestimmte“. Hierhin gehörten auch Spezialgesetze, wodurch ganze Klassen von Personen oder Handlungen von den allgemeinen Gesetzen ausgenommen und mit einem Sonderrecht (*ius singulare*) begabt wurden; b) in Satzungen, welche für individuell bestimmte Personen (einschließlich der „moralischen“) Ausnahmen von dem gemeinen Recht festsetzten: Privilegien im eigentlichen, engeren Sinne und Dispensationen. Die Dispensation erschöpfte dabei ihre Wirkung im einzelnen Fall, das Privileg aber stellte in Ansehung eines gewissen Rechtssubjekts eine Ausnahme vom gemeinen Recht dergestalt auf, daß solche sich nicht bloß auf einen einzelnen Fall, sondern auf alle oder mehrere zukünftige Fälle von gleicher Art erstreckte. Daß ein Privileg eine Rechtsbegünstigung gewähre, galt nicht als begrifflich notwendig, sondern nur tatsächlich als Regelfall. Dieser Gliederung der verschiedenen Äußerungen der potestas legislativa schließt sich nun auch der Inhalt der §§ 6 und 7, II, 13



A.L.R. an. Der § 6 betrifft das Majestätsrecht der Gesetzgebung, soweit es sich um Schaffung von *ius commune*, mit Einschluß des *ius singulare* handelt, der § 7, soweit Privilegien im eigentlichen, engeren Sinne und Dispensationen in Frage kommen. Daß § 7 auch die Dispensationen betrifft, ergibt wie der Wortlaut („Privilegia als Ausnahmen von dergleichen Gesetzen“), so der Umstand, daß man damals nicht selten den Dispensationsbegriff in den — weiter gefaßten — Privilegienbegriff hineinzog. Entsprechend der Spezialisierungstendenz des A.L.R. ist in § 7 noch das Recht, „Standeserhöhungen, Staatsämter und Würden zu verleihen“, erwähnt, weil der Gesetzgeber darin nur spezielle Anwendungsfälle des Privilegienbegriffs im eigentlichen Sinne sah. In gleicher spezialisierender Weise stellt der § 6 mehrere Anwendungsfälle der *ius commune* schaffenden *potestas legislativa* zusammen. Gemäß der Wortfassung des § 7 schloß aber die Befugnis des Staatsoberhauptes, „Privilegia als Ausnahmen von dergleichen Gesetzen zu bewilligen“, auch die Ermächtigung zu *privilegia odiosa* und *dispensationes odiosae* in sich. Demnach erübrigte es sich aber auch, daß der § 7 ausdrücklich der Befugnis des Staatsoberhauptes, Privilegien und Dispensationen zu widerrufen, gedachte. Schloß das Privileg oder die Dispensation eine Rechtsbegünstigung in sich, so konnte diese vom Staatsoberhaupt durch Aufstellung eines entgegenstehenden *privilegium odiosum* bzw. *dispensatio odiosa* beseitigt werden — und umgekehrt. Übrigens stellte die Einl. §§ 63—72 besondere, wenn auch nicht erschöpfende Regeln auf in betreff der Frage, wann die durch ein *Privilegium favorabile* begründete Rechtsbegünstigung wegfallt. Stellenweise bezeichnet das A.L.R. mit *Privileg* aber auch Fälle eines *ius singulare*.

In seinen „Aphorismen zur allgemeinen Rechtslehre“ (Siewerts Materialien. Heft 4, 1801) hebt Suarez

ausdrücklich hervor, daß in Ansehung der gesetzgebenden Macht gewisse äußere, durch die Staatsverfassung festgesetzte Einschränkungen in Frage kommen könnten. Diese beruhten a) entweder darauf, daß außer dem Regenten jemand da sei, der an dem Recht der Gesetzgebung selbst teilnehme; oder b) darauf, daß zwar das Recht selbst dem Regenten allein und ungeteilt zukomme, aber die Ausübung desselben an eine gewisse durch Verfassungen bestimmte Form gebunden sei. Äußere Einschränkungen der ersten Art fanden in der Preußischen Monarchie nicht statt. Wohl aber sei die Ausübung der gesetzgebenden Macht in derselben an gewisse Formen gebunden: 1. es solle kein neues Gesetz dem Landesherrn zur Vollziehung vorgelegt und publiziert werden, worüber nicht zuvor die Gesetzkommission mit ihrem Gutachten vernommen worden (K.O. 14. April 1780; Patent 29. Mai 1781); 2. die Stände der verschiedenen Provinzen sollten über die zu gebenden neuen Gesetze vernommen werden, wenn dieselben Rechte der Bürger des Staates unter sich oder gegen den Staat bestimmen, insofern es dabei auf Landesverfassung und Privilegien der Stände ankomme; diese Einrichtung gründe sich auf Privilegia und Verträge zwischen dem Landesherrn und den Ständen, welche bei den jedesmaligen Regimentsveränderungen erneuert und bestätigt würden, und die bei Gelegenheit des A.L.R. durch die K.O. vom 26. August 1786 den Ständen von neuem versichert worden.

Dieser Schilderung der Rechtslage im hohenzollernschen Gesamtstaat werden auch die positiven Vorschriften des A.L.R. gerecht. In Übereinstimmung mit der von Bodinus gelehrten Unterscheidung von *ius* und *exercitium* der Staatsgewalt und insbesondere der *potestas legislativa* reservierte das A.L.R. das *ius* der Gesetzgebung als unveräußerliches, spezifisches Gut allein dem Hohenzollernkönig. Doch für das Gebiet

des exercitium der Gesetzgebung, d. h. was die Formulierung des Gesetzestextes anbetrifft, kennt das A.L.R. ein *votum consultativum* sowohl der Gesetzkommission wie der partikulären Landstände. In erster Linie bestimmt die Einleitung:

§ 7: „Ein jeder Entwurf zu einer neuen Verordnung, durch welche die besonderen Rechte und Pflichten der Bürger bestimmt oder die gemeinen Rechte abgeändert, ergänzt oder erklärt werden sollen, muß vor der Vollziehung der Gesetzkommission zur Prüfung vorgelegt werden“; § 8: „Die Gesetzkommission muß . . . eine deutliche bestimmte Fassung des zu gebenden Gesetzes in Vorschlag bringen“; § 9: „Die Vorgesetzten eines jeden Departements im Staatsrat müssen dafür haften, daß dieser Anordnung in keinem Fall entgegengehandelt werde.“

Der § 7 hat Anlaß zu einer Kontroverse gegeben, welche noch in die konstitutionelle Zeit des Hohenzollernstaates hineinreicht. Nach Bornhak soll sich der landrechtliche Gesetzesbegriff nur auf Normen des Privat-, Straf- und Prozeßrechts bezogen haben, und demgemäß bedeuten nach ihm im § 7, die „die besonderen Rechte und Pflichten der Bürger“ bestimmenden Verordnungen die geburtsständischen Singularrechte, d. h. die Sonderrechte des Adel-, Bürger- und Bauernstandes, die „gemeinen Rechte“ aber die alle Untertanen betreffenden Rechtsnormen des Privat-, Straf- und Prozeßrechts. Diese Interpretation beruht auf unzutreffenden Annahmen. Den Verfassern des A.L.R. war im Gegensatz zu Bornhaks Hypothese insbesondere der Begriff der Verwaltungsgesetze wohlbekannt.

Unter Berücksichtigung der Gesetzesmaterialien berichtet v. Daniels, *Preuß. Privatrecht I*, 1851, S. 58 über den Umfang der im A.L.R. beabsichtigten Kodifikation: „Ausgeschlossen blieben sogenannte Zeitgesetze, insbesondere Verwaltungs- und Finanzgesetze, Gesetze über das Verfahren, sowie das Partikularrecht, welches den Provinzialgesetzbüchern vorbehalten bleiben sollte.“

Der § 7 bezweckt durchaus nicht eine unmittelbare Definition des landrechtlichen Gesetzesbegriffes zu

geben, sondern bezeichnet die einzelnen Rechtsquellen, bei deren gesetzgeberischer Erfassung in Zukunft die Gesetzkommission zugezogen werden solle. Die „gemeinen Rechte“ in § 7 gehen ohne nähere Unterscheidung der Materien auf die Vorschriften des A.L.R. selbst, wie der durch dasselbe nicht berührten, „über einzelne Rechtsmaterien ergangenen allgemeinen Edikte und Verordnungen, welche bisher in allen Unseren Provinzen als gemeine Landesgesetze gegolten haben“ (Publ.-Pat. II verb. mit § 1 Einl.). Gerade das Singularrecht des Adel-, Bürger- und Bauernstandes hatte, in die Kodifikation des A.L.R. formell hineingezogen, dabei den Charakter „gemeinen Rechts“. Die Verordnungen aber, „welche die besonderen Rechte und Pflichten der Bürger bestimmen“, gehen auf die partikulären Rechtsquellen, wie sie in den §§ 2–6 Einl. bezeichnet sind, und deren Natur es eben war, gegenüber den „allgemeinen Gesetzen“ (§ 21 Einl.), d. h. dem A.L.R. und den sonstigen „gemeinen Landesgesetzen“, welche gemeinhin die Rechte und Verbindlichkeiten der Einwohner des Staats bestimmten (§ 1 Einl.), in besonderer Weise über Rechte und Pflichten der Bürger Bestimmung zu treffen. Die §§ 2–6 Einl. meinen — ohne Unterscheidung der Materien — folgende partikulären Rechtsquellen: a) besondere Provinzialverordnungen und Statuten einzelner Gemeinden und Gesellschaften (§ 2); b) Gewohnheitsrechte und Observanzen, welche in den Provinzen und einzelnen Gemeinden gesetzliche Kraft haben sollen (§§ 3, 4); c) die vom Landesherrn in einzelnen Fällen oder in Ansehung einzelner Gegenstände getroffenen Verordnungen, welche in anderen Fällen oder bei anderen Gegenständen als Gesetze nicht angesehen werden sollen, d. h. die vom Landesherrn nur mit Bezug auf gewisse Rechtssubjekte erlassenen Privilegien und Dispensationen (vgl. § 21 Einl.). Negativ spricht dazu der § 6 „den Meinungen



der Rechtslehrer und den älteren Aussprüchen der Richter“, d. h. der sogenannten communis doctorum opinio und den richterlichen Präjudikaten die Kraft echter Rechtsquellen, besonderer Gesetze im Sinne von § 1 Einl., ab. Dem Umfang nach erscheint überhaupt die durch die §§ 7—9 Einl. angeordnete Zuziehung der Gesetzkommision auf jeden neuen Gesetzgebungsakt des Landesherrn erweitert. Doch ist als Folge der Übergebung der Gesetzkommision nicht etwa die Rechtsunverbindlichkeit des bekannt gemachten Gesetzes ausgesprochen, sondern nur die persönliche Haftbarkeit des Vorgesetzten des betreffenden Departements im Staatsrat, d. h. selbstverständlich nicht nur dem Landesherrn, sondern auch dem beeinträchtigten Staatsbürger gegenüber. Etwas anderes war es freilich, wenn die Übergebung der Gesetzkommision auf dem besonderen Willen des Königs selbst beruhte.

Der Mitwirkung der provinzial-partikulären Landstände bei der landesherrlichen Gesetzgebung gedenkt das A.L.R. nur indirekt. In § 2 Einl.: „Besondere Provinzialverordnungen und Statuten einzelner Gemeinheiten und Gesellschaften erhalten nur durch die landesherrliche Bestätigung die Kraft der Gesetze,“ gehen die „besonderen Provinzialverordnungen“ gerade auf die mit Zuziehung der provinzial-partikulären Stände erlassenen Rechtssetzungsakte des Staatsoberhauptes. Die deutsche Staatsrechtstheorie betrachtete damals die Befugnis, „den Aufsatz machen zu dürfen“, d. h. im modernen Sinne die Gesetzesinitiative, an sich als „ein Vorrecht des Landesherrn, so ihm niemand streitig machen kann“, und das A.L.R. teilt diesen Standpunkt. Doch wurden für gewisse Kreise Ausnahmen angenommen, wonach diese einen formulierten Gesetzesentwurf herstellen durften und somit ein Recht des Gesetzesvorschlags übten. Hiervon geht auch der § 2 Einl. aus. Nach ihm können die provinzial-partikulären

Landstände wie auch einzelne Gemeinheiten und Gesellschaften, sei es aus eigener Initiative, sei es auf Anregung des Landesherrn oder seiner Behörden, formulierte Gesetzentwürfe herstellen, aber Gesetzeskraft erlangen diese immer nur durch die „Bestätigung“ des Landesherrn, welcher auch selbständig über die definitive Gesetzesfassung entscheidet. Welche einzelnen Gemeinheiten und Gesellschaften ein derartiges Recht des Gesetzesvorschlags besitzen sollen, sagt § 2 nicht unmittelbar. An anderen Stellen gesteht aber das A.L.R. ein solches ausdrücklich sowohl den Universitäten (§ 68, II, 12) wie den Stadtgemeinen (§§ 115 ff., II, 8) und den Zünften (§§ 206, 192, II, 8) zu. Jedenfalls war aber die Mitwirkung der provincial-partikulären Landstände bei der landesherrlichen Gesetzgebung, mochte sie in der Einreichung eines von den Ständen ausgearbeiteten Gesetzentwurfs oder auch in der Anhörung über einen auf Anordnung des Landesherrn hergestellten Entwurf bestehen, niemals die einer Mitzustimmung. Das souverän gewordene Hohenzollernkönigtum betrachtete ein ständisches *votum decisivum* bei der Gesetzgebung als unvereinbar mit dem Souveränitätsrecht, wie dies bereits Bodinus getan. Es galt im hohenzollernschen Gesamtstaat des 18. Jahrhunderts durchaus die Lehre (Anonymi Discurs von Landständen 1716): „Wenn Landstände mehr als ein *Votum deliberativum* hätten, würden sie mit der Hoheit und Majestät partizipieren, folglich eine zweiköpfigte, das ist ein Monstrum von einer Republic machen, welches schnurgerade wider die monarchische Verfassung des Landes streitet.“

Der bereits bei Bodinus hervortretende Unterschied von Gesetzesinhalt (Gesetzestext) und Gesetzesbefehl war bereits dem hohenzollernschen Gesamtstaat des 18. Jahrhunderts bekannt und hob sich besonders infolge der Beteiligung der Gesetzkommision, der Landstände usw. bei der landesherrlichen Gesetzgebung

heraus. Die Erteilung des Gesetzesbefehls, schon damals die Sanktion genannt, ging ausschließlich vom Staatsoberhaupt aus. Hierzu kam es, wenn der Landesherr gegenüber der ratgebenden Stimme der Gesetzkommission, der Stände usw. seinerseits definitiv über die Gesetzesfassung entschieden hatte. Wenn der § 2 Einl. die besonderen Provinzialverordnungen und Statuten einzelner Gemeinheiten und Gesellschaften „nur durch die landesherrliche Bestätigung die Kraft der Gesetze“ erlangen läßt, so meint er mit der „Bestätigung“, abgesehen von der landesherrlichen Definitiventscheidung über die Gesetzesfassung, gerade auch spezifisch die Erteilung des Gesetzesbefehls, die Sanktion. Das vom König sanktionierte Gesetz erforderte des Königs Unterschrift (§ 7 „Vollziehung“) und die Kontrasignatur desjenigen Ministers, „in dessen Departement die Sache gehöret“ (Nodificatio 25. März 1719). Andererseits konnte der Hohenzollernkönig überhaupt die Ausübung seines Gesetzgebungsrechts auf seine Behörden für einen Einzelfall oder durch allgemeine Klausel delegieren. Es bürgerte sich insbesondere damals der Brauch ein, daß Reskripte, welche bloß mit der Unterschrift von Ministern, aber mit der zusätzlichen Klausel: „Auf S. Königl. Maj. allergnädigsten Spezialbefehl“ ergingen, Gesetzeskraft gewannen. Diese Ministerialreskripte beruhten durchaus nicht auf einem jedesmaligen mündlichen Spezialbefehl des Königs, sondern auf einer instruktionsmäßig für gewisse spezielle Fälle ein für allemal erteilten Ermächtigung.

Das vom Landesherrn sanktionierte und gehörig vollzogene Gesetz erlangt dann aber nach § 10 Einl. „seine rechtliche Verbindlichkeit erst von der Zeit an, da es gehörig bekannt gemacht worden“. Doch kennt das A.L.R. noch keine einheitliche Publikationsart für alle landesherrlichen Gesetzgebungsakte. Wenn es in § 11 Einl. heißt: „Es müssen daher alle gesetzlichen

Verordnungen ihrem völligen Inhalte nach an den gewöhnlichen Orten öffentlich angeschlagen und im Auszuge in den Intelligenzblättern der Provinz, für welche sie gegeben sind, bekannt gemacht werden," so ist damit nur die Publikationsweise für solche Verordnungen bestimmt, welche Provinzialgesetze oder darüber hinaus „allgemeine Gesetze“ (§ 21 Einl.) waren; der Relativsatz, „für welche sie gegeben sind“, ist mit „alle gesetzliche Verordnungen“ zu verbinden. Die Frage der Publikation von Gemeinheitsstatuten und Privilegien regelte sich wohl von Fall zu Fall. Die Bekanntgabe eines Privilegs an das Publikum konnte dem Privilegierten selbst überlassen sein. Doch erachtet § 12 einen jeden Einwohner des Staates für verbunden, sich um die Gesetze, welche ihn oder sein Gewerbe und seine Handlungen betreffen, genau zu erkundigen, und statuiert im Anschluß daran die zwingende Rechtsnorm: „Es kann sich niemand mit der Unwissenheit eines gehörig publizierten Gesetzes entschuldigen.“

Der Gesetzesbegriff des A.L.R. ist durchaus ein materieller, d. h. durch einen Rechtsnorminhalt bedingt. Bisweilen gebraucht das A.L.R. den Ausdruck „Gesetz“ schlechthin als gleichbedeutend mit Rechtsnorm (z. B. § 60 Einl.), also das Gewohnheitsrecht einschließend. Aber spezifisch geht das Gesetz auf die Äußerungen der potestas legislativa. Der landrechtliche Gesetzesbegriff wird spezifisch durch eine gesetzte Norm für äußere, freie menschliche Handlungen erfüllt, welche in der Norm eine originäre Ordnung nach dem Gesichtspunkt der Einheit finden. Daß die im Gesetzesbegriff enthaltene Norm in dem Sinne eine „allgemeine“ sei, daß sie sich auf eine unbestimmte Anzahl von Fällen anwenden lassen müsse, erfordert der landrechtliche Begriff nicht. Die Entwicklung der Hohenzollernmonarchie zu Ausgang des 18. Jahrhunderts kennt bereits, wie auch die Stellung des A.L.R. zu dem



Privilegien- und Dispensationsbegriff ergibt, den Begriff des Individualgesetzes, welches einen einzelnen Tatbestand als besondere Einheit für sich erfaßt und selbständig ordnet. Die Geltung des Gewohnheitsrechtes führte man gegen Ende des 18. Jahrhunderts auch im hohenzollernschen Gesamtstaat auf einen stillschweigenden Konsens des Gesetzgebers zurück. Das A.L.R. erweist sich aber dem Gewohnheitsrecht nicht sonderlich geneigt.

Es nahm überhaupt allgemeinem Gewohnheitsrecht, das es selbst nicht übernommen, die verbindliche Kraft und schloß die Bildung von neuem allgemeinen Gewohnheitsrecht aus. Das partikuläre Gewohnheitsrecht der einzelnen Provinzen und Gemeinheiten sollte in die damals geplanten Provinzialgesetzbücher aufgenommen werden und nur in dieser Form als gesetztes Recht Geltung behalten (§ 3 Einl.). Da jedoch in der Folge nur zwei Provinzialrechte zustande kamen, das ostpreußische 1801 und 1802 und das westpreußische 1844, so war unter der Herrschaft des A.L.R. die Lage des Gewohnheitsrechtes folgende: 1. In den Gebieten des nach dem A.L.R. kodifizierten Provinzialrechts konnte eine neue sich bildende Observanz — d. h. partikuläres Gewohnheitsrecht, welches im Gegensatz zum Provinzialgewohnheitsrecht sich unter den Teilnehmern einer gewissen Gemeinheit, einer bestimmten Klasse, eines bestimmten Inbegriffs von Personen an einem bestimmten Orte oder in einem größeren Distrikt bildete — wirksam sein, a) wenn das Provinzialgesetzbuch selbst darauf verwies, und zwar dann sogar *contra legem*; b) zur Ausfüllung einer Lücke des Provinzialgesetzbuchs, wenn auch das subsidiäre A.L.R. keine entgegenstehende Bestimmung enthielt. 2. In den Gebieten des nach dem A.L.R. nicht kodifizierten Provinzialrechts galt das partikuläre Gewohnheitsrecht mit Einschluß der für die betreffende Provinz in Betracht kommenden Observanzen fort, sowie es zur Zeit des Inkrafttretens des A.L.R. bestand. Eine Neubildung war jedoch nur bei Observanzen unter der Voraussetzung gestattet, daß entweder das A.L.R. selbst darauf verwies (dann auch *contra legem*) oder etwas unentschieden gelassen hatte (behufs Ausfüllung der Lücke).

Des Königs Person, bei welcher alle Majestätsrechte, insbesondere das der Gesetzgebung, vereinigt ruhten, galt „logischerweise“ an sich von den eigenen

Landesgesetzen, namentlich auch von der im A.L.R. geschaffenen Rechtsordnung, für entbunden. Ein Reskript vom 18. Juli 1799 bemerkte auch:

„Kein Justizkollegium ist berechtigt, sich eine Entscheidung anzumaßen, ob eine vom Landesherrn getroffene Verfügung in Ausübung gebracht werden soll. Die richterliche Entscheidung findet in Fällen, wo der Landesherr selbst Verfügungen getroffen, nur dann statt, wenn derselbe den Unterthanen rechtliches Gehör eröffnet.“

Der König konnte jederzeit von allen vorgeschriebenen Formen, insbesondere von der ratgebenden Stimme der Gesetzkommission, der Stände usw., wie aber auch von dem materiellen Inhalt der bestehenden Rechtsordnung abstrahieren und als absoluter Gesetzgeber mit allverbindlichem Gehorsamszwang in der Form, die ihm gerade paßte, das anordnen, was seinem jeweiligen Belieben entsprach. Doch konnte sich der König selbst auch mit seiner Person gewissen Stücken der von seinem Willen abhängigen Rechtsordnung unterwerfen, und im A.L.R. ist dies auch in gewisser Hinsicht für die Privatverhältnisse des Staatsoberhauptes geschehen.

In II, 13 heißt es unter dem Marginale „Privatrechte des Landesherrn und seiner Familie“ § 17: „Rechtsangelegenheiten, welche die Personen und Familienrechte des Landesherrn und seines Hauses betreffen, werden nach den Hausverfassungen und Verträgen bestimmt;“ § 18: „Andere Privathandlungen und Geschäfte derselben sind nach den Gesetzen des Landes zu beurtheilen.“ Eine Ergänzung hierzu gab § 80 Einl.: „Auch Rechtsstreitigkeiten zwischen dem Oberhaupt des Staats und seinen Unterthanen sollen bei den ordentlichen Gerichten nach den Vorschriften der Gesetze erörtert und entschieden werden.“

Während der Ausarbeitung des A.L.R. betrachtete wohl die gemeine Rechtsüberzeugung im hohenzollernschen Gesamtstaat die absolute Königsherrschaft als das notwendige äußere Ordnungsprinzip. Dagegen herrschte in der Bevölkerung eine klaffende Meinungsverschiedenheit darüber, wie letzten Endes die Hohenzollernabsolutie zu rechtfertigen sei. Manche Bevölke-

rungsteile sahen noch gerade in dem „König der Könige“ den unmittelbaren Rechtsurheber der absoluten Macht der Krone, in dem Hohenzollernkönig den unmittelbar von Gott bestellten Landesvater, wenn nicht gar Pro-Deus. Das gebildete Beamtentum und insbesondere Suarez operierte dagegen mit dem naturrechtlichen Gedanken des bürgerlichen Vertrages.

Suarez meinte: „Das Oberhaupt des Staats hat vermöge des bürgerlichen Vertrags, auf welchem die ganze Staatsverbindung beruht, die Pflicht, also auch das Recht, die äußeren freien Handlungen aller Einwohner des Staats nach den Zwecken desselben zu leiten und zu bestimmen. Diese Sätze enthalten den Grund und Umfang der Souveränitätsrechte eines Preußischen Monarchen.“<sup>2</sup>

Zwar ließ sich aus der Welt der Tatsachen keineswegs der Nachweis erbringen, daß etwa „die preußische Nation“ und das Hohenzollernkönigtum durch förmliche Vertragsschließung miteinander in der von Suarez angenommenen Weise die Hohenzollernabsolutie begründet hatten, und daher mußte sich Suarez eventuell mit der Hypothese eines stillschweigend errichteten bürgerlichen Vertrages helfen. Das A.L.R. hat es aber überhaupt unterlassen, zu dieser Kontroverse ausdrücklich, sei es in dem einen, sei es in dem anderen Sinne, Stellung zu nehmen und sich mit der gesetzlichen Fixierung des Satzes von der Vereinigung aller Rechte und Pflichten des Staates in der Person des Staatsoberhauptes begnügt. In einzelnen Institutionen des A.L.R. (s. § 1 f., II 11) verrät sich allerdings indirekt eine Anschauung, welche in dem Staat grundsätzlich eine Bildung von diesseits der Erde zu sehen geneigt ist. Doch werden durchaus nicht alle entscheidenden Konsequenzen einer solchen prinzipiellen Vorstellungsweise gesetzlich sanktioniert; insbesondere ist nicht das volle Staatsbürgerrecht einem jeden Einwohner des Hohenzollernstaates ohne Rücksicht auf die religiöse Überzeugung verliehen. Infolge dieses Indifferentismus



der Kodifikation konnte sich auch in nachlandrechtlicher Zeit die offizielle Sprechweise, welche den König „Landesvater“ und „von Gottes Gnaden“ nannte, fortsetzen.

Die Herrschergewalt des Hohenzollernkönigs machte sich unmittelbar gegenüber allem geltend, was an Land und Leuten zum hohenzollernschen Gesamtstaat gehörte. Eine Notwendigkeit, daß der königliche Wille sich bei seinen Emanationen bestimmter in der partikulären Staatsnatur der einzelnen Territorien wurzelnder Mittelgewalten als Durchgangsstationen bediene, bestand nicht. Nichtsdestoweniger offenbarte sich die partikuläre Staatsnatur der einzelnen Provinzen des hohenzollernschen Gesamtstaates namentlich darin, daß im Momente eines Thronwechsels abgesonderte Erbhuldigungen nach altem Verfassungsgrundsatz in jedem Landesteil erfolgten, der ehemals eine territoriale Einheit gebildet. Von dem Begriff des hohenzollernschen Gesamtstaates war überhaupt nur das Fürstentum Neuenburg ausgeschieden, in welchem durch eine *sentence souveraine et absolue der trois états* vom 3. Nov. 1707 König Friedrich I. als einzig berechtigter Prätendent anerkannt und als Fürst installiert worden war; zwischen Neuenburg und dem hohenzollernschen Gesamtstaat dauerte eine reine Personalunion fort. Über die Thronfolgefrage im hohenzollernschen Gesamtstaat schwieg das A.L.R. Es waren hierfür die hohenzollernschen Hausgesetze maßgebend, deren Beachtung seitens der Untertanen des hohenzollernschen Gesamtstaates dadurch gesichert wurde, daß der Huldigungseid nicht nur dem Landesherrn persönlich, sondern auch „Sr. Königl. Maj. Erben und Nachkommen, auch dem ganzen Königl. Hause der Kurfürsten und Markgrafen zu Brandenburg“ zu leisten war. Die Idee des hohenzollernschen Gesamtstaates erhielt auch bald eine förmliche, namentlich alle Mitglieder des Herrscherhauses

selbst bindende Rechtsgrundlage in dem Edikt Friedrich Wilhelms I. vom 13. August 1713, durch welches, wie es später das Edikt und Hausgesetz König Friedrich Wilhelms III. über die Veräußerlichkeit der königlichen Domänen vom 17. Dezember 1808 sagt, „die Unveräußerlichkeit aller Fürstenthümer, Grafschaften und Herrschaften, auch einzelner Güter und Einkünfte, welche die preußische Monarchie bilden, auf den Grund eines in dem Königlichen Hause durch Verfassung und Fundamentalgesetze hergebrachten Familienfideikommisses für immerwährende Zeiten festgesetzt“ wurde. Alle einzelnen dem Hohenzollernregenten angefallenen und noch in Zukunft anfallenden Territorien wurden damit zu einer einzigen, ewig untrennbaren, dem Königlichen Hause zugeeigneten Gütermasse erklärt, deren stetes Verbleiben in einer Hand das nach den hohenzollernschen Hausgesetzen geltende „Recht der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge“ verbürgte. Jede Entfremdung an dem „Unserer Krone und Chur auf ewig incorporirten“ Gebiete sollte nach dem Edikt von 1713 „null und nichtig“, auch der jedesmalige König von Preußen und Kurfürst zu Brandenburg zur Revokation ohne jede Erstattungspflicht befugt sein.

Wie als spezifischer Träger des Majestätsrechts der Gesetzgebung, gilt dem A.L.R. der Hohenzollernkönig aber auch als die echte „Quelle“ der richterlichen und der vollziehenden Macht. Zum Begriff der richterlichen Macht rechnet das A.L.R. die Untersuchung und Entscheidung der Streitigkeiten über „Rechte und Eigenthum“, sowie die Untersuchung und Bestimmung der Strafen für Verbrechen und Übertretungen (Einl. § 79, II 17, § 4 f.). Die freiwillige Gerichtsbarkeit (II 17, § 5) und das Vormundschaftswesen (II 18) hielt aber das A.L.R. nur im Wege einer positiven Einrichtung mit den zur Handhabung der richterlichen Macht berufenen Gerichten für verbunden, desgleichen die Urteils-

vollstreckung (II 17, § 17). Die vollziehende Macht definierte Suarez in den „Aphorismen“ als das „Souveränitätsrecht“, welches „das Recht in sich begreift, die Beschlüsse der gesetzgebenden Macht zur Ausführung zu bringen und die Mitglieder des Staates zu deren Befolgung anzuhalten“. Doch erschöpft diese Definition auch schon zur Zeit des A.L.R. in Wahrheit nicht die mit der „vollziehenden Macht“ gemeinte Staatsfunktion. Schon damals bestand die der gesetzgebenden und der richterlichen Macht gegenüberstehende, früher „vollziehende Macht“, neuerdings „Verwaltung“ genannte Staatsfunktion in dem freien, vom Zweckmäßigkeitsgedanken beherrschten, wenn auch innerhalb der Schranken der Rechtsordnung sich bewegenden Verfolgen der staatlichen Aufgaben, und eine „Vollziehung“ des Gesetzes fand dabei nur insofern statt, als die durch den Rechtssatz gewährte Befugnis als Machtmittel zur Erreichung eines bestimmten Erfolges verwendet ward. Der Richter war streng an die Rechtsnorm gebunden; er war schuldig, nur sie zur Richtschnur seiner Entscheidung zu nehmen, und hatte lediglich ihren Willen konkret zu formulieren. Um den Richter zu verhindern, daß er seine Willkür an die Stelle der Gesetze setze, waren bestimmte Kautelen vorgesehen. Der Richter war verpflichtet (§§ 47, 48 Einl.), falls er den eigentlichen Sinn des Gesetzes zweifelhaft finde, die Entscheidung der Gesetzkommision zu extrahieren und bei seinem folgenden Erkenntnis in der Sache zugrunde zu legen; auch sollte nach § 11 Patent von 1781 die Entscheidung der Gesetzkommision „in künftigen dergleichen Fällen zur Richtschnur dienen“. Erst 1798 wurde die Befugnis der Gesetzkommision zur authentischen Gesetzesinterpretation beseitigt und dem Richter die Freiheit, selbst dunkle Gesetze auszulegen, wiedergegeben. Andererseits bestand auch für die im Dienst der „vollziehenden Macht“

tätigen Beamten bereits seit dem A.L.R. das Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung. Eingriffe in die individuellen Urrechte, in Freiheit und Eigentum der Untertanen, waren den Beamten der vollziehenden Macht nur gestattet, insofern die Gesetze ihnen dazu die positive Ermächtigung gaben (Einl. §§ 88, 93; I 8 § 32, II 10 § 86). Den Organen der richterlichen und der vollziehenden Macht war im Gegensatz zu den Emanationen der gesetzgebenden Macht die Richtung auf das Konkrete gemein. Generelle, von dem Gesichtspunkt der Einheit beherrschte Befehle waren ihnen fremd. Auch wenn die richterliche und die vollziehende Macht Befehle für eine Mehrheit von Fällen erließ, handelte es sich dabei lediglich um Zusammenfassung konkreter Fälle nach dem Gesichtspunkt der Summe. Das Detail der damaligen Gerichtsverfassung aber schildert Suarez in den „Aphorismen“ folgendermaßen:

„I 1. Der Landesherr ist und bleibt die Quelle aller Jurisdiction. Seine Gerichtsbarkeit tritt an allen Orten und in allen Fällen ein, wo niemand eine ihm geschehene Verleihung nachweisen kann. 2. In der Regel aber ist, besonders in den Provinzen diesseit der Weser, dem Adel die Jurisdiction über die Bewohner seiner Dörfer, und den Magisträten über die Bürger in den Städten beygelegt. 3. Der unmittelbaren landesherrlichen Jurisdiction sind unterworfen: a) der Adel für seine Person und Güter; b) die Städte, soweit die Bürgercommunen gemeinschaftliche Rechte haben; c) alle Bedienten des Staats, und alle, welchen vom Staate Titel oder Würden ertheilt werden; d) die Geistlichkeit. 4. Die unmittelbare Jurisdiction des Landesherrn wird durch die von ihm bestellten Richter und Collegia ausgeübt. 5. Collegia, welchen diese Ausübung in einer ganzen Provinz übertragen ist, heißen Landesjustizcollegia. 6. Die Patrimonial-Gerichtsbarkeit des Adels wird durch Justitios oder Gerichtshalter verwaltet, die zwar der Adel selbst bestellt, wozu er aber nur solche Subjecte wählen kann, die von den Landesjustizcollegiis nach angestellter Prüfung zu einer solchen Gerichts-Verwaltung tüchtig befunden werden. 7. Die städtische Gerichtsbarkeit wird durch Justizbürgermeister und Richter verwaltet, die von dem Magistrat gewählt, aber von dem Landesherrn bestellt werden. 8. Die Patrimonial- und städtischen Gerichte stehen unter der Auf-



sicht des Landesherrn, welcher diese Aufsicht durch seine Landescollégia ausübt. II. Rechte des Landesherrn in Ansehung der Gerichtsbarkeit. 1. Der Landesherr hat das Recht, Prozeßordnungen zu machen. 2. Er bestellt die Richter und Mitglieder der Landesjustizcollegien. 3. Er führt die Aufsicht über dieselben und ist berechtigt, sie wegen Übertretung oder Vernachlässigung ihrer Amtspflichten zur Verantwortung zu ziehen. 4. Er hat das Recht, die mittelbaren Gerichtsbarkeiten zur Beobachtung der wegen Ausübung der Gerichtsbarkeit überhaupt ergangenen Vorschriften anzuhalten, zu dem Ende ihr Verfahren untersuchen zu lassen und die befundenen Mißbräuche abzustellen. (Das Visitationsrecht.) 5. Die gegen solche mittelbaren Gerichte und deren Erkenntnisse in einzelnen Fällen von den Partheyen erhobenen Beschwerden gelangen zur Erörterung und Entscheidung der Landesjustizcollegien. (Das Appellationsrecht.) 6. Der Landesherr zieht von seiner unmittelbaren Gerichtsbarkeit gewisse Nutzungen.“

Seit 1782 bestand bereits in dem „Geheimen Obertribunal“ ein einheitlicher oberster Gerichtshof für alle Provinzen. Als Zentralverwaltungsbehörden des hohenzollernschen Gesamtstaates aber fungierten um diese Zeit drei Ministerien: das Generaldirektorium für innere Verwaltung und Finanzwesen, das Kabinettsministerium für auswärtige Angelegenheiten, das Justizdepartement für Justiz und Kultus. Sämtliche in den drei Ministerien tätigen Minister traten zum „Geheimen Staatsrat“ oder zum „Geheimen Staatsministerium“ zusammen. Daneben fungierten einige unmittelbar unter dem Könige stehende Behörden, z. B. das Oberkriegskollegium. Das Generaldirektorium zerfiel in Spezialdepartements theils mit Kompetenz für einzelne Provinzen ohne Unterschied der Materien, theils mit Kompetenz für die ganze Monarchie, aber beschränkt auf bestimmte Materien. Die gesamte Verwaltung für Schlesien war sogar unter Exemption vom Generaldirektorium einem in Breslau residierenden Provinzialminister unterstellt, und ähnliche Verhältnisse bestanden eine Zeitlang für Ostfriesland und für Ansbach-Bai-reuth. In den Provinzen wurden die Geschäfte des

Generaldirektoriums im allgemeinen durch die Kriegs- und Domänenkammern bearbeitet, als deren Unterorgane die Landräte auf dem platten Lande und die Kriegs- und Steuerräte in den Städten fungierten.

Während des 18. Jahrhunderts hatten die Hohenzollernkönige noch persönlich mannigfach bei rechtlichen Parteistreitigkeiten durch sogenannte „Machtsprüche“ in den Gang der Prozedur eingegriffen. Erst 1752 bekannte sich Friedrich der Große feierlich zu dem Prinzip, „den Lauf der Prozesse niemals zu stören: in den Gerichtshöfen müssen die Gesetze sprechen, und der Souverän muß schweigen.“ Doch blieb dieser Satz noch im Corpus Juris Fridericianum vom 26. April 1781 nur ein Prinzip, das Ausnahmen nicht schlechthin ausschloß, und das nämliche Resultat galt auch zunächst für die Allgemeine Gerichtsordnung vom 6. Juli 1793. Vergeblich war das Bemühen von Suarez geblieben, im A.L.R. eine ausdrückliche allgemeine Kraftloserklärung von landesherrlichen Machtsprüchen in streitigen Fällen durchzusetzen. Erst das Publikandum vom 14. Februar 1810 erklärte endgültig: „In rechtskräftig abgeurtheilten Rechtsstreitigkeiten dürfen die Parteien S. K. M. und das Ministerium garnicht mit Beschwerden behelligen.“

Auf kriminalrechtlichem Gebiet behielt sich dagegen der König persönlich im A.L.R. selbst nicht nur das Recht der Begnadigung, insbesondere der Strafmilderung, sondern auch die Bestätigung besonders schwerer Kriminalurteile vor. Bei dieser Bestätigung fungierte der König auch rechtlich als Richter, das voraufgehende richterliche Erkenntnis war zunächst nur ein unverbindliches Gutachten. Von einem landesherrlichen Strafschärfungsrecht schwieg freilich das A.L.R.; doch hat das Hohenzollernkönigtum ein solches auch nach dem A.L.R. in Anspruch genommen und gehandhabt.

Da das A.L.R. den Staat selbst als das Subjekt der Staatsgewalt und den König nur als das spezifisch zu deren Betätigung berufene Organ ansah, konnte es um so mehr den Einwohnern des hohenzollernschen Gesamtstaates an sich die naturrechtlichen Urrechte der Individuen, Freiheit und Eigentum, zubilligen. Selbst bei Sklaven, die in die königlichen Lande mitgebracht waren, ließ es bereits die Sklaverei und das persönliche Eigentum des Herrn erlöschen, wenn dieser ein königlicher Untertan war oder als Fremder sich in den königlichen Landen niederließ (§§ 200 f. II 5). Ein jeder Einwohner des Staates wurde für berechtigt erklärt, den Schutz desselben für seine Person und sein Vermögen zu fordern (Einl. § 76). Selbsthilfe sollte nur statthaft sein, wenn die Hilfe des Staates zur Abwendung eines unwiederbringlichen Schadens zu spät kommen würde (§§ 77, 78). „Die Entscheidung der vorfallenden Streitigkeiten, sowie die Bestimmung der zu verhängenden Strafen muß den, einem jeden Einwohner des Staates durch die Gesetze angewiesenen Gerichten überlassen werden“ (§ 79). Andererseits war „ein jedes Mitglied des Staates das Wohl und die Sicherheit des gemeinen Wesens nach dem Verhältniss seines Standes und Vermögens zu unterstützen verpflichtet“ (§ 73). Damit war für die Tragung der Staatslasten an sich das Prinzip gerechter Proportionalität formuliert. Doch sollten bei einem wirklichen Widerspruch (Kollision) zwischen den Rechten und Pflichten zur Beförderung des gemeinen Wohls und „einzelnen Rechten und Vortheilen bestimmter Mitglieder des Staates“ die letzteren nachstehen und der Staat nur zur Entschädigung des Aufopfernden gehalten sein (§§ 74, 75). Damit war „das Nothrecht“ — nach der deutschen Staatsrechtstheorie *ius eminentis* — des Staates sanktioniert, nach Suarez „das wichtigste, aber traurigste aller Souveränitätsrechte“. Wohl fand



das „Nothrecht“, wie es in Einl. §§ 74, 75 statuiert war, gegen einzelne Rechtssubjekte Anwendung. Doch gestand Suarez im Falle äußerster Staatsgefahr auch die Möglichkeit zu, daß das Staatsoberhaupt ganze Gruppen wohlervorbener Rechte und ohne Entschädigung beseitige — selbstverständlich vermittelt der potestas legislativa.

Das volle Staatsbürgerrecht im hohenzollernschen Gesamtstaat besaßen indessen nicht alle Angehörigen desselben, sondern nur die Bekenner der sogenannten drei Reichskonfessionen, welche bereits durch das Wöllnersche Religionsedikt vom 9. Juli 1788 in der ganzen Monarchie rechtlich gleichgestellt waren.

Immerhin billigt bereits das A.L.R. jedem Einwohner des Staates persönlich eine vollkommene Glaubens- und Gewissensfreiheit und jedem Hausvater die Anordnung seines häuslichen Gottesdienstes (*devotio domestica*) nach Gutbefinden zu und erklärt: „Die Begriffe von Gott und göttlichen Dingen, der Glaube und der innere Gottesdienst können kein Gegenstand von Zwangsgesetzen sein“ (§ 1 f., II 11). „Auch der Staat kann vom einzelnen Unterthan die Angabe, zu welcher Religionspartei sich derselbe bekenne, nur alsdann fordern, wenn die Kraft und Gültigkeit gewisser bürgerlicher Handlungen davon abhängt“ (wichtig für Eheschließung. II 1 §36, § 136 ff.; für Eidesfrage. A. G. O. I 10). Nur die Verbindung mehrerer Landeseinwohner zu gemeinsamer Religionsübung (Religionsgesellschaft) war staatlicher Genehmigung bedürftig. Die zur öffentlichen Feier des Gottesdienstes verbundenen Religionsgesellschaften nannte das A.L.R. „Kirchengesellschaften“ (§ 11), und der § 12 verpflichtete — behufs Wahrung der äußeren staatlichen Ordnung — jede Kirchengesellschaft, „ihren Mitgliedern Ehrfurcht gegen die Gottheit, Gehorsam gegen die Gesetze, Treue gegen den Staat, und sittlich gute Gesinnungen gegen ihre Mitbürger einzuflößen“. Grundsätze, welche gegen diese Verpflichtung verstießen, durften auf staatliche Anordnung im Lande nicht gelehrt, noch mündlich oder in Volksschriften ausgebreitet werden (§ 15 ff.). Die erlaubten Kirchengesellschaften gliedert das A.L.R. in „die vom Staat ausdrücklich aufgenommenen“, d. h. solche, welche das *exercitium religionis publicum* in vollem Umfange haben (*ecclesiae absolute receptae* § 17), und in die vom Staat „bloß geduldeten“, d. h. solche, die nur das Recht



auf das sogenannte *exercitium religionis privatum* besitzen (§ 22). Nur den ersteren, d. h. den Kirchengesellschaften des römisch-katholischen, lutherischen und reformierten Bekenntnisses werden die Rechte „privilegirter Korporationen“ zuerkannt (§ 17); nur ihre gottesdienstlichen Gebäude heißen Kirchen und sind als privilegierte Gebäude des Staates anzusehen (§ 18); nur ihre zur Feier des Gottesdienstes und zum Religionsunterricht bestellten Personen haben mit anderen Beamten im Staat gleiche Rechte (§ 19). Die Rechte bloß geduldeter Kirchengesellschaften genießen die jüdischen Gemeinden. Die bloß geduldeten Kirchengesellschaften dürfen weder das Eigentum ihrer gottesdienstlichen Gebäude ohne besondere staatliche Erlaubnis erwerben, noch sich der Glocken bedienen oder öffentliche Feierlichkeiten außerhalb der Mauern ihres Versammlungshauses anstellen (§§ 24, 25). Immerhin ist die Privat- und öffentliche Religionsübung einer jeden Kirchengesellschaft der Oberaufsicht des Staates unterworfen (§ 32). Allgemein schärft auch das A.L.R. die Pflicht ein, den bürgerlichen Frieden nicht durch Religionseifer zu stören (§ 37 ff.).

Die Bevölkerung des hohenzollernschen Gesamtstaates gliedert das A.L.R. gesetzlich in drei Stände, die ihrer Natur nach wesentlich Geburtsstände waren: in den Adel-, Bürger- und Bauernstand. Entsprechend der Politik Friedrichs des Großen erhielt der Adel gesetzlich die Rolle des Fundaments des hohenzollernschen Gesamtstaates angewiesen. „Dem Adel als dem ersten Stande im Staat — heißt es § 1, II 9 — liegt nach seiner Bestimmung die Vertheidigung des Staates, sowie die Unterstützung der äußeren Würde und inneren Verfassung desselben hauptsächlich ob.“ „Der Adel ist zu den Ehrenstellen im Staat, wozu er sich geschickt gemacht hat, vorzüglich berufen; doch bleibt dem Landesherrn die Beurteilung der Tüchtigkeit und die Auswahl unter mehreren Bewerbern unbenommen“ (§§ 35, 36). Nachdem das Hohenzollernkönigtum die provinzial-partikulären *iura indigenatus* tatsächlich außer Kraft gesetzt, erhielt im A.L.R. der Adel des Landes ein förmliches *ius indigenatus* mit Bezug auf die Ämter des hohenzollernschen Gesamtstaates verbrieft.

Zum Adelstande werden im übrigen nur diejenigen gerechnet, welchen der Geschlechtsadel durch Geburt oder landesherrliche Verleihung zukommt (§ 2). Kein Untertan darf auch ohne landesherrliche Erlaubnis eines von einem fremden Staat verliehenen Adelsprädikats sich bedienen (§ 13). Der wirkliche Besitz des Adels im Jahre 1740 schützt indessen vor Beunruhigung durch den Fiskus (§ 14). Nur der Adel ist zum Besitz adliger Güter berechtigt (§ 37). Das Recht in den Versammlungen des Adels auf Kreis- und Landtagen zu erscheinen und über die daselbst vorkommenden Angelegenheiten zu stimmen, gebührt in der Regel nur dem angesessenen Adel (§ 46). Der Erwerb von Rustikalgründen als eigener für sich bestehender Güter ist bei einem Adligen von ausdrücklicher Genehmigung der Landespolizeibehörde abhängig (§ 73). Des Adels geht verlustig, wer mit Verschweigung oder Verleugnung seines adligen Standes in eine Zunft oder Innung sich einschleicht oder bürgerliche Gewerbe treibt, desgleichen wer eine unehrbare oder auch nur eine solche Lebensart wählt, wodurch er sich zu dem gemeinen Volk herabsetzt (§§ 81, 82).

Eine ähnliche kastenmäßige Absonderung setzen die Bestimmungen über den Bürger- und Bauernstand fest.

II. 7 „Vom Bauernstande“. § 1: „Unter dem Bauernstande sind alle Bewohner des platten Landes begriffen, welche sich mit dem unmittelbaren Betrieb des Ackerbaues und der Landwirthschaft beschäftigen, insofern sie nicht durch adlige Geburt, Amt oder besondere Rechte von diesem Stande ausgenommen sind.“ § 2: „Wer zum Bauernstand gehört, darf ohne Erlaubniss des Staats weder selbst ein bürgerliches Gewerbe treiben, noch seine Kinder dazu widmen.“ „Die Besitzer der in einem Dorf oder in dessen Feldmark gelegenen bäuerlichen Grundstücke machen zusammen die Dorfgemeine aus“ (§ 18), die die Rechte der öffentlichen Korporationen besitzt (§ 19). Der von der Gutsherrschaft ernannte Schulze oder Dorfrichter ist der Vorsteher der Gemeinde (§§ 46, 47); mit wenigstens zwei Schöffen oder Gerichtsmännern bildet er das Dorfgericht, das aber nur wegen Übertretungen der inneren Dorfpolizeiordnung auf Geldstrafe bis zu einem Taler rechtlich erkennen darf. Den freien Dorfseinswohnern, welche der Grundherrschaft nur mittelst des Besitzes ihrer Grundstücke unterworfen, stellt aber das A.L.R. sodann die sogenannten Gutsuntertanen gegenüber, welche für ihre Person und vermöge ihres Standes einer Gutsherrschaft untergeben sind. „Nur die Besitzer von Ritter-

gütern können in der Regel Unterthanen haben und herrschaftliche Rechte über dergleichen Leute ausüben“ (§ 91). Die Gutsuntertänigkeit entsteht durch Geburt oder durch ausdrückliche oder stillschweigende Einwilligung. Die Guts herrschaft ist schuldig, sich ihrer Untertanen in Nothfällen werktätig anzunehmen (§ 122), hat aber andererseits auch Anspruch auf „Treue“ und „Gehorsam“ und auf gewisse Dienste und Abgaben (§§ 133, 134). „Untertanen werden außer der Beziehung auf das Gut, zu welchem sie geschlagen sind, in ihren Geschäften und Verhandlungen als freie Bürger des Staates angesehen“ (§ 147). „Sie sind fähig, Eigenthum und Rechte zu erwerben und dieselben gegen jedermann, auch gerichtlich, zu verteidigen“ (§ 149). „Sie dürfen das Gut, zu welchem sie geschlagen sind, ohne Bewilligung ihrer Grundherrschaft nicht verlassen“ (§ 150). „Sie können aber auch von der Herrschaft ohne das Gut, zu welchem sie gehören, nicht verkauft, vertauscht oder sonst an einen Anderen wider ihren Willen abgetreten werden.“ (§ 151): -- II 8 „Vom Bürgerstande“. § 1: „Der Bürgerstand begreift alle Einwohner des Staats unter sich, welche ihrer Geburt nach weder zum Adel noch zum Bauernstand gerechnet werden können und auch nachher keinem dieser Stände einverleibt sind“. (§ 86): „Städte sind hauptsächlich zum Aufenthalt solcher Einwohner des Staats bestimmt, welche sich mit der Verarbeitung oder Verfeinerung der Naturerzeugnisse und mit dem Handel beschäftigen“. (§ 87: „Das Stadtrecht kann von Niemandem als dem Oberhaupt des Staats ertheilt werden.“ (§ 108): „Stadtgemeinen haben die Rechte privilegirter Korporationen“. (119): „Der Magistrat ist der Vorsteher der Stadtgemeinde“. (§ 120): „Ob derselbe gewählt oder vom Landesherrn bestellt werde, ist nach den Privilegien und Statuten jedes Orts und bey deren Ermangelung nach den Provinzialgesetzen zu beurtheilen.“ (§ 121): „Im zweifelhaften Falle wird vermuthet, daß der Gemeine das Wahlrecht zustehe.“ (§ 122): „Wo die Gemeine das Wahlrecht hat, da wird selbiges der Regel nach durch den Magistrat ausgeübt.“ (§ 111): (Gemeinschaftliche Angelegenheiten werden) „der Regel nach nicht in allgemeinen Versammlungen der ganzen Bürgerschaft, sondern nur mit den Repräsentanten derselben verhandelt.“

Neben den drei Geburtsständen bilden die Beamten „Diener des Staats“) einen Berufsstand. Das A.L.R. gliedert die Beamten in „Militär- und Zivilbediente“. Sie sind „vorzüglich bestimmt, die Sicherheit, die gute Ordnung und den Wohlstand des Staates unterhalten und befördern zu helfen“ und daher „außer den all-



gemeinen Untertanpflichten dem Oberhaupt des Staates besondere Treue und Gehorsam schuldig“ (II 10, §§ 1, 2). Außerdem ist „ein jeder nach der Beschaffenheit seines Amtes und nach dem Inhalte seiner Instruktion dem Staat noch zu besonderen Diensten durch Eid und Pflicht zugethan“ (§ 3). Denn „da das Oberhaupt des Staates seine Rechte und Pflichten nicht alle unmittelbar ausüben kann, so hat es die Besorgung einiger derselben unter seiner Oberaufsicht und Direktion den von ihm angeordneten Kollegien und Beamten übertragen“. Die so berufenen Kollegien und Beamten sind Hilfsorgane des Staatsoberhauptes bei Manifestation des in diesem an sich konzentrierten Staatswillens; „soweit die Besorgung gewisser zu den Rechten und Pflichten des Staates gehörender Angelegenheiten und Geschäfte den Beamten des Staates vermöge ihres Amtes obliegt, muß diesen, innerhalb der Grenzen ihres Auftrags, ebenso wie dem Landesherrn selbst Folge geleistet werden“ (§ 16, II 13). Zivilbediente sind „alle Beamte des Staates, welche zum Militärstand nicht gehören“, und „stehen entweder im unmittelbaren Dienste des Staates oder gewisser demselben untergeordneter Kollegien, Korporationen und Gemeinen“ (§§ 68, 69, II 10). Die letztere Bestimmung ist die Grundlage der dem Preußischen Recht bekannten Unterscheidung von „unmittelbaren“ und „mittelbaren“ Staatsbeamten. Durch die Annahme des verliehenen Amtes wird nach der Auffassung des A.L.R. ein besonderer Dienstvertrag zwischen dem Staat bzw. dem sonstigen Verband und dem einzelnen Amtsträger perfekt. Die Annahme des Staatsamtes und infolgedessen der Abschluß des Dienstvertrags ist auf seiten der einzelnen Amtsträger nur zum Teil völlig freiwillig; bisweilen statuiert das A.L.R. eine Rechtspflicht zur Annahme des Staatsamtes und damit zum Abschluß des Dienstvertrags. Die Annahme des Staatsamtes und damit der Abschluß des Dienstver-



trags perfiziert sich auf seiten des Amtsträgers durch den Akt der Empfangnahme der „Bestallung“. Der Dienstvertrag erzeugt jedenfalls zugunsten des den Staat vertretenden Staatsoberhauptes eine besondere Dienstgewalt über den Amtsträger, vermöge deren jenes die „Oberaufsicht und Direktion“ gegenüber diesem besitzt. Die „Direktion“ enthält die Befugnis des Staatsoberhauptes zur Erteilung intern wirkender Dienstbefehle, sei es genereller (Instruktion), sei es streng konkreter Art. Dabei erachtete man auch zur Zeit des A.L.R. nicht nur die äußeren Beziehungen der Amtsträger zu den Untertanen der gesetzgeberischen Rechtsnormierung für fähig, sondern nicht minder die äußeren Beziehungen der Träger der verschiedenen Staatsämter zueinander. An dem gesetzlichen Charakter der „Ressortreglements“, welche vorgeschrieben, „wie die den Dienern des Staates zur Besorgung aufgetragenen Angelegenheiten unter die verschiedenen Collegia und Beamten verteilt sind“, war damals kein Zweifel. Selbst, wo Träger eines Staatsamts ein aus mehreren Beamten bestehendes Kolleg war, erachtete das A.L.R. es der Aufgabe des Gesetzgebers nicht für fremd, rechtssatzmäßig zu normieren, wie das äußere Verhalten der Beamten bei der Willensbildung des Kollegs sich zu gestalten habe (§ 114 ff.). Das vertragsmäßig begründete Dienstverhältnis ist nach A.L.R. regelmäßig lebenslänglich (§§ 98, 102). „Wer ein richterliches Amt bekleidet, kann nur bei den vorgesetzten Gerichten oder Landescollegiis wegen seiner Amtsführung belangt, in Untersuchung genommen, bestraft oder seines Amtes entsetzt werden“ (§ 99, II 17; § 103, II 10). Ein anderer Zivilbedienter kann nur nach ordnungsmäßiger Verantwortung durch einen Beschluß des Staatsrats verabschiedet werden; auch muß bei Bedienungen, zu welchen die Bestallung vom Landesherrn selbst vollzogen wird, ein auf Entsetzung oder

Entlassung ausgefallener Beschluß des Staatsrats jedesmal dem Landesherrn zur unmittelbaren Prüfung und Bestätigung vorgelegt werden (§§ 99—101).

### § 3.

## Die Entstehung des preußischen Einheitsstaates.

Die formelle Auflösung des deutschen Reichsverbandes anno 1806 schaffte die letzte Schranke hinweg, welche bisher der Umwandlung des hohenzollernschen Gesamtstaates in einen absoluten Einheitsstaat unter Beseitigung des Staatscharakters der einzelnen Territorien entgegengestanden. Aber erst nachdem die Katastrophe von 1806/07 im Frieden zu Tilsit zu formellem Abschluß gediehen, wurden die einleitenden Schritte hierzu in der Überzeugung unternommen, daß „auf einer recht zweckmäßigen Einrichtung der Grundverfassung des Inneren jetzt die Hoffnung und die künftige Existenz des preußischen Staats beruhe.“ Und vollendet konnte das Werk erst werden, nachdem durch die Befreiungskriege der definitive Friede und eine neue räumliche Umgrenzung der Hohenzollernherrschaft erzielt war. Der erste, der den Gedanken des absoluten preußischen Einheitsstaates präzise aussprach, war Hardenberg in seiner Denkschrift vom September 1807 über die Reorganisation des preußischen Staats:

„Daß man dem Provinzial-Charakter nicht Gewalt anthun und aus Sucht, Alles in eine Form, besonders in eine nicht passende, zu zwingen, nicht überall alle Einrichtungen und Vorschriften auf gleiche Weise geltend machen müsse, damit bin ich vollkommen einverstanden. Doch scheint es mir weise, dem Ganzen einen einzigen National-Charakter aufzuprägen. Die Verwaltung nach Provinzen würde ich diesem nach nicht beibehalten, die Verwaltungsdepartements nach den natürlichen Verhältnissen abteilen und einem jeden eine Kammer vorsetzen. Der ganze Staat heiße künftig Preußen. In diesem Namen fließe der eigentliche Preuße, der Pommer, Brandenburger

zusammen; der König nenne sich bloß König von Preußen und nehme das einfache Wappen davon an, zumal da er so manche alte treue Provinz aus Titel und Wappen wird weglassen müssen.“

Doch blieb auch jetzt von dem Begriff des preußischen Einheitsstaates das Fürstentum Neuenburg als ein selbständiger Staat mit eigener Verfassung, Verwaltung und Gesetzgebung ausgeschlossen; in dieser Beziehung bestand die Form der Personalunion weiter. Ein einheitlicher technischer Name für den preußischen Einheitsstaat kam aber auch jetzt nicht auf; es variierten in dieser Hinsicht selbst offiziell die Bezeichnungen: „der preußische Staat“, „die preußische Monarchie“ oder „Preußen“. Sogar die Gewöhnung an die ältere auf einen Gesamtstaat hindeutende Titulatur „Preußische Staaten“ erlosch nicht ganz, und bis zum 1. Januar 1907 bestand die sonderbar anmutende Antiquität, daß das offizielle Gesetzblatt des preußischen Einheitsstaates (begründet durch Verordnung vom 27. Oktober 1810) die offizielle Bezeichnung „Gesetzsammlung für die preußischen Staaten“ führte. Erst durch einen königlichen Erlaß vom 24. November 1906 ist mit Wirksamkeit vom 1. Januar 1907 die Titulatur „Preußische Gesetzsammlung“ eingeführt worden.

Die Gesetzgebung, welche die Grundlagen für den Bau des preußischen Einheitsstaates schuf, war durch die Anschauungen der beiden führenden Staatsmänner, Stein und Hardenberg, beeinflußt. So sehr beide in ihrer politischen Grundrichtung voneinander abwichen, so läßt sich doch die hier in Rede stehende, von ihnen geleitete Gesetzgebung unbedenklich als die Stein-Hardenbergische zusammenfassen. Denn beider Ausgangspunkt waren bei den von ihnen vorgeschlagenen gesetzgeberischen Maßnahmen die schweren Gebrechen, welche der Verlauf der Katastrophe von 1806/07 an dem Wesen des hohenzollernschen Gesamtstaates ent-



hüllt hatte. Sieht man von der totalen Ungleichheit der geistigen Kräfte der Führung auf preußischer und auf gegnerischer Seite ab, so beruhte das Unglück Preußens wesentlich auf zwei Ursachen: einmal auf der kastenmäßigen Gliederung der preußischen Bevölkerung in die drei Geburtsstände des Adels, der Bürger und Bauern, und zweitens auf der Rückständigkeit des bisherigen Staatsverwaltungssystems, welches insbesondere die weit überwiegende Majorität „der preußischen Nation“ vollständig der Beteiligung an den öffentlichen Angelegenheiten entwöhnt hatte. Nach beiden Richtungen hin galt es bei der Fundamentierung des preußischen Einheitsstaates entsprechende Vorkehrungen zu treffen.

1. Der rechtlichen, im A.L.R. fixierten Unterscheidung und Ungleichheit der drei Geburtsstände bereitete zunächst ein Ende das Edikt vom 9. Oktober 1807 betr. den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigentums, sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner.

Im Eingang erklärt König Friedrich Wilhelm III., „daß es bei der allgemeinen Noth die Uns zu Gebote stehenden Mittel übersteige, jedem einzelnen Hilfe zu verschaffen, und daß es ebensowohl den unerläßlichen Forderungen der Gerechtigkeit, als den Grundsätzen einer wohlgeordneten Staatswirthschaft gemäß sei, Alles zu entfernen, was den Einzelnen bisher hinderte, den Wohlstand zu erlangen, den er nach Maß seiner Kräfte zu erreichen fähig war“. Dementsprechend hieß es im Edikt: „§ 1: Freiheit des Güterverkehrs. Jeder Einwohner Unserer Staaten ist ohne alle Einschränkung in Beziehung auf den Staat zum eigenthümlichen und Pfandbesitz unbeweglicher Grundstücke aller Art, und der Bürger und Bauer nicht bloß zum Besitz bürgerlicher, bäuerlicher und anderer unadliger, sondern auch adliger Grundstücke (berechtigt), ohne daß der eine oder der andere zu irgend einem Gütererwerb einer besondern Erlaubniß bedarf, wengleich, nach wie vor, jede Besitzveränderung den Behörden angezeigt werden muß. Alle Vorzüge, welche bei Gütererbschaften der Adlige vor dem Bürgerlichen hatte, und die bisher durch den persönlichen Stand des Besitzers

begründete Einschränkung und Suspension gewisser gutherrlicher Rechte fallen gänzlich weg.“ „§ 2: Freie Wahl des Gewerbes. Jeder Edelmann ist, ohne allen Nachteil seines Standes, befugt, bürgerliche Gewerbe zu betreiben; und jeder Bürger oder Bauer ist berechtigt, aus dem Bauer- in den Bürger- und aus dem Bürger- in den Bauernstand zu treten.“ Auch die letzten im A.L.R. noch in der Form der Erbuntertänigkeit der Gutsuntertanen beibehaltenen Reste persönlicher Unfreiheit wurden beseitigt. § 12: „Mit dem Martinitage 1810 hört alle Gutsunterthänigkeit in Unseren Staaten auf. Nach dem Martinitage 1810 giebt es nur freie Leute, so wie solches auf den Domänen in allen Unseren Provinzen schon der Fall ist.“ In Wegfall kam insbesondere auch die A.L.R. II 9 § 1 dem Adel beigelegte Aufgabe der „Vertheidigung des Staats“. In Erwägung, daß „die allgemeine Anstrengung Unseres treuen Volks ohne Ausnahme und Unterschied in dem soeben glücklich beendeten Kriege die Befreiung des Vaterlands bewirkt hat, und nur auf solchem Wege die Behauptung dieser Freiheit und der ehrenvolle Standpunkt, den sich Preußen erwarb, fortwährend zu sichern ist“, bestimmte das Gesetz vom 3. September 1814 betr. die allgemeine Verpflichtung zum Kriegsdienst: „§ 1: Jeder Eingeborene, sobald er das 20. Jahr vollendet hat, ist zur Vertheidigung des Vaterlands verpflichtet.“ Gegen den § 35, II 9 A.L.R. richtete sich das Reglement vom 6. August 1808: „Einen Anspruch auf Offizierstellen sollen von nun an in Friedenszeiten nur Kenntnisse und Bildung gewähren, in Kriegszeiten ausgezeichnete Tapferkeit und Überblick. Aus der ganzen Nation können daher alle Individuen, die diese Eigenschaften besitzen, auf die höchsten Ehrenstellen im Militair Anspruch machen. Aller bisher stattgehabte Vorzug des Standes hört beim Militair ganz auf, und jeder ohne Rücksicht auf seine Herkunft hat gleiche Pflichten und gleiche Rechte.“ Hinsichtlich der Zivilämter unterblieb zwar eine analoge Bestimmung. Aber das § 36, II 9 vorbehaltene Auswahlrecht des Landesherrn ermöglichte es hier der einfachen Staatspraxis, das Vorzugsrecht des Adels antiquieren zu lassen.

2. Das Stadtverfassungsrecht des A.L.R. war wegen des subsidiären Charakters des Gesetzbuchs nur in bescheidenem Umfange wirklich geltend geworden. Tatsächlich beruhte die Verfassung der einzelnen Städte in der Hauptsache auf besonderen seit König Friedrich Wilhelm I. ergangenen Verordnungen (sog. rathäuslichen Reglements). Die Hohenzollernabsolutie behandelte die Stadtgemeinden als bloße von der Staatsgewalt zur Erleichterung der Administration angeordnete Abteilungen



der Regierten. Demgemäß führte in den Angelegenheiten der Stadtgemeinde das wirklich entscheidende Wort der Steuerrat — „ein Mann, der laut seines Prüfungszeugnisses oft nicht Regierungsrath werden sollte, aber doch für tauglich galt, 10–12 Bürgerschaften zu regieren“ — und die Kriegs- und Domänenkammer. Das Kämmeri- und Sozietätsvermögen wurde nach Etats verwaltet, die von dem Steuerrat, der Kammer, der Oberrechnungskammer und der Generalkontrolle revidiert und dann von den Landesbehörden vollzogen wurden. Überschreitungen einzelner Etatstitel konnte nur die Staatsbehörde dechargieren. Sämtliche Kämmeri- und Sozietätsrechnungen wurden vom Steuerrat, von der Kammer und der Oberrechnungskammer revidiert. Die Magistrate ergänzten sich in einigen Orten durch eigene Wahl; meist wurden sie höheren Orts ernannt. Die Stellen vieler Bürgermeister, Kämmerer, Ratsherren usw. galten oft für eine bequeme Versorgung invalider Feldwebel und Unteroffiziere, welche ohne Rücksicht auf ihre Fähigkeiten in die Magistrate hineingeschoben wurden. Oft wollte kein rechtlicher und tüchtiger Bürger sich dazu verstehen, den Posten eines Bürgermeisters oder Ratsherrn in einer kleinen Stadt zu übernehmen, weil der Garnisonchef sich herausnehmen durfte, ihn in ein untergeordnetes Verhältnis zu stellen, ihm grobe Vorwürfe zu machen und wohl mitunter auch ihn zu mißhandeln. „Aber der Tag der Prüfung blieb — wie Dahlmann bemerkt — nicht aus, da man inne ward, es sei das Volk an Kraft und Mut verstümmelt, seit man es in seinen wichtigsten Gliedmaßen, den Gemeinden, verstümmelt.“

So erließ Friedrich Wilhelm III. unter den ersten Reformgesetzen des entstehenden preußischen Einheitsstaates „aus Königlicher Macht und Vollkommenheit“ für sämtliche Städte der Monarchie unter radikaler Beseitigung aller entgegenstehenden Bestimmungen die Städteordnung vom 19. November 1808 in der erklärten Absicht, den Bürgergemeinen „eine thätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Theilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten“. Das Ziel der Städteordnung war nach Dahlmanns Wort: „Die Städte sollen selbständig, aber nicht, wie vor Alters, Staat im Staate sein. Darum sollen sie wiedererhalten, wo man ihnen diesen ge-



nommen, ihren Haushalt, sollen abgeben, was des Staats ist, Polizei und Justiz; ihr Gemeinwesen soll nicht länger von unabhängigen Corporationen mit lebenslänglichen, fast erblichen Mitgliedern, aber auch nicht von Staatsbeamten, es soll von Gemeindebeamten, von wechselnden Behörden, deren Wahl von der Bürgerschaft ausgeht, verwaltet werden.“ Dem Staat blieb zwar das Recht der höchsten Aufsicht und Einwirkung, doch beschränkte sich diese im allgemeinen auf Erhaltung der Stadtverfassung, auf die letzte Kontrolle der Verwaltung des Stadtvermögens und auf die Überwachung, daß nichts gegen den Zweck des Staates und gegen die bestehenden Gesetze vorgenommen werde. Die vorgesetzte Behörde der ganzen Stadt war der Magistrat. Die Einwohner zerfielen in Bürger- und Schutzverwandte. Keinem ansässigen, unbescholtenen Mann durfte das Bürgerrecht versagt werden. Jeder, der städtische Gewerbe trieb oder Grundstücke besaß, mußte Bürger werden und alle Bürgerpflichten übernehmen. Die Bürgerschaft wurde in allen Angelegenheiten durch das Kolleg der von den stimmbfähigen Bürgern erwählten Stadtverordneten vertreten, von welchen ein Drittel jährlich ausschied. Die Stadtverordneten wählten die unbesoldeten Magistratspersonen, die Oberbürgermeister, Bürgermeister, Kämmerer aus der Bürgerschaft auf sechs Jahre, die übrigen besoldeten Beamten dagegen auf zwölf Jahre; die Oberbürgermeister bestätigte der König, alle übrigen erwählten Beamten die Regierung. Die eigentliche Verwaltung war dem Magistrat, die Kontrolle den Stadtverordneten zugewiesen. Außerdem gebührte ihnen ein wesentlicher Anteil an allen allgemeinen Beschlüssen und die Bewilligung der Steuern (jedoch mit Rücksicht auf das allgemeine System des Staates) und der Ausgaben. Besonders aber verrät eine bereits moderne konstitutionelle Anschauungsweise der § 110:

„Die Stadtverordneten sind berechtigt, alle diese Angelegenheiten ohne Rücksprache mit der Gemeinde abzumachen. Sie bedürfen dazu weder einer besondern Instruktion oder Vollmacht der Bürgerschaft, noch sind sie verpflichtet, derselben über ihre Beschlüsse Rechenschaft zu geben. Das Gesetz und ihre Wahl sind ihre Vollmacht, ihre Überzeugung und ihre Ansicht vom gemeinen Besten der Stadt ihre Instruktion, ihr Gewissen aber die Behörde, der sie deshalb Rechenschaft zu geben haben. Sie sind im vollsten Sinne Vertreter der ganzen Bürgerschaft, mithin so wenig Vertreter des einzelnen Bezirks, der sie gewählt hat, noch einer Korporation, Zunft usw., zu der sie zufällig gehören.“

3. Bereits in seiner Denkschrift vom April 1806 hatte Stein auf die schweren Schäden hingewiesen, welche auch der Spitze der Verwaltung der Hohenzollernmonarchie in letzter Zeit infolge des überwuchernden Einflusses des Kabinetts, des Sekretariats des Königs, anhafteten.

„Der Monarch selbst lebt in einer gänzlichen Abgeschlossenheit von seinen Ministern; er steht mit ihnen weder in unmittelbarer Geschäftsverbindung, noch in der des Umgangs, noch in der der besonderen Korrespondenz.“ Das Kabinett, eine Behörde ohne „gesetzliches und öffentliches Dasein“ und ohne rechtliche Verantwortungspflicht, sei es, welche verhandle, beschließe, ausfertige, in der Gegenwart des Königs und in dessen Namen; es habe alle Gewalt, die endliche Entscheidung aller Angelegenheiten, die Besetzung aller Stellen an sich gezogen. „Alle Einheit unter den (formell vor der öffentlichen Meinung die Verantwortung tragenden) Ministern selbst ist aufgelöst, da die Resultate aller ihrer gemeinschaftlichen Ueberlegungen, die Gültigkeit ihrer gemeinschaftlichen Beschlüsse von der Zustimmung des Kabinetts abhängt und es auf deren Erhaltung allein ankommt. Diese Abhängigkeit von Subalternen, die das Gefühl ihrer Selbständigkeit zu einem übermüthigen Betragen reizt, kränkt das Ehrgefühl der obersten Staatsbeamten; man schämt sich einer Stelle, deren Schatten man nur besitzt. Der Geist des Dienstgehorsams verliert sich bei den Untergebenen der obersten Vorsteher der Departements, da ihre Ohnmacht bekannt ist, und jeder, der den Götzen des Tages nahe kommen kann, vernachlässigt seine Vorgesetzten.“ Die Rettung vor dem Schicksal, „daß der preußische Staat entweder sich auflöst oder seine Unabhängigkeit

schwindet“, sah Stein allein in der neuen Herstellung „einer unmittelbaren Verbindung zwischen dem König und den obersten Staatsbeamten“ und in der Gliederung der gesamten Staatsverwaltung in fünf große Realressorts mit Einzelministern an der Spitze.

Nachdem die Katastrophe von 1806/07 auch in dieser Beziehung nur zu sehr den Kassandrarauf Steins gerechtfertigt hatte, stellte die Verordnung vom 27. Oktober 1810, über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden, in der Tat an die Spitze der in fünf große Geschäftszweige (Inneres, Finanzen, Justiz, Auswärtiges, Krieg) gegliederten allgemeinen Staatsverwaltung fünf Einzelminister: „Jeder Staatsminister führt die ihm anvertraute Verwaltung selbständig unter unmittelbarer Verantwortlichkeit gegen Uns selbst und verfügt an die ihm untergeordneten Behörden für sich allein“; „jeder muß (aber), insofern ein Gegenstand seiner Verwaltung in den Wirkungskreis anderer Minister einschlägt, mit diesen Rücksprache nehmen und gemeinschaftlich verfahren.“ Der König behielt sich von den Staatsgeschäften nur einige bestimmt aufgeführte Gruppen zur eigenen Definitiventscheidung vor. Der bisherige Kurialstil, nach welchem die oberen Staatsbehörden unmittelbar in des Königs Namen sprachen und angedredet wurden, wurde abgeschafft:

„Unser Name soll nur Gesetzen, Verordnungen und Ausfertigungen vorgesetzt werden, die Wir selbst vollziehen. Der Name, welchen Wir einer jeden (verwaltenden und urtheilenden Behörde) beilegen, reicht hin, Gehorsam und Ehrfurcht zu gebieten. Es versteht sich hiernach von selbst, daß der Königliche Titel auch nur in Eingaben an Uns selbst stattfinden dürfe.“

Durch Verordnung vom 3. November 1817 wurde später aus dem Ministerium des Innern das Departement für Kultus, Unterricht und Medizinalwesen ausgeschieden und einem besonderen Minister der geistlichen, Unterrichts- und Medizinal-Angelegenheiten unterstellt. Freilich war die Selbständigkeit der Einzel-



minister in der ersten Zeit noch sehr eingeengt durch das in der Verordnung vom 27. Oktober 1810 geschaffene Amt des Staatskanzlers. Dem letzteren war unter den Befehlen des Königs „die Oberaufsicht und Kontrolle jeder Verwaltung ohne Ausnahme“ in der Weise anvertraut, „daß er a) Rechenschaft und Auskunft über jeden Gegenstand fordern und in jedem Falle Maßregeln und Anordnungen zu dem Zweck suspendiren kann, um Unsere Befehle darüber einzuholen; b) in außerordentlichen und dringenden Fällen oder wo |Wir ihn besonders dazu beauftragen, zu verfügen befugt ist. Die Behörden müssen alsdann die Anordnungen desselben, wofür er Uns verantwortlich ist, befolgen“. Den mündlichen Vortrag beim König sollten nach der Verordnung vom 27. Oktober 1810 die |Minister einmal wöchentlich in Gegenwart des Staatskanzlers haben. Zur Beratung allgemeiner Gegenstände, desgleichen solcher, wo die Ressorts ineinandergreifen und eine gemeinschaftliche Überlegung erforderlich, schuf die Kabinettsordre vom 3. Juni 1814 überdies die Vereinigung aller Minister unter dem Titel „Staatsministerium“ und unter dem Vorsitz des Staatskanzlers, in dessen durch die Verordnung vom 27. Oktober 1810 regulierte Verhältnisse diese Einrichtung sonst keine Änderung bringen sollte. Endlich behielt die Verordnung vom 27. Oktober 1810 zwar die Institution des Kabinetts bei, berief aber in dasselbe mit dem Recht „beständigen Vortrags“ beim König a) als „ersten und nächsten Rat“ den Staatskanzler selbst; sodann b) einen Geheimen Kabinettsrat und c) in Militärsachen gewisse vom König bestimmte Militärpersonen. „Der Staatskanzler kann den Kabinettsvorträgen beiwohnen, so oft er es nöthig findet oder Uns selbst Vorträge zu machen hat.“ Die Würde des Staatskanzlers bekleidete nur Fürst Hardenberg. Nach seinem Tode (1822) wurde die Stelle nicht wieder besetzt. Bis 1848 bestand seitdem die Einrichtung, daß

ein oder mehrere Staats- und Kabinettsminister ernannt wurden, welche beim König Vortrag in allgemeinen Landesangelegenheiten hatten. Der Geschäftsgang war in der Regel der, daß die Departementsminister in den Angelegenheiten ihres Ressorts schriftlich an den König berichteten, und daß hierauf auf den Vortrag des Kabinettsministers die Entscheidung erfolgte. Einige Minister, namentlich der des Krieges und des Auswärtigen, hatten jedoch regelmäßig persönlichen Vortrag beim König, und wo dieser sonst noch etwa einen Ministerialvortrag für erforderlich hielt, wurden die beteiligten Minister dazu besonders geladen.

4. Nach unten hin teilte die Verordnung vom 30. April 1815, wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden, von dem Grundsatz ausgehend, „jedem Hauptadministrationszweige durch eine richtig abgegrenzte Stellung der Unterbehörden eine größere Thätigkeit zu geben“, „den preußischen Staat in zehn (später acht) Provinzen“, jede Provinz „in zwei oder mehr Regierungsbezirke“, jeden Regierungsbezirk in Kreise, und stellte an die Spitze der Provinz einen Oberpräsidenten, an die Spitze jedes Regierungsbezirks eine kollegial verfaßte Regierung, an die Spitze jedes Kreises einen Landrat. Für die Verwaltung der Justiz sollte ebenfalls in jedem Regierungsbezirk „der Regel nach“ ein Oberlandesgericht bestehen. Die Provinzen des preußischen Einheitsstaates besaßen keinen Staatscharakter mehr, sie waren lediglich räumlich abgegrenzte Staatsverwaltungssprengel und hatten selbst „nur zu einem sehr kleinen Teile eine geschichtliche Basis.“

„Es war — bemerkt H. Simon — kein historischer Grund vorhanden, eine Rheinprovinz zu schaffen, da die einige und achtzig früher und zum großen Theil bis 1803 und 1808 selbständigen Territorien, aus denen sie zusammengesetzt, die verschiedenartigsten Verfassungen und Gesetzgebungen hatten; es war dies vielmehr eine politisch-administrative Maßregel; ebenso bei Westfalen, Sachsen, Preußen.“

Ungeachtet also der Begriff der Provinz im Gegensatz zu Hardenbergs Denkschrift vom September 1807 beibehalten war, durchfloß nur ein staatlicher Blutstrom den preußischen Staatskörper. Die Organisation der Regierungen regelte sodann genauer die Geschäftsinstruktion vom 23. Oktober 1817. Derselben war als Anlage ein Auszug aus der Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei und Finanzbehörden vom 26. Dezember 1808 (§§ 34—48) beigegeben. Die letztere ist insbesondere deshalb denkwürdig, weil sie in dem entstehenden preußischen Einheitsstaat das Prinzip der Trennung von Justiz und Verwaltung proklamierte.

„§ 14: Die den Landes-, Polizei- und Finanzbehörden zeither übertragen gewesene Rechtspflege, geht ohne Ausnahme zu den kompetenten Gerichten über. Die Kammergerichtsdeputationen werden daher aufgehoben, und die Gerichtsbarkeit der Accise- und Zolldirektionen, der Post-, Gestüts-, Lotterie-, Bergwerks- und Hüttenbehörden hört auf. Die kompetenten Gerichte erhalten die ungetheilte Verwaltung des richterlichen Amtes, in Rücksicht sämtlicher Angelegenheiten des Kameral-Ressorts ohne Ausnahme, sie mögen dazu schon gehört haben, oder jetzt erst gelegt werden, es mag dabei auf Entscheidung eines Civilanspruchs, oder einer Contravention ankommen, Fiskus bei der Sache interessirt sein, oder nicht.“ Ferner hatte die Verordnung vom 26. Dezember 1808 geplant, den Regierungskollegien eine Anzahl landständischer Repräsentanten mit vollem Stimmrecht beizugeben, um „die öffentliche Administration mit der Nation in nähere Verbindung zu bringen und den Geschäftsbetrieb mehr zu beleben“. Doch wurde diese Maßnahme, die eine Zeit lang nur in Ostpreußen praktisch wurde, ohne den erhofften Nutzen zu bringen, später nicht wiederholt.

5. Als Grund- und Eckstein des entstehenden preußischen Einheitsstaates behielt man aber trotz aller dieser Neuerungen in der Führung der Staatsgeschäfte die im Grunde unbeschränkte Vollgewalt des Königs bei: „Heilig war mir und bleibe uns — versichert das von Schön entworfene politische Testament Steins vom 24. November 1808 — das Recht und die Gewalt unsers



Königs.“ Das gesetzliche Fundament der Hohenzollernabsolutie bildete der § 1, II 13 A.L.R. in Verbindung mit §§ 5, 6 f. *ibid.* Hiern änderte sich auch nichts zur Zeit des preußischen Einheitsstaates. Bei der territorialen Neugestaltung der Monarchie infolge der Befreiungskriege hatte Friedrich Wilhelm III. in den verschiedenen Einverleibungspatenten gesetzgeberisch verkündet, daß die Einwohner der neuen Gebietsteile „gleich allen übrigen preußischen Unterthanen regiert werden“ sollten. Damit war nach der nachweisbaren Absicht des Herrschers das Rechtsprinzip fixiert, daß das innere Staatsrecht des bisherigen preußischen Staatsverbandes auch für die neu inkorporierten Gebiete an sich Geltung gewinne, und demnächst sprach die Kabinettsordre vom 6. März 1821 (G.S. 30) nochmals den Gedanken gesetzlich aus, daß in der ganzen Monarchie „nur ein inneres Staatsrecht gelten könne“. Nach der Ansicht des „Gesetz-Revisors“ folgte es überhaupt schon aus den ersten Begriffen, daß ein Teil eines fremden Landes, wenn er aus der Landeshoheit des bisherigen Regenten unter die eines anderen Regenten übergehe und mit dem Staat des letzteren vereinigt werde, nicht das bisherige Staatsrecht beibehalten könne. Durch die Erwerbung und Verkündigung der neuen Landeshoheit seien vielmehr die das innere Staatsrecht und insonderheit die landeshoheitlichen Rechte betreffenden Gesetze und Vorschriften des inkorporierenden Staates ohne weiteres, d. h. ohne das Erfordernis neuer besonderer Publikationsakte, in das neue Gebiet übergegangen. Die Folge hiervon war, daß das, was der hohenzollernsche Gesamtstaat an positiven, nicht besonders beseitigten staatsrechtlichen Normen in der letzten Zeit besessen hatte, auch für den ganzen neu umgrenzten Umfang des preußischen Einheitsstaates verbindliche Kraft erlangte. Auch galt das in der Kabinettsordre vom 6. März 1821 nochmals, im

Wege authentischer Deklaration proklamierte Prinzip von der Einheit des inneren preußischen Staatsrechts nicht bloß dem eigentlichen Verfassungsrecht, sondern auch an sich dem Verwaltungsrecht. Freilich erlitt das Prinzip in den Neuerwerbungen, soweit namentlich das Gebiet des Verwaltungsrechts in Frage kam, mancherlei Modifikationen, weil Friedrich Wilhelm III. bisweilen, z. B. schon in den Besitzergreifungspatenten, manchen ganzen Stücken des bisherigen Rechtszustandes die Fortdauer ausdrücklich zugesichert hatte. Insbesondere erhielt sich deshalb in den Rheinlanden aus französischer Zeit ausnahmsweise in Geltung die Gemeinde- und die Justizverfassung, das Zivil-, Kriminal- und Prozeßrecht. Dem Prinzip der Einheit des inneren preußischen Staatsrechts gemäß wurde ohne das Erfordernis spezieller Neupublikation namentlich überall die staatsrechtliche Partie des A.L.R. verbindlich. Ebenso wurden im erweiterten Staatsgebiet verbindlich die staatsrechtlichen Normen, welche nach der Katastrophe von 1806/07, aber vor den neuen Einverleibungen, erlassen waren.

So war es eine den erweiterten Staatsverband angehende Vorschrift, wenn es § 1 Edikt und Hausgesetz vom 17. Dezember 1808 bzw. 6. November 1809 hieß: „Es hat bei den Hausverträgen und Grundgesetzen Unsers Königlich-Hausen, insoweit solche die Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit der Souveränitätsrechte mittelst Anordnung der Primogenitur und des Fideikommisses festsetzen, sein Verbleiben;“ wenn ferner die Verordnung vom 27. Oktober 1810 die Einrichtung der Allgemeinen Gesetzsammlung ins Leben rief und die Verordnung vom 26. März 1811 bzw. Deklaration vom 14. Januar 1813 die Einrichtung der Amtsblätter.

Mit unbezweifelbarer formeller Gesetzeskraft für den ganzen erweiterten Einheitsstaat richtete dann die Verordnung vom 20. März 1817 den Staatsrat ein, unter dem Vorsitz des Staatskanzlers, als des Königs „höchste berathende Behörde“, ohne allen Anteil an der Verwaltung. Die beratende Tätigkeit des Staatsrats sollte

namentlich bei der vom König in der Verordnung vom 27. Oktober 1810, über die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden, für sich vorbehaltenen Gesetzgebung Platz greifen, d. h. wenn es galt, neues Recht zu schaffen oder an den bestehenden Gesetzen eine Aufhebung, Abänderung oder authentische Deklaration vorzunehmen. Demzufolge war eben nach der Verordnung vom 27. Oktober 1810 den Ministern allgemein die Ermächtigung zur Rechtsnormierung *intra legem* verblieben. Doch hing die Heranziehung des Staatsrats bei der Gesetzgebung des Königs jedesmal von dessen freiem Belieben ab; stets gebührte dem König auch „die Sanktion“.

Der bloßen Form nach unterschied man damals folgende Arten landesherrlicher Gesetzgebungsakte: „Gesetze wurden erlassen auf den Antrag des Staatsministeriums nach erforderlichem Gutachten des Staatsrats; Verordnungen auf jenen Antrag ohne Gutachten des Staatsrats, manchmal jedoch nach erforderlichem Gutachten einer Kommission des Staatsrats; Kabinettsordres auch ohne jenen Antrag und ohne jenes oder dieses Gutachten, an das Staatsministerium oder an einzelne Staatsminister.“ Die Gesetzespublikation erfolgte nach den damals geltenden Normen (V. vom 27. Oktober 1810, V. vom 28. März 1811 bzw. Dekl. vom 14. Januar 1813 und V. vom 9. Juni 1819, K.O. vom 24. Juli 1826) in der Weise: a) daß Gesetze, welche ein Regierungsdepartement oder einzelne Klassen der Bewohner eines Departements oder die Bewohnerschaft mehrerer Kreise oder Örter betrafen, in dem Amtsblatt der betreffenden Regierung bekannt gemacht werden mußten; b) daß Gesetze, welche mehr als ein einzelnes Regierungsdepartement betrafen, in der Gesetzsammlung zum Abdruck kamen, aber erst verbindlich wurden, wenn sie in den einzelnen Amtsblättern der Monarchie nach Titel, Datum und Nummer in der Gesetzsammlung angezeigt waren. Die Kabinettsordre vom 24. Juli 1826 stellte auch fest, daß ein Gesetz selbst ohne förmliche Einverleibung in die Gesetzsammlung durch bloßen Abdruck in sämtlichen Amtsblättern der Monarchie für alle Untertanen verbindend werde. Für reine Lokalgesetze des Königs war die Publikation im Amtsblatte nicht vorgeschrieben; es fehlte hierüber überhaupt eine allgemeine Norm. Erst das Gesetz vom 3. April 1846 § 1



bestimmte durchweg: „Landesherrliche Erlasse, welche Gesetzeskraft erhalten sollen, erlangen dieselbe nur durch die Aufnahme in die Gesetzsammlung ohne Unterschied, ob sie für die ganze Monarchie oder für einen Teil derselben bestimmt sind.“ Indessen waren vor dem wirklichen Übergang Preußens zum konstitutionellen Systeme alle generellen Publikationsvorschriften dem König als absolutem Gesetzgeber gegenüber nicht schlechthin zwingend. Der König konnte in jedem ihm passenden Einzelfalle für einen Rechtsetzungsakt einen besonderen Publikationsmodus wählen. Selbst § 1 Gesetz vom 3. April 1846 hatte daher zunächst nur die Bedeutung eines mit speziell angeordneten Ausnahmen verträglichen Prinzips.

6. Trotzdem Steins politisches Testament vom 24. November 1808 dem Hohenzollernkönig auch im preußischen Einheitsstaat die „unumschränkte“, „höchste“ Gewalt reservieren wollte, sprach es bereits offen den Plan „einer allgemeinen Nationalrepräsentation“ aus, um „der höchsten Gewalt ein Mittel zu geben, wodurch sie die Wünsche des Volks kennen lernen und ihren Bestimmungen Leben geben kann“. Der Gedanke war, daß dem König allein das jus der Staatsgewalt verbleiben, aber derselbe quoad exercitium durch ein beratendes Votum einer solchen Nationalrepräsentation beschränkt werden sollte.

In der Kabinettsordre vom 10. Juni 1809 erklärte der König selbst seine Absicht, neben sich „nicht Repräsentanten der einzelnen Stände, sondern Repräsentanten des Landes zu haben, die sich über das einzelne Interesse des Standes, dem ihr Individuum angehört, hinwegzusetzen wissen, wenn von dem Wohle des Ganzen die Rede ist“.

Am 22. Mai 1815 erging auch mit Gesetzeskraft die Verordnung über die zu bildende Repräsentation des Volkes, welche zugleich eine schriftliche Verfassungs-urkunde des preußischen Reichs in Aussicht stellte. Es sollten einerseits Provinzialstände in zeitgemäßer Gestaltung geschaffen, andererseits aus den Provinzialständen die Versammlung der Landesrepräsentanten mit dem Sitz in Berlin gewählt werden. „Die Wirk-

samkeit der Landesrepräsentanten erstreckt sich auf die Berathung über alle Gegenstände der Gesetzgebung, welche die persönlichen und Eigenthumsrechte der Staatsbürger mit Einschluß der Besteuerung betreffen“ (§ 4). Die 1819 mit den Karlsbader Konferenzen einsetzende Reaktion hintertrieb indessen die volle Durchführung der Verordnung vom 22. Mai 1815. In dem Gesetz vom 5. Juni 1823 ordnete der König nur „Provinzialstände im Geiste der älteren deutschen Verfassung, wie solche die Eigenthümlichkeit des Staats und das wahre Bedürfniß der Zeit erfordern“, an. Die weitere Bestimmung, „wann eine Zusammenberufung der allgemeinen Landstände erforderlich sein wird, und wie sie dann aus den Provinzialständen hervorgehen sollen“, blieb der landesväterlichen Fürsorge vorbehalten. „Die Provinzialstände sind das gesetzmäßige Organ der verschiedenen Stände Unserer getreuen Unterthanen in jeder Provinz. Dieser Bestimmung gemäß werden Wir 1) die Gesetzentwürfe, welche allein die Provinz angehen, zur Berathung an sie gelangen, ihnen auch 2) solange keine allgemeine ständische Versammlungen stattfinden, die Entwürfe solcher allgemeiner Gesetze, welche Veränderungen in Personen- und Eigenthumsrechten und in den Steuern zum Gegenstande haben, soweit sie die Provinz betreffen, zur Berathung vorlegen lassen“ (§ 3). Auf Grund des Gesetzes vom 5. Juni 1823 riefen acht Spezialgesetze in den Jahren 1823 und 1824 die Provinzialstände für die einzelnen Provinzen der Monarchie ins Leben. Die Provinzialstände waren nicht mehr zur Repräsentation von Geburtsständen, sondern der Berufsstände der preußischen Bevölkerung bestimmt: nämlich des „Standes der Ritterschaft“, des „Standes der Städte“, des „Standes der Landgemeinden“. Streng wurde auch das Prinzip festgehalten, daß jeder Stand nur durch Abgeordnete vertreten werden könne, „die ihren Berufs- und Lebens-

verhältnissen nach diesem Stande auch wirklich angehören“. Das bloß beratende Votum, welches den Ständen sowohl nach der Verordnung vom 22. Mai 1815 wie nach der Gesetzgebung von 1823/24 nur zustand, hob indessen, wenn es auch „gewiß als eine sehr bedeutende Prærogative“ erklärt ward, das Recht des Königs als des im Grunde absoluten Gesetzgebers nicht auf; dem Herrscher blieb in jedem Falle in voller Freiheit „die Sanktion“.

Weder in der Verordnung vom 22. Mai 1815 noch in dem Gesetz vom 5. Juni 1823 bedeutete aber die Klausel von den „Personen- und Eigentumsrechte“ betreffenden Gesetzen eine Definition des Gesetzesbegriffs des preußischen Einheitsstaates. Der Gesetzesbegriff des preußischen Einheitsstaates blieb derselbe wie im A.L.R. Der Anteil, welcher dem ständischen Element nach der Verordnung vom 22. Mai 1815 und dem Gesetz vom 5. Juni 1823 an der Gesetzgebung zustehen sollte, bezog sich nur auf die Gesetzgebung, welche bloß die gewöhnliche Untertanenschaft als solche anging. Insbesondere blieb dem ständischen Element zunächst noch die Teilnahme an der gesetzgeberischen Ordnung der Materie der Behördenorganisation versagt.

Eine Fortentwicklung der ständischen Verfassung brachte erst die Regierung Friedrich Wilhelms IV. Derselbe berief, um dem „Mangel an Einheitspunkten des ständischen Lebens“ seiner Monarchie abzuhelfen einerseits 1842 die gebildeten provinzialständischen Ausschüsse zu vereinigter Tagung mit beratendem Votum nach Berlin, andererseits schuf er durch seine Gesetzgebung vom Februar 1847 die Institution des Vereinigten Landtags, zu dessen Gunsten er die königliche Machtvollkommenheit sogar auf dem Gebiete der Besteuerung und der Staatsanleihen durch ein ständisches, „im Wesen Deutscher Verfassung begründetes“ Konsensrecht „über die Zusagen König Friedrich Wilhelms III. hinaus“ einschränkte. Doch bildete dies Konsensrecht im Ganzen der damaligen preußischen Staatsrechtsordnung nur die Ausnahme, welche die Regel bekräftigt. Im Grunde



blieb der Wille der Krone doch noch der „ungebundene“ und zu einseitigen, im Namen des preußischen Einheitsstaates sich äußernden Beliebungen berechtigt.

## § 4.

### **Der preußische Einheitsstaat als konstitutionelle Monarchie.**

In seiner Thronrede vor dem I. V.L.T. vom 11. April 1847 kennzeichnete Friedrich Wilhelm IV. das Wesen der bisherigen ständischen Verfassung seiner Monarchie folgendermaßen:

„Sie, meine Herren, sind deutsche Stände im alt-hergebrachten Wortsinn, d. h. vor allem und wesentlich Vertreter und Wahrer der eigenen Rechte, der Rechte der Stände, deren Vertrauen den bei weitem größten Theil dieser Versammlung entsendet. Nächstdem aber haben Sie die Rechte zu üben, welche Ihnen die Krone zuerkannt hat. Sie haben ferner der Krone den Rath gewissenhaft zu ertheilen, den dieselbe von Ihnen fordert. Endlich steht es Ihnen frei, Bitten und Beschwerden, Ihrem Wirkungskreise, Ihrem Gesichtskreise entnommen, aber nach reiflicher Ueberlegung an den Thron zu bringen. Das ist aber Ihr Beruf nicht: ‚Meinungen zu repräsentiren‘, Zeit- und Schulmeinungen zur Geltung bringen zu sollen. Ich (würde) Sie nicht hierher gerufen haben, wenn Ich den geringsten Zweifel hegte, daß Sie ein Gelüst hätten nach der Rolle sogenannter Volksrepräsentanten.“ Für sich selbst nahm Friedrich Wilhelm IV. die „ganze Freiheit der Königlichen Machtvollkommenheit“ in Anspruch und betonte, daß er „als Erbe einer ungeschwächten Krone“ dieselbe seinen Nachfolgern „ungeschwächt bewahren“ müsse. In Preußen müsse die Krone „nach dem Gesetze Gottes und des Landes und nach eigener freier Bestimmung herrschen, aber nicht nach dem Willen von Majoritäten, wenn Preußen nicht bald ein leerer Klang in Europa werden soll“. „Mein Volk will nicht das Mitregieren von Repräsentanten, die Schwächung der Hoheit, die Theilung der Souveränität, das Brechen der Vollgewalt seiner Könige, die ihm seine Geschichte, seine Freiheit, seinen Wohlstand begründet.“ „Es ist Gottes Wohlgefallen gewesen, Preußen durch das Schwert großzumachen, durch das Schwert des Kriegs

nach außen, durch das Schwert des Geistes nach innen. Wie im Feldlager ohne die allerdringendste Gefahr und größte Torheit nur Ein Wille gebieten darf, so können dieses Landes Geschicke, soll es nicht augenblicklich von seiner Höhe fallen, nur von Einem Willen geleitet werden.“ Andere Länder möchten auf dem Wege gemachter und gegebener Konstitutionen ihr Glück finden. Aber keiner Macht der Erde werde es gelingen, ihn zu bewegen, „das natürliche, gerade in Preußen durch seine innere Wahrheit so mächtig machende Verhältniß zwischen Fürst und Volk in ein conventionelles, constitutionelles zu wandeln“. „Ich werde es nun und nimmermehr zugeben, daß sich zwischen unseren Herr Gott im Himmel und dieses Land ein beschriebenes Blatt gleichsam als eine zweite Vorsehung eindränge, um uns mit seinen Paragraphen zu regieren und durch sie die alte heilige Treue zu ersetzen.“

Mit diesen staatsrechtlichen Anschauungen setzte sich Friedrich Wilhelm IV. in einen diametralen Gegensatz zu einem sehr großen Teil des preußischen Volkes, der den in einer ganzen Reihe deutscher Staaten bereits verwirklichten Forderungen des modernen Konstitutionalismus zuneigte und insbesondere aus der nicht für vollständig ausgeführt erachteten Verordnung vom 22. Mai 1815 sogar einen rechtlichen Anspruch der Nation auf eine förmliche Verfassungsurkunde des preußischen Einheitsstaates herleiten zu dürfen vermeinte. Den Aufbau des V.L.T. auf den drei Berufsständen der Bevölkerung hielt man nicht mehr für zeitgemäß, und ebensowenig Geschmack konnte man den Anschauungen Friedrich Wilhelms IV. über das Gottesgnadentum seiner Krone abgewinnen. Nach Friedrich Wilhelms IV. höchstpersönlicher Ansicht war der Träger der Hohenzollernkrone sogar der unmittelbar vom persönlichen Gott der Christen eingesetzte, übermenschliche Pro-Deus, er war als „Gesalbter des Herrn“ mit übermenschlichen Eingebungen begnadet und im letzten Grunde des Rats der lediglich Menscheneinsicht repräsentierenden Minister gar nicht bedürftig, vielmehr zur Forderung blinden Gehorsams berechtigt. Die dem

modernen Konstitutionalismus zuneigende Richtung verstärkte sich in wenigen Monaten so sehr, daß sie die bei weitem überwiegende Majorität des Preußenvolks für sich gewann, und angesichts der Nachwirkungen der Pariser Februarrevolution von 1848 verstand sich Friedrich Wilhelm IV. selbst in den letzten Märztagen zu der offenen und wiederholten Verheißung „einer konstitutionellen Verfassung auf den breitesten Grundlagen“ mit „einer auf Urwahlen begründeten, alle Interessen des Volks ohne Unterschied des religiösen Glaubensbekenntnisses umfassenden Vertretung“. Aus der Mitte der Bevölkerung sprach als das dermalige „gesetzmäßige Organ des Landes“ der II. V.L.T. in seiner Adresse vom 2. April 1848 das Anerkenntnis aus, „daß die konstitutionelle Monarchie auf der breitesten Grundlage von nun an die Staatsform Preußens sein wird“, allerdings unter Wahrung des Hohenzollernkönigtums:

„Das Volk will, indem es sich zur Freiheit erhebt, nicht brechen mit seiner Geschichte; es ehrt das Königtum, unter welchem Preußen groß geworden ist, es sieht in der konstitutionellen Monarchie die sicherste Gewähr der Freiheit, der öffentlichen Wohlfahrt, der Einheit Preußens.“

Dem bisher auch die Staatsrechtsordnung des preußischen Einheitsstaates beherrschenden Prinzip der absoluten Monarchie war damit allseitig die Ablösung angekündigt. Indessen bestand die Staatsregierung darauf, daß der Übergang Preußens von der absoluten zur konstitutionellen Monarchie unter Wahrung der Rechtskontinuität in den gesetzmäßigen Formen der bisherigen Staatsrechtsordnung vor sich gehe. Die Anschauung, daß durch die Berliner Märzereignisse von 1848 „der Staat und die Staatsgewalt ihre rechtliche Begründung verloren, daß ein Umsturz der bestehenden Gewalt stattgefunden habe“, wurde von der



Staatsregierung nicht akzeptiert, vielmehr der Weg festgehalten, „aus der bestehenden Verfassung heraus mit den gesetzlichen Mitteln, die sie darbot, in die neue Verfassung überzugehen, ohne das Band abzuschneiden, welches das Alte an das Neue knüpft“<sup>1)</sup>. Gemäß „diesem unbestreitbar richtigen Weg“ blieb man trotz entgegenstehender Stimmen aus dem Volke<sup>2)</sup> bei der Einberufung des II. V.L.T., welcher nach der Gesetzgebung von 1847 (§ 12, V. vom 3. Febr. 1847) ein Recht des Beirats bei nicht bloß die Verfassung einer einzelnen Provinz betreffenden Änderungen der ständischen Verfassung „ausschließend“ besaß. Die Tagung des II. V.L.T. bot Gelegenheit, die bisher einseitigen politischen Verheißungen Friedrich Wilhelms IV. in die Form eines regelrechten Gesetzes umzugießen.

Mit Bezug auf den Entwurf der sogenannten Grundlagenverordnung äußerte der Landtagskommissar: „Der Zweck der Vorlage ist vorzüglich der, in der Zwischenzeit von jetzt bis zum Dasein einer volksvertretenden Versammlung mit legislativen Befugnissen die angegebenen Punkte gemäß der gegenwärtig bestehenden Verfassung gesetzlich festzustellen, und auch deshalb hat es als wünschenswerth anerkannt werden müssen, weil häufig eingewendet wurde, daß nur Verheißungen gegeben seien für den künftigen Erlaß von Gesetzen. Diese Einwendung würde durch den gegebenen Beirath des Landtags beseitigt, es würden alsdann die Verheißungen in förmlich verfassungsmäßige Gesetze umgewandelt werden, und dieses Verfahren erachten wir für die Beruhigung des Landes nützlich.“

Die „nach Anhörung“ und Zustimmung des II. V.L.T. verabschiedete Verordnung über einige Grundlagen der künftigen preußischen Verfassung vom 6. April 1848 garantierte außer der allgemeinen Gewährung von Preß-

<sup>1)</sup> Vgl. Ministerpräsident Camphausen, Sten. Ber. der N. V. I S. 92, 158.

<sup>2)</sup> S. des Königs Bescheide an die Deputationen aus Breslau-Liegnitz und den rheinischen Städten. Min.Bl. f. d. inn. V. 1848, S. 84, 85.

Versammlungs- und Vereinsfreiheit fortan die Unabhängigkeit der Ausübung staatsbürgerlicher Rechte von dem religiösen Glaubensbekenntnis (§ 5) und „den künftigen Vertretern des Volks jedenfalls die Zustimmung zu allen Gesetzen, sowie zur Festsetzung des Staatshaushaltsetats und das Steuerbewilligungsrecht“ (§ 6). Außerdem erging „nach Anhörung“ und Zustimmung des II. V.L.T. das Wahlgesetz, für die zur Vereinbarung der preußischen Staatsverfassung zu berufende Versammlung, vom 8. April 1848, welches auf Grund allgemeiner gleichmäßiger Bezirkswahlen, doch mit indirektem Wahlmodus die Bildung „einer wirklichen Repräsentation des Volks“ — „bestimmt, sich mit der Krone über Inhalt und Form der dem Preußenvolk verheißenen freien Verfassung zu vereinbaren“, aber „der Natur ihrer vorübergehenden Aufgabe nach eine Theilung in Kammern nicht zulassend“ — anordnete.

§ 13: „Die auf Grund des gegenwärtigen Gesetzes zusammentretende Versammlung ist dazu berufen, die künftige Staatsverfassung durch Vereinbarung mit der Krone festzustellen, und die seitherigen reichsständischen Befugnisse, namentlich in Bezug auf die Bewilligung von Steuern und Staatsanleihen, für die Dauer ihrer Versammlung interimistisch auszuüben.“

Das hiermit gesetzmäßig anerkannte Verfassungsvereinbarungs-Prinzip blieb auch zunächst die Grundlage für das weitere Verfahren der Staatsregierung. Trotz gefährlicher Demonstrationen, welche die Regierung vermögen wollten, „das Wahlgesetz aus eigener Machtvollkommenheit zu verändern, namentlich das indirekte Wahlsystem in das direkte zu verwandeln“, ließ sich die Regierung nicht vom Pfade „der Gesetzlichkeit“ zu einem derartigen „diktatorischen“ Eingreifen abdrängen. „Wie das Wahlgesetz rechtlich bestand, kam es auch thatsächlich zur Ausführung“: am 22. Mai 1848 trat die sogenannte Nationalversammlung in Berlin zusammen. Über die Rechtsstellung derselben ergab

sich aber alsbald eine bedeutungsvolle Meinungsverschiedenheit zwischen der Staatsregierung und großen Teilen der Versammlung und des Volkes. Das Ministerium Camphausen hatte zwar getreu dem Prinzip „einer wahren constitutionellen Verfassung“, und um sich „als Schild vor die Dynastie zu stellen“, bereits „am 30. März aus freiem Antriebe sich für alle seine Handlungen der künftigen Volksvertretung und denjenigen Gesetzen, welche mit ihr erlassen werden würden, verantwortlich erklärt“<sup>1)</sup>. Doch wahrte es weiter den Fundamentalsatz, daß der König weder durch die politischen Ereignisse seit dem März noch insbesondere durch das Vereinbarungsprinzip des Gesetzes vom 8. April 1848 die Alleinträgerschaft der Staatsgewalt, des Souveränitätsrechts und namentlich des Gesetzgebungsrechts, eingebüßt habe. Nach Ansicht der Staatsregierung hatte sich die Verfassungsvereinbarung, zu welcher die N.V. neben der Krone berufen war, nur auf dem Gebiete des exercitium der quoad jus allein dem König verbleibenden Gesetzgebungsfunktion zu bewegen: das Vereinbarungsrecht war nur ein Recht der Zustimmung bei Formulierung des Verfassungstextes, an Stelle des bloßen Beirats des V.L.T. bei Veränderungen der allgemeinen ständischen Verfassung. Unentwegt hielt man daher an dem „monarchischen Prinzip“ und an „dem die Monarchie rettenden Grundsatz“ fest, „daß der Monarch sich nicht unter eine constituirende Versammlung zu beugen hat“<sup>2)</sup>.

In diesem Sinne bemerkte auch Abg. v. Daniels am 9. Juni 1848 in der N.V.: „Die Form unserer Wirksamkeit kann nur bestehen in Beschlüssen, welche unter der Sanction des Königs die künftige Verfassung des Staats feststellen und in gleicher Weise Gesetze zu schaffen, welche das Wohl des Landes vollenden sollen.“

1) Min. Bl. f. d. inn. V. S. 86.

2) Wolff, Berliner Revolutionschronik III, S. 537 f.



Während die Staatsregierung auch die königliche Verheißung einer konstitutionellen Verfassung „auf den breitesten Grundlagen“ auf die ins Allgemeine, ohne Rücksicht auf einen Zensus, gehende Gestaltung des Wahlrechts bezog<sup>1)</sup>, verstand man vielfach im Volk<sup>2)</sup>, wie in der N.V. selbst<sup>3)</sup>, darunter die Zusicherung, daß die preußische Staatsrechtsordnung in Zukunft auf dem „demokratischen Prinzip“, der Nationalsoveränität<sup>4)</sup>, basieren werde, und andererseits deutete man gerade das Vereinbarungsprinzip des Wahlgesetzes vom 8. April dahin, daß nunmehr beide, die Krone und die N.V., zu an sich gleichgestellten, ausübenden Faktoren des Souveränitätsrechts des Volkes geworden seien. Demgemäß bestritt man auch der Krone das Recht, die N.V. einseitig zu entlassen, bevor dieselbe ihrer Aufgabe der Verfassungs-Feststellung nachgekommen sei; ja man wollte in dem kommenden „Staatsgrundgesetz“<sup>5)</sup> dem König nur ein suspensives Veto bei der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt zugestehen. Aus § 11 Wahlgesetz vom 8. April: „Die Prüfung der Richtigkeit der Wahl ist Sache der künftigen Versammlung“ folgerte man auch, daß „hierin das ausschließliche Recht der N.V., ihre inneren Rechte und Angelegenheiten selbst und allein zu bestimmen, ohne Vorbehalt anerkannt worden“<sup>6)</sup>. Namens der Staats-

---

1) Sten. Ber. der N.V. S. 1606; Graf Helldorff bei Rauer, Verhandlungen 1848, S. 763.

2) Vgl. v. Roenne, Kritische Bemerkungen 1848, S. 1 f., 6, 20; Temme, Rechtliches Bedenken 1848, S. 10 f.; Wolff III, S. 396 f.

3) Vgl. Sten. Ber. S. 1603 f.

4) Die Nation hierbei unter Einschluß des Königs begriffen. Abeken, Mirabeau 1848, S. 15.

5) Vgl. Präs. Milde am 26. Mai 1848 und Abg. Otto am 30. Mai 1848, Sten. Ber. S. 26, 52.

6) Temme, Einberufung von Stellvertretern nach Brandenburg 1848, S. 9 f.

regierung erklärte indessen später auch Ministerpräsident v. Pfuel in der N.V. (16. Okt. 1848, S. 1604):

„Das Amendement Maetze-Jung muß nothwendig zu der Folgerung führen, als habe die Krone nicht das Recht, Beschlüsse der Versammlung über die Verfassungsfrage anzunehmen oder nicht anzunehmen. Gegen eine solche Folgerung muß sich die Regierung auf das Entschiedenste verwahren. Die Versammlung beschließt, und die Krone erwägt, ob sie die Beschlüsse der Versammlung annehmen oder nicht annehmen will. Das ist das Recht der Krone, und auf dieses Recht gründet sich die Vereinbarung der Verfassung, zu welcher die Versammlung berufen ist.“ Ebenso ließ auch z. B. eine königliche Botschaft vom 12. Oktober 1848 den Entwurf eines Gesetzes über die Abschaffung der Todesstrafe an die N.V. zur nochmaligen Prüfung zurückgehen, „bevor Wir demselben Unsere Sanction ertheilen“ (St.B. 1538).

Es kann für den objektiv nachprüfenden Juristen der Gegenwart kein Zweifel darüber bestehen, daß nach den in Frage kommenden staatsrechtlichen Normen, insbesondere auch nach dem Wahlgesetz vom 8. April 1848, allein der Standpunkt der Staatsregierung der juristisch korrekte und konsequente war. Das Gesetz vom 8. April 1848, ein aus dem rechtlich freien Gesetzgebungswillen des Königs hervorgegangener Akt, war allein die Rechtsgrundlage der N.V. und involvierte durchaus keine gleichmäßige Teilung der gesetzgebenden Gewalt zwischen Königtum und Volksvertretung. Die Übertragung der interimistischen Ausübung der seitherigen reichsständischen Befugnisse (§ 13) auf die N.V. verlieh derselben in Sachen der Gesetzgebung an sich nur ein beratendes Votum in dem gleichen Umfang, wie es dem V.L.T. nach dem Rechtsstande von 1847 zugekommen, und der positiven Zustimmung der N.V. bedurfte der König nur für die Erledigung der Verfassungsfrage, bei Aufnahme eines neuen Staatsdarlehns, bei Einführung neuer und bei Erhöhung der bestehenden Steuern. In jedem Fall aber besaß der König allein die Erteilung des Gesetzesbefehls, die

Sanktion. Ihre Rechtsanschauung über die der Krone auch nach Annahme des konstitutionellen Systems gebührende Stellung wahrte die Staatsregierung auch in ihrem „Entwurf eines Verfassungsgesetzes für den preuß. Staat“ vom 20. Mai 1848. Obwohl für die Fassung der einzelnen Artikel der Wortlaut der belgischen Konstitution vom 7. Februar 1831 stark vorbildlich war, knüpfte man doch der Sache nach an die bisherigen staatsrechtlichen Hauptgrundsätze des preußischen Einheitsstaates an und gab den Bestimmungen des geplanten Verfassungsgesetzes nur die Bedeutung von zeitgemäßen, die Seite der Ausübung der Staatsfunktionen berührenden Modifikationen der bisherigen, die Emanation des Staatswillens fundamental regulierenden Rechtsvorschriften, wie solche namentlich in II 13 A.L.R. enthalten waren.

Den Kern der belgischen Konstitution vom 7. Febr. 1831 bildet Tit. III Des pouvoirs. Hierselbst steht an der Spitze der a. 25: Tous les pouvoirs émanent de la nation, und die folgenden a. 26—30 bezeichnen in dem König, dem Senat, der Repräsentantenkammer und den Gerichten die verschiedenen Organe, welche nur zur Ausübung der drei an sich beim souveränen Volk ruhenden Gewalten (législatif, exécutif, judiciaire) berufen sind. Dem belgischen König steht überhaupt nur ein Aggregat beschränkter Befugnisse zu (les pouvoirs constitutionnels du roi), von welchen es a. 78 heißt: le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la constitution et les lois particulières portées en vertu de la constitution même. „Vom Thron“ kann ein neuer König erst dann Besitz ergreifen, wenn er im Schoße beider hier mit dem Selbstversammlungsrecht ausgestatteten Kammern den Eid auf la constitution et les lois du peuple belge geleistet hat (a. 80); à dater de la mort du roi et jusqu'à la prestation du serment de son successeur au trône ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du roi sont exercés, au nom du peuple belge, par les ministres réunis en conseil, et sous leur responsabilité (a. 79). Hinsichtlich der Ausübung des Gesetzgebungsrechts erscheinen König, Senat und Repräsentantenkammer als im Grunde gleichberechtigte trois branches du pouvoir législatif (a. 27). Daher hat der König auch neben beiden Kammern das Recht der posi-



tiven Zustimmung (technisch sanction a. 69), nicht bloß ein negatives Vetorecht bei den lois du peuple belge; außerdem au roi appartient le pouvoir exécutif tel qu'il est réglé par la constitution (a. 29). Die Ausübung der richterlichen Gewalt par les cours et tribunaux erfolgt „au nom de la nation“; nur die der Exekutive begrifflich zugerechnete Vollstreckung der arrêts et jugements erfolgt au nom du roi (a. 30).

Da Belgien als eine staatliche Neubildung erst in seiner Konstitution die ihm notwendige endgültige, rechtliche Organisation erhielt, konnte die belgische Verfassung in der Tat nicht einer bestimmten Erklärung über den spezifischen Sitz der belgischen Staatsgewalt, wie sie a. 25 gibt, entbehren. Dagegen war in dem bereits vorhandenen, monarchisch verfaßten preußischen Einheitsstaat, in dem nur die Spielart der absoluten Monarchie der der konstitutionellen Monarchie weichen sollte, bei Erlaß einer Verfassungsurkunde ein anderes Verfahren möglich. Der Regierungsverfassungsentwurf vom 20. Mai 1848 nahm einen dem tit. III belg. Konst. des pouvoirs analogen Abschnitt samt der Anerkennung der Volkssouveränität, sowie des bloß aggregatartigen Charakters der königlichen Befugnisse gar nicht auf, setzte vielmehr kraft logischer Notwendigkeit stillschweigend die bisher für den gesamten Einheitsstaat zur Geltung gekommenen Sätze des A.L.R. über die ausschließliche Repräsentation der Staatsgewalt und insbesondere der in dieser liegenden Funktionen der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung durch den Hohenzollernkönig als weiter fortdauernd voraus. Die eigentliche Fundamentalbasis für das von der Staatsregierung zunächst projektierte Verfassungsgesetz war daher die Rechtsnorm des § 1, II 13 A.L.R., in welcher „das monarchische Prinzip“ des preußischen Einheitsstaates bereits in gesetzlicher Fixierung vorlag. Ebenso blieben unberührt die das jus der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung ausschließlich dem

König zuweisenden Normen der §§ 6, 7, II 13 bzw. § 18, II 17 bzw. §§ 2, 3, II 13 A.L.R. Nur quoad exercitium Modifikationen dieser Rechtsvorschriften für die anbrechende konstitutionelle Zeit festsetzend, sagten:

§ 36: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und zwei Kammern ausgeübt; die Uebereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich.“ § 62: „Die richterliche Gewalt wird im Namen des Königs durch die Gerichte ausgeübt.“ § 21: „Dem König allein steht die vollziehende Gewalt zu.“

Die dem Regierungsverfassungsentwurf unzweifelhaft innewohnende Tendenz, die Grundlagen der bisherigen preußischen Staatsrechtsordnung nicht an sich zu verleugnen, verrät auch in formeller Hinsicht der fehlende kodifikatorische Zuschnitt. Nicht nur, daß an einer Reihe von Stellen ausdrücklich auf die Fortdauer besonders genannter gesetzlicher Bestimmungen der bisherigen Rechtsordnung hingewiesen ward (vgl. §§ 29, 32, 80), sondern der § 83 normierte auch die positive *clausula generalis*:

„Alle durch das gegenwärtige Verfassungsgesetz nicht berührten Gesetze und Rechtsnormen bleiben in voller Kraft.“

Die Rechtskontinuität speziell hinsichtlich der Thronfolgefrage kennzeichnete gut § 29:

„Die Krone ist, den Königlichen Hausgesetzen gemäß, erblich in dem Mannstamm des Königlichen Hauses nach dem Recht der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge.“

Wesentlich anders war nun freilich die Struktur, welche der darauf von der Verfassungskommission der N.V. ausgearbeitete „Entwurf der Verfassungsurkunde für den preußischen Staat“ der konstitutionellen Monarchie geben wollte. Dieser Verfassungsentwurf suchte überhaupt grundsätzlich mit den bisherigen staatsrechtlichen Grundlagen des preußischen Einheitsstaates zu

brechen und sich selbst als eine vollkommen neue Basis der konstitutionellen Monarchie in Preußen zu konstituieren.

Unverkennbar erstrebte er einen kodifikatorischen Zuschnitt. Der ausdrückliche Hinweis auf die Fortdauer gewisser spezialgesetzlicher Bestimmungen der absoluten Zeit, welcher an manchen Stellen des Regierungsverfassungsentwurfs noch beliebt worden, wurde in dem Entwurf der Verfassungskommission ausgemerzt (vgl. Art. 50). Sogar die Folge in die „Königliche Gewalt“ regelte der Art. 38 „selbständig nach dem bestehenden Fürstenrecht“ ohne die vom Regierungsverfassungsentwurf gebrauchte Klausel „den Königlichen Hausgesetzen gemäß“ (§ 29), und die Motive meinten: „Es war das letztere um so unbedenklicher, als für die Fälle der Minderjährigkeit und der anderweiten Behinderung des Königs ohnehin positive Festsetzungen in der Verfassungsurkunde nicht zu umgehen waren, mithin die Hausgesetze als solche eine unmittelbare politische Bedeutung nicht mehr behaupten konnten.“ Ebenso zeigte sich das Bemühen der Verfassungskommission, den kodifikatorischen Charakter ihrer Verfassungsurkunde möglichst streng zu wahren, darin, daß es im Art. 108 exklusiv hieß: „Alle den Bestimmungen der Verfassungsurkunde entgegen stehenden gesetzlichen Vorschriften treten sofort außer Kraft.“

Überhaupt war aber auch im Kommissionsverfassungsentwurf, [wenn man dessen Gehalt und die ihm beigegebenen Motive mit den sonst in der N.V. geäußerten Ansichten vergleicht, deutlich genug als Rechtsgrundlage der für Preußen beabsichtigten, „konstitutionellen Monarchie“ nichts anderes als die Idee der Volkssouveränität gedacht: obwohl der damalige Wunsch z. B. v. Roennes nach einem ausdrücklichen Satz über die Emanation aller Gewalten vom Volk und über die Reduzierung der Befugnisse des Königs auf das, was Verfassung und andere kraft der Verfassung gegebene Gesetze demselben positiv verleihen würden, nicht in Erfüllung ging.

Schon am 15. Juni 1848 hatte Waldeck — der spätere Vorsitzende der Verfassungskommission der N.V. — bemerkt: es müßten in der Verfassungsurkunde „alle staatlichen sowohl wie Gemeinde-Einrichtungen in Einklang



gesetzt werden mit dem großen System, das durch die Revolution zur Geltung gekommen“; das könne „durch eine hohle Form, so wie der Regierungsentwurf angelegt“ sei, nicht geschehen. Auf das Vorwalten der Grundidee der Volkssouveränität im Kommissionsverfassungsentwurf weisen denn auch abgesehen von dem kodifikatorischen Zuschnitt desselben folgende Einzelpunkte besonders klar hin: a) im Verfassungstext die Bevorzugung des Ausdrucks „die Königliche Gewalt“, um die Summe der Befugnisse der konstitutionellen Monarchen zu bezeichnen, während der an alte Verhältnisse erinnernde Ausdruck „die Krone“ ausgemerzt ist; b) der Standpunkt der Motive, daß „Form und Inhalt (des Verfassungseides des Königs) sich rechtfertige durch den Begriff einer Vereinbarung einer Verfassungsurkunde“ — also doch wohl durch den Begriff einer vertragsweisen Festsetzung zweier an sich gleichberechtigter Faktoren; c) die Vorschrift, daß beim Tode eines Königs der Verfassungseid vom Thronfolger „vor Ergreifung der Königlichen Gewalt“ im Schoße der vereinigten, hier mit Selbstversammlungsrecht begabten Kammern zu leisten sei, und bis dahin das Staatsministerium unter eigener Verantwortlichkeit die Königliche Gewalt ausübe (Art. 39, 70); d) die den vereinigten Kammern erteilte Ermächtigung, im Falle der Minderjährigkeit des Königs, wie auch wenn der König durch Gefangenschaft, Geisteskrankheit oder aus anderen Gründen in der Unmöglichkeit, zu regieren, sei, selbst durch unmittelbare Beschlußnahme „die Regentschaft und die Vormundschaft anzuordnen“, was die Motive hinsichtlich der Vormundschaftsfrage mit der Bemerkung begründen: daß „der minderjährige König als solcher mehr der Nation als der Familie angehöre“.

Von solcher prinzipiellen Grundlage aus hatten denn auch die Sätze des Kommissionsverfassungsentwurfs Art. 45: „Dem Könige steht die vollziehende Gewalt zu“ (ohne das „allein“!) und Art. 81: „Die richterliche Gewalt wird im Namen des Königs durch unabhängige, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfenen Gerichte ausgeübt,“ die Bedeutung, daß im Wege neuer selbständiger Rechtssetzung der König spezifisch zum Träger des exercitium der quoad jus der Nation zustehenden Funktionen der vollziehenden und der richterlichen Gewalt erklärt ward. In Ansehung der gesetzgebenden Gewalt wurden aber der

König und die beiden Kammern im Wege neuer selbständiger Rechtssetzung als drei Gewalten behandelt, welche an sich gleichmäßig bei der Ausübung beteiligt seien (Art. 55, 72 nebst Motive), während das jus ebenfalls allein der Nation zustehen sollte. Regelmäßig sollte zwar die Beteiligung des Königs bei der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt die einer positiven Zustimmung sein, und „die Mehrheit des Verfassungsausschusses, die in der gleichen Konkurrenz der Krone bei der Gesetzgebung einen Fundamentalsatz der constitutionellen Monarchie erblickte, verwarf darum den Vorschlag, dem Könige überhaupt nur ein Veto einzuräumen. Es wurde indessen zur Vermeidung jeder dauernden Kollision zwischen der Krone und der Volksvertretung für nothwendig erachtet, die Genehmigung der ersteren nach dreimaliger unveränderter Annahme eines Gesetzesvorschlags stillschweigend voraussetzen“ (Mot. zu Art. 55). Nur bei einem „die Verfassung ändernden Gesetz“ war (Art. 104) ausdrücklich die Konsequenz ausgeschlossen, daß die Kammern durch mehrfache oder qualifizierte Beschlußfassung hier die unbedingt notwendige, positive Zustimmung des Königs ersetzen konnten, und damit dem konstitutionell beschränkten Hohenzollernkönigtum überhaupt ein Schutz gegen einseitige Wegdekretierung durch die Volksvertretung gegeben.

Der gegenüber der bisherigen Entwicklung in Preußen recht luftige Verfassungsbau der Kommission der N.V. wurde nicht Wirklichkeit. Nachdem bereits Friedrich Wilhelm IV. in einem Programm vom 8. November 1848 dem neuen Ministerpräsidenten Grafen v. Brandenburg in erster Linie die Aufgabe gestellt, „die Souveränität der Krone gegen die Souveränitätsgelüste der preußischen sogenannten N.V. entschieden und siegreich aufrecht zu erhalten“, empfahl das Ministerium Brandenburg gerade aus dem Grunde, daß die N.V.

„sich angemaßt habe als eine souveräne Gewalt über Rechte der Krone zu entscheiden“, in einem Bericht vom 5. Dezember 1848 die Auflösung der Versammlung, und ein königlicher Erlaß verfügte dementsprechend in der Überzeugung, „daß das große Werk, zu welchem diese Versammlung berufen ist, mit derselben ohne Verletzung der Würde Unserer Krone und ohne Beeinträchtigung des davon unzertrennlichen Wohles des Landes nicht länger fortgeführt werden kann“. Andererseits „in der Absicht, Preußens getreues Volk sogleich der von demselben ersehnten Segnungen der verheißenen constitutionellen Freiheit theilhaftig werden zu lassen“, entschloß sich Friedrich Wilhelm IV. zugleich zur einseitigen Oktroyierung der „Verfassungs-urkunde für den preußischen Staat“ vom 5. Dezember 1848, freilich mit dem ausdrücklichen Vorbehalt, Art. 112: „Die gegenwärtige Verfassung soll sofort nach dem Zusammentritt der (in ihr vorgesehenen) Kammern einer Revision auf dem Wege der Gesetzgebung (Art. 60 und 106) unterworfen werden“. „Bei der Feststellung dieses Staatsgrundgesetzes — versicherte dabei das Patent vom 5. Dezember 1848 — ist der von der Regierung vorgelegte Entwurf, welcher nach Maßgabe der von der Verfassungskommission der zur Vereinbarung berufenen Versammlung ausgegangenen Vorschläge und der übrigen Vorarbeiten derselben, sowie in gebührender Berücksichtigung der Beschlüsse der Deutschen Nationalversammlung zu Frankfurt a. M. modificirt wurde, zum Grunde gelegt worden.“ Der Eingang der oktroyierten Verfassungsurkunde bezeichnete aber den Erlaß derselben ausdrücklich als „Folge der eingetretenen außerordentlichen Verhältnisse, welche die beabsichtigte Vereinbarung unmöglich gemacht, und der dringenden Forderungen des öffentlichen Wohls“.

Schon in der Verordnung über die Bildung des V.L.T. vom 3. Februar 1847 hatte Friedrich Wilhelm IV.



trotz Einräumung eines Konsensrechts desselben bei Erhöhung der Steuerlast sich für den Ausnahmefall eines Kriegs die einseitige Ausschreibung außerordentlicher Steuern vorbehalten. Ein derartiges Recht der Notgesetzgebung nahm er nun auch nach dem Eingang der Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848 für deren Erlaß in Anspruch, nachdem durch die Schuld der N.V. selbst eine Lage geschaffen sei, daß die Vereinbarung der Staatsverfassung nicht nach Maßgabe des Wahlgesetzes vom 8. April 1848 stattfinden könne. In der Tat läßt sich vom Rechtsstandpunkt nicht bezweifeln, daß infolge des Verhaltens der N.V. selbst die Krone, deren freie Zustimmung unumgängliche Bedingung für das Zustandekommen der mit der N.V. zu vereinbarenden Staatsverfassung war, und aus deren Recht die Funktion der N.V. sich nur ableitete, wiederum rechtliche Freiheit erlangte, allein in der Verfassungsfrage vorzugehen, da das Gesetz vom 8. April 1848 nur die eine N.V. mit der Aufgabe der Verfassungsvereinbarung betraut. Allerdings blieb, da nur das Gesetz vom 8. April 1848 sich als nicht ausführbar erwiesen, die Krone an die sonst die Einführung der konstitutionellen Monarchie betreffende Gesetzgebung gebunden, d. h. an die [Grundlagenverordnung vom 6. April 1848. Eine Neuberufung des V.L.T. erübrigte sich jedenfalls vom strengen Rechtsstandpunkt, da derselbe bereits durch die Gesetzgebung vom 6. und 8. April außer Wirksamkeit gesetzt war und sein nach der Gesetzgebung von 1847 für die Verfassungsfrage erforderlicher Rat-schlag noch unerledigt in der Grundlagenverordnung vom 6. April vorlag<sup>1)</sup>. Indem nun der Inhalt der Verfassung vom 5. Dezember 1848 nach der tatsächlich richtigen Angabe des Ministerium Brandenburg „unter

<sup>1)</sup> S. hierzu Hubrich in Brand.-Preuß. Forschungen Bd. XX, S. 424 f.

strenger Festhaltung“ der vom König im März 1848 erteilten und dann in der Grundlagenverordnung vom 6. April in technische Gesetzesform gefaßten „Verheißungen“ festgestellt wurde, war die Oktroyierung vom 5. Dezember 1848 rechtlich in jeder Hinsicht einwandfrei. Die demnächst in zwei Kammern zusammentretende Volksvertretung versagte denn auch nicht der Staatsregierung das Anerkenntnis der Legalität ihres Vorgehens.

Die Adresse der I. Kammer vom 17. März 1849 sprach aus: „Die Verfassung vom 5. Dezember 1848, auf deren Grund wir gewählt und berufen sind, erkennen wir als das zu Recht bestehende Staatsgrundgesetz an und gewahren mit Dank, daß durch die Verleihung der Verfassung das Vaterland vor drohender Zerrüttung geschützt und ein öffentlicher Rechtszustand wiederhergestellt ist;“ in der Adresse der II. Kammer vom 30. März 1849 aber hieß es: „Durchdrungen von dem Verlangen nach der Wiederkehr eines öffentlichen Rechtszustandes, hat das preußische Volk die Feststellung desselben durch die Verfassung vom 5. Dezember 1848 dankbar anerkannt. Auf Grund derselben versammelt werden die Mitglieder der II. Kammer, feststehend auf dem Boden der konstitutionellen Monarchie, sich der Revision dieser Verfassung — des nunmehr giltigen Grundgesetzes des preußischen Staats — auf dem im Artikel 112 daselbst vorgezeichneten Wege unterziehen.“ In der I. Kammer führte namentlich der Referent Abg. Walter aus, daß der Weg, auf dem die Verfassung vom 5. Dezember 1848 zustande gekommen, durchaus rechtmäßig sei, „kraft jener Wahrheit, daß jede Verfassungsform für außerordentliche Umstände auch außerordentlichen Maßregeln Raum lassen muß.“ In der II. Kammer aber betonte Referent Abg. v. Vincke aufs entschiedenste die Rechtmäßigkeit der Auflösung der N.V. und den Wiedereintritt des Status quo vor der versuchten Vereinbarung: übrigens sei auch, da die okt. Verfassungsurkunde in Gemeinschaft mit den Kammern revidiert werden solle, nur der Weg der Vereinbarung geändert worden.

Die offizielle Angabe, daß der Regierungsverfassungsentwurf vom 20. Mai 1848, wenn auch unter Modifikationen nach den aus dem Schoße der N.V. stammenden Vorarbeiten, der Feststellung des „Staatsgrundgesetzes“

vom 5. Dezember 1848 zugrunde gelegt sei, hatte ihre gute Bedeutung insbesondere nach der Richtung, daß die okt. V. von jeder Anknüpfung an die Grundidee der Volkssouveränität absah und gerade in ihren Hauptbestimmungen ebenfalls an sich die Fortdauer der vorkonstitutionellen Rechtsnormen voraussetzte, welche für den preußischen Einheitsstaat den Hohenzollernkönig zum alleinigen Träger der Staatsgewalt und der darin enthaltenen Funktionen gestempelt. Diesem allgemeinen Zuschnitt der okt. V. folgte dann auch die aus der Arbeit der „Revisionskammern“ hervorgegangene revidierte Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850. Beide Verfassungsurkunden kopierten namentlich die belgische Konstitution weder in der Bestimmung, daß alle Gewalten vom Volke ausgehen, noch in dem Satz, daß die Befugnisse des Königs nur die ihm aggregatartig nach der Verfassung zustehenden seien. Schon äußerlich weisen beide Verfassungsurkunden wiederum die Eigenschaft einer Novelle zu der bisherigen preußischen Staatsrechtsordnung auf. Eine Reihe von Artikeln der beiden wirklich in Geltungskraft übergegangenen Verfassungsurkunden knüpfte formell an bestimmte vorkonstitutionelle Rechtsvorschriften an (okt. V. Art. 25, 57, 109; rev. V. 53, 59, 110); insbesondere ist in dem Artikel über die Thronfolge (51 bzw. 53) die Wendung „die Krone . . . den königlichen Hausgesetzen gemäß“ restituiert. Ferner enthalten beide Verfassungsurkunden unter den „allgemeinen Bestimmungen“ (Art. 108 bzw. 109) eine ausdrückliche positive Klausel über das Inkraftbleiben „aller der gegenwärtigen Verfassung nicht zuwiderlaufenden Bestimmungen der bestehenden Gesetzbücher, einzelnen Gesetze und Verordnungen“. Allerdings ist im Eingang der rev. V. mit Bezug auf dieselbe der Ausdruck „Staatsgrundgesetz“ gebraucht („Wir verkünden demnach dieselbe als Staatsgrundgesetz wie folgt“), und



wenn auch der Text der okt. V. formell davon schweigt, so war man über den „staatsgrundgesetzlichen“ Charakter auch der okt. V. dennoch niemals im Zweifel. Aber die Qualifizierung der beiden Verfassungsurkunden als „Staatsgrundgesetz“ ist überhaupt nur in dem Sinne erfolgt, daß ihre Normen in Zukunft nur die prinzipiell leitende Richtschnur für die Rechtsgestaltung des zur konstitutionellen Monarchie gewordenen preußischen Einheitsstaates darstellen sollten, nicht aber die schlechthin einzige und originäre Basis dieser Rechtsgestaltung. Demgemäß konnten die Verfassungsurkunden nicht nur vorkonstitutionelles Recht, sofern es ihnen nicht zuwiderlief, ausdrücklich als fortgeltend anerkennen, sondern auch ihre Hauptartikel geradezu so fassen, daß sie nur Modifikationen von vorkonstitutionellem staatsgrundgesetzlichem Recht selbst enthielten. Daß die Staatsregierung und im Einklang mit ihr die Revisionskammern in den beiden Verfassungsurkunden dem Hohenzollernkönig allein das jus der Staatsgewalt belassen wollten, steht nach der Schilderung des von der Krone gegenüber der N.V. eingenommenen Standpunktes völlig außer Zweifel. Andererseits fehlt in beiden Verfassungsurkunden eine positive Bestimmung in der Art, wie andere deutsche Verfassungen „das monarchische Prinzip“ fixieren, z. B. die bayerische vom 26. Mai 1818:

„Der König ist das Oberhaupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den von ihm gegebenen, in der gegenwärtigen Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen aus.“

So bleibt nur der Schluß übrig, daß der preußische Verfassungsgesetzgeber bei der oktroyierten wie bei der revidierten Verfassungsurkunde die formalgesetzliche Fixierung des „monarchischen Prinzips“ aus vorkonstitutioneller Zeit: also den „staatsgrundgesetz-

lichen“ § 1, II 13 A.L.R. als fortdauernde Urvoraussetzung der „Staatsgrundgesetze“ vom 5. Dezember 1848 und 31. Januar 1850 selbst gewollt hat. Von solcher Basis gewinnen denn auch die „staatsgrundgesetzlichen“ Vorschriften Art. 43 bzw. 45 S. 1 über die dem König allein zustehende vollziehende Gewalt; Art. 60 bzw. 62 über die gemeinschaftliche Ausübung der gesetzgebenden Gewalt durch den König und durch zwei Kammern, Art. 85 bzw. 86 über die Ausübung der richterlichen Gewalt im Namen des Königs durch unabhängige, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfenen Gerichte keine andere Bedeutung als bloßer auf der Seite des exercitium der fraglichen Staatsfunktionen verbleibender Modifikationen zu den über das jus der Staatsfunktionen selbst bestimmenden „staatsgrundgesetzlichen“ Normen des A.L.R. in §§ 2, 3 II 13, §§ 6, 7 II 13, § 18 II 17.

Ein derartiges Verfassungsverständnis tritt auch schon früh auf seiten des bei Begründung der konstitutionellen Hohenzollernmonarchie parlamentarisch hervorragend beteiligten Rechtslehrers v. Daniels hervor. In seinem Preussischen Privatrecht I 1851 (Vorrede: „Berlin im Oktober 1850“) begründete er den Satz, daß im preussischen Staat als einem wesentlich monarchischen die gesamte Staatsgewalt sich in der Person des Königs vereinige, durch Heranziehung von § 1 II 13 A.L.R., und weiter stellte er den Art. 62 rev. V. nur als eine die Ausübungsseite betreffende Einschränkung des dem Landesherrn nach § 6 II 13 gebührenden Majestätsrechts der Gesetzgebung hin. Daß aber der preussische Verfassungsgesetzgeber mit der Vorschrift: „Dem König allein steht die vollziehende Gewalt zu“ (Art. 43 bzw. 45 S. 1) nur einen Ausspruch über das exercitium, nicht über das jus der vollziehenden Gewalt abgeben wollte, erhellt deutlich aus dem Bericht des Zentralausschusses St. B. I. K. 1849 S. 1214: „Mit Recht sind die Unverletzlichkeit der königlichen Person und die Verantwortlichkeit der Minister als die ersten, im engen Zusammenhange stehenden Grundsätze der constitutionellen Monarchie in Bezug auf die Krone an die Spitze der einzelnen Bestimmungen des Titels ‚vom Könige‘ gestellt. Im weiteren Verfolg der letzteren beziehen sich die Fest-

setzungen der Verfassung auf die Rechte und Attribute der Krone mit denjenigen Beschränkungen, welche die Stellung derselben zu den Kammern bedingt. Es gehören zu diesen Rechten die alleinige Ausübung der vollziehenden Gewalt, die Ernennung und Entlassung der Minister, die Verkündigung und Ausführung der Gesetze, der Oberbefehl über das Heer, die Besetzung aller Stellen in demselben und in den übrigen Zweigen des Staatsdienstes, das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, das Recht der Begnadigung und Strafmilderung, die Verleihung von Orden und anderen Auszeichnungen, sowie das Recht der Berufung, Schließung, Vertagung und Auflösung der Kammern.“ Vorbildlich für den fraglichen Satz in Art. 45 S. 1 war übrigens nicht die belgische Konstitution, sondern a. 13 charte const. vom 4. Juni 1814: „au roi seul appartient la puissance exécutive.“

Nach Oktroyierung der Verfassung vom 5. Dezember 1848 wurde allerdings in den Revisionskammern wiederholt der Versuch gemacht, in den Verfassungstext eine neue Vorschrift einzuschalten, welche auch für die angehende konstitutionelle Periode den König förmlich zum Träger des jus der Staatsgewalt erklärte — mit der Wirkung freilich, daß dann in dieser Beziehung der § 1 II 13 A.L.R. seine Bedeutung verloren hätte. Das Plenum der II. Kammer beschloß die Verfassungsbestimmungen über den König mit dem Ausspruch zu beginnen: „Der König ist das Oberhaupt des Staats“, weil „ein Satz an die Spitze gehöre, welcher die verschiedenen in der Verfassung enthaltenen Attribute des Königs in einem Ausdruck bezeichne und das eigentliche Wesen der Monarchie mit Bestimmtheit ausspreche.“ Die I. Kammer fand jedoch in diesem Ausspruch das Bedenken, daß derselbe der mißverständlichen „Idee Raum geben könne, als ob die Übertragung der Oberhauptswürde an den König erst jetzt vertragsmäßig festgesetzt würde“, und meinte, „daß schon die Überschrift des Titels ‚vom Könige‘ vollkommen klar mache, wie die Oberhauptsfrage bei uns geregelt ist“. Sie strich daher, um nur ja keinen Zweifel gegen das Verbleiben des Hohenzollernkönigs in der Stellung als Staatsoberhaupt, d. h. als alleiniger Träger der Staatsgewalt, aufkommen zu lassen und demnach die gesetzliche Fortdauer des § 1 II 13 A.L.R. mit bejahend, jenen Satz der II. Kammer aus dem Verfassungstext, und letztere gab sich schließlich damit zufrieden, da der fragliche Ausspruch „auch ohne besondere Aufnahme in die Verfassung im Bewußtsein des Volks lebe und durch den Gedanken der constitutionellen Monarchie unwandelbar darin erhalten werde“. Ebensowenig Glück hatten



in der I. Kammer Bestrebungen, an den Kopf der Verfassung den Satz zu stellen: „Die Verfassungsform des preußischen Staats ist die erblich-monarchische, beschränkt durch die verfassungsmäßige Mitwirkung der Kammern.“ Der Bericht des Zentralausschusses erklärte sich mit besonderer Kraft dagegen, weil „durch den ganzen Inhalt der Verfassungsurkunde, durch alle ihre einzelnen Bestimmungen, die Verfassung des preußischen Staates hinlänglich als die constitutionell-monarchische, d. h. als eine erblich-monarchische, aber durch die Mitwirkung der Landesvertreter bei der Gesetzgebung beschränkte Verfassung charakterisirt werde und daher der vorgeschlagene Zusatzartikel überflüssig, eben deshalb aber auch nicht unbedenklich sei“.

Wenn der Eingang der Verfassung vom 31. Januar 1850 dieselbe als „Staatsgrundgesetz“ charakterisiert und vorher von „staatsgrundgesetzlichen“, noch in die konstitutionelle Zeit hineinreichenden Vorschriften des A.L.R. gesprochen ist, so ist dabei von dem Begriff „Staatsgrundgesetz“ als einem materiellen ausgegangen, weil Normen in Betracht kommen, welche um ihres materiellen Inhalts willen als Fundamente einer bestimmten Rechtsgestaltung erscheinen. Doch hat die Charakterisierung der Verfassung vom 31. Januar 1850 als „Staatsgrundgesetz“ auch eine formelle Seite und wurzelt in der Vorstellung eines „formellen“ Staatsgrundgesetzes.

Noch bevor der moderne Konstitutionalismus eigentlich zu wirken begann, war auf deutschem Boden der Ausdruck *leges fundamentales* gebräuchlich zur Bezeichnung von Bestimmungen „formell staatsgrundgesetzlicher“ Art. Man verstand darunter Rechtschöpfungsakte, welche vertragsmäßig zwischen dem Regenten und der ständischen Korporation über Grundfragen des staatlichen Lebens (Thronfolge, Rechte des Regenten, Beschränkung desselben durch die Stände usw.) zustande kamen. Den eigentlichen, aus dem Majestätsrecht der *potestas legislativa* fließenden Gesetzescharakter sprach man jedenfalls den *leges fundamentales* ab. Wenn man auch annahm (Kreittmayr, Staatsrecht, 1769): „Aus der Souveränität fließet, daß der Regent an kein menschliches Gesetz gebunden seye“, so leitete man doch eine wahre Verbindlichkeit der *leges fundamentales* für den Regenten aus „einem

göttlich und natürlichen Geboth“ ab: „denn dieses will alle pacta, mithin auch gedachte leges fundamentales, welche nichts anderes als species capitulationis vel conventionis publicae sind, heilig und unverbrüchlich gehalten wissen“. Wegen ihrer Vertragsnatur sollten leges fundamentales auch nur auf dem gleichen vertragsmäßigen Wege, auf welchem sie zustande gekommen, beseitigt werden können.

Die moderne, mit der französischen Revolution auf dem europäischen Kontinent anhebende „constitutionelle“ Bewegung verlangte nun an sich die kodifikatorische Zusammenfassung aller materiell fundamentalen Staatseinrichtungen in einer einzigen Urkunde (Konstitutions- oder Verfassungsurkunde), und indem sie die letztere vor den sonstigen Rechtschöpfungsakten mit dem Ausdruck „Staatsgrundgesetz“ auszeichnete, verlangte sie gleichzeitig für die Abänderung der Bestimmungen des „Staatsgrundgesetzes“ einen erschweren modus procedendi. Hierdurch erhielt das eine „constitutionelle Verfassung“ einführende Staatsgrundgesetz naturgemäß auch in formeller Hinsicht einen Vorzug vor den übrigen Bestandteilen der Rechtsordnung. Auch in Preußen wollte man, als der Übergang zur konstitutionellen Monarchie ins Auge gefaßt ward, von vornherein dem Begriff des „formellen Staatsgrundgesetzes“ gerecht werden. Sowohl der Regierungsverfassungsentwurf vom 20. Mai 1848 wie der Verfassungsentwurf der Kommission der N.V. verlangte für „ein die Verfassung abänderndes Gesetz“ Zweidrittel-Majorität in jeder Kammer. Hierin wich dann freilich die Verfassung vom 5. Dezember 1848 ab, da Art. 106 — jedoch sicher nur zur Erleichterung der vorbehaltenen Revision — sagte: „Die Verfassung kann auf dem ordentlichen Wege der Gesetzgebung abgeändert werden, wobei in jeder Kammer die gewöhnliche absolute Stimmenmehrheit genügt.“ Erst die rev. V. schrieb, eingedenk des Begriffs des „formellen Staatsgrundgesetzes“, wiederum vor Art. 107:

„Die Verfassung kann auf dem ordentlichen Wege der Gesetzgebung abgeändert werden, wobei in jeder Kammer die gewöhnliche absolute Stimmenmehrheit bei zwei Abstimmungen, zwischen welchen ein Zeitraum von wenigstens 21 Tagen liegen muß, genügt.“

Der Schutz des Art. 107, d. h. das Erfordernis einer zweimaligen Abstimmung in jeder Kammer mit einer Zwischenfrist von mindestens 21 Tagen, kommt übrigens seitdem nur den eigentlichen Vorschriften der Verfassung vom 31. Januar 1850 sowie denjenigen späteren Gesetzesbestimmungen zugute, welche förmlich zu Bestandteilen der Verfassungsurkunde erklärt worden. Freilich darf, wenn es sich bei einem gesetzgeberischen Vorgehen um Abänderung eines Artikels der Verfassungsurkunde handelt, nicht die Forderung aufgestellt werden, daß immer erst ein besonderes Gesetz — selbstverständlich mit zweimaliger Abstimmung nach Art. 107 — förmlich die Abänderung ausspreche, wenn in dieser Hinsicht der Weg für die Spezialgesetzgebung frei sein soll. Es genügt, daß gleichzeitig bei der parlamentarischen Beratung über die Bestimmungen eines Spezialgesetzes, welche gewissen Verfassungsartikeln widerstreiten, die Verfassungsänderung bewußt bejaht und alsdann das Spezialgesetz im ganzen mit zweimaliger Abstimmung unter Wahrung der Mindestfrist von 21 Tagen angenommen wird.

Die nicht nur in den Rheinlanden, sondern in der Monarchie überhaupt<sup>1)</sup> rite publizierte Kabinettsordre vom 6. März 1821 hatte das Prinzip sanktioniert, daß das innere Staatsrecht des preußischen Einheitsstaates, mit Einschluß des Verwaltungsrechtes, an sich ein einheitliches sei. Infolgedessen waren die staatsrechtlichen Normen des preußischen Einheitsstaates grundsätzlich mit Einheitskraft in dem Sinne ausgestattet,

---

<sup>1)</sup> Vgl. Amtsblatt der Regierung zu Königsberg 1821, Nr. 16.



daß sie auch in neu einverleibtem Gebiet ohne Neupublikation Geltung gewannen. Durchbrechungen dieses Prinzips der Einheit des preußischen Staatsrechtes mußten sich als vom Gesetzgeber direkt angeordnet legitimieren können. Nun wurde allerdings durch § 15 Verordnung vom 15. April 1848, betr. das Verfahren bei politischen und Preßvergehen in der Rheinprovinz, die Kabinettsordre vom 6. März 1821 formell dem ganzen Umfange nach aufgehoben. Trotz dieser Beseitigung der formalgesetzlichen Unterlage, welche bisher das Prinzip der Einheit des preußischen Staatsrechtes besessen, behielten aber die einzelnen staatsrechtlichen Normen, welche bisher zwingende Einheitskraft gewonnen, letztere selbstverständlich weiter. Als bald fand sich auch eine neue formalgesetzliche Unterlage für das Prinzip der Einheit des preußischen Staatsrechtes ein. Das waren die beiden Verfassungen vom 5. Dezember 1848 und 31. Januar 1850, welche alles, was an Land und Leuten zum preußischen Einheitsstaat gehörte, in ihren Bannkreis hineinzogen (Art. 1, 2) und — zumal nach der formellen Charakterisierung der Verfassung vom 31. Januar 1850 als „Staaatsgrundgesetz“ — unzweifelhaft die Bestimmung besaßen, in Zukunft die prinzipiell leitende Richtschnur für die Rechtsgestaltung des zur konstitutionellen Monarchie gewordenen preußischen Einheitsstaates darzustellen. Wegen dieses Charakters namentlich der Verfassung vom 31. Januar 1850 kam auch den einzelnen Bestimmungen derselben unzweifelhaft an sich Einheitskraft in dem Sinne zu, daß sie in neu einverleibtem Gebiet unmittelbar mit der Publikation und Vollziehung der Einverleibung verbindlich wurden, ohne daß an sich eine besondere Publikation der Verfassungs-urkunde nötig war. Und das gleiche fand auch in konstitutioneller Zeit mit solchen vorkonstitutionellen Rechtsnormen statt, welche die Verfassung vom 31. Jan.

1850 überdauert hatten und von früher her zwingende Einheitskraft besaßen. So sind denn auch in konstitutioneller Zeit, nachdem das preußische Staatsgebiet um die Hohenzollernschen Fürstentümer (1850) das Jahdegebiet (1854), die Erwerbungen von 1866 (Hannover, Kurhessen, Nassau, Frankfurt a. M., Schleswig-Holstein), das Herzogtum Lauenburg (1876), die Insel Helgoland (1891) erweitert worden, daselbst, abgesehen von der Verfassung vom 31. Januar 1850, große Stücke des vorkonstitutionellen Rechts wegen der Einheitskraft derselben ohne besondere Neupublikation rechtsverbindlich geworden. Namentlich gilt dies hinsichtlich derjenigen fundamentalen landrechtlichen Sätze, welche selbst die Rechtsbasis für die Hauptartikel der Verfassung vom 31. Januar 1850 darstellen.

Äußerlich gruppiert die Verfassung vom 31. Januar 1850 übrigens ihre Bestimmungen im allgemeinen nach dem je interessierenden Objekt oder Subjekt. Demgemäß handelt: Tit. I „Vom Staatsgebiet“; Tit. II „Von den Rechten der Preußen“; Tit. III „Vom Könige“; Tit. IV „Von den Ministern“; Tit. V „Von den Kammern“; Tit. VI „Von der richterlichen Gewalt“; Tit. VII „Von den nicht zum Richterstande gehörigen Staatsbeamten“; Tit. VIII „Von den Finanzen“; Tit. IX „Von den Gemeinden, Kreis-, Bezirks- und Provinzialverbänden“. Einen Mischbestand enthalten von diesen Titeln, sofern die Gruppierung nach dem je interessierenden Objekt oder Subjekt in Frage kommt, die Tit. VI (vgl. einerseits Art. 86, 89, 91—96, andererseits Art. 87, 88, 97) und VIII (vgl. einerseits Art. 99—101, 103—104, andererseits Art. 102). Die Verfassungsurkunde schließt sodann ohne Beibehaltung der Titelfolge mit einem „allgemeine Bestimmungen“ (Art. 106—111) und mit einem „Übergangsbestimmungen“ (Art. 112—119) überschriebenen Teil. Ein Antrag, die revidierte Verfassung mit dem Artikel abzuschließen: „Mit dem Tage, an welchem die gegenwärtige Verfassung in Kraft tritt, erlischt die Wirksamkeit der Verfassung vom 5. Dezember 1848,“ wurde abgelehnt. Man hielt dafür, „daß durch die Beziehung der revidierten Verfassung auf die Verfassung vom 5. Dezember 1848 und durch den Inhalt der Publikationsformel auch ohne einen solchen Artikel genügend festgestellt wird, daß die revidierte Verfassung ganz an die Stelle der Verfassung vom

5. Dezember 1848 treten soll, und daß daher nur die erstere, sobald sie publiziert ist, als Staatsgrundgesetz für Preußen Geltung haben kann“ (II. K. S. 1744). Die Geltung der revidierten Verfassung datiert daher vom 2. Februar 1850, da an diesem Tage die betreffende Nummer der Gesetzsammlung in Berlin ausgegeben wurde.

## § 5.

### **Preußen als Gliedstaat des Deutschen Reiches.**

Infolge der Ereignisse von 1866 gelang es der preußischen Politik, die deutschen Staaten nördlich des Mains zu dem Norddeutschen Bund auf der Grundlage der seit dem 1. Juli 1867 geltenden Norddeutschen Bundesverfassung zu vereinigen. Der deutsch-französische Krieg von 1870/71 brachte vom 1. Januar 1871 ab die Vereinigung des Norddeutschen Bundes sowie von Bayern, Württemberg, Baden und Hessen-Darmstadt zum Deutschen Reich. Die Verfassung des Deutschen Reiches gilt gegenwärtig in einer Redaktion vom 16. April 1871. Sowohl der Norddeutsche Bund wie das Deutsche Reich entsprechen nicht der Kategorie des nur ein vertragsmäßiges, völkerrechtliches Gemeinschaftsverhältnis an sich unabhängiger Staaten darstellenden Staatenbundes. Beide sind „Bundesstaaten“, d. h. solche zusammengesetzte Staaten, bei welchen der Gesamtverband wie die Gliederverbände staatlichen Charakter besitzen und zugleich die Staatsgewalt des Gesamtverbandes der Gesamtheit der Gliederverbände zusteht. Der staatliche Charakter sowohl des Norddeutschen Bundes wie des Deutschen Reiches wird dadurch erwiesen, daß nach dem objektiven Befund der Institutionen beider Gesamtverbände die Rechts- und Willenssphäre der Gesamtverbände sich durchaus rechtlicher Unabhängigkeit gegenüber der Rechts- und Willenssphäre der verbundenen Glieder erfreut. Insbesondere besitzt das Deutsche Reich, wie auch schon



der Norddeutsche Bund, eigene Organe, deren Tätigkeit durch nichts anderes in der Welt ersetzt werden kann. „Bundesrat und Reichstag sind nicht Apparate, um den Sonderwillen der Einzelstaaten zu sammeln und das Resultat dieser zusammengezählten Einzelwillen herzustellen, sondern sie sind Organe für die Herstellung eines selbständigen einheitlichen Willens, der in Kontrast treten kann selbst mit den übereinstimmenden Willensentschlüssen sämtlicher Einzelstaaten“ (Laband).

Die Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches hat der deutschen Staatsrechtswissenschaft Gelegenheit gegeben, endlich entschieden mit dem lange festgehaltenen Dogma zu brechen, daß „Souveränität“, d. h. eine „höchste“, an sich unabhängige Gewalt ein notwendiger Bestandteil des Staatsbegriffes sei. „Souveränität“ bezeichnete zunächst im Frankreich des 16. Jahrhunderts die Eigenschaft des Königs als des Trägers einer tatsächlich nach innen und nach außen unabhängig gewordenen Gewalt. Da verband Bodinus in Generalisierung der französischen Zustände den Souveränitätsbegriff mit dem Staatsbegriff überhaupt, und lehrte: kein Staat ohne Souveränität, d. h. ohne daß die Staatsgewalt zugleich die Eigenschaft einer „höchsten“, an sich unabhängigen besitzt. Er definierte (1576 *Six livres de la République*): *l'état est un droit gouvernement de plusieurs mesnages et de ce que leur est commun, avec puissance souveraine* (lat: *recta plurium familiarum et rerum inter ipsas communium cum summa perpetuaque potestate gubernatio*). Nach dem Vorgang von Bodinus eroberte sich auch alsbald in der deutschen Publizistik eine zahlreiche Anhängerschaft die Ansicht, daß Souveränität (= *majestas, summa potestas*), streng genommen, für den Staatsbegriff essentiell sei, und gerade von dieser Basis aus gelangten viele in anscheinend unumgänglicher Konsequenz zu dem nicht unwillkommenen Resultat, daß das Deutsche Reich selbst, zumal seit dem Westfälischen Frieden, nur die Rechtsnatur eines vertragsmäßigen, völkerrechtlichen Staatenbundes beanspruchen könne. Auch auf den Sprachgebrauch des gewöhnlichen Lebens färbte die Souveränitätstheorie ab, so daß man vielfach Souveränität und Staatsgewalt schlechthin gleichsetzte, ohne näher zu untersuchen, ob nicht im Einzelfall die Gewalt eines sich staatlich gebärdenden Gemeinwesens doch einer höheren Gewalt untergeordnet sei. Nach Auflösung des alten Reichsverbandes a. 1806 verstummte

aber der Widerspruch gegen das Dogma von der notwendigen Verknüpfung des Souveränitätsbegriffs mit dem Staatsbegriff um so leichter, als die deutschen Staaten nunmehr wirklich „souverän“ geworden waren, einer anderen höheren Gewalt an sich in keiner Weise unterstanden und seit 1815 sich selbst nur vertragsmäßig und an sich ohne Einbuße ihres Souveränitätsrechtes zu dem unter die Kategorie „Staatenbund“ fallenden „Deutschen Bund“ vereinigt hatten. „Der Deutsche Bund — sagte die Wiener Schlußakte vom 8. Juni 1820 — ist ein völkerrechtlicher Verein der deutschen souveränen Fürsten und freien Städte (Art. 1); dieser Verein besteht in seinem Innern als eine Gemeinschaft selbständiger, unter sich unabhängiger Staaten mit wechselseitigen gleichen Vertragsrechten und Vertragsobligationen (Art. 2).“ Indessen der bereits 1848 unternommene Versuch, die deutschen Staaten unter Aufrechterhaltung ihres Staatscharakters zu einem „Bundesstaat“ ebenfalls mit Staatscharakter zusammenzuschweißen, sodann das Bekanntwerden mit den Institutionen der Vereinigten Staaten von Nordamerika (Verfassung v. 17. September 1787) und der schweizerischen Eidgenossenschaft (seit 1848), endlich die Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches veranlaßten die deutsche Wissenschaft zu einer intensiveren Beschäftigung mit dem Souveränitätsproblem. Man versuchte anfangs, den Begriff „Bundesstaat“, unter welchen man die hier genannten Gesamtverbände zu rubrizieren gedachte, durch den Gedanken einer Teilung der Souveränität sich begreiflich zu machen: auf gewissen Gebieten des staatlichen Lebens sei der Gesamtverband, auf gewissen anderen Gebieten der Gliederverband souverän, und daher seien beide Verbände wirkliche Staaten (Waitz). Demgegenüber hat aber Seydel siegreich betont, daß die Souveränität als „höchste“ Gewalt begrifflich notwendig die Eigenschaft der Unteilbarkeit wie auch Unbeschränkbarkeit in sich schließe, und daß bei den unvermeidbaren Kollisionen innerhalb eines Gesamtverbandes unmöglich im Schoße desselben gesonderte souveräne Gewalten für Gesamtheit und Glied existieren könnten. Vom Boden dieser Erkenntnis hat die deutsche Staatsrechtswissenschaft der Gegenwart — in ihrer weit überwiegenden Richtung — die Begriffe Staatsgewalt und Souveränität an sich gesondert. Sie hat das Wesen der Staatsgewalt durch das bloße Bestehen einer originären, eigenständigen, wenn auch unter Umständen einem Höheren subordinierten, Herrschermacht (imperium) erfüllt gefunden und lehrt, daß eine konkrete Staatsgewalt zwar souverän, d. h. die „höchste“ sein kann, aber nicht sein muß. Die hier in Rede stehende Herrschermacht ist ihr aber die Rechtsmacht, freien



Personen (und Vereinigungen von solchen) Handlungen, Unterlassungen und Leistungen zu befehlen und sie eventuell zur Befolgung dieser Befehle zu zwingen. In Anwendung auf den Gesamtverband „Deutsches Reich“ und seine Glieder, die einzelnen deutschen Staaten, konstatiert man, daß beide Teile nach dem objektiven Befund der Institutionen sich auch je im Besitz einer originären, eigenständigen Herrschermacht befinden, wobei jedoch die Herrschermacht des Reiches die höhere, mithin „souveräne“ gegenüber der Herrschermacht der einzelnen Gliedstaaten sei.

Daß der Reichswille der höhere gegenüber dem Willen der deutschen Gliedstaaten, mithin auch Preußens ist, ergibt nicht nur der im Art. 2 R.V. anerkannte Grundsatz „Reichsrecht bricht Landesrecht“, sondern namentlich auch die im Art. 78 dem Reich verliehene „Kompetenz-Kompetenz“ d. h. die Rechtsmacht des Reiches, seine Zuständigkeit auch gegenüber der Rechtsphäre der deutschen Gliedstaaten durch eigene selbständige Willensentschließung — durch eine „im Wege der Gesetzgebung“ des Reiches erfolgende Veränderung der Verfassung — zu regulieren und eventuell zu erweitern. Allerdings soll der Entwurf eines verfassungsändernden Gesetzes als abgelehnt gelten, wenn im Bundesrat 14 Stimmen dagegen sind, und demgemäß ist Preußen mit seinen 17 Stimmen im Bundesrat jederzeit in der Lage, ein verfassungsänderndes Reichsgesetz zu verhindern. Aber die Vorschrift, daß bei 14 ablehnenden Bundesratsstimmen jede Veränderung der Reichsverfassung unterbleiben soll, ist nur als politische Sicherungsmaßregel gedacht und hat rechtlich durchaus nicht die Bedeutung einer Selbständigmachung gliedstaatlichen Willens gegenüber dem Reichswillen, insbesondere läßt sich daraus in keiner Weise rechtlich des Fortbestehen der „Souveränität“ Preußens herleiten. Innerhalb des in der Abstimmung begriffenen Bundesrates steht nicht Reichswille und gliedstaatlicher Wille einander gegenüber, sondern nur der Wille



Preußens usw. dem Willen der anderen deutschen Einzelstaaten (Art. 6 R.V.); mithin folgt aus der den Bestand der R.V. unter den Schutz 14 ablehnender Bundesratsstimmen stellenden Bestimmung nichts für die „Souveränität“ irgendwelcher Einzelstaaten. „Souveränität“ in dem Sinne, wie sie Preußen mit seinen 17 Bundesratsstimmen auszuüben in der Lage ist, können sich auch andere Gliedstaaten selbst leicht dadurch verschaffen, daß sie vereinbarungsgemäß ihre Bundesratsstimmen, sofern sie zusammen mindestens 14 betragen, in gleichem Sinne abgeben.

Seit dem Bestehen des Reiches bzw. schon des Norddeutschen Bundes ist also Preußen nicht mehr ein „souveräner“ Staat. Aber der preußische Staat ist doch Subjekt einer originären, eigenständigen Herrschermacht geblieben und nicht bloße „Provinz“, bloßer Verwaltungsdistrikt des Reiches geworden, da er nach dem Stande der Gegenwart seine Befehls- und Zwangsbefugnisse nicht schlechthin in Entlehnung vom Reiche ausübt. Das Reich hat zurzeit seine Kompetenz-Kompetenz nach Art. 78 R.V. noch nicht zur vollen staatlichen Aufsaugung der deutschen Einzelstaaten ausgenutzt. Die preußische Staatsgewalt ist auch, wie die Reichsstaatsgewalt, selbst ihrer Natur nach „einheitlich“. Denn nur hinsichtlich der Objekte, auf welche sich das staatliche Handeln bezieht, ist eine Teilung zwischen dem Reich und den Gliedstaaten eingetreten; eine Teilung der Staatsgewalt hat ebensowenig stattgefunden wie eine Teilung der Souveränität.

Der Art. 4 R.V. stellt im allgemeinen die Norm dar, hinsichtlich welcher Objekte („Angelegenheiten“, „Materien“) das staatliche Handeln zwischen dem Reich und seinen Gliedstaaten geteilt sein soll. Doch auch hinsichtlich der unter 16 Ziffern aufgeführten „Angelegenheiten“ des Art. 4 hat an sich das Reich für sich selbst nur die staatlichen Funktionen der „Be-

aufsichtigung“ und der „Gesetzgebung“ reserviert; sonstiges staatliches Handeln auf diesen Gebieten ist an sich Sache der Gliedstaaten geblieben. Das Gesetzgebungsrecht des Reiches in den „Angelegenheiten“ des Art. 4 ist an sich fakultativ. Es läßt dem Landesrecht bis auf weiteres seine Fortdauer und gestattet auch der Landesgesetzgebung die Erzeugung von neuem Recht, bis es selbst zur Betätigung gelangt. Ein ausschließliches Gesetzgebungsrecht des Reiches besteht nach Art. 35 R.V. im Zoll- und indirekten Steuerwesen, nach Art. 52 Abs. 2 bei gewissen Stücken des Post- und Telegraphenwesens, nach Art. 61 im Militärwesen. Die Reichsaufsicht jedoch besteht in den Angelegenheiten des Art. 4 gegenüber der gliedstaatlichen Verwaltung, mag diese auf Grund von Reichsrecht oder von Landesrecht zu führen sein. Organe der Reichsaufsicht sind im ersten Fall der Kaiser (Art. 17) und der Bundesrat, im zweiten Fall der Bundesrat allein.

„Deutscher Kaiser“ ist der Ehrentitel, welcher dem König von Preußen nach der Reichsverfassung bei Führung des mit der Krone Preußen verknüpften „Bundespräsidiums“ zusteht (Art. 11).

Wegen der „Souveränität“ der Reichsgewalt sind die Gliedstaaten, mithin auch Preußen, derselben zum Gehorsam verpflichtet. Nach Art. 19 R.V. können Gliedstaaten bei Nichterfüllung ihrer verfassungsmäßigen Bundespflichten dazu im Wege der Bundesexekution angehalten werden. Da aber die vom Bundesrat zu beschließende Exekution vom Kaiser zu vollstrecken und der Träger der Krone Preußen mit dem „Deutschen Kaiser“ identisch ist, so ist der Fall einer Bundesexekution gegen Preußen praktisch ausgeschlossen.

## § 6.

**Die drei Gewalten der preußischen Verfassung.**

Als Montesquieu in seinem *Esprit des lois* (1749) mit seiner Drei-Gewalten-Theorie hervortrat, verlangte er nicht nur zur Sicherung der politischen Freiheit des Bürgers eine richtige Sonderung dieser Gewalten und ihre zweckgemäße Verteilung an diejenigen Elemente, welche in den reinen Monarchien, Aristokratien, Demokratien je für sich die Träger aller Gewalten seien sondern stellte sich die drei Gewalten auch je spezifisch mit einem bestimmten Inhalt erfüllt vor.

Die gesetzgebende Gewalt *fait des lois pour un temps ou pour toujours et corrige ou abroge celles qui sont faites*. Die vollziehende Gewalt *fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassades, établit la sûreté, prévient les invasions*<sup>1)</sup>. Die richterliche Gewalt *punit les crimes ou juge les différends des particuliers*. Die gesetzgebende, wie die vollziehende Gewalt haben es nicht mit dem einzelnen Bürger zu tun, (*ne s'exercent sur aucun particulier*), indem die eine nur der allgemeinen Willen des Staates darstellt, die andere die Ausführung dieses allgemeinen Willens. Die mit der richterlichen Gewalt betrauten Richter aber sind den einzelnen Bürgern gegenüber nur *la bouche, qui prononce les paroles de la loi, d'être inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur*: wären die Urteile *une opinion particulière du juge, on vivrait dans la société, sans avoir précisément les engagements que l'on y contracte*. Die richterliche Gewalt ist daher „gewissermaßen keine“ (*en quelque façon nulle*), d. h. weil Montesquieu bei strengerer Prüfung ihre Äußerungen lediglich für logische Denkopoperationen auf Grund der bestehenden Gesetze ansehen muß. Gesetzgebende, vollziehende, richterliche Gewalt erscheinen ihm übrigens als verschiedene Teile (*partie*) des Begriffs *gouvernement*, während dieser Begriff sich wiederum auf den Begriff der *constitution fondamentale* gründet. Für die Mehrzahl der europäischen Monarchien seiner Zeit bezeugt Montesquieu selbst ein *gouvernement modéré*

<sup>1)</sup> Was auch auf inneres staatliches Handeln zu beziehen ist. Richtig Kaufmann, *Auswärtige Gewalt* 1908, S. 33.



weil der Fürst, selbst im Besitz der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt, *laisse à ses sujets l'exercice du troisième*.

Auch die naturrechtliche Publizistik in Deutschland verband, soweit sie sich der Montesquieuschen Drei-Gewalten-Theorie anschloß, damit die Vorstellung von Funktionen, die durch einen bestimmten Inhalt charakterisiert seien<sup>1)</sup>. Vor allem war das bei Suarez selbst der Fall.

In seinen „Aphorismen“ teilte er „die Rechte der Obergewalt oder die Souveränitätsrechte“: a) „in die gesetzgebende Macht, welche in dem Recht besteht, Vorschriften zu erteilen, nach welchen sowohl der ganze Staat, als die einzelnen Mitglieder desselben ihre Handlungen einrichten sollen“; b) „in die vollziehende Macht, welche das Recht in sich begreift, die Beschlüsse der gesetzgebenden Macht zur Ausführung zu bringen und die Mitglieder des Staates zu deren Befolgung anzuhalten“; c) „in die richterliche Macht, welche das Recht enthält, die Streitigkeiten der Bürger des Staates bei der Anwendung der Gesetze auf ihre Handlungen zu beurteilen und zu entscheiden“, sowie „in einzelnen Fällen diejenigen, welche eines begangenen Verbrechens beschuldigt oder verdächtig sind, zur Untersuchung und bei befundener Schuld zur Strafe zu ziehen“. Im einzelnen rechnete Suarez in den „Aphorismen“ zur gesetzgebenden Macht „die Befugnis a) neue Gesetze zu geben; b) vorhandene Gesetze abzuschaffen; c) dunkle Gesetze so zu erklären, daß die Erklärung selbst gesetzliche Kraft habe; d) Ausnahmen von allgemeinen Gesetzen zu bestimmen, entweder in Ansehung gewisser Personen (Privilegia) oder für gewisse Fälle (Dispensationen)“. Den Richter andererseits erachtete Suarez streng an die Gesetze gebunden: „Er ist schuldig, nur sie zur Richtschnur seiner Entscheidung zu nehmen; nie kann und darf er seine Willkür an die Stelle der Gesetze unterschieben.“ In Ansehung der „Preußischen Monarchie“ erklärte Suarez speziell, daß nach den „ausdrücklich erklärten Grundgesetzen der Staatsverfassung“ die „Rechtsangelegenheiten der Unterthanen nur nach den Gesetzen des Staates von den vom Staat bestellten Gerichten untersucht und entschieden werden“.

<sup>1)</sup> Vgl. Justi, *Natur und Wesen des Staates* 1760; Hufeland, *Naturrecht* 1795, S. 247 f.

Im A.L.R. findet sich ein Anklang an die Drei-Gewalten-Theorie Montesquieus in II 11.

§ 135: „Kein auswärtiger Bischof oder anderer geistlicher Obere darf sich in Kirchensachen eine gesetzgebende Macht anmaßen;“ § 136: „Auch darf er irgend einige andere Gewalt, Direktion oder Gerichtsbarkeit in solchen Sachen, ohne ausdrückliche Einwilligung des Staats, nicht ausüben.“

Selbstverständlich setzten gerade die hier erwähnten Funktionen der „gesetzgebenden Macht“ bzw. der „Gerichtsbarkeit“ einen bestimmten Inhalt als Charakteristikum voraus. Aber auch das in §§ 6, 7, II 13 für das preußische Staatsoberhaupt fixierte „Majestätsrecht“ der Gesetzgebung war in seinen einzelnen daselbst aufgeführten und sich übrigens mit der Detailgliederung von Suarez deckenden Äußerungsarten an das Erfordernis eines bestimmten Inhalts geknüpft: es mußte spezifisch eine Norm für äußere freie menschliche Handlungen in Frage stehen, welche in der Norm eine originäre Ordnung nach dem Gesichtspunkt der Einheit fanden. Des Königs persönliche Aufgabe bei der Gesetzgebung war aber die definitive Bestimmung über die Fassung der Norm und die Entscheidung, daß der Norm „Gesetzeskraft“ beigelegt sein solle — letztere gerade zur Zeit des A.L.R. im Hohenzollernstaat technisch bereits „Sanktion“ genannt<sup>1)</sup>. Der Wortlaut der §§ 6, 7, II 13 begriff jedenfalls des Königs Aufgabe nach beiden Richtungen. Doch nach außen wirkte die Norm als Gesetz für „einen jeden, den es angeht“<sup>2)</sup>, erst mit dem Akt der „Publikation“, über welchen es an besonderer Stelle hieß (§ 10 Einl.): „Das Gesetz erhält seine rechtliche Verbindlichkeit erst von der Zeit an, da es gehörig bekannt gemacht worden.“ Indessen auch der Publikationsbefehl ging

<sup>1)</sup> K a m p t z, Jahrb. 52, S. 134, 141; 41, S. 208.

<sup>2)</sup> Publ. Pat. 5. Februar 1794, Schluß.

an sich vom König aus<sup>1)</sup>. Gerade die Kasuistik des A.L.R. diene aber dazu, die strenge Bindung des Richters an den Willen des Gesetzgebers sicher zu stellen.

„Um für die bürgerliche Freiheit die Gefahr abzuwenden, daß allzuviel auf die individuelle Fähigkeit des Richters ankomme, erklärte Suarez in Vertheidigung der Fassung des A.L.R. es für unerläßliche Pflicht der gesetzgebenden Macht, nicht nur die Begriffe der rechtlichen Gegenstände und Handlungen, sondern auch die daraus herzuleitenden Folgen so viel möglich durch positive Gesetze zu bestimmen.“

Das Publikationspatent vom 5. Februar 1794 hatte den Inhalt der dem A.L.R. beigelegten „vollen Gesetzeskraft“ dahin umschrieben:

„also daß dasselbe bei Vollziehung und Beurtheilung aller rechtlichen Handlungen und deren Folgen, sowie bei Entscheidung der sich ereignenden Rechtsstreitigkeiten zum Grunde gelegt werden soll“.

Auch in nachlandrechtlicher Zeit fand man hierin eine so zutreffende Kennzeichnung des preußisch-rechtlichen Gesetzesbegriffes, daß man wiederholt in gleicher Weise, namentlich bei Einführung größerer Gesetzgebungsakte, die Gesetzeswirkung umschrieb<sup>2)</sup>. Jedenfalls differierte diese Umschreibung des Gesetzesbegriffes, da sie dessen Natur deutlich genug auf eine Normierung „aller rechtlichen Handlungen und deren Folgen“ abstellte, in keiner Weise von der bisher vertretenen Auffassung des preußisch-rechtlichen Gesetzesbegriffes; insbesondere beschränkte sie nach ihrer objektiven Fassung (vgl. erstes Satzglied) den Gesetzesbegriff nicht bloß auf eine sich an die gewöhnliche Untertanenschaft richtende Norm. Unter den Begriff „eines jeden, den es angeht,“ fiel ebenfalls die gesamte Staatsdienerschaft, zudem

---

<sup>1)</sup> Publ.-Pat. 5. Februar 1794, Anfang; Kamptz 52, S. 142.

<sup>2)</sup> Vgl. Publ.-Pat. 4. August 1801 bzw. 2. März 1802 wegen des ostpr. Provinzialrechts; Pat. 9. September 1814, G. S. 89; Pat. 9. November 1816, G. S. 217.



auch nach den §§ 4, 85, II 10 „die Rechte und Pflichten der Diener des Staates in bezug auf das ihnen anvertraute Amt durch die darüber ergangenen besonderen Gesetze und durch ihre Amtsinstruktionen bestimmt“ sein sollten. Die Verpflichtung durch Gesetze traf die Staatsdiener als qualifizierte Untertanen vermöge einer Äußerung der allgemeinen Gewalt des Staates, die als solche gerade die Untertanenschaft und deren einzelne Gliederungen als Objekt erfaßt; die Verpflichtung durch intern wirkende Amtsinstruktionen resultierte aber aus der besonderen vertragsmäßig begründeten Dienstgewalt des Staates über seine Beamten. Daß diese doppelte Art, den Beamten zu erfassen, auch in nachlandrechtlicher Zeit verblieb, erhellt klar aus dem Publikationspatent vom 11. April 1803:

„Mit Bezug auf das Publikationspatent vom 5. Februar 1794“ haben sämtliche Ober- und Untergerichtsstellen diese neue Auflage des Landrechts und diesen ersten Anhang gesetzlich anzuwenden, und erhalten dieselben zugleich die Anweisung, in ihren Urtheilsprüchen auf keine Privat-Gesetzes-Sammlung Bezug zu nehmen, sondern sich lediglich an diejenigen Gesetze zu halten, welche ihnen zugefertigt, gehörig publizirt, auch durch das neue Archiv der Preußischen Gesetzgebung und Rechtsgelehrsamkeit zu ihrer Kenntniß gebracht und in die akademische Edikten-Sammlung hiernächst aufgenommen werden.“

In dieser Vorschrift reiht sich an das Gebot, eine bestimmte Gesetzgebung „gesetzlich anzuwenden“, die intern wirkende Dienstanweisung der Befolgung einer bestimmten Zitiermethode in den Urtheilsprüchen. Auch bei dem Gesetz vom 3. April 1846, dessen § 1 für „alle landesherrlichen Erlasse, welche Gesetzeskraft erhalten sollen,“ die Publikation in der Gesetzsammlung vorschrieb, wirkte die Umschreibung des Gesetzesbegriffes im Publikationspatent vom 5. Februar 1794 nach. Das Gutachten der Justizabteilung des Staatsrates vom 23. Oktober 1845 setzte bei dem Ausdruck „landesherr-

liche Erlasse mit Gesetzeskraft“ inhaltlich „Normen für die Rechtshandlungen der Unterthanen und die Entscheidungen der Gerichte“ voraus<sup>1)</sup>. Und wenn es daneben als direkten Gegensatz die „bloßen“, „landesherrlichen Anweisungen an Behörden“ erwähnte, so wollte es damit doch nicht behaupten, daß der Landesherr nur in der Form interner Dienstanweisungen zu seinen Behörden spreche — und konnte es selbst nicht um der in ihm nachwirkenden landrechtlichen Tradition willen, da das A.L.R. doch in den Dienern des Staates spezifisch einen bestimmten Stand der an sich gerade mit der potestas legislativa erfaßbaren Untertanenschaft sah (§ 2, 3, II 10, § 6, 7, I 1) bzw. in denjenigen gesetzlichen Bestimmungen, welche auf Statuierung von Amtsrechten und Amtspflichten spezifisch abgestellt waren, ebenfalls nur Normierungen über das „materielle Recht“ einer bestimmten Gliederung der Untertanenschaft erblickte. Die Materialien zum Gesetz vom 3. April 1846 setzen übrigens die Ausdrücke „Promulgation“ und „Publikation“ einander völlig gleich und verstehen darunter „den Act, durch welchen der Landesherr der bürgerlichen Gesellschaft eine Allerhöchst vollzogene Bestimmung als Gesetz zur Beobachtung kundgibt“. Aus Hardenbergs Ideen zu einer landständischen Verfassung in Preußen August 1819) ist aber charakteristisch:

„Sind die Stände (mit einem Gesetzentwurf) einverstanden oder genehmigen ihn mit Modifikationen, so geht er an den König zurück. Nur durch königliche Sanktion kann der Entwurf zum Gesetz erhoben werden. Er kann sie zu jeder Zeit ganz versagen oder Änderungen zur neuen Erwägung vorstellen.“

Das im vorstehenden nachgewiesene Fortwirken des landrechtlichen Gesetzesbegriffes auch zur Zeit der zum preußischen Einheitsstaat gewordenen Hohen-

<sup>1)</sup> Verwaltungsarchiv XIII, S. 472.

zollernmonarchie ergibt nun, daß, sofern die Äußerungen der preußischen Staatsgewalt auf eine gesetzgebende, richterliche, vollziehende Gewalt zurückzuführen waren, jedenfalls der gesetzgebenden Gewalt nach damaliger Anschauung ein materieller Bestandteil, ein Rechtsnorminhalt, notwendig inhärierte. Die unter die richterliche oder vollziehende Gewalt aber etwa zu rubrizierende Staatstätigkeit dachte man sich nicht weniger durch ein materielles Moment charakterisiert. Folgende Quellenstellen belegen dies namentlich:

a) Die Verordnung vom 26. Dezember 1808 spricht von der „ungetheilten Verwaltung des richterlichen Amts“, die die kompetenten Gerichte in Zukunft erhalten; b) Verordnung vom 27. Oktober 1810: „Unser Namen soll nur Gesetzen, Verordnungen und Ausfertigungen vorgesetzt werden, die Wir selbst vollziehen. Folgsamkeit und Achtung müssen sich die verwaltenden und urtheilenden Behörden usw. Der Justizminister hat zum Geschäftskreise alles ohne Ausnahme, was die Oberaufsicht auf die eigentliche Rechtspflege betrifft. Diese selbst ist, wie es sich versteht, den Gerichten allein zu überlassen;“ c) Kabinettsordre vom 6. September 1815: „Daß die Gerichtshöfe bei allen ihren Entscheidungen durch Erkenntnisse keiner anderen Vorschrift als derjenigen der Gesetze unterworfen bleiben und insofern als vollkommen selbständig zu erachten, dagegen aber verpflichtet sind, in allen Gegenständen der Justizpflege, welche nicht zu den Entscheidungen durch Urtheil und Recht zu zählen, den Anordnungen des Chefs der Justiz nachzukommen.“

Freilich äußerte sich gerade gegenüber dem, was nach dem gesetzlichen Tatbestand des A.L.R. unter den eigentlichen Gesetzesbegriff fiel, ein gewisses Schwanken auf dem Boden der preußischen Staatsrechtstheorie. In seinem *Contrat social* (1762) hatte Rousseau, von der Auffassung des Gesetzes als *volonté générale* ausgehend, als begriffsnotwendige Konsequenz der „Allgemeinheit“ des Gesetzes, neben der Betätigung aller Bürger bei der Hervorbringung des Gesetzes, einen allgemeinen Gegenstand verlangt, über den das Gesetz disponiere. Vermöge seiner Natur betrachte das Gesetz *les sujets en corps et les actions comme abstraites, jamais un homme comme individu ni une action particulière*. Jeder Akt, welcher sich auf ein *objet individuel* beziehe, gehöre in Wahrheit nicht zur gesetzgebenden Macht, sondern sei nur un *acte*



de magistrature. Die Rousseausche Auffassung von dem Wesen des Gesetzes kam auch zum Ausdruck im Art. 3 Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (franz. Const. 3. September 1791), woselbst auf Grund der Charakterisierung von loi als l'expression de la volonté générale nicht bloß die persönliche oder durch Repräsentanten vermittelte Beteiligung aller Bürger bei der Bildung des Gesetzes gefordert ward, sondern auch inhaltlich l'universalité de l'objet: Elle doit („muß“, nicht „soll“) être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Diese Anordnungen individueller Natur aus der potestas legislativa schlechthin ausscheidende Ansicht begann während des 19. Jahrhunderts sich auch in der deutschen Publizistik Anhänger zu gewinnen. So erklärte Rotteck das Gesetz „für die von der Staatsgewalt ausgehende Verfügung, welche in Ansehung ihres Gegenstandes eine allgemeine sei, d. h. nach Begriffen (oder in abstracto) gemacht worden und dergestalt als Regel für die unter solchen Begriffen enthaltenen, bestimmten oder konkreten Fälle diene; dagegen sei ein Akt der Vollziehung — oder eigentlicher der Regierung oder Administration im engeren Sinne — die für jeden einzelnen, bestimmten Fall — allerdings dem Gesetze gemäß, wofern dafür bereits eins vorhanden, zu treffende, wo aber noch keins bestehe, jedenfalls nach richtigen Prinzipien und überhaupt mit keinem bestehenden Gesetz in Widerspruch zu erlassende — Entscheidung oder Anordnung“. Die Existenz einer wahren richterlichen Gewalt leugnete dabei Rotteck: die Hauptsache bei der Justiz, nämlich das Erkennen oder Urteilen, sei bloß eine logische Funktion, kein Akt der Gewalt, sondern bloß des Verstandes oder der Urteilskraft von seiten bestimmter Kunstverständiger. Demgemäß sei es auch in Wirklichkeit falsch, den konstitutionellen Monarchen zur Quelle der Gerichtsbarkeit zu machen. Der Monarch sei so wenig „oberster Richter“, als er oberster Rechner sei, obschon er einen Rechnungshof ernenne. Nur die Untersuchung und die Vollstreckung der richterlichen Urteile sei Gewalt, gehöre aber zur Regierungsgewalt und nicht notwendig dem Richteramt an. In Preußen schloß sich auch Bergius (Preußen in staatsrechtlicher Beziehung 1838) dieser Grundanschauung vollkommen an, und suchte dabei gegenüber dem positiven, namentlich im A.L.R. niedergelegten Stoff des preußischen Rechtes dadurch auszukommen, daß er einerseits den Privilegienbegriff auf begünstigende, durch die Gesetzgebung in abstracto vorgesehene Akte der Administration (Verwaltung) beschränkte, andererseits der Administration selbst das Recht gab, da, „wo kein Gesetz bestimmt oder nur allgemein bestimmt, für konkrete Fälle“

Verfügungen zu treffen, also „innerhalb der vom Gesetz freigelassenen Sphäre oder auch neben dem Gesetze“. Doch konnte eine solche Theorie selbstverständlich nichts an dem gesetzlichen Tatbestand ändern, daß das A.L.R. — mit Verbindlichkeit schließlich für den ganzen preußischen Einheitsstaat — den Privilegien- und Dispensationsbegriff — mit Einschluß der privilegia odiosa bzw. dispensationes odiosae — nun einmal doch unter die potestas legislativa gezogen hatte. Innerhalb der deutschen, dem Konstitutionalismus zuneigenden Publizistik blieb es auch nicht ohne gewichtigen Widerspruch dagegen, daß die richterliche Gewalt keine wahre Gewalt, wie die gesetzgebende oder die vollziehende, sein solle. Insbesondere führte Schmid (Deutsches Staatsrecht 1821) unter Zustimmung von Jordan (Allgemeines Staatsrecht 1828) und Linde aus: eine richterliche Gewalt könne nur als ein Ausfluß der obersten Staatsgewalt stattfinden, und da der Regent den Staat vorstelle, müsse er als die Quelle aller Gerichtsbarkeit betrachtet werden; nicht minder gründe sich selbst das bloße Rechtsprechen, ohne Beimischung einer befehlenden Gewalt, aber mit dem Erfolge, daß der Rechtsspruch für gültig gehalten werden müsse, nur auf eine Verleihung der Staatsgewalt. Schmid und Jordan setzen auch übereinstimmend gegenüber der gesetzgebenden und richterlichen Gewalt das Wesen der „regierenden“ (vollziehenden) in das „Befehlen“: es sei die Äußerungsform der Staatsgewalt, die, ohne bloß „Vollziehung“ zu sein, „durch Befehle, d. i. durch verfassungs-, gesetz- oder rechtsspruchgemäße Normen, welche unmittelbar auf das äußere Handeln gerichtet und mit unwiderstehlicher Nötigung verbunden sind“, äußerlich sich offenbare. Das Wesen der Gesetzgebung besteht nach Jordan in der Festsetzung der „äußeren rechtlichen Ordnung durch allgemein verbindliche Normen für die Gesamtheit des Volks“, nach Schmid in der „Aufstellung einer rechtlichen Notwendigkeit für das äußere Handeln der Bürger“, wobei Schmid ausdrücklich auch die Erteilung der Privilegien im engeren Sinne ihrer Natur nach zur Gesetzgebung rechnet. In Ansehung der Entstehung der einzelnen Gesetze zählt Schmid wie auch Jordan die Gesetzesinitiative, die Promulgation (d. h. Befehl, dem Gesetze Folge zu leisten) und die Publikation zur Sphäre der „regierenden“ Gewalt; dagegen ist ihnen der eigentliche Akt des Gesetzgebens die „Sanktion“, d. h. die Anerkennung der fraglichen rechtlichen Notwendigkeit. In der konstitutionellen Monarchie fordert Jordan die Sanktion entschieden für den Herrscher, der alleiniger Gesetzgeber bleibe, da die etwaige volkstümliche Beteiligung bei der Ausübung der Gesetzgebung



sich bloß „auf Stoff und Form derselben“ beschränken müsse.

Für das richtige Verständnis der drei Gewalten der preußischen Verfassung sind sodann noch die Ausführungen von C. Th. Welcker wichtig (Art, Gesetz, Staatslexikon VI 1838). Sein Ausgangspunkt ist das Grund- oder Verfassungsgesetz, welches nur von den konstituierenden Gewalten, nur durch Grundverträge der Bürger unter sich und mit der Regierung, geschaffen werden könne. Dieser Verfassung steht gegenüber die „Staatsverwaltung im weiteren Sinne“, welche „durch verfassungsmäßiges Regieren (oder Vollziehen), Gesetze-Geben und Richten den Staatszweck im Leben verwirklichen soll. Die Regierung in diesem engeren Sinne soll zugleich mit der freien Tätigkeit der Bürger jeder besonderen Lage des Lebens gemäß die Mittel für den Staatszweck ergreifen und ausführen; die Gesetzgebung dagegen soll (in harmonischer Übereinstimmung der Regierung und der Bürger und beider mit der Verfassung) die rechtlichen und sonst notwendigen festen Normen für dieses Vollziehen der Regierung und der Bürger, sowie die Ausnahmen und Veränderungen ihrer eigenen und der Verfassungsnormen gesetzlich aussprechen. Die richterliche Funktion oder Gewalt endlich hat die Streitigkeiten über Widersprüche jenes Vollziehens mit der Verfassung und den Gesetzen parteilos zu schlichten“. Die Definition des Gesetzes als einer „Bestimmung in abstracto, nach Begriffen“ verwirft Welcker. „Überhaupt eine auch nur temporäre und konkrete Ausnahme von den gesetzlichen Rechten und Freiheiten der Bürger, die besonderen Gesetze selbst für individuelle Orte, physische und moralische Personen müßten ebensogut, wie die bleibenden, allgemeinen, abstrakten Regeln, durch die gesetzgebende Gewalt bestimmt werden.“

Zwischen diesen Ausführungen Welckers und zwischen der notorischen Entstehungsart und dem positiven Text der preußischen Verfassung ist eine große Ähnlichkeit unverkennbar. Erwägt man zunächst, wie das Wahlgesetz vom 8. April 1848 „die künftige Staatsverfassung durch Vereinbarung“ der N.V. mit der Krone entstehen lassen wollte, und wie auch der Eingang der rev. V. verkündet, daß der König, „nachdem die von ihm unterm 5. Dezember 1848 vorbehaltlich der Revision im ordentlichen Wege der Gesetzgebung verkündigte und von beiden Kammern des Königreichs



anerkannte Verfassung des preußischen Staats der darin angeordneten Revision unterworfen sei, die Verfassung in Übereinstimmung mit beiden Kammern endgültig festgestellt habe“ — so ist das politisch, wenn auch nicht rechtlich, durchaus geeignet, die Illusion eines vertragsähnlichen Weges für das Zustandekommen des preußischen Staatsgrundgesetzes zu erwecken. Andererseits ergibt der positive Verfassungstext zur Genüge, daß die daselbst vorkommenden Begriffe der vollziehenden, gesetzgebenden und richterlichen Gewalt als Elemente des Oberbegriffes der „Regierung“ (im weiteren Sinne) gedacht werden. Der weitere Regierungsbegriff erscheint sowohl im Art. 44: „Alle Regierungsakte des Königs“, wie im Art. 54 („in Übereinstimmung mit der Verfassung und den Gesetzen zu regieren“), Art. 56 („verhindert ist, selbst zu regieren“), 57, 58. Schon in vorkonstitutioneller Zeit war der preußischen Theorie (Mirus, Preuß. Staatsrecht 1833), wie auch Praxis der weitere Regierungs- oder Staatsverwaltungsbegriff (= Staatsgewalt in ihrer Wirksamkeit überhaupt) nicht unbekannt. So sagt z. B. der Gesetzrevisor (Pens. XII 1830): „Die Staatsgewalt und die Ausübung derselben (die Staatsregierung) concentrirt sich in der Person des Landesherrn.“ Der gesetzliche Titel für diesen Ausspruch des Gesetzrevisors war aber § 1, II 13 A.L.R., der denn auch die Urvoraussetzung des preußischen Staatsgrundgesetzes blieb. Indem nun aber die Art. 62, 86, 45 S. 1 rev. V. weiter Modifikationen quoad exercitium zu §§ 6, 7, II 13 bzw. § 18, II 17 bzw. §§ 2, 3, II 13 A.L.R. statuierten, faßte der Verfassungsgesetzgeber die drei als Elemente des allgemeinen Regierungs- oder Staatsverwaltungsbegriffes gedachten Gewalten nicht etwa als Funktionen rein formeller Natur auf, sondern setzte gerade einen bestimmten Inhalt an sich bei ihnen voraus. Das bestätigt deutlich wie der Wortlaut, so die Entstehungs-

geschichte von Art. 86. Wenn hier S. 1 die richterliche Gewalt „im Namen des Königs durch unabhängige, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfenen Gerichte ausgeübt“ wissen will und S. 2 hinzufügt: „Die Urtheile werden im Namen des Königs ausgefertigt und vollstreckt“, so erhellt aus diesem Gegensatz, daß der Verfassungsgesetzgeber, wenn auch das Urteilen selbst, so doch nicht das Ausfertigen und Vollstrecken der Urteile materiell der richterlichen Gewalt zugerechnet hat. In der That hat auch Justizminister Simons in der Sitzung der I. Kammer vom 13. September 1849 gegenüber einem den S. 2 betreffenden Streichungsantrag bemerkt, daß darin „die Andeutung enthalten sei, daß der Akt der Vollstreckung ein Ausfluß der exekutiven Gewalt sein solle“. Andererseits wurde bei der Verfassungsrevision auch der Antrag, im Art. 86 das „im Namen des Königs“ wegzulassen, abgelehnt und damit entschieden, daß das preußische Staatsgrundgesetz die richterliche Gewalt durchaus in dem gleichen Sinne als eine an sich beim König ruhende „Gewalt“ ansehe wie die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt. Der Berichterstatter Abg. v. Ammon erachtete gerade im Gegensatz zum belgischen Volkssouveränitätsprinzip in Preußen es „für nötig zu sagen: im Namen des Königs, um dadurch auszudrücken, daß die Gerechtigkeit im Namen des Königs ausgeübt und die Urteile im Namen des Königs vollstreckt werden: möge der Gegenstand so groß oder so klein sein, wie er wolle; die Größe des Objekts macht keinen Unterschied, wo es sich um Gerechtigkeit handelt“<sup>1</sup>. Wie man damals in Preußen über das Wesen der richterlichen Gewalt dachte, folgt auch aus dem von der Verfassungskommission der N.V. projektierten Art. 89: „Alle Funktionen, welche nicht im Rechtsprechen bestehen oder dasselbe vorbereiten,

<sup>1</sup>) Sten.Ber. I. Kammer, S. 680.

sollen von dem Richteramt getrennt sein“; wozu die Motive sagten:

hierdurch „soll dem durch die öffentliche Meinung längst festgestellten Bedürfnisse einer gänzlichen Befreiung des erkennenden Richters von gerichtlichen Administrationsgeschäften entsprochen werden. Es bedarf keines Nachweises, daß in der bisherigen Verbindung der richterlichen Tätigkeit mit Administrationsgeschäften, wohin die Führung von Hypothekenbüchern, Verwaltung der Vormundschaften, der Spindel- und Depositarmassen gehören, eine Hauptquelle der Mängel liegt, welche in der Rechtspflege des größten Teils der Monarchie sich fühlbar gemacht haben.“ Art. 81 des Kommissionsverfassungsentwurfs stimmte übrigens mit Art. 85 okt. V. und Art. 86 rev. V. wörtlich überein.

Aus der besonderen Hervorhebung des „Ausfertigen und Vollstrecken“ der Urteile in Art. 86 S. 2 folgt somit, daß der Verfassungsgesetzgeber allein die voraufgehenden Stadien der richterlichen Wirksamkeit zur Sphäre der richterlichen Gewalt gezogen hat und daher im Art. 86 S. 1 eine verfassungsmäßige Verbürgung der „Unabhängigkeit“ der richterlichen Gewalt nur bezüglich „aller Funktionen, welche im Rechtsprechen bestehen und dasselbe vorbereiten“, enthalten ist. Sofern nach dem Inkrafttreten der rev. V. den Gerichten Geschäfte verblieben, welche wie das Vormundschafts-, Hypothekenswesen usw. an sich dem Gebiete der „vollziehenden“ Gewalt (Administration) angehörten, gründete sich dies, wie auch die insofern etwa den Gerichten zukommende „Unabhängigkeit“ auf eine besondere, eventuell durch Art. 109, 110 rev. V. aufrechterhaltene Gesetzgebung. Die Aufnahme eines besonderen Ausspruchs: „Rechtspflege und Verwaltung sollen getrennt und voneinander unabhängig sein“, wurde bei der Verfassungsrevision nicht beliebt, weil dies „Prinzip im preußischen Staate bereits in Ausübung gebracht und durch andere Bestimmungen der Verfassungsurkunde gesichert sei“.

Man dachte hierbei teils an Art. 88 („Den Richtern dürfen andere besoldete Staatsämter fortan nicht übertragen werden; Ausnahmen sind nur auf Grund eines



Gesetzes zulässig“), teils an Art. 96 („Die Kompetenz der Gerichte und Verwaltungsbehörden wird durch das Gesetz bestimmt“.

Andererseits folgt aus der vom preußischen Verfassungsgesetzgeber vorgenommenen Einbeziehung der das Rechtsprechen vorbereitenden Funktionen in den Begriff der richterlichen Gewalt, daß derselbe die „vollziehende“ Gewalt sich nicht schlechthin als die eigentliche Befehlsgewalt im Staat gedacht hat, von welcher Anschauung aus man in der deutschen Publizistik zum Teil eben auch die Vorbereitung des Rechtssprechens der Sphäre der „regierenden“ (vollziehenden) Gewalt zugewiesen hatte. Der preußische Verfassungsgesetzgeber gab vielmehr durch Prägung des Art. 86 seiner prinzipiellen Auffassung Ausdruck, daß zum Begriff der sich als richterliche „Gewalt“ äußernden Staatsfunktion auch eine bestimmte vorbereitende Prozedur gehöre, und das Vorwalten einer analogen Überzeugung des preußischen Verfassungsgesetzgebers jedenfalls hinsichtlich des Begriffs der gesetzgebenden Gewalt erhellt schon aus den von ihm gebrauchten Ausdrücken: „Weg der Gesetzgebung“ (Art. 27) und „ordentlicher Weg der Gesetzgebung“ (Art. 107).

Welche einzelnen Tätigkeitsakte nun der preußische Verfassungsgesetzgeber als dem Begriff der gesetzgebenden Gewalt an sich immanent angesehen, kann nicht zweifelhaft sein. Zunächst bezeichnet Art. 62 S. 1 als die drei zur „gemeinschaftlichen Ausübung“ der gesetzgebenden Gewalt berufenen Faktoren — oder nach einem in den Revisionskammern sich auch zeigenden Sprachgebrauch subjektiv als die drei „gesetzgebenden Gewalten“ — den König und die beiden Kammern —, und Art. 64 schreibt dabei einem jeden Teil gleichmäßig das „Recht zu, Gesetze vorzuschlagen“. Doch nicht bloß das im gegenseitigen Verhältnis der drei „gesetzgebenden Gewalten“ sich bekundende Recht

des Gesetzesvorschlages erfolgt im Dienst der gesetzgebenden Gewalt an sich, sondern hierzu gehört nach Ansicht des preußischen Verfassungsgesetzgebers offenbar auch die einen Gesetzesvorschlag vorbereitende Tätigkeit im Schoße der beiden Kammern, und analog muß demnach auch diejenige Staatstätigkeit, welche im Auftrage des Königs einen Gesetzentwurf behufs Vorlage an die Kammern vorbereitet, im Sinne des konstitutionellen preußischen Staatsrechtes als Bestandteil des „Wegs der Gesetzgebung“ angesehen werden. Ferner ist nach Art. 62 S. 2 die „Übereinstimmung des Königs und beider Kammern zu jedem Gesetz erforderlich“: und hiernach fällt im Sinne der preußischen Verfassung die zur Herstellung dieses Effekts nötige Prozedur mit unter den Begriff der gesetzgebenden Gewalt. Das Erfordernis der Übereinstimmung von König und Kammern nach Art. 62, S. 2 bezieht sich jedoch nicht auf die „Sanktion“. Das A.L.R. hatte selbst schon in Ansehung der Äußerungen der potestas legislativa den Akt der Publikation (§ 10, 11 Einl.) von dem „Geben“ der Gesetze (§ 6, 7 „bewilligen“) gesondert und unter letzterem sowohl die definitive Feststellung der Gesetzesfassung, wie die „Sanktion“, die Erteilung des Gesetzesbefehls verstanden. Später gestanden auch die Provinzialstände trotz ihrer beratenden Stimme nach dem „Grundgesetz“ vom 5. Juni 1823 dem König die „Sanktion“ zu<sup>1)</sup>. Eine „Promulgation“ im Sinne eines besonderen „Befolgungsbefehls“ kannte aber die preußische über die Handhabung des Gesetzgebungsrechtes bestimmende Gesetzgebung nicht, wenn gleich bei einzelnen Gesetzgebungsakten Aussprüche, die einem „Befolgungsbefehl“ ähnlich sehen, nicht fehlen<sup>2)</sup>; an autoritativer Stelle gebrauchte man „Promulgation“ und „Publikation“ als identische Begriffe. Indem

<sup>1)</sup> Adresse des 8 Rhein. L.T. 2. April 1845.

<sup>2)</sup> Vgl. Publ.Pat. 5. Februar 1794, Schluß.

nun der Regierungsverfassungsentwurf vom 20. Mai 1848 einerseits § 21 dem König „den Befehl der Verkündigung der Gesetze“ zuwies, andererseits im § 62 S. 3 der „unabhängigen richterlichen Gewalt“ das „Ausfertigen und Vollstrecken der Urteile im Namen des Königs“ gegenüberstellte, rechnete er zweifellos den „Befehl der Verkündigung der Gesetze“ zu der Sphäre der vollziehenden Gewalt, die ebenfalls nach § 21 „dem König allein zustehen“ sollte. Sein über die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt handelnder, mit Art. 62 S. 1, 2 rev. V. wörtlich übereinstimmender § 36 aber modifizierte das nach §§ 6, 7, II 13 A.L.R. dem Könige zustehende „Geben“ der Gesetze nur nach der Seite der Feststellung der Gesetzesfassung durch eine mit beschließende Stimme der beiden Kammern, während dem König die Sanktion, der Gesetzesbefehl, nach §§ 6, 7, II 13 weiter verbleiben sollte. In der Verfassungskommission der N.V. wurde alsdann freilich versucht, des Elementes der „Sanktion“ positiv bei der Norm über die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt zu gedenken. Zwar der Antrag Berends-Zenker:

„Der König bestätigt die Gesetze. Nimmt der König ein Gesetz nicht an, so löst er die Kammern auf und kann die Bestätigung nicht verweigern, wenn der Beschluß der neuen Kammern mit dem der aufgelösten Kammern übereinstimmt,“

wurde abgelehnt. Aber der Vorschlag der Verfassungskommission (Art. 55, S. 2, 3):

„Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich. Wird jedoch ein Gesetzesvorschlag unverändert von beiden Kammern zum dritten Mal angenommen, so erhält er durch die dritte Annahme Gesetzeskraft,“

befand sich unzweifelhaft auf dem Standpunkte, daß regelmäßig [die nach erzielter Übereinstimmung der Kammern über einen Gesetzesvorschlag eintretende Übereinstimmungserklärung des Königs die Bedeutung



der „Sanktion“, des die Gesetzeskraft schaffenden Befehles, haben solle, und daß nur ausnahmsweise ein qualifizierter übereinstimmender Kammernbeschluß unmittelbar zur „Gesetzeskraft“ — der Voraussetzung des dem Könige zustehenden Verkündigungsbefehles (Art. 45) — erwachse. Die okt. V., wie die rev. V. sind indessen unverkennbar in den hier fraglichen Beziehungen zum Standpunkt des Regierungsverfassungsentwurfs zurückgekehrt. Nach ihnen erscheint das Recht des Königs, „die Verkündigung der Gesetze zu befehlen“ (Art. 43 bzw. 45, S. 1) — analog dem „Ausfertigen“ der Urteile Art. 85 bzw. 86, S. 2 — als ein Akt der vollziehenden Gewalt, während das zum Begriff der gesetzgebenden Gewalt gehörige „Übereinstimmen“ von König und Kammern „zu jedem Gesetz“ nur in teilweiser Modifikation des „Gebens“ der Gesetze nach §§ 6, 7, II 13 A.L.R. bedeutet, daß über die definitive Gesetzesfassung in gleichmäßiger Konkurrenz der König und die beiden Kammern hinfert entscheiden sollen. Sofern jedoch das „Geben“ der Gesetze nach §§ 6, 7, II 13 auf die „Sanktion“ abgestellt ist, handelt es sich auch im Zeichen des Konstitutionalismus um eine ausschließliche Attribution des Königs. Mit der Erteilung der „Sanktion“ ist aber im Sinne der preußischen Verfassung der „Weg der Gesetzgebung“ als abgeschlossen zu erachten.

Bei dem notwendigen Zusammenhang, der zwischen den §§ 6, 7, II 13 und Art. 62, S. 1 und 2 Verfassung anzunehmen, kann den letzteren Bestimmungen selbstverständlich auch kein anderer Gesetzesbegriff immanent sein als den ersteren — um so mehr als noch bei Erlaß des Gesetzes vom 3. April 1846 der landrechtliche Gesetzesbegriff als der für die Rechtsordnung des preußischen Einheitsstaates maßgebende anerkannt worden war, und auch der Gesetzrevisor (1830, Pens. XII) bemerkt hatte:

„Das Recht, Gesetze zu geben, schließt das Recht, allgemeine Polizeiverordnungen zu erlassen, von selbst in sich; denn letzteres bildet nur eine Unterart und keine Nebenart des ersteren; das Recht, Privilegien zu erteilen, macht einen Teil der gesetzgebenden Gewalt aus, da Privilegien Ausnahmen von den Gesetzen sind und also nur von dem, der die Gesetze gibt, bewilligt werden können.“

Nach dem Inkrafttreten der rev. V. hat man denn auch kein Bedenken getragen, das Gesetz vom 3. April 1846 weiter als die Norm, nach welcher sich die Publikation der gemäß Art. 62 zustande gekommenen Akte der gesetzgebenden Gewalt zu richten habe, zu behandeln. Ebenso wurde noch in den Motiven zu dem Gesetz vom 10. April 1872, betr. Bekanntmachung landesherrlicher Erlasse durch die Amtsblätter, bemerkt:

„Unter landesherrlichen Erlassen, welche Gesetzkraft erhalten sollen, sind ohne Rücksicht auf die Bezeichnung, welche sie führen, ‚alle Normen für die zukünftigen (Rechts-)Handlungen der Untertanen und für die Entscheidungen der Gerichte‘, ‚alle Bestimmungen, welche die materiellen Rechte der Untertanen berühren‘, verstanden. Es erhellt dies unzweifelhaft aus den Erörterungen, welche dem Erlasse des Gesetzes vom 3. April 1846 vorgegangen sind.“

Dabei geht besonders aus Art. 13 V. hervor, daß der Verfassungsgesetzgeber durchaus das Individualgesetz anerkennen wollte, („Die Religionsgesellschaften sowie die geistlichen Gesellschaften, welche keine Korporationsrechte haben, können diese Rechte nur durch besondere Gesetze erlangen.“) Bei der Feststellung des Art. 31: „Die Bedingungen, unter welchen Korporationsrechte erteilt oder verweigert werden, bestimmt das Gesetz“, erachtete man es „keineswegs für unmöglich, allgemein anwendbare Grundsätze für die Verleihung oder Verweigerung von Korporationsrechten in einem Gesetz aufzustellen“ und sah zutreffend in den konkreten Verleihungen auf Grund der bestehenden (II 6, § 25 A.L.R.) oder künftigen abstrakten

Gesetzgebung „Akte der Verwaltung“<sup>1)</sup>. Doch für die Religionsgesellschaften und geistlichen Gesellschaften adoptierte man „verfassungsmäßig das Prinzip, daß die allgemein gesetzlichen Vorschriften für die Erteilung von Korporationsrechten nicht Anwendung finden, daß vielmehr dazu das Zusammenwirken der legislativen Gewalten in einem jeden einzelnen Fall erfordert werden soll“<sup>2)</sup>. Dabei wurde konstatiert, „daß diese Spezialgesetze sich mit Regulierung der Kultusverhältnisse der Religionsgesellschaften nicht befassen sollten, vielmehr sich nur damit zu beschäftigen haben würden, ob der betreffenden Gesellschaft die bürgerlichen Rechte einer moralischen Person und Korporation zu erteilen seien“<sup>3)</sup>.

Der erst im letzten Stadium der Verfassungsrevision infolge einer Proposition der Staatsregierung angefügte S. 3, Art. 62: „Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushalts-etats werden zuerst der II. Kammer vorgelegt; letztere werden von der I. Kammer im ganzen angenommen oder abgelehnt“, fällt freilich — abgesehen von der daselbst statuierten Modifikation des im allgemeinen geltenden „Weges der Gesetzgebung“ — in gewissem Sinne aus dem Rahmen des Gesetzesbegriffes hinaus, den an sich die als *sedes materiae* erscheinenden S. 1 und 2, Art. 62 voraussetzen — insofern nämlich, als der S. 3 auch gewisse nur „im Wege der Gesetzgebung“ zustande kommende Akte der „vollziehenden Gewalt“ trifft. Schon die angeführte Äußerung Welckers verlangte von der Gesetzgebung das gesetzliche Aussprechen „der rechtlichen und sonst notwendigen festen Normen“ für das Handeln der Regierung und der Bürger und deutete damit, wenn auch an sich die

<sup>1)</sup> I. Kammer 773, 775.

<sup>2)</sup> II. Kammer 1761.

<sup>3)</sup> I. Kammer 934. S. Archiv f. bürgerl. Recht, Bd. 33, S. 40.



Rechtsnormierung als das Wesentliche der Gesetzgebung betrachtend, an, daß auch Normen, die begrifflich keine Rechtsnormen seien, der Form der Gesetzgebung teilhaftig sein könnten. In der Tat hat auch gerade das moderne konstitutionelle System, indem es an sich die staatliche Rechtssetzung zur spezifischen gemeinsamen Domäne von Krone und Volksvertretung machte, durch positive Verfassungsanordnung gewisse Verwaltungsgeschäfte dieser Domäne angegliedert und damit zu der wichtigen Unterscheidung von materiell-formellen und von bloß formellen Gesetzen Anstoß gegeben. Im Sinne des S. 3, Art. 62 sind nun mit den „Finanzgesetzen“ nur solche gemeint, welche sich direkt mit dem Finanzwesen des Staates beschäftigen, „nicht aber auch solche Gesetze, welche nur indirekt auf die Einnahmen oder Ausgaben des Staates einen Einfluß üben (z. B. Gesetze über Organisation einer Behörde, über Anlage einer Straße usw.)“. Es fallen also darunter z. B. die Gesetze über Steuern und Abgaben (Art. 100) sowie über Anleihen für die Staatskasse und Übernahme von Garantien zu Lasten des Staates (Art. 103), und diesen „Finanzgesetzen“ fügt S. 3, Art. 62 die Staatshaushaltsetats an, von welchen Art. 99 sagt: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt.“ Zweifellos entsprechen nun gemeinsam von Krone und Landtag verabschiedete Gesetze über Steuern und Abgaben sowie auch solche, welche bestimmte Ausgabenpflichten des Staates als juristischer Person mit Wirksamkeit nach außen festsetzen, dem in den S. 1 und 2, Art. 62 an sich vorausgesetzten Gesetzesbegriff. In betreff des jährlich den Staatshaushaltsetat feststellenden „Gesetzes“ ist aber bestritten, ob es sich dabei nicht bloß der Form des Zustandekommens nach um ein

Gesetz handelt, dagegen materiell ein Akt der vollziehenden Gewalt vorliegt. Manche haben den wahren Gesetzcharakter des Etatsgesetzes damit motiviert, daß „jedes Gesetz die Willenssphären von Personen, entweder die subjektiven Rechtssphären von Individualpersonen oder die Kompetenzsphären von Organpersonen“ normiere und auch das Etatsgesetz eine Willensabgrenzung, Kompetenzbestimmung zwischen Staatsorganen enthalte (H. Preuß; Gegner Laband). Nach dem Wortlaut des Art. 99 repräsentiert nun das Etatsgesetz augenscheinlich nichts anderes als die autoritative Feststellung einer „Im-Voraus-Veranschlagung“ aller Einnahmen und Ausgaben des Staates für ein Jahr und „die alljährliche öffentliche Feststellung des Budgets durch ein Gesetz (dient) als Richtschnur der Finanzverwaltung“. Rechtsansprüche Dritter können nicht unmittelbar auf das bloße Etatsgesetz gegründet werden. Andererseits bringt der unter den „allgemeinen Bestimmungen“ befindliche Art. 109: „Die bestehenden Steuern und Abgaben werden forterhoben“, die bestimmte Absicht des Verfassungsgesetzgebers zum Ausdruck, daß die Einstellung der einmal kraft Rechtssatzes bestehenden Steuern und Abgaben in das Etatsgesetz nur rechnerische Bedeutung hat, daß der eigentliche rechtliche Erhebungstitel für dieselben in den besonderen gesetzlichen Bestimmungen, nicht im Etatsgesetz zu suchen und die Volksvertretung nicht befugt ist, „jährlich bei Gelegenheit der Budgetberatung die ganze Steuergesetzgebung in Frage zu stellen“<sup>1)</sup>. Hieraus folgt, daß das Etatsgesetz, soweit es sich auf die eingestellten Steuern und Abgaben bezieht, nicht den echten Gesetzcharakter aufweist; denn ein Neues, wenn auch nicht dem Inhalte, so doch wenigstens der Form des Verbindlichmachens nach (Kodifikation von Ge-

<sup>1)</sup> Vgl. II. Kammer, S. 381; I. Kammer, S. 2308.

wohnheitsrecht!) muß gegenüber dem bestehenden Rechtszustande jeder neue wahre Akt der gesetzgebenden Gewalt bringen. Die Einstellung der Ausgaben in das Etatsgesetz hat aber auch nicht die Bedeutung, damit eine Normierung nach dem Gesichtspunkt der Einheit, mithin eine wahre Rechtsnormierung vorzunehmen. Bei der Verfassungsrevision wurde ausdrücklich die „Berechtigung“ der Regierung anerkannt, „unter extraordinären Verhältnissen selbständig die zur Befriedigung dringender Bedürfnisse erforderlichen Geldmittel zu verwenden, ohne an die vorgängige Zustimmung der Kammern gebunden zu sein“<sup>1)</sup>. Nur nachträglich bedürfen derartige Etatsüberschreitungen der bloßen Genehmigung der Kammern Art. 104), die übrigens nicht zum Erlaß eines formellen publizierungspflichtigen Gesetzes nach Art des „Etatsgesetzes“ führt. Die im Etatsgesetz über die Ausgabenseite enthaltene Norm kann also, trotzdem „alle Ausgaben“ daselbst aufgeführt werden sollen, nach einseitigem Ermessen der Regierung durchbrochen werden, und daher liegt in dieser Hinsicht nur eine Normierung nach dem Gesichtspunkte der Summe vor. Das bloße Etatsgesetz wird im Hinblick auf alle diese Momente richtig nur der Sphäre der „vollziehenden Gewalt“ zugewiesen: es ist eine, wenn auch öffentlich bekanntgemachte, Dienstanweisung, welche unter Modifikation von S. 1, Art. 45 der König und die Kammern gemeinsam an die verantwortlichen geschäftsführenden Minister erlassen. Der juristische Gehalt des Art. 103: „Die Aufnahme von Anleihen für die Staatskasse findet nur auf Grund eines Gesetzes statt. Dasselbe gilt von der Übernahme von Garantien zu Lasten des Staats,“ besteht aber an sich in der Aufstellung eines allgemeinen gesetzlichen Verbotes an die Adresse der vollziehenden

---

<sup>1)</sup> Vgl. II. Kammer, S. 379.



Gewalt, in dieser ihrer Eigenschaft Darlehns- und Bürgschaftsgeschäfte zu Lasten des Staates abzuschließen. Eine konkrete, im „Wege der Gesetzgebung“ selbst bewirkte Durchbrechung dieses Gebotes und damit des allgemeinen Rechtszustandes muß aber notwendig als echter Ausfluß der legislativen Gewalt angesehen werden. Nicht durch eine von König und Volksvertretung gemeinsam ausgehende Dienstanweisung an die geschäftsführenden verantwortlichen Minister, sondern durch eine wahre (Individual-) Rechtsnorm wird die Ermächtigung zum Abschluß des Darlehns- und Bürgschaftsgeschäfts konstituiert. Es sind folglich die bloßen Etatsgesetze allein, welche aus dem Rahmen des im Art. 62 vorausgesetzten Gesetzbegriffes herausfallen.

Da dem König in Ansehung der zustande kommenden Gesetze gerade allein und ausschließlich die Sanktion, die Erteilung des Gesetzbefehls, zukommt, erscheint er gegenüber der auf dem Gebiet des exercitium der potestas legislativa mitwirkenden Volksvertretung auch in der konstitutionellen Periode als der eigentliche „Gesetzgeber“. Indessen sofern die gegenseitige Wertung der einzelnen, die preußische Rechtsordnung bildenden Rechtssätze in Betracht kommt, hat der König als Einzelperson aufgehört, der spezifische Gesetzgeber des preußischen Einheitsstaates zu sein: als solcher erscheinen hier angesichts des Art. 62 König und Volksvertretung in ihrem Zusammenwirken. Doch stellt der Art. 62, indem er zu „jedem Gesetz“ das Zusammenwirken von König und Volksvertretung verlangt, nur ein Prinzip auf, „eine unerläßliche Regel alles verfassungsmäßigen Lebens“, und die Verfassung hat selbst über die Durchbrechungen des Prinzips positive Anordnungen getroffen. Dabei tritt im Text der Verfassung ein Unterschied zwischen den Ausdrücken „Gesetz“ und „Verordnung“ hervor,

während das A.L.R. noch dieselben vollkommen promiscue gebraucht hatte. Der Entstehungsart nach versteht die Verfassung unter „Verordnungen“ Akte, die nicht von den gesetzgebenden Faktoren des Art. 62 ausgehen; andererseits verlangt die „Verordnung“ im Sinne der Verfassung einen bestimmten Inhalt, nämlich einen Rechtsnorminhalt; die Verordnung der Verfassung ist nur Rechtsverordnung. Wohl hatten einzelne konstitutionelle Theoretiker vorher den Begriff der Verordnung in spezifische Verbindung mit der Exekutive gebracht, indem sie dabei der Exekutive als solcher auch die Aufgabe zueigneten — abgesehen von dem Erlaß eigentlicher Verwaltungsverordnungen —, die Lücken ausfüllungsbedürftiger, von den gesetzgebenden Faktoren geschaffener Rechtsnormen durch Rechtsverordnungen zu ergänzen. Die preußische Verfassung ist indessen dieser Auffassung nicht gefolgt und gebraucht die „Verordnung“ technisch nicht als einen Verwaltungs- und Rechtsverordnung in sich schließenden Ausdruck. Der Verordnungsbegriff kommt in Art. 37, 45, 63, 106, 109 vor. Entscheidend für die Identifizierung von „Verordnung“ und „Rechtsverordnung“ im Sinne der preußischen Verfassung ist Art. 106: „Gesetze und Verordnungen sind verbindlich, wenn sie in der vom Gesetz vorgeschriebenen Form bekannt gemacht worden sind.“ Die hier vorausgesetzte Bekanntmachung ist die an das Publikum, an die Öffentlichkeit gerichtete, und eine solche, in einer vom Gesetz besonders vorgeschriebenen Form, war nach der ganzen Überlieferung nur für solche Akte notwendig zur Erzeugung von „Verbindlichkeit“, welche sich als Ausflüsse der potestas legislativa darstellten (vgl. § 10 Einl. A.L.R.). Für bloße Verwaltungsverordnungen war niemals eine besondere, vom Gesetz vorgeschriebene Form der Bekanntmachung Wesensbedingung des Verbindlichwerdens gewesen. Soweit der Art. 106 für das

Verbindlichwerden von „Gesetzen“ die Beobachtung der vom Gesetz vorgeschriebenen Form der Bekanntmachung fordert, korrespondiert ihm auch Art. 45, S. 3: „Der König . . . befiehlt die Verkündigung der Gesetze,“ und es sind hier unter den „Gesetzen“ die durch Zusammenwirken von König und Kammern zustandegewordenen Rechtssetzungsakte gemeint bzw. solche Staatsakte, welche die Verfassung durch positive Anordnung dem „Weg der Gesetzgebung“ unterworfen hat. Die „Verordnungen“ des Art. 106 aber gehen auf die sonst vom König oder von anderen vorgenommenen Rechtssetzungsakte. Gerade bei Normierung des Art. 106 war sich der Verfassungsgesetzgeber darüber klar, daß „auch von Administrativbehörden Verordnungen mit Gesetzeskraft (im materiellen Sinne!) erlassen werden könnten, z. B. Lokalpolizeiordnungen“, und daher behufs des Verbindlichwerdens der vom Gesetz vorgeschriebenen Form der Bekanntmachung bedürftigen. Die Ökonomie des Verfassungsaufbaues verpflichtet nun aber auch an den anderen Stellen, dem mit augenscheinlicher Sparsamkeit gebrauchten Wort „Verordnung“ keinen anderen Sinn beizulegen, als im Art. 106. Wenn es daher Art. 45, S. 3 heißt: „Der König erläßt die zur Ausführung (der Gesetze) nötigen Verordnungen,“ so ist hierin nur eine verfassungsmäßige Delegation zum Erlaß von Rechtsverordnungen zu finden, und die Befugnis des Königs zum Erlaß von „Verwaltungsverordnungen“ resultiert unmittelbar aus S. 1, Art. 45, welcher, abgesehen vom jus, dem König allein auch die Ausübung der vollziehenden Gewalt überträgt. Unbedenklich ist die Gleichung „Verordnung“ = „Rechtsverordnung“ im Art. 63, und vom Boden derselben bedeutet im Art. 109 das: „alle Bestimmungen der bestehenden Gesetzbücher, einzelnen Gesetze und Verordnungen“: a) die kodifikatorischen Zusammenfassungen des gesetzten Rechtes; b) die einzelnen



Rechtsvorschriften des vorkonstitutionellen Gesetzgebers und die ihm gleichstehenden Gewohnheitsrechtsnormen; c) die auf Grund besonderer Delegation entstandenen Rechtsvorschriften von „Nichtgesetzgebern“. Auch im Art. 37: „Der Militärgerichtsstand des Heeres beschränkt sich auf Strafsachen und wird durch das Gesetz geregelt. Die Bestimmungen über die Militärdisziplin im Heere bleiben Gegenstand besonderer Verordnungen,“ paßt die Gleichung „Verordnung“ = „Rechtsverordnung“. Der Art. 37 überwies einmal die Materie des auf Strafsachen beschränkten Militärgerichtsstandes des Heeres dem gewöhnlichen „Wege der Gesetzgebung“ mit der Wirkung, daß auch sofort „jede [Abänderung des (bestehenden) Militärstrafgesetzbuches nur mit Zustimmung der Kammern erfolgen konnte“; andererseits entzog er die Materie der Militärdisziplin im Heere nicht der Rechtsnormierung. Man glaubte diese Materie nur wegen ihrer Eigenart und im Hinblick auf das Beispiel anderer Staaten „lediglich dem obersten Kriegsherrn“ zur Regulierung überlassen zu müssen und delegierte dem König hier daher ein besonderes Rechtsverordnungsrecht<sup>1)</sup>.

Im einzelnen erleidet auf Grund der bestehenden Rechtsordnung des preußischen Einheitsstaates das Prinzip des Art. 62 folgende Durchbrechungen:

---

<sup>1)</sup> Vgl. I. Kammer, S. 740. Schließlich hieß es auch in dem durch Gesetz vom 7. März 1853 abgeänderten Art. 65: „Die I. Kammer besteht . . . b) . . . aus den Häuption derjenigen Familien, welchen durch Königliche Verordnung das nach der Erstgeburt und Linealfolge zu vererbende Recht auf Sitz und Stimme in der I. Kammer beigelegt wird. In dieser Verordnung werden zugleich die Bedingungen festgesetzt, durch welche dieses Recht an einen bestimmten Grundbesitz geknüpft ist.“ Namentlich der letztere Passus rechtfertigt hier ebenfalls die Gleichung „Verordnung“ = „Rechtsverordnung“, und zeigt, daß nicht bloß der abstrakte Gesetzeswille gegebenenfalls konkretisiert wurde.

a) Nach Art. 63 können „nur“ in dem Falle, wenn die Aufrechthaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, beim Nichtversammeltsein der Kammern vom König unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums Verordnungen, die der Verfassungsurkunde nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden; doch sind sie den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen. Diese „Notverordnungen“ oder „provisorischen Gesetze“ wirken wegen ihrer „Gesetzeskraft“ selbst *contra legem*, d. h. zwar nicht gegen das Staatsgrundgesetz, wohl aber gegen solche Rechtsnormen, welche den Charakter eigener juristischer Selbständigkeit aufweisen, ohne Unterschied, ob es sich um gesetztes oder ungesetztes Recht, um Rechtsnormen aus vor-konstitutioneller oder konstitutioneller Zeit handelt. Verweist die Verfassungsurkunde selbst bezüglich bestimmter Materien auf die Regelung bloß „durch Gesetz“ oder im „Wege der Gesetzgebung“ (Art. 27, 30, 91), so ist eine „der Verfassung nicht zuwiderlaufende“ Regelung durch Notverordnung „mit Gesetzeskraft“ nicht ausgeschlossen. Wohl aber scheidet die Notverordnung aus, wenn die Verfassungsurkunde für eine Materie den „ordentlichen Weg der Gesetzgebung“ (Art. 107) oder ein „mit vorheriger Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz“ (Art. 95) verlangt. „Die Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums“ ist nicht davon abhängig, daß alle Minister die Notverordnung kontrasignieren; es genügt Gegenzeichnung auch nur eines Ministers. Aber auch die übrigen Minister bleiben verantwortlich, weil die Verantwortlichkeit der überhaupt amtierenden Minister nicht eine schlechthin nur an die Form der Gegenzeichnung gebundene Auflage, sondern allgemeinen Charakters ist. Die nachträgliche Genehmigung der beiden Kammern

braucht nicht der Untertanenschaft gegenüber förmlich zur Kenntnis gebracht zu werden; sie verleiht aber der Notverordnung die Kraft einer von vornherein mit Zustimmung der Kammern erlassenen Normierung. Die Verweigerung der Genehmigung beseitigt nicht ipso iure die Gesetzeskraft der Notverordnung. Letztere hört auf, wenn ein Erlaß des Königs in der Gesetzsammlung die Rücknahme der Notverordnung ausspricht. Die in der Zeit zwischen Erlaß und förmlicher Rücknahme begründeten Rechtsverhältnisse werden jedoch nicht hinfällig; das frühere, durch die Notverordnung alterierte objektive Recht gewinnt aber sofort wieder Geltung.

b) Nach Art. 45, S. 3 „erläßt der König die zur Ausführung (der Gesetze) nötigen Verordnungen“. Damit ist eine allgemeine Ermächtigungsklausel zugunsten eines königlichen Rechtsverordnungsrechts *intra legem* aufgestellt. In Preußen betrachteten namentlich auch die Motive der Verfassungskommission der N.V. vom Boden einer rein äußerlichen Auffassung des Begriffs der „vollziehenden“ Gewalt als einen Bestandteil derselben den Erlaß von Vollzugsverordnungen mit Rechtsnorminhalt. Doch nur der Form nach gehört die Funktion des Königs nach Art. 45, S. 3 zur „vollziehenden“ Gewalt, insofern es der König ist, der zugleich nach S. 1, Art. 45 „alleiniger“ Ausüher der vollziehenden Gewalt ist. Streng begriffliche Sonderung der Staatsfunktionen muß das allgemeine königliche Rechtsverordnungsrecht *intra legem* an sich der Sphäre der gesetzgebenden Gewalt zuweisen<sup>1)</sup>. Die Gesetze, zu „deren Ausführung“ der König die „nötigen Verordnungen“ erlassen darf, sind nicht bloß solche, welche mit Zustimmung der Kammern zustande

<sup>1)</sup> Vgl. Abg. Broicher II. Kammer, S. 562, 2120; Abg. Simson, S. 2121 f.



gekommen sind<sup>1)</sup>, sondern auch vorkonstitutionelle Rechtsnormen, welche den Charakter eigener juristischer Selbständigkeit und eine einer Ausfüllung zugängliche Lücke aufweisen. Die Ausführungsverordnung kann die lückenhafte, mit eigener juristischer Selbständigkeit begabte Rechtsnorm auch ergänzen „nach der Seite der Beschaffung der zur Durchführung des Gesetzes erforderlichen Mittel“ (Rosin); nur die Überschreitung „des allgemeinen Rahmens und der Zweckbestimmung“, des „Prinzips“ (vgl. II. K., S. 1716), der Rechtsnorm ist nicht statthaft. Der König braucht aber die Ausführungsverordnungen nicht immer selbst zu erlassen. Die durch die vorkonstitutionelle Gesetzgebung bereits den Ministern allgemein erteilte Ermächtigung zur Rechtsnormierung *intra legem* korrespondiert dem im Art. 45, S. 3 statuierten allgemeinen königlichen Rechtsverordnungsrecht *intra legem*, und sofern daher der König in einem speziellen Falle nicht erklärt, selbst die Ausführungsverordnung erlassen zu wollen, sind die Minister kraft der durch das vorkonstitutionelle Recht bereits ausgesprochenen Delegation befähigt, das königliche Rechtsverordnungsrecht *intra legem* gemäß Art. 45, S. 3 ihrerseits auszuüben.

c) Sowohl zugunsten des Königs wie anderer Instanzen (Behörden, Körperschaften) können Spezialklauseln sowohl aus konstitutioneller wie aus vorkonstitutioneller Zeit, sowohl des gesetzten wie des Gewohnheitsrechtes, die Ermächtigung verleihen, auf einem bestimmten Gebiete in bestimmt begrenztem Umfange Recht zu setzen. Als Rechtsnormen spezieller Natur sind die fraglichen Spezialklauseln des vorkonstitutionellen Rechtes nicht imstande, den Grundsatz des Art. 62 an sich zu beseitigen, und daher „der gegenwärtigen Verfassung nicht zuwiderlaufend“ (Art. 109).

<sup>1)</sup> Vgl. Abg. v. Daniels I. Kammer S. 1315.

Im Gegensatz zu diesen Durchbrechungen des Prinzips des Art. 62 vermag sich aber die auf diesen Artikel bzw. auf §§ 6, 7, II 13 A.L.R. sich gründende gesetzgebende Gewalt in zweierlei Art zu äußern: teils als verfassungsänderndes (Art. 107), teils als gewöhnliches die materiellen Schranken der Verfassung wahrendes Gesetz (Art. 62 f.). Der im „Staatsgrundgesetz“ vom 31. Januar 1850 und in einem nach Art. 107 ergehenden Verfassungsänderungsgesetz sich bekundende Wille ist der höchste in dem zur konstitutionellen Monarchie gewordenen preußischen Einheitsstaat; er bindet nicht nur die vollziehende und die richterliche Gewalt, sondern auch — gegebenenfalls — die gewöhnliche Legislative (vgl. oben S. 105).

Gleich den vom König mit Zustimmung der Kammern erlassenen Gesetzen bedürfen auch die königlichen Rechtsverordnungen zur Verbindlichkeit der Publikation „in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form“, d. h., an sich nach Gesetz vom 3. April 1846, in der Gesetzsammlung. Die Anordnung einer anderweitigen Publikationsart ist dem einseitigen Belieben des Königs nicht mehr gestattet, da die Verfassung Art. 106, S. 1 streng konform dem bereits positiv bestehenden Rechtssatz die Bekanntmachung verlangt und als solcher nur die direkte Disposition des Gesetzes vom 3. April 1846 in Betracht kommt. Allerdings hat ein Gesetz vom 10. April 1872 für bestimmt aufgeführte landesherrliche Erlasse die verbindliche Bekanntmachung in den Amtsblättern vorgesehen und zugleich eine Anzeige von jeder derartigen Bekanntmachung in der Gesetzsammlung angeordnet. Ist in einem durch die Gesetzsammlung verkündeten Erlasse der Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht bestimmt, so beginnt nach Gesetz vom 16. Februar 1874 die verbindliche Kraft in dem ganzen Umfange der Monarchie mit dem 14. Tag nach Ablauf desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück der Gesetz-

sammlung in Berlin ausgegeben worden ist. Eine allgemeine gesetzliche Regelung der Publikationsart fehlt für ministerielle Rechtsverordnungen; doch genügt jedenfalls die Bekanntmachung in den Amtsblättern. Im Zweifel entscheidet überhaupt das Ermessen des zur Rechtssetzung Delegierten auch über die Form der Bekanntmachung.

Nach Art. 106, Abs. 2 steht „die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter königlicher Verordnungen nicht den Behörden, sondern nur den Kammern zu“. Damit ist das Prüfungsrecht der Behörden und zwar der richterlichen wie der Verwaltungsbehörden gegenüber den vom König, sei es allein („Verordnungen“), sei es unter Mitwirkung der Kammern („Gesetze“), vorgenommenen Rechtssetzungsakten auf die Frage der gehörigen Verkündung beschränkt. Die darüber hinausgehende sonstige Rechtsgültigkeit königlicher Verordnungen zu beurteilen, ist zum ausschließlichen Reservat der Volksvertretung gemacht: „weil die Frage, ob in das Gebiet eines der Faktoren der gesetzgebenden Gewalt von einem anderen eingegriffen worden, zunächst nur den Faktor angeht, in dessen Attribution etwa eingegriffen sein könnte“ (I. K., S. 2374). In Preußen sind daher für die Behörden und Untertanen ohne weiteres alle königlichen Erlasse verbindlich, welche mit der erforderlichen ministeriellen Kontrasignatur in der Gesetzsammlung bekanntgemacht worden, und der Gehorsamszwang dauert so lange, bis ein anderes an der nämlichen Stelle bekanntgemacht ist. Da das Hohenzollernkönigtum die Verfügung über das Institut der Gesetzsammlung hat, ist es nach Einschaltung des Art. 106, Abs. 2 in die Verfassung tatsächlich selbst in der Lage, einseitig Normen aufzustellen, welche tatsächlich zunächst wie Rechtsnormen zu wirken geeignet sind, obwohl ihnen die wahre Übereinstimmung mit dem preußischen „Staatsgrundgesetz“ fehlt. Nur



die Kammern können darüber richten und mit den ihnen zu Gebote stehenden Mitteln auf die Zurücknahme der nicht verfassungsgemäßen „Rechtsnormierung“ dringen. Stimmen sie indessen zu, so erscheint legitimiert, was an sich von vornherein im Wege des Art. 62 zu regulieren war. Auf Rechtssetzungsakte, bei welchen nicht der König beteiligt ist, erstreckt sich die Beschränkung des Prüfungsrechtes der Behörden nach Art. 106, Abs. 2 nicht.

Wie der Art. 62 V. schon mit Rücksicht auf die Verfassungsbestimmungen über das Verordnungsrecht sich lediglich als ein Ausnahmen wohl vertragendes „Prinzip“ darstellt, ist das gleiche auch mit Rücksicht auf die Rechtsnatur des „Etatsgesetzes“ bei dem Art. 45, S. 1: „Dem Könige allein steht die vollziehende Gewalt zu“, anzunehmen. Das rechtfertigt es aber auch, der Bestimmung des Art. 86 über die Ausübung der richterlichen Gewalt durch unabhängige Gerichte nur die Bedeutung eines mit Ausnahmen wohl verträglichen „Prinzipes“ beizulegen. Vorkonstitutionelle Rechtsnormen insbesondere, welche dem König persönlich ausnahmsweise Funktionen der Rechtsprechung übertragen, konnten wegen ihrer speziellen Natur das „Prinzip“ des Art. 86 an sich nicht beseitigen und behaupteten daher als „der Verfassung nicht zuwiderlaufend“ (Art. 109) die Fortdauer. So gilt an sich bis auf den heutigen Tag das Recht des Königs nach der Ordenserweiterungsurkunde vom 18. Januar 1810, einen Dekorierten bei einer den Begriffen der Ehre zuwiderlaufenden Handlung mit der Entziehung der Dekoration zu „bestrafen“. Ferner überdauerte auch das durch die vorkonstitutionelle Gesetzgebung (§ 8, II 13 A.L.R.) begründete königliche Bestätigungsrecht gewisser Kriminalurteile das Inkrafttreten der Verfassung. Das letzte Konfirmationsreskript eines Todesurteils (gerichtet gegen Hoedel) datiert vom 8. August 1878. Erst

die am 1. Oktober 1879 in Kraft tretende Reichsjustizgesetzgebung bereitete diesem königlichen Bestätigungsrecht ein Ende.

Wie schon im A.L.R., bedeutet übrigens ausnahmsweise „Gesetz“ auch an einzelnen Verfassungsstellen schlechthin „Rechtsnorm“, mit Einschluß der Gewohnheitsrechtsnorm (Art. 54, 58, 86, 109). Der Ausdruck „Regierung“ aber geht mitunter nur auf die oberste Staatslenkung, wie sie durch den König und die amtierenden verantwortlichen Minister im Gegensatz zu den „ausführenden Organen“ repräsentiert wird (Art. 98). Wie der gesetzgebenden Gewalt des Art. 62 an sich auch die Privilegien- und Dispensationsgewalt inhäriert, so kann auch eine nach Art. 63 „mit Gesetzeskraft“ ergehende Notverordnung Privilegien und Dispensationen statuieren. Dagegen besitzt der König in seinem Rechtsverordnungsrecht *intra legem* nach Art. 45, S. 3 mit Bezug auf individuell bestimmte Personen kein Mittel, Exemptionen (Privilegien und Dispensationen) von dem Gehorsamszwang der mit juristischer Selbständigkeit begabten objektiven Rechtsnormen zu gewähren<sup>1)</sup>.

Während der Verfassungsrevision stellte namentlich Abg. Simson das Wesen der gesetzgebenden und der richterlichen Gewalt mit besonderer Klarheit dergestalt einander gegenüber, daß „die Aufgabe des Richeramtes die sei, eine vorhandene Rechtsregel, meist auf Anrufen verletzter Personen, ausnahmsweise von Amts wegen, auf einen einzelnen Fall anzuwenden, das Faktum unter das Jus zu subsumieren“, wogegen es der gesetzgebenden Gewalt zustehe, „die Bedingungen auszusprechen und herbeizuführen, unter denen etwas als Gesetz, d. h. als Recht, verbindliche Norm im Staate

<sup>1)</sup> Vgl. Art. 45, S. 3. Verfassungsentwurf der Kommission der N.V. und Motive dazu; Rauer, S. 112, 129.

gelten solle“<sup>1)</sup>. Die hiermit besonders dokumentierte Übereinstimmung mit den bisherigen Ergebnissen, insbesondere mit der entsprechenden Anschauungsweise des A.L.R., berechtigt ebenfalls, die „vollziehende Gewalt“ der Verfassung als solche materiell gerade so zu deuten, wie es schon für die frühere Periode der preußischen Rechtsordnung geschehen, zumal auch Welcker die Natur der Regierung im engeren Sinne darauf abstellt, innerhalb der Schranken der Rechtsordnung jeder besonderen Lage des Lebens gemäß die Mittel für den Staatszweck zu ergreifen und auszuführen. Im einzelnen rechnete man schon in den Revisionskammern die Repräsentation des Staates im Völkerverkehr unbedenklich zur Sphäre der Exekutive; ebenso betrachtete man als deren Ausfluß die Befugnis der Amtsvorgesetzten zur Erteilung von Instruktionen an die nachgeordneten Organe<sup>2)</sup>. Jedenfalls bedeutet

<sup>1)</sup> II. Kammer, S. 2121. S. auch Abg. Beseler, II. Kammer, S. 563; J. M. Simons, II. Kammer, S. 1715; Abg. Reuter, II. Kammer, S. 468.

<sup>2)</sup> II. Kammer, S. 338, 341; I. Kammer, S. 1218. Die Argumentation Bornhaks, Preuß. St. I, S. 488 aus § 81 Regierungsverfassungsentwurf, übersieht S. 3 daselbst; „Alle den übrigen Bestimmungen der Verfassung entgegenstehenden gesetzlichen Vorschriften treten sofort außer Kraft.“ „Gesetzliche Vorschriften“ bezeichnet hier zusammen, was S. 2 „Gesetze und Rechtsnormen“ nennt. In der I. Kammer, S. 2318 sah Regierungskommissar Delius in dem Erlaß von Polizeivorschriften „mehr eine reglementarische Gewalt, als eine legislative“. Das erklärt sich als Konsequenz der Anschauung, welche der Legislative wesentlich die Aufstellung „dauernder“ Normen zuwies (vgl. Abg. Beseler, II. K., S. 563; Welcker, S. 741). Immerhin erkannte Delius an, daß mit den Polizeivorschriften „sich die Polizeibehörde selbst die Hände binde, damit sie nicht in jedem einzelnen Fall nach augenblicklichen Eindrücken und nach augenblicklichen Umständen bestimme, welche Gewaltmaßregeln sie zu treffen hat“. Gegenüber Delius betonte sofort Abg. Kuh: „die Polizeirexekutivgewalt sei zwar ein Teil der Staatsgewalt, aber die Polizeigesetzgebung dürfe nicht an die Administrativbehörden übertragen werden“. Von der Identi-



die vollziehende Gewalt auch in konstitutioneller Periode nur ein Handeln innerhalb des Rahmens der objektiven Rechtsordnung. Da zur Sphäre der gesetzgebenden Gewalt an sich „jedes Gesetz“ (Art. 62, S. 2) gehört, ist ein Gebiet, auf welchem die vollziehende Gewalt mit selbständigen Geboten und Verboten vorgehen dürfte, nicht vorhanden. Im Verhältnis zur gesetzgebenden Gewalt ist die vollziehende wie die richterliche deshalb eine niedere, weil die der Gesetzgebung eigene Ordnung nach dem Gesichtspunkte der Einheit notwendig jede auf das Konkrete gewandte Richtung in sich schließt.

## § 7.

### Das Staatsgebiet.

Der Staat ist begrifflich das auf einem räumlich abgegrenzten Stück der Erdoberfläche durch eine eigenständige Herrschermacht als Einheit zusammengefaßte Volk. Außer dem Element der eigenständigen Herrschermacht erfordert also der Staatsbegriff zwei reale Dinge: „Land und Leute“. Bei der Revision der okt. V. vom 5. Dezember 1848 betonte auch der Zentralausschuß, daß in dem preußischen Staatsgrundgesetz „ein Titel vom Staatsgebiet nicht zu entbehren sei“, und daß in demselben, „wie geschehen, sowohl die Landesteile, welche das Gebiet des preußischen Staates bilden, als auch die formellen Bedingungen, unter welchen die Grenzen dieses Staatsgebietes verändert werden können, im allgemeinen anzugeben seien“.

---

fizierung „Gesetz“ = dauernde Norm ging auch Abg. Stahl in der I. Kammer am 21. März 1849 aus, und von dieser Basis ist, was er über „Verwaltungsmaßregeln“ sagt, zu würdigen (S. 183). Vgl. gegen Stahl auch den in landrechtlicher Zeit bekannten Begriff der „Zeitgesetze“; Hubrich im Verwaltungsarchiv XVI, S. 465.

Die „staatsgrundgesetzliche“ Bedeutung des Tit. I rev. V. „vom Staatsgebiet“ liegt vor allem darin, daß er dem preußischen Staatswesen — freilich unter Beiseitlassung des selbständigen Neuenburg — endgültig das Siegel eines absoluten Einheitsstaates aufprägte — analog dem Ausspruch französischer Konstitutionen, daß la République française est une et indivisible.

Dies war um so nötiger, als ungeachtet der seit 1807 in den preußischen Landen eingeführten objektiven Institutionen, welche dieselben statt der bisherigen Zusammenfassung zu einem Gesamtstaat zu einem Einheitsstaat stempelten, doch Stimmen, wenn auch vereinzelt, nicht gefehlt hatten, welche die Existenz eines preußischen Einheitsstaates überhaupt leugneten und nur von der Fortdauer eines Gesamtstaates redeten. Noch in der Mitte der vierziger Jahre sprach der gewesene Staatsminister v. Kamptz mit Bezug auf die preußischen Lande davon, daß ihr „Inbegriff den Gesamtstaat des regierenden Hauses bilde, der, da nicht alle nach und nach erworbenen Länder dem Stammlande inkorporiert seien, nicht aus einem Lande, sondern aus dem Komplex aller Länder bestehe“. Selbst der Regierungsverfassungsentwurf vom 20. Mai 1848 wollte gegen das Prinzip absoluter Staatseinheit insofern verstoßen, als er von dem alle Landesteile der preußischen Monarchie in ihrem gegenwärtigen Umfang in sich aufnehmenden und der Einheit einer förmlichen Konstitution unterstellten „preußischen Staatsgebiet“ die „einer besonderen nationalen Reorganisation und Verfassung vorbehaltenen Teile des Großherzogtums Posen“ ausschließen wollte. Doch schon der Verfassungsentwurf der Kommission der N.V. wollte von einer derartigen Sonderstellung Posens nichts wissen. Die Kommission war der Ansicht, daß die preußische Verfassung für den ganzen Staat gegeben werden müsse, und motivierte — indem sie als Verfassungsbestimmung lediglich vorschlug: „Alle Landesteile der Monarchie in ihrem gegenwärtigem Umfang bilden das preußische Staatsgebiet“ Art. 1 — weiter: „Die nationale Reorganisation im Großherzogtum Posen ist noch nicht ausgeführt: es konnte also daraus keine Veranlassung entnommen werden, um diesen Landesteil von den Wohltaten der neuen Verfassung auszuschließen. Auch ist die nationale Reorganisation des Großherzogtums Posen kein Grund, um diesem Teile des preußischen Staatsgebietes eine besondere Verfassung zu geben.“ Auch das Plenum der N.V. hieß an sich den Standpunkt ihrer Kommission,

daß Posen zu dem einer Verfassungsurkunde unterstellten einheitlichen preußischen Staatsgebiet gehören müsse, gut und sah nur den Zusatz vor; daß ein gleichzeitig mit der Verfassungsurkunde zu erlassendes „organisches Gesetz“ den Bewohnern Posens die ihnen bei der Verbindung mit dem preußischen Staat eingeräumten besonderen Rechte näher festzusetzen habe. In den entgültig entscheidenden Verfassungsurkunden vom 5. Dez. 1848 und 31. Jan. 1850 erhielt aber Art. 1 nur die Fassung: „Alle Landestheile der Monarchie in ihrem gegenwärtigen Umfange bilden das preußische Staatsgebiet“ — ohne daß des Großherzogtums Posen besonders gedacht ward. Zwar wurde in den Revisionskammern von nationalpolnischer Seite behauptet, das Großherzogtum Posen müsse seit 1815 rechtlich als einer „der vier aus dem ehemaligen polnischen Reiche durch die Wiener Verträge geschaffenen Staatskörper“ — neben dem Königreich Polen, dem Königreich Galizien und der freien Stadt Krakau — angesehen werden. Doch scheiterte der von dieser Seite gemachte Versuch, die Revisionskammern zur Annahme eines Zusatzes zu Art. I zu vermögen, welcher für Posen ein gleichzeitig mit der Verfassungsurkunde zu erlassendes und die durch die Wiener Traktate und königlichen Verheißungen von 1815 gewährleisteten Rechte zur Ausführung bringendes „organisches Statut“ in Aussicht stellen sollte. Minister v. Manteuffel stellte freilich dabei Regierungsvorlagen in Aussicht, welche dem polnischen Element eine gewisse Berücksichtigung bringen würden; doch würden diese Vorlagen — die später übrigens gar nicht eingebracht wurden! — niemals dahin gehen, „dem Großherzogtum Posen eine besondere staatliche Existenz zu sichern“. Ebenso bestritt er, daß auf Grund der Vorgänge von 1815 dem Großherzogtum Posen ein anderer Charakter als der einer bloßen Provinz der preußischen Monarchie, gleich allen übrigen Provinzen der letzteren, beigemessen werden könne. Nichts folge jedenfalls aus dem vom preußischen Könige angenommenen Titel eines „Großherzogs von Posen“: „Ich halte es kaum für nötig, darauf hinzuweisen, daß der Titel des Königs von Preußen aus vielen ähnlichen zusammengesetzt ist; er hat ebenso den Titel eines Herzogs von Sachsen und eines Großherzogs vom Niederrhein.“ Dem Minister v. Manteuffel sekundierte auch der Bericht des Zentralausschusses, welcher bemerkte, „daß namentlich die Wiederaufnahme des von der N.V. im vorigen Jahre beschlossenen Zusatzes den Bestimmungen dieses Titels etwas ganz Fremdartiges und nicht hierher, sondern in die Provinzialgesetzgebung Gehöriges beimischen würde.“



So gibt denn also Art. 1 rev. V. die entscheidende „Definition“, welche einzelnen räumlich abgegrenzten Stücke der Erdoberfläche in den Bereich der Rechtsordnung des einheitlichen, mit dem Regulator nur eines „Staatsgrundgesetzes“ versehenen preußischen Staates hineingezogen sind. Zwar nennt sich Friedrich Wilhelm IV. noch im Eingang der Verfassungsurkunde „König von Preußen etc. etc.“. Doch hat dies „etc. etc.“, welches auf die im vollständigen Königlichen Titel aufgeführten einzelnen Herzogtümer, Fürstentümer usw. geht, gerade mit Rücksicht auf die Manteuffelsche Erklärung augenscheinlich rein titulare Bedeutung.

Der Art. 2: „Die Grenzen dieses Staatsgebietes können nur durch ein Gesetz verändert werden“, dient sodann dazu, die Geschlossenheit des im Art. 1 „definierten“ preußischen Staatsgebietes für die Zukunft sicherzustellen, indem er die Veränderung desselben von der Einwilligung der über den Bestand der Rechtsordnung im preußischen Einheitsstaat verfügenden Faktoren abhängig macht. Hierbei erläuterte der Zentralausschuß:

„Bei neuen Gebietserwerbungen ist der Akt der Besitzergreifung von der weiteren Disposition über das neue Gebiet bzw. dessen Einverleibung in das preußische Staatsgebiet wohl zu unterscheiden. Zur ersten Besitzergreifung kann der König unzweifelhaft aus eigener Machtvollkommenheit schreiten; die weitere Bestimmung über die Stellung des in Besitz genommenen Gebietes zu dem preußischen Staat aber soll nicht ohne vorgängige Zustimmung der Kammern, zu deren Einholung es dann an Zeit nicht fehlen kann, erfolgen. Der Fall eines Gebietsverlustes aber darf bei Redaktion der Verfassungsurkunde überhaupt nicht als wahrscheinlich oder auch nur als möglich vorausgesetzt werden. Im übrigen kann die Auslegung des Art. 2 in der angedeuteten Beziehung kaum einem besonderen Zweifel unterliegen, wenn dieser Artikel mit den Art. 46 und 53 (d. h. 48 und 55 rev. V.) zusammengehalten wird.“<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> I. Kammer, S. 642.

Die Staatsgewalt, bezogen auf das Staatsgebiet, heißt „Gebietshoheit“. Dieselbe ist durchaus kein besonderer Teil der Staatsgewalt mit eigenem Inhalt, sondern die Staatsgewalt selbst in ihrer räumlichen Erscheinungsform. Der Gebietshoheit schreibt man eine positive und eine negative Funktion zu. Zufolge der ersteren gelten an sich alle innerhalb des Staatsgebietes befindlichen Personen und Personenvereinigungen — mit Ausnahme der völkerrechtlich Exterritorialen — der konkreten Staatsgewalt unterworfen; zufolge der letzteren ist in dem Staatsgebiet die Betätigung einer fremden Staatsgewalt ausgeschlossen, soweit nicht völkerrechtlich sogenannte Staatsservituten in Frage kommen. Darüber, ob das Staatsgebiet selbst Objekt der Staatsherrschaft ist, wird namentlich in der neueren Theorie gestritten. Nach der einen Ansicht (Laband) ist die Gebietshoheit allerdings sachenrechtlicher Natur (Eigentumstheorie); nach anderen (Fricker, G. Meyer, Jellinek, Anschütz) kommt das Staatsgebiet nur als räumlicher Schauplatz der Herrschaft des Staates in Betracht, da die den Begriff der Staatsgewalt darstellende Befehls- und Zwangsmacht ihrem Wesen nach nur menschlichen Willen, nicht die leblose Natur erfassen kann (Eigenschaftstheorie). Der letzteren Ansicht gebührt staatsrechtlich der Vorzug.

Der Art. 2 verlangt „ein Gesetz“ nur für „Veränderungen“ der Grenzen des preußischen Staatsgebietes, ohne zwischen Zuwachs oder Verringerung und der Größe derselben im übrigen zu unterscheiden. Die Berichtigung einer wirklich verdunkelten Grenze, wo nur der wahre Bestand des preußischen Staatsgebietes ermittelt wird, fällt nicht unter den Begriff der „Veränderung“ und ist daher von dem Erfordernis eines Gesetzes frei. Jedenfalls ist auch bei der echten Grenzveränderung ein verfassungsänderndes Gesetz

(Art. 107) nicht vonnöten. Unzweifelhaft denkt der Art. 2 wegen des Ausdruckes „Gesetz“ an die Zustimmung des Landtages. Doch hat die Staatspraxis nicht bei allen Grenzveränderungen die hergebrachte Gesetzesform und bisweilen nicht einmal die Publikation in der Gesetzsammlung gewahrt. Bei der Bemängelung dieser Praxis hat man übersehen, daß der Verfassungsgesetzgeber im Art. 2 die formellen Bedingungen, unter welchen die Grenzen des Staatsgebietes verändert werden können, „im allgemeinen“, d. h. nur im allgemeinen angegeben und daher sich gegen die Zulässigkeit von Ausnahmen nicht hat verschränken wollen. Solche Ausnahmen von dem Prinzip können sich gerade, was die Form anbetrifft, mit besonderer Zustimmung des Landtages selbst ergeben, da der Art. 2 als eine zunächst im Interesse der Volksvertretung selbst gegebene Bestimmung sich darstellt (vgl. Art. 106).

Der Zustimmung des Reiches bedarf es übrigens nicht, wenn Preußen innerhalb des Reichsgebietes (Art. 1 R.V.) seine Grenzen verändert. Nur soweit des Reiches und Preußens Auslandsgrenzen zusammenfallen, ist eine Gebietszession von seiten Preußens durch die Zustimmung des Reiches bedingt. Preußen ist auch an sich zu neuem Erwerb von außerdeutschem Gebiet berechtigt; doch kann das Reich den Erwerb eventuell wegen Nichterfüllung „verfassungsmäßiger Bundespflichten“ beanstanden (vgl. Art. 19 R.V.).

## § 8.

### Die Rechte der Preußen.

Den Staat nannte schon Abg. Walter während der Verfassungsrevision (I. K., S. 937) „das zur Einheit organisierte Volk“. In diesem Sinne bezeichnet „Volk“ sowohl die durch die Reihe der Geschlechterfolgen sich



kontinuierlich fortsetzende, durch eine eigenständige Herrschermacht einheitlich zusammengefaßte, soziale Größe, wie die Summe der durch eine eigenständige Herrschermacht geeinten jeweilig Lebenden mit Einschluß des Regenten. Im engsten Sinne bedeutet „Volk“ die Summe der Regierten im Gegensatz zum Regenten.

Verschieden vom „Volk“ ist die „Nation“, d. h. die aus Blutsgemeinschaft sich herleitende Sprach- und Kultur-gemeinschaft. Ein großer Teil der durch eine eigenständige Herrschermacht geeinten Volksgemeinschaften Europas schließt faktisch mehrere Nationen in sich. Im Rechtssinne aber besteht hier eine Gliederung in zwei Gruppen: „Nationalstaaten“ und „national gemischte Staaten“<sup>1)</sup>. Die Rechtsordnung der „Nationalstaaten“ ist trotz des Vorhandenseins mehrerer Nationen innerhalb des Staatsverbandes in eine entscheidende Rechtsbeziehung zu einer bestimmten nationalen Bevölkerungsgruppe gesetzt, insbesondere durch autoritative Erklärung der Sprache dieser nationalen Gruppe zur Staatssprache. Die „national gemischten Staaten“ dagegen verbürgen ihren verschiedenen nationalen Gruppen gleiche Berücksichtigung von Staatsrechts wegen und erkennen gleichmäßig die verschiedenen nationalen Sprachen als Staatssprachen an. Der Begriff „Staatssprache“ bringt es an sich nur mit sich, daß die Staatsorgane in ihrem Verkehr nach innen und nach außen sich einer bestimmten Sprache bedienen; doch kann das positive Recht auch eine andere Grenzbestimmung vornehmen. Es kann im „Nationalstaat“ auch dem mit Staatsorganen in Verkehr tretenden Publikum oder selbst den öffentlich handelnden Vollbürgern der Gebrauch der „Staatssprache“ auferlegt sein. Hinwiederum kann im „Nationalstaat“ auch den Staatsorganen nur im Prinzip der Gebrauch einer bestimmten nationalen Sprache geboten und für Ausnahmefälle die Anwendung anderer nationaler Sprachen nachgelassen sein. Das neue Deutsche Reich hat von vornherein die Prägung als deutscher Nationalstaat im Rechtssinne empfangen (Eing. R.V. „zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes“). Auch die zum Einheitsstaat gewordene Hohenzollernmonarchie wurde als deutscher Nationalstaat im Rechtssinne organisiert. Die deutsche Sprache war die „allgemeine Geschäftssprache“. Freilich

<sup>1)</sup> S. hierzu Hubrich, Die Sprachenfreiheit in öffentlichen Versammlungen nach preuß. Recht 1903.

schloß dies Prinzip nicht die ausnahmsweise Berücksichtigung der polnischen Sprache in dem eine bloße Provinz des Einheitsstaates bildenden Großherzogtum Posen selbst von seiten der Staatsorgane aus. Immerhin mahnte der Landtagsabschied vom 6. August 1841 die polnischen Untertanen in Posen, „niemals des Bandes zu vergessen, welches sie als Preußische Brüder Unserer deutsch, lithauisch, wallonisch redenden Unterthanen, als Preußische Genossen eines und desselben Vaterlandes, als Preußische Landeskinder unter einer Krone verbindet“. Die Verfassung änderte an den vorgefundenen Rechtsnormen über den Sprachengebrauch nichts. Erst das Gesetz vom 28. August 1876 bestimmte durchgreifend: „Die deutsche Sprache ist die ausschließliche Geschäftssprache aller Behörden, Beamten und politischen Körperschaften des Staats. Der schriftliche Verkehr mit denselben findet in deutscher Sprache statt“ (§ 1). Die Praxis hat aus der Anlage des Gesetzes auch an sich einen Rechtszwang zum Gebrauch des Deutschen für den mündlichen Verkehr mit den Staatsorganen gefolgert.

Die konstitutionelle Hohenzollernmonarchie ist an sich ein von jeder religiös-konfessionellen Basis losgelöster, im Mutterboden dieser Erde wurzelnder Staatsverband. „Alle Preußen sind vor dem Gesetz gleich; der Genuß der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte ist unabhängig von dem religiösen Bekenntnis“ (Art. 4, 12). Die Gründung des vollen Staatsbürgerrechtes auf das christliche Bekenntnis beseitigte schon die Grundlagenverordnung vom 6. April 1848 (§ 5). Der Art. 14 der Verfassung: „Die christliche Religion wird bei denjenigen Einrichtungen des Staates, welche mit der Religionsübung im Zusammenhange stehen, unbeschadet der im Art. 12 gewährleisteten Religionsfreiheit, zum Grunde gelegt,“ hat wesentlich nur die Bedeutung seiner den staatlichen Schutz der christlichen Feste bezweckenden Ausnahmevorschrift.

„Staatsangehörige“ sind die einzelnen durch eine eigenständige Herrschermacht geeinten Willenssubjekte. Ihr Anteil an dem Staatsverbände stellt sich als ein System umfassender Rechte und Pflichten dar. Auch der Monarch als Träger der einigenden eigenständigen

Herrschermacht ist Staatsangehöriger im weiteren Sinne. Im engeren Sinne aber bezeichnet Staatsangehörigkeit die Eigenschaft des einzelnen staatsgewaltunterworfenen Willenssubjektes als Glied des Staatsverbandes. Sofern dasselbe als Träger von Pflichten gegenüber dem als juristische Person qualifizierten Staatsverband gewürdigt wird, heißt es auch „Untertan“; dagegen „Staatsbürger“, wenn die Würdigung es als Träger von Rechten in diesem Verhältnis erfaßt. Im eingeschränkteren, engeren Sinn geht „Staatsbürger“ jetzt schließlich noch auf die Staatsangehörigen, welche — außer dem konstitutionellen Monarchen — einen aktiven Einfluß auf die Bildung des Staatswillens selbst zu äußern befähigt sind (Vollbürger).

„Staatsfremde“ sind die einer anderen Staatsgewalt unterworfenen Willenssubjekte. Da die Staatsgewalt in dem Staatsgebiet an sich ausschließlich den Schauplatz ihrer Betätigung sieht, ergreift sie notwendig auch einzelne, durch Aufenthalt oder Grundbesitz in ihren Einwirkungsbereich geratende Staatsfremde, so lange dies Grundverhältnis währt, jedoch ohne von ihnen das Vollmaß der Pflichten der eigentlichen Staatsgenossen zu beanspruchen. Derartige Staatsfremde heißen *subditi temporarii*, uneigentliche Untertanen, bei der bloß durch Grundbesitz vermittelten Unterwürfigkeit auch „Forensen“.

Für die Individuen, welche die Staatsangehörigkeit im engeren Sinne für den Einheitsstaat Preußen besitzen, kommt aber, wie für die Angehörigen der übrigen deutschen Einzelstaaten, noch eine zweite durch das Bestehen des Reiches vermittelte Staatsangehörigkeit in Betracht: jeder Preuße ist zugleich Reichsangehöriger. Die Reichsgewalt hat selbst durch Gesetz vom 1. Juli 1870 den Erwerb und Verlust der Reichs- und Gliedstaatsangehörigkeit geregelt. Danach ist die Gliedstaatsangehörigkeit das primäre Verhältnis und bedingt



an sich ohne weiteres Sein und Nichtsein der Reichsangehörigkeit. Eine von Gliedstaatsangehörigkeit losgelöste Reichsangehörigkeit wird ausnahmsweise nur von den Bewohnern Elsaß-Lothringens und von solchen in den Schutzgebieten ansässigen Ausländern und Eingeborenen besessen, welche der Reichskanzler durch besonderen Akt als Reichsangehörige naturalisiert.

Der Erwerb der Staatsangehörigkeit wird begründet:

- a) durch Abstammung: Eheliche Kinder folgen dem Vater, uneheliche der Mutter; die Adoption ist an sich ohne Einfluß;
- b) durch Legitimation: Sie verleiht unehelichen Kindern die Staatsangehörigkeit des Vaters;
- c) durch Verheiratung: Die Frau erwirbt die Staatsangehörigkeit des Mannes;
- d) durch Verleihung mittels Urkunde auf besonderes Ansuchen, „Aufnahme“ genannt bei dem Angehörigen eines anderen deutschen Einzelstaates, „Naturalisation“ bei einem Nichtdeutschen. Eine höheren Ortes herrührende Bestallung über eine Anstellung im unmittelbaren oder mittelbaren Staatsdienst oder im Kirchen-, Schul- oder Kommunaldienst vertritt die Stelle der Aufnahme- oder Naturalisationsurkunde, sofern die bisherige Staatsangehörigkeit in der Bestallung nicht ausdrücklich vorbehalten worden. Die Verleihung der Staatsangehörigkeit erstreckt sich — ausgenommen bei Vorbehalt — zugleich auf die Ehefrau und diejenigen minderjährigen Kinder, deren gesetzliche Vertretung dem Aufgenommenen oder Naturalisierten kraft elterlicher Gewalt zusteht; ausgenommen sind verheiratete oder verheiratet gewesene Töchter. Die Aufnahme darf nicht verweigert werden, wenn der bisherige Angehörige eines anderen deutschen Einzelstaates seine rechtmäßige Niederlassung in dem Gebiet des angegangenen Staates nachweist. Der Verlust der Staatsangehörigkeit wird bewirkt
  1. durch Legitimation: bei einem unehelichen Kinde, wenn der Vater einem anderen Staate angehört als die Mutter;
  2. durch Verheiratung: einer Frau mit einem Manne anderer Staatsangehörigkeit;
  3. durch Entlassung mittels Urkunde auf Antrag. Die Entlassung muß jedem Staatsangehörigen bei

Nachweis des Erwerbs einer anderen deutschen Gliedstaatsangehörigkeit erteilt werden (Überrückwanderung). Behufs Auswanderung aus dem Reichsgebiet darf die Entlassung nur aus bestimmten militärischen Gründen verweigert werden;

4. durch zehnjährigen qualifizierten Aufenthalt außerhalb des Reichsgebietes (Schutzgebiete ausgenommen);
5. durch strafweise Entziehung von seiten der Staatsregierung (Expatriierung) bei qualifizierter Untreue gegen den Heimatsstaat oder das Reich (Ungehorsam gegen den kaiserlichen Rückkehrbefehl bei Kriegsgefahr und unerlaubtes Verbleiben in nichtdeutschem Staatsdienst).

Die Untertanenpflichten der preußischen Staatsangehörigen im engeren Sinne lassen sich auf zwei Grundpflichten zurückführen: 1. die Treupflicht (vgl. § 133, II 7; § 2, II 10 A.L.R.). Sie ist als Rechtspflicht negativer Natur und verpflichtet zur Unterlassung aller Handlungen, „durch welche der Staat oder dessen Oberhaupt unmittelbar beleidigt werden“ (§ 91, II 20 A.L.R.). Ihre Verletzung in der Form des Hoch- und Landesverrates sowie der Majestätsbeleidigung ist im Reichsstrafgesetzbuch mit schwerer Kriminalstrafe bedroht (§ 80 f.). — 2. die Gehorsamspflicht (vgl. § 2, II 10 A.L.R.). Schon Suarez verlangte von den Untertanen des hohenzollernschen Gesamtstaates nur gesetzmäßigen Gehorsam: „Sie sind schuldig, ihre Handlungen nach den vom Staat gegebenen Gesetzen einzurichten und den Befehlen der durch diese Gesetze angeordneten Obergewalt zu gehorchen“ (Aphorismen). „Handlungen, welche weder durch natürliche, noch durch positive Gesetze verboten worden, werden erlaubt genannt“ (§ 87 Einl. A.L.R.). Der Anschluß des preußischen Einheitsstaates an das konstitutionelle System hat diese Grundsätze nur bekräftigt (vgl. § 113 R.St.G.B.). Ein allgemeiner Huldigungseid der preußischen Untertanen (*homagium plenum s. universale*, sonst beim Regierungs-

antritt des Landesherrn geleistet) ist jedoch seitdem nicht mehr im Gebrauch. Nur die Mitglieder der beiden Kammern, die „Vertreter des ganzen Volkes“, d. h. der Summe aller Regierten (Art. 83) „leisten dem König den Eid der Treue und des Gehorsams und beschwören die gewissenhafte Beobachtung der Verfassung“ (Art. 106). Die besondere Verpflichtung der mit Grundbesitz im Staatsgebiet Angesessenen zur Leistung des *homagium minus plenum s. particulare* ist durch Gesetz vom 18. Mai 1874 aufgehoben. Ein Bestandteil der Gehorsamspflicht ist auch die Verbindlichkeit, „zur Aufrechterhaltung und Befestigung der Staatsverbindung nach Vermögen und Kräften beizutragen“ (Suarez, Aphorismen, § 73 Einl. A.L.R.). Diese Verbindlichkeit kommt besonders zum Ausdruck a) in der Steuerpflicht, d. h. in der Obliegenheit zur Leistung von Zwangsbeiträgen aus dem Vermögen zur Bestreitung der Staatsbedürfnisse (vgl. § 15, II 13 A.L.R.); b) in der Wehrpflicht (Art. 34, 108 Verf.; jetzt ist diese Materie reichsrechtlich geregelt, Art. 57 f. R.V.).

Der „von den Rechten der Preußen“ handelnde Tit. II der Verfassung meint nur die preußischen Staatsangehörigen im engeren Sinne. Im Einklang mit der konstitutionellen Theorie ihrer Zeit gliedert die Verfassung die Rechte der Preußen in die bürgerlichen (*droits civils*) und die staatsbürgerlichen (*droits politiques*) Art. 3, 12. Die letzteren haben zum Inhalt die Befähigung, auf die Bildung des Staatswillens aktiv einzuwirken. Sie bestehen a) in dem aktiven Wahlrecht zur Volksvertretung und zu den anderen Vertretungskörpern; b) in dem entsprechenden passiven Wahlrecht; c) in der Anstellungs- bzw. Berufungsfähigkeit für den unmittelbaren und mittelbaren Staatsdienst. Alle anderen Rechte der preußischen Staatsangehörigen im engeren Sinne gehören zu den „bürgerlichen“. Nach Art. 3 „bestimmen die Verfassung und



das Gesetz, unter welchen Bedingungen die Eigenschaft eines Preußen und die staatsbürgerlichen Rechte erworben, ausgeübt und verloren werden“. Diese Vorschrift hat die Bedeutung eines allgemeinen Prinzips, daß die Rechtssphäre der einzelnen Preußen sowohl nach der Seite der Staatsangehörigkeit (Eigenschaft eines Preußen, Sein, Nichtsein, Ausübung derselben) wie nach der Seite der staatsbürgerlichen Rechte (Sein, Nichtsein, Ausübung derselben) „jeder Willkürmaßregel“ entzogen sein und unter dem Schutz der in Verfassung und Gesetz vorliegenden objektiven Rechtsordnung stehen soll (N.V., S. 1813; I. K., S. 643). Während die staatsbürgerlichen Rechte an bestimmt umschriebene gesetzliche Erfordernisse geknüpft sind (vgl. Art. 70), werden die bürgerlichen Rechte vom Staat unterschiedslos jedem Staatsangehörigen wegen seiner rechtlichen Eigenschaft als Teilnehmer der Staatsgenossenschaft gewährt. Sie sind teils affirmativer, teils negativer Natur. Die ersteren haben zum Inhalt den Anspruch: a) auf Schutz gegenüber dem Auslande, § 81 Einl. A.L.R.: „Den Schutz gegen auswärtige Feinde erwartet der Staat lediglich von der Anordnung seines Oberhauptes.“ Jetzt gibt Art. 3 R.V. „allen Deutschen“ gleichmäßig Anspruch auf den Schutz des Reiches gegenüber dem Auslande. Der preußische Staat gewährt daneben dem Preußen noch konkurrierend Schutz, sofern er einen eigenen Gesandtenverkehr unterhält; b) auf Schutz im Inlande, insbesondere durch Gewährung von Rechtshilfe in geordnetem Verfahren, §§ 76 - 80 Einl. A.L.R.; c) auf Anteilnahme an der staatlichen Fürsorge im Gebiete der inneren Verwaltung, § 3, II 13 A.L.R.

Die negativen „bürgerlichen Rechte“ (Grund- oder Freiheitsrechte) verbürgen dem einzelnen Preußen ein gewisses Maß freier Bewegung gegenüber den Einwirkungen der Staatsgewalt; von ihnen handeln im

Detail die Art. 4—42. Schon die Rechtsordnung des A.L.R. beruht auf der Anerkennung der naturrechtlichen Urrechte des Individuums: „Freiheit und Eigentum“, und in der Gesetzgebung des 19. Jahrhunderts herrschte die gleiche Grundanschauung weiter<sup>1)</sup>. Der Verfassungsgesetzgeber hat es sich freilich versagt, eine allgemeine Garantie jener beiden individuellen Urrechte auszusprechen, aber in der Erkenntnis seiner Aufgabe, „anstatt des gestürzten Polizeistaates den Rechtsstaat aufzubauen“, die Entfaltung der individuellen Freiheit „in einzelnen Richtungen und Lebensbeziehungen“ durch Aufstellung „leitender Grundsätze“ schützen zu können geglaubt (vgl. N.V., S. 1812). Für die Normierung der einzelnen Grundrechte der Preußen war freilich die Erinnerung an bestimmte, lebhaft empfundene Mißstände der früheren Zeit bestimmend.

Mit Bezug z. B. auf Art. 20: „Die Wissenschaft und ihre Lehre ist frei,“ äußerte Kultusminister von Ladenberg selbst: „Dieser Artikel findet seinen Grund in der Klage über frühere Bedrückungen der Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre“ und erblickte darin für die Zukunft einen wichtigen „leitenden Maßstab“ für die Verwaltung und keine „nichtssagende Phrase“ (I. K., S. 1039, II. K., S. 1217). Ebenso motivierte die Revisionskommission den Art. 20: „teils schon an und für sich, teils im besonderen Hinblick auf gewisse Tendenzrück-sichten, welche hier und da sowohl bei der Auswahl als bei der Beaufsichtigung des Lehrpersonals z. B. in den theologischen und politischen Wissenschaften und sonst in hohem Maße hervorgetreten seien, könne es nicht als überflüssig erscheinen, in der Verfassung deutlich er-

<sup>1)</sup> Reg.-Instr. v. 23. Oktober 1817, § 7, Ausz. aus V. 26. Dezember 1808, § 40 Gesetz-Rev. XII—XIV Entw. B.G.B. § 121. Mot. S. 49: Kein Entschädigungsanspruch wegen Beschränkung „der auf der natürlichen und bürgerlichen Freiheit beruhenden Rechte, da diese nur Befugnisse sind, die der Ausübende mit allen anderen Untertanen gemeinsam hat und bisher deshalb ausübte, weil der Staat sie außer dem Kreise seiner legislatorischen Wirksamkeit gelassen hatte.“ V. 22. Mai 1815, § 4; Ges. 5. Juni 1823, § 3.

kennen zu geben, wie der Staat auf die freie Entwicklung des menschlichen Wissens und auf die freie Äußerung der Wissenschaft auch durch die Lehre einen hohen Wert setze und für die letztere insbesondere keine anderen Schranken anerkennen wolle als solche, die sich in eine für alle gleichmäßig geltende und nur auf dem offenen Wege der Gesetzgebung zu ermittelnde Regel fassen lassen.“ (II. K., S. 1196.)

Die Bürgschaften der persönlichen Freiheit in Tit. II, Art. 4—42 hat der Verfassungsgesetzgeber in „zwei Kategorien, nämlich in materielle und in formelle,“ gegliedert. „Zur ersteren Gattung gehören diejenigen Bestimmungen, durch welche gewisse Rechte ihrem Inhalt nach positiv hingestellt werden. Zu der zweiten Gattung gehören dagegen diejenigen Bestimmungen, durch welche gewisse Rechte, ohne daß ihr positiver Inhalt ausgesprochen wird, unter den Schutz der Gesetze gestellt und somit der administrativen Willkür, welcher sie in dem früheren Polizeistaat unterlagen, entzogen werden.“ Auf diesen bloß formellen Schutz hat man sich da beschränkt (z. B. Art. 31), „wo die Aufnahme des positiven Inhaltes der betreffenden Rechte das Eingehen in Einzelbestimmungen erforderlich gemacht hätte, welche über die Grenzen verfassungsmäßiger Bestimmungen hinausgegangen wären und daher der gewöhnlichen Gesetzgebung zu überlassen waren“ (N.V., S. 1812). Allgemein ist aber die Adresse, an welche sich die Verfassung wendet, wenn sie in den Art. 4—42 die Entfaltung gewisser Seiten der individuellen Freiheit unter ihre Garantie stellt, um sie vor der „Willkür der Regierungsgewalt“ zu sichern, an sich die die gesetzgebende, richterliche, vollziehende Gewalt in sich fassende „Regierung“ in weiterem Sinne. Auch die auf Grund der Verfassung sich bewegende „gewöhnliche Gesetzgebung“ hat, wenn sie gewisse Seiten der individuellen Freiheit der Preußen ordnend ergreift, bestimmte Weisungen



des Verfassungsgesetzgebers zu beachten und nur in der Form des verfassungsändernden Gesetzes (Art. 107) ist ein Abgehen davon statthaft. Andererseits haben richterliche und vollziehende Gewalt nur unter strenger Wahrung des von Verfassung und Gesetz gesteckten Rahmens an die fraglichen garantierten Ausflüsse der individuellen Freiheit heranzutreten.

Die einzelnen Grundrechte der Preußen bestehen in dem:

1. Anspruch eines jeden Preußen auf gleichmäßig-gerechte Behandlung, wie sie den übrigen Volksgenossen zuteil wird, durch die Gesetzgebung und die Organe der vollziehenden und richterlichen Gewalt (Art. 4). Die Verfassung dachte nicht daran, „alle im Leben faktisch bestehenden und aus der Mannigfaltigkeit der Bildung, des Berufs und der Beschäftigung sich ergebenden Verschiedenheiten der bürgerlichen Gesellschaft“ durch die Proklamierung des „Grundsatzes der bürgerlichen Gleichheit“ auszulöschen (N.V., S. 1818 f.). Auch der gewöhnlichen Gesetzgebung ist, wenn sie den einzelnen Teilen der bürgerlichen Gesellschaft die notwendigen rechtlichen Ordnungen gibt, nicht die Berücksichtigung der tatsächlichen Lebenswirklichkeiten versagt. Aber der Satz: „Alle Preußen sind vor dem Gesetz gleich“ gibt der Gesetzgebung die allgemeine Direktive, im Gegensatz zur Vergangenheit „das preußische Volk fortan als ein einiges Volk Gleichberechtigter“ zu behandeln und nicht mehr als „ein Konglomerat verschiedener“, rechtlich verschieden gewogener Stände. Dem Prinzip der „qualitativen Gleichberechtigung und Gleichverpflichtung Aller vor dem Gesetz“ wird sodann besondere Wahrheit durch die Aussprüche verliehen: a) daß „Standesvorrechte nicht stattfinden“, und b) daß „die öffentlichen Ämter unter Einhaltung der von den Gesetzen festgestellten

Bedingungen für alle dazu Befähigten gleich zugänglich sind“. Vor Rezeption des konstitutionellen Systems bestand noch formell „die Bestimmung im L.R., wonach der Adel vorzüglich berechtigt war zu öffentlichen Ämtern; auch waren die öffentlichen Ämter gewissen Religionsparteien unzugänglich“ (II. K., S. 514). Derartige Einrichtungen sind nun mit jenen Verfassungsaussprüchen unvereinbar und reprobirt. Unter den Begriff der Stände rechnete die Verfassung zwar nicht nur Geburtsstände, sondern auch „Berufsklassen“, „deren Unterschied überhaupt und in nicht politischem Sinn anerkannt werden muß“ (I. K., S. 644). Aber auch den im weitesten Sinn zu fassenden „Ständen“ sollen als solchen nach der Intention der Verfassung keine Vorrechte vor anderen Gruppen der Preußen bewilligt werden (N.V., S. 1877; I. K., S. 644). Insonderheit soll für die einzelnen Angehörigen der verschiedenen Gruppen der Preußen gleichmäßig der Weg zu den öffentlichen Ämtern durch die Gesetzgebung abgesteckt sein. „Kein Standes-, Glaubens- noch sonstiger Unterschied soll den Befähigten von der Bewerbung um die öffentlichen Ämter und von deren Erlangung ausschließen — die Einhaltung der durch das Gesetz geordneten Bedingungen vorausgesetzt.

Dadurch wird dem Staat nicht nur das Recht gewahrt, die Formen zu bestimmen, unter denen ihm der Nachweis der erforderlichen Befähigung geführt werden muß, sondern ebenmäßig die Befugnis, die Stadien zu bestimmen, die der Bewerber um ein Amt durchlaufen haben muß, um auf dasselbe gesetzlich aspirieren zu dürfen, gesetzt auch, daß das Durchlaufen dieser Stadien nicht eben behufs der Erlangung oder Befestigung der erforderlichen Fähigkeit und Fertigkeit vorgeschrieben wäre.“ Demgemäß hielt man auch ausdrücklich gesetzliche Bestimmungen, kraft deren Staats- und Kommunalbehörden bei der Besetzung subalternen Stellen sogenannte zivilversorgungsberechtigte Militäranwärter vorzugsweise zu berücksichtigen hätten, mit Art. 4 durchaus für vereinbar und meinte, daß die Einrichtung „als Anerkennung der dem Staate geleisteten Dienste auf keine Weise unter

den Begriff der beseitigten Standesvorrechte gezogen werden dürfe“ (II. K., S. 491).

2. Anspruch auf Freiheit der räumlichen Bewegung im Inlande <sup>1)</sup>.

Das ist allein der Sinn von Art. 5: „Die persönliche Freiheit ist gewährleistet. Die Bedingungen und Formen, unter welchen eine Beschränkung derselben, insbesondere eine Verhaftung zulässig ist, werden durch das Gesetz bestimmt.“ Während der Verfassungsrevision wurde auch anerkannt, daß die Legislative die Beschränkung in der bloßen Form der polizeilichen Verwahrung regeln dürfe. Über die Materie erging das Spezialgesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit vom 12. Februar 1850. Seine Bestimmungen sind für das Gebiet des Strafprozesses ersetzt durch §§ 112—132 R.St.P.O. Dagegen gilt noch § 6, wonach die Polizei Personen zu ihrem eigenen Schutz oder behufs Aufrechterhaltung der öffentlichen Sittlichkeit, Sicherheit und Ruhe in Verwahrung nehmen darf; doch spätestens im Laufe des folgenden Tages müssen dieselben in Freiheit gesetzt, oder es muß das Erforderliche veranlaßt werden, sie der zuständigen Behörde zu überweisen.

3. Anspruch auf Freiheit der räumlichen Bewegung im Auslande.

Art. 11: „Die Freiheit der Auswanderung kann von Staats wegen nur in bezug auf die Wehrpflicht beschränkt werden. Abzugsgelder dürfen nicht erhoben werden.“ Jetzt gehört nach Art. 4. Z. 1 R.V. „die Auswanderung nach außerdeutschen Ländern“ zur Reichskompetenz.

4. Anspruch auf Unverletzlichkeit des Eigentums an Sachen (nicht an Rechten!) gegenüber staatlicher Expropriation.

Darauf geht allein Art. 9: „Das Eigentum ist unverletzlich. Es kann nur aus Gründen des öffentlichen Wohles gegen vorgängige, in dringenden Fällen wenigstens vorläufig festzustellende Entschädigung nach Maßgabe des Gesetzes entzogen oder beschränkt werden.“ Hierzu erging das Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. Juni 1874. Andererseits verpönt der Verfassungsgesetzgeber als „geradezu“ unvereinbar mit

<sup>1)</sup> Zur Auslegung von Art. 5 und 9 s. jetzt Hubrich im Archiv f. Rechts- und Wirtschaftsphilosophie. Bd. 2, S. 10.



dem Begriff des „Rechtsstaates“ das Institut der Lehen (Rauer, Prot. S. 126). Der Art. 40 (Fassung des Ges. 5. Juni 1852) untersagt die Errichtung von Lehen und schreibt die Auflösung des bezüglich der vorhandenen Lehen noch bestehenden Lehnsverbandes durch gesetzliche Anordnung vor. Nur auf die Thronlehen und die außerhalb des Staates liegenden Lehen sollte diese Bestimmung keine Anwendung finden (Art. 41). Die anfangs projektierte Beseitigung der Fideikomnisse unterblieb.

#### 5. Anspruch auf Unverletzlichkeit der Wohnung (my house my castle).

Art. 6: „Die Wohnung ist unverletzlich. Das Eindringen in dieselbe und Haussuchungen sowie die Beschlagnahme von Briefen und Papieren sind nur in den gesetzlich bestimmten Fällen und Formen gestattet.“ Der Beschlagnahme der „Briefe und Papiere“ ist in der geschehenen Weise gedacht, weil erwogen wurde, daß dieselbe „nicht nur als Akzessorium einer Haussuchung oder Verhaftung“, sondern auch als isolierte Maßregel in Betracht kommen könne und daher das bloß zu diesem Zweck erforderliche Eindringen in die Wohnung auch hinsichtlich der Fälle und Formen der gesetzlichen Ordnung bedürfe (I. K., S. 651). Dem Schutz des „Hausrechts“ dienen die §§ 123, 124, 342 R.St.G.B. Über „Beschlagnahme und Durchsuchung“ disponieren jetzt §§ 94—111 R.St.P.O., § 121 R.K.O. Gültig noch Gesetz vom 12. Februar 1850: § 7. „In eine Wohnung darf wider den Willen des Inhabers niemand eindringen, außer auf Grund einer aus amtlicher Eigenschaft folgenden Befugnis oder eines von einer gesetzlich dazu ermächtigten Behörde erteilten Auftrages“. § 9. „Das Verbot, in eine Wohnung zur Nachtzeit einzudringen, begreift nicht die Fälle einer Feuers- oder Wassernot, einer Lebensgefahr oder eines aus dem Innern der Wohnung hervorgegangenen Ansuchens.“

#### 6. Anspruch auf rechtliche Beurteilung durch den gesetzlichen Richter.

Art. 7: „Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden. Ausnahmegerichte und außerordentliche Kommissionen sind unstatthaft.“ Damit ist es für unzulässig erklärt, „für einzelne Fälle durch eine Verwaltungsmaßregel Gerichte einzusetzen oder außerordentliche Kommissionen an Stelle der Gerichte anzuordnen; das Gesetz soll vielmehr im voraus bestimmen, in welchen

Fällen es zulässig ist, ein anderes Gericht als das ordentliche eintreten zu lassen“; Ausnahmegerichte sind aber keineswegs die „Gewerbs- und Handelsgerichte, da diese für die ihnen zugewiesenen Sachen die ordentlichen Gerichte sind“ (I. K., S. 666 f.). Jetzt gilt § 16 R.G.V.G.

7. Anspruch auf gesetzmäßige Handhabung der allgemeinen staatlichen Strafgewalt.

Art. 8: Strafen können nur in Gemäßheit des Gesetzes angedroht oder verhängt werden.“ Das Gesetz kann aber auch, „wie dies bei Polizeigesetzen oft der Fall ist, gewissen Behörden oder Beamten das Recht erteilen, Strafen anzudrohen“ (II. K., S. 522). Disziplinarstrafen kommen hier ebensowenig in Betracht wie Exekutivstrafen. Art. 10: „Der bürgerliche Tod (d. h. die im französischen und rheinischen Recht geltende, längst als verwerflich anerkannte Strafe des bürgerlichen Todes) und die Strafe der Vermögenseinziehung finden nicht statt.“ Unberührt blieben zunächst bis zum Inkrafttreten des B.G.B. am 1. Januar 1900 die §§ 1199 f., II 11 A.L.R.: „Nach abgelegtem Klostersgelübde werden Mönche und Nonnen in Ansehung aller weltlichen Geschäfte als verstorben angesehen.“

8. Anspruch auf Freiheit der persönlichen Meinungsäußerung.

Art. 27: „Jeder Preuße hat das Recht, durch Wort, Schrift, Druck und bildliche Darstellung seine Meinung frei zu äußern.“ Hierdurch ist auch die außerhalb des Rahmens der Art. 20—26 stehende Lehrfreiheit und das Recht der Protestation geschützt. Besonders garantiert ist die Preßfreiheit Art. 27, S. 2: „Die Zensur darf nicht eingeführt werden; jede andere Beschränkung der Preßfreiheit nur im Wege der Gesetzgebung.“ Das Verbot betrifft die Zensur richtet sich auch an die gewöhnliche Legislative, das betrifft anderer Einschränkungen der freien Presse gegen einseitiges, nicht durch gesetzliche Anordnung gedecktes Vorgehen der Verwaltung (II. K., S. 629; I. K., S. 1277). Unter Zensur ist das Erfordernis vorgängiger obrigkeitlicher Druckerlaubnis gemeint. Art. 28: „Vergehen, welche durch Wort, Schrift, Druck oder bildliche Darstellung begangen werden, sind nach den allgemeinen Strafgesetzen zu bestrafen.“ Nach der Intention der Verfassung verliert ein unter Mißbrauch der freien Meinungsäußerung begangenes Delikt nicht wegen der Sonderart der Mittel „seinen allgemeinen strafrechtlichen Charakter“, und die Feststellung der

Strafen dafür soll daher auch „nicht in einem besonderen Preßgesetz, sondern in den allgemeinen Strafgesetzen erfolgen“ (II. K., S. 630; I. K., S. 1278). Jetzt gilt auf Grund von Art. 4., Z. 16 R.V. das Reichsgesetz über die Presse vom 7. Mai 1874.

### 9. Petitionsrecht.

Art. 32: „Das Petitionsrecht steht allen Preußen zu. Petitionen unter einem Gesamtnamen sind nur Behörden und Korporationen gestattet.“ Petition bezeichnet im allgemeinen Bitte, Begehren, Antrag, insbesondere aber das auf Abstellung einer bereits vorliegenden Ungerechtigkeit oder Unbilligkeit gerichtete Begehren (Beschwerde). Als Adressaten kommen die vorgesetzten Behörden, das Staatsoberhaupt, die beiden Kammern in Betracht. Doch darf nach Art. 81, S. 2 „niemand den Kammern oder einer derselben in Person eine Bittschrift oder Adresse überreichen“. Die Adresse ist von der Petition verschieden. „Sie geht stets von mehreren aus und gibt der politischen Gesinnung der Unterzeichner Ausdruck, ohne notwendig eine Bitte zu enthalten“ (v. Roenne). „Jede Kammer kann die an sie gerichteten Schriften an die Minister überweisen und von denselben Auskunft über eingehende Beschwerden verlangen“ (Art. 81, S. 3). Hiermit ist durch die Verfassung selbst unter der Voraussetzung einer Beschwerde eine unbedingte rechtliche Antwortpflicht der Minister statuiert, die sich übrigens auch darauf erstreckt, was von seiten des Ministers auf den Überweisungsbeschluß der Kammer veranlaßt worden. Das Petitionieren der Behörden und der Korporationen, denen hierbei allein die Benutzung eines Gesamtnamens gestattet ist, hat sich auf Gegenstände ihres Wirkungskreises zu beschränken; anderenfalls hat die zuständige Behörde sie in die gehörigen Grenzen zurückzuweisen (vgl. II. K., S. 633). Eine Schranke des Petitionsrechts bildet die verfassungsmäßige Unabhängigkeit der Gerichte (Art. 86), andererseits kommt § 193 R.St.G.B. in Betracht.

### 10. Anspruch auf Unverletzlichkeit des Briefgeheimnisses.

Art. 33: „Das Briefgeheimnis ist unverletzlich. Die bei strafgerichtlichen Untersuchungen und in Kriegsfällen notwendigen Beschränkungen sind durch die Gesetzgebung festzustellen.“ Gegenstand des Briefgeheimnisses ist nach der Natur der Sache nur, was infolge Verschlusses der Kenntnisnahme durch die Nichtadressaten entzogen sein soll, und in diesem Sinne sind zur Achtung des Geheimnisses nicht bloß die Postbeamten, sondern auch an sich



Dritte verpflichtet. Ausnahmen soll nur die Gesetzgebung und zwar nur für strafgerichtliche Untersuchungen und für Kriegsfälle festsetzen dürfen. Weiter als die Verpflichtung zur Wahrung des Briefgeheimnisses geht für die Postbeamten außerdem noch das Amtsgeheimnis. Jetzt normiert das Briefgeheimnis § 5 Reichspostgesetz vom 28. Oktober 1871, das Telegraphengeheimnis § 8 Reichstelegraphengesetz vom 6. April 1892; daneben §§ 299, 354, 355, 358 R.St.G.B.

### 11. Anspruch auf Versammlungs- und Vereinsfreiheit.

Art. 29: „Alle Preußen sind berechtigt, sich ohne vorgängige obrigkeitliche Erlaubnis friedlich und ohne Waffen in geschlossenen Räumen zu versammeln. Diese Bestimmung bezieht sich nicht auf Versammlungen unter freiem Himmel, welche auch in bezug auf vorgängige obrigkeitliche Erlaubnis der Verfügung des Gesetzes unterworfen sind.“ Art. 30: „Alle Preußen haben das Recht, sich zu solchen Zwecken, welche den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, in Gesellschaften zu vereinigen. Das Gesetz regelt, insbesondere zur Aufrechthaltung der öffentlichen Sicherheit, die Ausübung des in diesem und in dem vorstehenden Art. (29) gewährleisteten Rechts. Politische Vereine können Beschränkungen und vorübergehenden Verboten im Wege der Gesetzgebung unterworfen werden.“ Die Verfassung betrachtet das Versammlungs- und das Vereinsrecht als „natürliche“ Rechte, d. h. als besondere von ihr garantierte Ausflüsse der allgemeinen natürlichen Handlungsfreiheit. Doch gilt dies nur für das Versammlungsrecht, welches friedlich und ohne Waffen in geschlossenen Räumen ausgeübt wird, und für das Vereinsrecht, welches nicht zu strafgesetzwidrigen Zwecken ausgeübt wird. Die Ausübung beider in diesem Sinne verstandenen Rechte zu regeln, ist Aufgabe der Gesetzgebung; doch bedeutet von vornherein die Freiheit des von der Verfassung gewährleisteten Versammlungsrechts die Unabhängigkeit von vorgängiger obrigkeitlicher Erlaubnis. „Geschlossene Räume“ bilden den Gegensatz zu „unter freiem Himmel“ und sind solche, „die nicht nur in der Länge und Breite, sondern auch in der Höhe geschlossen sind“ (II. K., S. 650). Versammlungen unter freiem Himmel sind von der Verfassungsgarantie der Versammlungsfreiheit ausgenommen und unterstehen in jeder Hinsicht, namentlich auch in bezug auf vorgängige obrigkeitliche Erlaubnis, unbeschränkt der Verfügung der Gesetzgebung, die sie daher auch ganz verbieten kann. Das in politischen Vereinen zur Erscheinung kommende Vereinsrecht steht zwar an sich unter der Garantie der Verfassung, aber dieselbe hat „der Gesetzgebung die Möglichkeit vorbehalten zu müssen

geglaubt,“ dies Recht im allgemeinen durch Anordnungen dauernder Natur (z. B. durch Festsetzung eines Mitglieder-maximums) zu beschränken, ja derartige Vereinigungen selbst vorübergehend zu verbieten (II. K., S. 633). — Die Detailregulierung brachte die „Verordnung“ (recte Gesetz) über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Mißbrauchs des Versammlungs- und Vereinigungsrechts vom 14. März 1850. Auf Grund von Art. 4, Z. 16 R.V. ist aber nunmehr das Reichsvereinsgesetz vom 19. April 1908 ergangen: § 1: „Alle Reichsangehörigen haben das Recht, 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. Die allgemeinen sicherheitspolizeilichen Bestimmungen des Landesrechts finden Anwendung, soweit es sich um die Verhütung unmittelbarer Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer an einer Versammlung handelt.“ § 3: „Jeder Verein, der eine Einwirkung auf politische Angelegenheiten bezweckt (politischer Verein), muß einen Vorstand und eine Satzung haben.“ § 7: „Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge auf öffentlichen Straßen oder Plätzen bedürfen der Genehmigung der Polizeibehörde.“ § 10: „Jede öffentliche politische Versammlung muß einen Leiter haben. Der Leiter oder, solange dieser nicht bestellt ist, der Veranstalter hat für Ruhe und Ordnung in der Versammlung zu sorgen. Er ist befugt, die Versammlung für aufgelöst zu erklären.“ § 12: „Die Verhandlungen in öffentlichen Versammlungen sind in deutscher Sprache zu führen.“ § 24: „Unberührt bleiben die Vorschriften des Landesrechts über kirchliche und religiöse Vereine und Versammlungen, sowie über geistliche Orden und Kongregationen; in bezug auf Vereine und Versammlungen für die Zeiten der Kriegsgefahr, des Krieges, des erklärten Kriegs- (Belagerungs-) Zustandes oder innerer Unruhen (Aufruhrs).“

12. Anspruch auf Religionsfreiheit. Art. 12: „Die Freiheit des religiösen Bekenntnisses, der Vereinigung zu Religionsgesellschaften (Art. 30 und 31) und der gemeinsamen häuslichen und öffentlichen Religionsübung wird gewährleistet.“ Hierdurch ist die Religionsfreiheit in drei Ausläufern: a) in der persönlichen Glaubens- und Gewissensfreiheit; b) in der Freiheit der Bildung religiöser Vereinigungen; c) in der Freiheit der gemein-



haben häuslichen und öffentlichen Religionübung unter den besonderen Schutz der Verfassung gestellt, wobei ausdrücklich die Verwandlung des Wortes „gewährleistet“ in „anerkannt“ abgelehnt wurde, „weil in jenem Ausdruck ein positiver Schutz verheißen, in dem anderen dagegen mehr nur eine negative Duldung ausgesprochen werde, und kein Grund vorliege, die letztere an die Stelle des ersteren zu setzen.“ Die persönliche Glaubens- und Gewissensfreiheit war der preußischen Gesetzgebung ein längst bekannter Grundsatz. „Wohl aber gehörte die Zulassung neuer Religionsgesellschaften, die Prüfung der Grundsätze und die Feststellung der Befugnisse derselben zu den Hoheitsrechten des Staates“ (I. K., S. 934; § 10 f., II 11 A.L.R.). Im Gegensatz hierzu gibt der Staat nunmehr die Religionsfreiheit auch nach b und c frei. Freilich soll die religiöse Assoziation dabei den allgemeinen Verfassungsnormen über das Versammlungs- und Vereinsrecht (d. h. „Art. 30 u. 31“) folgen, andererseits macht der Art. 13 den Erwerb der Korporationsrechte für die Religionsgesellschaften und geistlichen Gesellschaften, die solche noch nicht beim Inkrafttreten der Verfassung besitzen, von spezialgesetzlicher Verleihung abhängig. Die Kodifikation des B.G.B. hat die Fortdauer des Art. 13 nicht berührt (Art. 84 E.G.). Korporationsrechte besitzen gegenwärtig a) die Religionsgesellschaften der drei hergebrachten christlichen Hauptkonfessionen (mit Einschluß der Altkatholiken Ges. 4. Juli 1875), welche in der neueren Gesetzessprache allein als Kirchen oder christliche Kirchen bezeichnet werden; b) die Alt-lutheraner (Generalkonzession 23. Juli 1845); c) die Mennoniten (Ges. v. 12. Juni 1874); d) die Baptisten (Ges. v. 7. Juli 1875); e) die jüdischen Synagogengemeinden (Ges. v. 23. Juli 1847); f) die Herrnhuter (Generalkonzession 7. Mai 1746). Religionsgesellschaften ohne Korporationsrechte sind die Irvingianer, Nazarener,



Quäker, freie Gemeinden, Deutschkatholiken, Philipponen. A.L.R. § 939, II 11: „Unter geistlichen Gesellschaften, deren Mitglieder sich mit anderen Religionsübungen als der Seelsorge hauptsächlich beschäftigen, werden die vom Staat aufgenommenen Stifter, Klöster und Orden verstanden.“

In Konsequenz des Grundsatzes der Religionsfreiheit ist trotz des Art. 4 im Art. 12, S. 2 noch einmal ausdrücklich „der Genuß der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte für unabhängig von dem religiösen Bekenntnis“ erklärt. Die Staatsregierung gab in der ersten Zeit nach der Verfassung dieser Bestimmung vermittelt restriktiver Interpretation praktisch nur eine eingeschränkte Anwendung, und erst später erkannte sie in ihr eine unmittelbar wirkende Norm. Den gleichen Grundgedanken hat sodann das Reichsgesetz vom 3. Juli 1869, betr. die Gleichberechtigung der Konfessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung, ausgesprochen:

„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 Bekenntnisse unabhängig sein.“

Ein wichtiges Korrelat der garantierten Religionsfreiheit enthält aber:

a) Art. 12, S. 3: „Den bürgerlichen und staatsbürgerlichen Pflichten darf durch die Ausübung der Religionsfreiheit kein Abbruch geschehen.“ Hierzu bemerkte bereits Kultusminister v. Ladenberg in einer Denkschrift vom 5. Dezember 1848: „Sollte z. B. künftig eine Religionsgesellschaft zum Verderben des heranwachsenden Geschlechtes unsittliche Lehren verbreiten, sollte sie unter dem Scheine der Religion die Verfassung des Staates angreifen, oder sollte sie die neben ihr stehenden Gemeinschaften in ihrem verfassungsmäßigen Rechte kränken, oder unter dem Vorwande der Religionübung den öffent-

lichen Frieden stören, so würde sie sich vergeblich gegen die repressiven Maßregeln der Staatsgewalt auf die Freiheit berufen, weil eine Religion, welche sich ein solches Ziel setzt, keinen Anspruch auf den öffentlichen Schutz hat, und weil in der Gewissensfreiheit das Recht, gewissenlos zu handeln, nicht enthalten ist;“ b) Art 14: „Die christliche Religion wird bei denjenigen Einrichtungen des Staates, welche mit der Religionübung im Zusammenhange stehen, unbeschadet der im Art. 12 gewährleisteten Religionsfreiheit, zum Grunde gelegt.“ Damit ist den nichtchristlichen Religionsbekenntnissen eine gleiche Berücksichtigung versagt. Übrigens bezweckt, wie schon hervorgehoben, der Art. 14 — nach der ausdrücklichen Erklärung des Antragstellers Abg. v. Viebahn — wesentlich nur den staatlichen Schutz der christlichen Feste.

Die Art. 15, 16, 18 sind durch Gesetz vom 18. Juni 1875 aufgehoben. Sie lauteten Art. 15: „Die evangelische und die römisch-katholische Kirche, sowie jede andere Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig und bleibt im Besitz und Genuß der für ihre Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonds.“ Art. 16: „Der Verkehr der Religionsgesellschaften mit ihren Oberen ist ungehindert. Die Bekanntmachung kirchlicher Anordnungen ist nur denjenigen Beschränkungen unterworfen, welchen alle übrigen Veröffentlichungen unterliegen.“ Art. 18: „Das Ernennungs-, Vorschlags-, Wahl- und Bestätigungsrecht bei Besetzung kirchlicher Stellen ist, soweit es dem Staate zusteht und nicht auf dem Patronat oder besonderen Rechtstiteln beruht, aufgehoben. Auf die Anstellung von Geistlichen beim Militär und an öffentlichen Anstalten findet diese Bestimmung keine Anwendung.“ Im Anschluß an die Befreiung der Bildung neuer Religionsgesellschaften von dem positiven Erfordernis besonderer Staatsgenehmigung (Art. 12) wurde hierdurch allen Religionsgesellschaften, insbesondere aber der evangelischen und der römisch-katholischen Kirche für die Zukunft die Selbstverwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten (mit Einschluß der Rechtsnormierung) in Freiheit von einer positiven Teilnahme von seiten der Staatsregierung gewährt. Demgemäß wurden alle Kautelen beseitigt, welche den Verkehr der Religionsgesellschaften mit ihren Oberen einer positiven Beteiligung staatlicher Organe unterstellten, sowie die positive vom Staat kraft der allgemeinen Staatshoheit und nicht bloß kraft des Patronatsrechts oder besonderer Rechtstitel (z. B. auf Grund besonderen Übereinkommens mit dem Papst; vgl. Bulle de salute animarum vom 16. Juli 1821; Breve Quod de fidelium vom 16. Juli 1821)

geübte Mitwirkung bei Besetzung kirchlicher Stellen (Militär- und Anstaltsgeistliche ausgenommen!); ebenso kam in Wegfall „die präventive Polizeimaßregel des sogenannten Plazet“. Aber wie schon die Bekanntmachung kirchlicher Anordnungen der allgemeinen über das Veröffentlichungswesen bestehenden Rechtsordnung des Staates unterstellt blieb, bedeutete auch die Verfassungsgarantie der „Selbständigkeit“ der religionsgesellschaftlichen Selbstverwaltung nicht einen vollständigen Ausschluß der staatlichen Aufsicht. Schon Minister v. Ladenberg bemerkte in seiner Denkschrift vom 15. Dezember 1848: „daß es ein negatives Recht des Staats gegenüber den Religionsgesellschaften gebe, auf welches er nicht verzichten könne“. Kraft seiner, einen selbstverständlichen Ausfluß der Staatsgewalt darstellenden Religionshoheit (*jus majestaticum circa sacra*) blieb der Staat befugt, bei verletzenden Übergriffen einer Religionsgesellschaft in das Gebiet des Staates oder einer anderen Religionsgesellschaft beseitigend oder hindernd einzuschreiten; jedenfalls sprach auch bei Kompetenzzweifeln über das Gebiet der eigenen Angelegenheiten der Religionsgesellschaft die Präsumtion zugunsten des Staates. Da jedoch während des „Kulturkampfes“ von ultramontaner Seite behauptet wurde, durch Art. 15 sei die Gesetzgebungsgewalt und das Oberaufsichtsrecht des Staates überhaupt in allen Fragen, welche eine Religionsgesellschaft nach ihren Glaubenslehren für ihre Angelegenheiten erachten müsse, beseitigt, so suchte man sich zunächst durch ein Deklarationsgesetz vom 5. April 1873 zu helfen, daß die Religionsgesellschaften trotz ihrer Selbstverwaltung „den Staatsgesetzen und der gesetzlich geordneten Aufsicht des Staates unterworfen blieben“, und sprach schließlich die Aufhebung jener drei Artikel durch verfassungsänderndes Gesetz vom 18. Juni 1865 aus: weil die „Gesetzgebung freier Bahn bedürfe, um den Staat unter allen Umständen zu sichern gegen den seine Hoheitsrechte mißachtenden und angreifenden und damit ihn selbst gefährdenden, von Rom geleiteten Klerus.“ Selbstverständlich bedeutete die Aufhebung keine Annullierung nach rückwärts; die beim Inkrafttreten der Verfassung durch Art. 15, 16, 18 beseitigten älteren Rechtsnormen blieben in Wegfall. Der Abbruch des Kulturkampfes hat aber zu einer Restitution der Art. 15, 16, 18 nicht geführt.

In zwei Beziehungen hat die Verfassung in Verbindung mit der Regelung der Religionsfreiheit eine neue staatsgesetzliche Ordnung in Aussicht gestellt: a) Art. 17: „Über das Kirchenpatronat und die Bedingungen, unter welchen dasselbe aufgehoben werden kann, wird ein besonderes Gesetz ergehen.“ Die Verfassung betrachtet das



Kirchenpatronat „seinem Begriffe nach als der Autonomie der Religionsgesellschaften widersprechend“, doch ist das verheißene Gesetz noch nicht ergangen. b) Art. 19: „Die Einführung der Zivilehe erfolgt nach Maßgabe eines besonderen Gesetzes, was auch die Führung der Zivilstandsregister regelt.“ Der Wortlaut dieses Artikels ließ der Gesetzgebung in betreff der Wahl zwischen obligatorischer oder fakultativer Zivilehe freie Hand; doch scheiterten 1859—60 die Versuche einer Einführung der fakultativen Zivilehe am Widerstand des Herrenhauses. Erst das Gesetz vom 5. März 1874 brachte die obligatorische Zivilehe für die Monarchie und das Reichspersonenstandsgesetz vom 6. Februar 1875 für das ganze Deutsche Reich. Jetzt gilt B.G.B. § 1317 f.

13. Anspruch auf „Unterrichtsfreiheit“ (V.K. d. N.V.). Gegenstand dieses Grundrechts sind eigentlich nur Art. 20: „die Wissenschaft und ihre Lehre ist frei“ und Art. 22: „Unterricht zu erteilen und Unterrichtsanstalten zu gründen und zu leiten, steht jedem frei, wenn er seine sittliche, wissenschaftliche und technische Befähigung den betreffenden Staatsbehörden nachgewiesen hat.“ Die Wissenschaft kommt sowohl als forschende wie als lehrende, vorgetragene in Betracht. In ersterer Eigenschaft ist die Freiheit der „in konsequenter Untersuchung ihren eigenen Weg“ wandelnden Wissenschaft namentlich für einen Rechtsstaat ein selbstverständliches Axiom, das „nicht weiter durch die Gesetzgebung garantiert werden kann“. Daher ruht das Schwergewicht des Art. 20 in der Garantierung der Freiheit der lehrenden Wissenschaft; sie soll „fernerhin keine anderen Schranken kennen als ihre eigene Wahrheit, und insofern sie dieselben verkannte und überschritte, die Heiligkeit des Strafgesetzes“. Eine derartige Schrankensetzung vorzunehmen, wurde eventuell als Aufgabe des allgemeinen Unterrichtsgesetzes (Art. 26) angesehen. So aufgefaßt, bezog man den Art. 20 schon in den Revisinnskammern wesentlich auf die Universitäten.

Abg. Kisker I. Kammer, S. 1040: „Das, was man auch wohl die akademische Freiheit im Gegensatz der Schulen und Gymnasien nennt, wird durch den Artikel gewährleistet, und solchen Maßregeln wird dadurch Grenze gesetzt, wie wir sie in früheren Zeiten als Versuche, zu bestimmen, wie auf Universitäten gelehrt werden und welche Richtung die Wissenschaft nehmen solle, kennen gelernt haben. Ich erinnere hier an den Inhalt der Karlsbader Beschlüsse vom 9. und 19. August 1819, an die geheimen Wiener Konferenzbeschlüsse vom 12. Juni 1834, an das Verbot des Besuchs fremder Universitäten vom 11. September 1834. Meine Herren! Lassen Sie der Wissenschaft, den rein wissenschaftlichen Forschungen und deren Lehre freien Spielraum; seien Sie aber um so strenger gegen die Lehrer der Jugend bei der Erziehung in den Schulen und Gymnasien, deren Zweck nicht ist, die Konsequenzen der Wissenschaften zu ziehen und zu verfolgen, sondern das Individuum geistig heranzubilden; da sind Beschränkungen am Ort“ (I. K., S. 1038, 1040); ähnlich Abg. Eckstein II. Kammer S. 1218.

Im Anschluß an das Grundrecht der Unterrichtsfreiheit gibt die Verfassung aber in den Art. 21, 23, 24, 25 noch einige allgemeine Grundzüge über die künftige Organisation des Unterrichtswesens:

a) „Für die Bildung der Jugend soll durch öffentliche Schulen genügend gesorgt werden. Eltern und deren Stellvertreter dürfen ihre Kinder oder Pflegebefohlenen nicht ohne den Unterricht lassen, welcher für die öffentlichen Volksschulen vorgeschrieben ist.“ Art. 21. b) „Alle öffentlichen und Privatunterrichts- und Erziehungsanstalten stehen unter der Aufsicht vom Staat ernannter Behörden. Die öffentlichen Lehrer haben die Rechte und Pflichten der Staatsdiener.“ Art. 23. c) „Bei der Einrichtung der öffentlichen Volksschulen sind die konfessionellen Verhältnisse möglichst zu berücksichtigen. Den religiösen Unterricht in der Volksschule leiten die betreffenden Religionsgesellschaften. Die Leitung der äußeren Angelegenheiten der Volksschule steht der Gemeinde zu. Der Staat stellt, unter gesetzlich geordneter Beteiligung der Gemeinden, aus der Zahl der Befähigten die Lehrer der öffentlichen Volksschulen an.“ Art. 24. d) „Die Mittel zur Errichtung, Unterhaltung und Erweiterung der öffentlichen Volksschulen werden von den Gemeinden und, im Falle des nachgewiesenen Unvermögens, ergänzungsweise vom Staate aufgebracht. Die auf besonderen Rechtstiteln beruhenden Verpflichtungen Dritter bleiben bestehen. Der

Staat gewährleistet demnach den Volksschullehrern ein festes, den Lokalverhältnissen angemessenes Einkommen. In der öffentlichen Volksschule wird der Unterricht unentgeltlich erteilt.“ Art. 25.

Die Art. 20–25 über das Unterrichtswesen waren jedoch zunächst nur als Zukunftsrecht gedacht, im Hinblick einerseits auf Art. 26: „Ein besonderes Gesetz regelt das ganze Unterrichtswesen,“ und andererseits auf Art. 109, wonach das „der gegenwärtigen Verfassung nicht zuwiderlaufende“ vorkonstitutionelle Recht über bestimmte Materien vor der Hand in Kraft bleiben sollte<sup>1)</sup>. Hierbei wurde ein „Zuwiderlaufen“ gegenüber der gegenwärtigen Verfassung auch dann nicht als vorliegend angenommen, wenn vorkonstitutionelles Recht sich nur im Widerspruch mit allgemeinen Grundsätzen der Verfassung befand, welche zu ihrer wirklichen rechtlichen Geltung der ausführenden Detailgesetzgebung bedurften. Der Zentralausschuß bemerkte ausdrücklich zu der Vorschrift des Art. 109, (I. K., S. 1332), indem er verneinte, „daß alle gesetzlichen Einrichtungen, welche die Verfassungs-urkunde vorausgesetzt, gleichzeitig mit der Publikation derselben durchgeführt würden“:

„Es gibt aber zurzeit manche Einrichtung, welche den Bestimmungen der Verfassung zuwiderläuft, z. B. die Bestimmung wegen der Zivilstandregister, welche nicht eher ausgeführt werden kann, als bis die erforderlichen neuen Gesetze erlassen worden. Ähnlich verhält es sich mit den Bestimmungen über Kirche und Schule und über das Schulgeld. Um Mißdeutungen vorzubeugen, müssen bestehende Gesetze so lange gültig bleiben, bis sie aufgehoben werden; auch ist die Praxis bereits für dies Verfahren, wie dies z. B. das Gesetz rücksichtlich der Injurienstrafen usw. in bezug auf Standesvorrechte dartut.“

<sup>1)</sup> S. Hubrich in Annalen 1907, S. 89 f. Die Darstellung im obigen Text enthält auch die Erwiderung auf die Ansichten von Anschuetz, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1907, S. 202 f.



Es blieb also schon wegen Art. 26, 109 das vorkonstitutionelle Recht über das Unterrichtswesen, selbst wenn seine Normen den allgemeinen, von der Verfassung über das Unterrichtswesen formulierten Grundsätzen widersprachen, in fernerer Geltung. Nun bestimmte außerdem noch Art. 112 unter den „Übergangsbestimmungen“: „Bis zum Erlaß des im Art. 26 vorgesehenen Gesetzes bewendet es hinsichtlich des Schul- und Unterrichtswesens bei den jetzt geltenden gesetzlichen Bestimmungen.“ Durch diese neue Vorschrift wurde das bestehende vorkonstitutionelle Recht über das Schul- und Unterrichtswesen auch hinsichtlich der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt dem Prinzip des Art. 62 V. entzogen; bei den „jetzt geltenden gesetzlichen Bestimmungen“, d. h. auch denjenigen, welche vor der Verfassung vom 5. Dezember 1848 den König bei der Gesetzgebung noch nicht durch ein Konsensrecht einer Volksvertretung beschränkten, behielt es hinsichtlich des Schul- und Unterrichtswesens bis zum Erlaß des allgemeinen Unterrichtsgesetzes nach der Absicht des Verfassungsgesetzgebers zunächst sein Bewenden. Daher war der König vor der Hand selbst zu einer einseitigen Spezialrechtsetzung *contra* und *praeter legem* auf dem Gebiete von Schule und Unterricht befugt, wobei er freilich nicht behindert (wenn auch nicht verpflichtet!) war, auch den Landtag zur Mitwirkung bei Formulierung des Gesetzesinhalts zuzulassen. Dieser Rechtsstand hat erst durch die *lex Schiffer* vom 10. Juli 1906 eine Änderung — für die Zukunft! — erfahren. Durch diese ist Art. 112 formell aufgehoben, und Art. 26 hat folgende Fassung erhalten: „Das Schul- und Unterrichtswesen ist durch Gesetz zu regeln. Bis zu anderweiter gesetzlicher Regelung verbleibt es hinsichtlich des Schul- und Unterrichtswesens bei dem geltenden Recht.“ Durch die Beseitigung von Art. 112 hat der König allerdings

die Befugnis zu einseitiger Rechtsetzung contra und praeter legem auf dem Gebiete von Schule und Unterricht eingeübt; diese Gebiete sind nunmehr dem allgemeinen Prinzip des Art. 62 über die potestas legislativa unterstellt. Die Art. 20—25 sind zwar noch weiter bis zur Emanation der einschlägigen Ausführungsgesetzgebung für suspendiert erklärt, andererseits bilden sie für diese die verfassungsmäßige, nur unter Beobachtung von Art. 107 aufzugebende Richtschnur. Bis zu dieser Ausführungsgesetzgebung soll „das geltende Recht“, d. h. welches beim Inkrafttreten der lex Schiffer selbst bestand, erhalten bleiben, selbstverständlich, bis es auf dem Wege abgeändert wird, welchen die Rechtsordnung an sich für Rechtsnormen der gerade fraglichen Art vorsieht.

14. Anspruch auf gleichmäßig-gerechte Heranziehung zur Wehrpflicht.

Art. 34: „Alle Preußen sind wehrpflichtig. Den Umfang und die Art dieser Pflicht bestimmt das Gesetz.“ Jetzt gehört das Militärwesen des Reichs und die Kriegsmarine nach Art. 4, Z. 14 R.V. zur Reichskompetenz. Art. 57 R.V.: „Jeder Deutsche ist wehrpflichtig und kann sich in Ausübung dieser Pflicht nicht vertreten lassen.“ Das Reichsrecht beläßt indessen den Einzelstaaten die Selbstverwaltung ihrer Kontingente, und es gibt daher noch eine preußische Armeeverwaltung, ein preußisches Kriegsministerium, das allerdings in mancher Hinsicht die Aufgaben eines Reichskriegsministeriums erfüllt. Art. 36: „Die bewaffnete Macht kann zur Unterdrückung innerer Unruhen und zur Ausführung der Gesetze nur in den vom Gesetze bestimmten Fällen und Formen und auf Requisition der Zivilbehörde verwendet werden.“ Einschlägige Normen z. B. Verordnung vom 26. Dezember 1808 und G.A. für die Regierungen vom 31. Dezember 1825; § 150, I 24 A.G.O. nebst § 179 Anhang; Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der dem Gesetze schuldigen Achtung vom 17. August 1835. Das zum Beistande einer Zivilbehörde kommandierte Militär bzw. dessen Befehlshaber hat aber selbst zu beurteilen, ob und in welcher Art zur Waffenanwendung geschritten werden soll; die Zivilbehörde aber muß Gegenstand und Zweck, wozu sie die militärische Hilfe verlangt, so be-

stimmt angeben, daß das Militär seine Anordnungen mit Zuverlässigkeit treffen kann (§ 8, Ges. v. 20. März 1837). Das Erfordernis der Requisition der Zivilbehörde entfällt in den vom Gesetz bestimmten Ausnahmen (S. 2, Art. 36), d. h. wenn mit oder ohne Erklärung des Belagerungszustandes der Art. 36 zeit- und distriktweise außer Kraft gesetzt ist (Art. 111; Ges. v. 4. Juni 1851). Von vornherein beschränkte der Art. 38 das Versammlungsrecht der bewaffneten Macht durch das Verbot, in oder außer dem Dienst zu beratschlagen oder sich anders als auf Befehl zu versammeln; auch wurden Versammlungen und Vereine der Landwehr zur Beratung militärischer Einrichtungen, Befehle und Anordnungen, selbst wenn sie nicht zusammenberufen war, untersagt. Überhaupt sollten (Art. 39) auf das Heer die in den Art. 5, 6, 29, 30 und 32 enthaltenen Bestimmungen nur insoweit Anwendung finden, als die militärischen Gesetze und Disziplinarvorschriften nicht entgegenständen.

Auf eine unzutreffende Auslegung der Grundrechtsartikel stützt Arndt mit seine „Enumerationstheorie“, nach welcher das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt (Art. 62) durch die besonderen Verweisungen auf gesetzgeberische Anordnungen, die sich in den einzelnen Grundrechtsartikeln und an anderen Verfassungsstellen befinden, abgesteckt sein soll. Dabei deutet er freilich den „Freiheits“- und „Eigentums“-Begriff in den Art. 5, 9 im weitesten naturrechtlichen, überhaupt alle menschlichen Willensäußerungen in sich fassenden Sinn. Die objektive Fassung und die Entstehungsgeschichte der Art. 5 und 9 zeigen aber gerade, daß man hier an engere Begriffe gedacht hat, bei Art. 5 nur an die Freiheit der räumlichen Bewegung der Person und beim Art. 9 nur an das Eigentum an Sachen. Daher führt die „Enumerationstheorie“ zu schlechthin unannehmbaren Resultaten. Im Begriff der gesetzgebenden Gewalt nach Art. 62 liegt es zwar schon an und für sich, daß sie normierend an die im weitesten Sinn zu nehmende Freiheits- und Eigentumssphäre der Individuen herantritt. Aber aus diesem weitesten Freiheits- und Eigentumsbegriff haben die Grundrechtsartikel gewisse



Einzelbeziehungen herausgenommen und sie auch für die Berührung durch die gewöhnliche, von dem Wege des Art. 107 entbundene Legislative nach Art. 62 unter eine besondere Verfassungsgarantie gebracht, indem sie gewisse Direktiven für die Art, wie die gewöhnliche Gesetzgebung hier ordnend einzugreifen habe, aufstellen<sup>1)</sup>.

In der Intention des Verfassungsgesetzgebers lag es jedenfalls, die Grundrechte an sich nur den Individuen, welche „Preußen“ im Rechtssinne seien, zu gewähren. Das erhellt einmal aus dem gerade von den „Preußen“ redenden Gesetzeswortlaut, sodann aber auch aus der durch Art. 118 entscheidend belegten Tatsache, daß der Verfassungsgesetzgeber die Erledigung des Verfassungswerkes zunächst als eine rein preußische Angelegenheit angesehen hat. Selbst die Rücksicht auf die etwaige deutsche Gesamtstaatsverfassung und die dadurch sicher vermittelten Beziehungen der preußischen Staatsgewalt zu den Angehörigen anderer deutscher Staaten stellt Art. 118 als einen zunächst für den Inhalt der preußischen Verfassungsurkunde nicht in Betracht kommenden Gesichtspunkt hin.

Mit Unrecht hat man den durch die Verfassung garantierten subjektiven öffentlichen Rechten der „Preußen“ (*droits civils* und *droits politiques*) den Charakter wahrer subjektiver Rechte abgesprochen. Sie bestehen vielmehr als solche sowohl der richterlichen und vollziehenden Gewalt, wie der gewöhnlichen Legislative gegenüber, und ihr Rechtsgrund ist eine Bindung der sich in diesen Funktionen äußernden Staatsgewalt durch den höheren verfassungsbestimmenden Willen des Staates zugunsten von bestimmt um-

---

<sup>1)</sup> S. hierzu Hubrich im Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie. Bd. 2, S. 28.

grenzten Ausschnitten der natürlichen Willensfreiheit der „Preußen“. Der Sicherung dieser subjektiven öffentlichen Rechte dient einmal das auf der Verfassung beruhende Institut der Volksvertretung, welche zwar nur eine Interessenrepräsentation des regierten Volkes, damit aber auch der durch die Verfassung garantierten rechtlichen Interessen der einzelnen Regierten ist (vgl. Art. 108, Eid), und ohne deren Mitwirkung prinzipiell auch die gewöhnliche Legislative nicht vorwärts gehen kann. Sodann hat auch der Einzelne schon in dem Petitionsrecht des Art. 32 einen allgemeinen formalen Rechtsbehelf zum Schutz seiner durch die Verfassung garantierten Rechtssphäre, insbesondere durch Beschwerdeführung an die selbst mit dem Recht der Ministeranklage (Art. 61), der unbedingten Auskunftsforderung gegenüber den Ministern (Art. 81) und einer beschwerdeführenden Adresse an den König (Art. 81) ausgestatteten Kammern.

Trotz des verfassungsmäßigen Prinzips der qualitativen Rechtsgleichheit aller preußischen Staatsangehörigen im engeren Sinn wird eine rechtliche Sonderstellung zugeschrieben: a) den Mitgliedern des Königlichen Hauses; b) den Mitgliedern des Hohenzollernschen Fürstenhauses (Staatsvertrag v. 7. Dezember 1849, Art. 12, A.E. v. 14. August 1852); c) den Familien des hohen Adels. Zum Teil beruht die Sonderstellung zu a und b auf Reichsrecht (z. B. §§ 375, 482 Z.P.O., § 5 E.G.). Zu der Gruppe c gehören die Familien der mittelbar gewordenen deutschen Reichsfürsten und Grafen, deren Besitzungen seit 1815 der Monarchie einverleibt worden bzw. die denselben gleichgestellten Familien (Deklarationsgesetz v. 10. Juni 1854). Sie besitzen insbesondere (V. 21. Juni 1815, Instr. v. 30. Mai 1820): 1. Ebenbürtigkeit mit den regierenden deutschen Fürstenhäusern; 2. die Autonomie mit Bezug auf ihre Güter und Familienverhältnisse, jedoch nicht in Widerspruch mit den Landes- und Reichsgesetzen (Art. 58 E.G. B.G.B.); 3. für die Familienhäupter in peinlichen Sachen einen privilegierten Gerichtsstand vor Austrägen (§ 4 E.G. G.V.G.).

Mitglieder des Königlichen Hauses sind die Königin, die ebenbürtige königliche Witwe, der König nach einem Thronverzicht, alle Prinzen und Prinzessinnen, die vom

ersten Erwerber der Landeshoheit in hausgesetzlich gültiger, durch Männer vermittelter Ehe abstammen, falls sie nicht aus dem Königlichen Hause ausgeschieden sind, die ebenbürtigen Gemahlinnen der Prinzen sowie deren ebenbürtige Witwen. Der König hat persönlich ihnen gegenüber die Gewalt eines Familienhauptes und kraft derselben a) das Konsensrecht bei einer Eheschließung; b) die Vormundschaft bei Geisteskrankheit, Minderjährigkeit und Verschwendung; c) die Beaufsichtigung der Erziehung; d) ein Disziplinarstrafrecht. Als preußische Staatsuntertanen unterliegen die Mitglieder des Königlichen Hauses, auch der Kronprinz, an und für sich der preußischen Staatsgesetzgebung, vorbehaltlich positiver Ausnahmen (O.V.G. Bd. 47, S. 33). Streitigkeiten unter einander werden auf dem Wege von Austrägen, die der Hausminister vorzubereiten hat, erledigt. In Rechtsstreitigkeiten mit Dritten entscheidet in erster und zweiter Instanz der mit dem Kammergericht verbundene Geheime Justizrat, in letzter Instanz das Reichsgericht. Eine kriminelle Untersuchung und Verhaftung ist vom königlichen Auftrag abhängig (§ 251 Kriminalordnung). Es besteht Befreiung von direkten Staatssteuern und Abgaben, sowie von kommunalen Steuern und Diensten, soweit letztere nicht auf Grundstücken liegen.

## § 9.

### **Das konstitutionelle Königtum.**

Das konstitutionelle Königtum des preußischen Einheitsstaates entspricht dem Begriff der Erbmonarchie d. h. derjenigen Verfassungsform, bei welcher die Rechtsordnung als Voraussetzung der Berufung zur Trägerschaft der Staatsgewalt eine bestimmte Familie des Staatsvolkes dergestalt anerkennt, daß nach Maßgabe einer bestimmten Folgeordnung immer ein Mitglied dieser Familie unmittelbar in die jeweilig freigewordene Stellung des Trägers der Staatsgewalt einrückt. Staatsgrundgesetzlich ist allein an die „Dynastie“ der brandenburgischen Hohenzollern die Berufung zur Trägerschaft der preußischen Staatsgewalt geknüpft geblieben. Beim völligen Aussterben der sukzessionsberechtigten Glieder dieser Dynastie würden eventuell



unter analoger Anwendung von Art. 57 die vereinigten Kammern einen neuen König zu wählen haben.

Die Thronfolgeordnung normiert Art. 53: „Die Krone ist, den Königlichen Hausgesetzen gemäß, erblich in dem Mannesstamme des Königlichen Hauses nach dem Recht der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge.“ In Frage kommen folgende Hausgesetze (I. K., S. 1225):

„Das Testament des Kurfürsten Albrecht Achilles 1473; der sogenannte gerasche Vertrag von 1599; der Vergleich zwischen dem Markgrafen Philipp Wilhelm und dem Kurfürsten Friedrich III. 1692; die eidlichen Reverse der drei anderen nachgeborenen Brüder Friedrichs III. 1695; und die Verordnung Friedrichs III. 1710, die Bestätigung dieser Verordnung durch das Edikt König Friedrich Wilhelms I. 1713 und dessen Testament 1714.“

Während der Verfassungsrevision motivierte man diese Bezugnahme auf die Königlichen Hausgesetze damit, „daß die bestehenden Hausgesetze es sind, auf welche sich diese (d. h. auch im Art. 53 angegebene) Sukzessionsordnung unzweideutig, aber auch allein stützt, und daß mithin die Erwähnung der Königlichen Hausgesetze von unmittelbarer politischer Bedeutung ist“. Der Verfassungsgesetzgeber leistete damit entgegen der Verfassungskommission der N.V. Verzicht für die Art der Verknüpfung der Trägerschaft der preußischen Staatsgewalt mit der Hohenzollerndynastie in dem neuen Staatsgrundgesetz eine neue, selbständige Rechtsgrundlage zu schaffen und erkannte zur Wahrung des Gedankens notwendiger und nicht wegen besonderer Zeitbedürfnisse modifizierungsbedürftiger Rechtskontinuität „allein und mit unmittelbarer politischer Bedeutung“ den Willen des vorkonstitutionellen Rechts über die Art der Sukzessionsordnung auch für sich als verbindlich an. Durch die Bezugnahme im Art. 53 wurde auch der Inhalt der Königlichen Hausgesetze, soweit er die

Erblichkeit der Krone „in dem Mannesstamme des Königlichen Hauses nach dem Recht der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge“ festsetzte, formell dem Schutz des Art. 107 unterstellt; der übrige Inhalt behielt die ihm bisher eigene Rechtskraft, soweit er nicht als „der gegenwärtigen Verfassung zuwiderlaufend“ von selbst wegfiel (Art. 109). Daß der Verfassungsgesetzgeber aber in den Königlichen Hausgesetzen überhaupt eine über ihm stehende Rechtsordnung gesehen, ist nicht richtig. Denn dies hätte angesichts der Charakterisierung der Verfassungsurkunde als des „Staatsgrundgesetzes“, nach dessen Inhalt sich überhaupt die Fortdauer des vorkonstitutionellen Rechts regulierte, mit positiver Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht werden müssen, und da solches nicht geschehen, fällt der nicht durch Art. 53 gedeckte Inhalt der Königlichen Hausgesetze unter die allgemeine Klausel des Art. 109: „alle Bestimmungen, welche der gegenwärtigen Verfassung zuwiderlaufen, bleiben nicht in Kraft“. Und da der verfassungsbestimmende Wille (Art. 107, 62) fortan als der höchste innerhalb des preußischen Staatsverbandes auftritt<sup>1)</sup>, kommt eventuell ein agnatischer Widerspruch gegen ein die Sukzessionsordnung des Art. 53 änderndes, aber den Art. 107 währendes Gesetz nicht weiter in Betracht. Die Berufung des „Mannesstammes“ in Art. 53 bedeutet jedenfalls den völligen Ausschluß des „Weiberstammes“, d. h. der weiblichen Mitglieder des Königlichen Hauses samt ihrer ganzen Nachkommenschaft, — selbst wenn der Inhalt der Hausgesetze eine solche Folge zulassen könnte. Nur ein Agnat, d. h. ein männliches Glied des Königlichen Hauses, das ebenfalls nur von einem solchen abstammt (*mas a mare*), ist nach Art. 53 berufen.

---

<sup>1)</sup> Vom Reichswillen ist hier selbstverständlich abgesehen!

Das Recht der Agnaten des Königlichen Hauses in Ansehung der preußischen Krone ist das Sukzessionsrecht in abstracto. Sein Dasein ist bedingt durch Abstammung vom ersten Erwerber der Krone (primus acquirens). Die Abstammung muß sein: 1. eine leibliche; Adoptivkinder sind ausgeschlossen; 2. eine eheliche, begründet durch lauter eheliche Zeugungen bis zum ersten Erwerber hinauf; Legitimation weder per subsequens matrimonium, noch per rescriptum principis genügt bei unehelichen Kindern. Die die Abstammung vermittelnden Ehen müssen sämtlich a) hausgesetzlich konsentiert, d. h. vom Familienoberhaupt, dem König, besonders genehmigte und b) ebenbürtige sein. Die Forderung der Ebenbürtigkeit beruht auf der Hausverfassung und dem gemeinen Privatfürstenrecht, welche folgende Geschlechter als dem Königlichen Hause ebenbürtig anerkennen:  $\alpha$ ) die regierenden deutschen Fürstenhäuser;  $\beta$ ) die 1806 und seitdem mittelbar gewordenen, ehemals reichsunmittelbaren fürstlichen und gräflichen Familien (Art. 14 deutsche B.A.); hierzu rechnet man auch die schon zur alten Reichszeit mit einer untergeordneten Landeshoheit versehenen reichsständischen Häuser Schönburg und Stollberg, dagegen unbestritten nicht die reichsgräflichen, ohne reichsständisches Territorium bei einer Grafenbank immatrikuliert gewesenen Personalistenfamilien;  $\gamma$ ) außerhalb Deutschlands die regierenden christlichen Familien, soweit dieselben mit dem regierenden Hohenzollernhause in gleichberechtigtem völkerrechtlichen Verkehr stehen. Verlust der Staatsherrschaft nimmt einer durch deren Besitz einmal ebenbürtig gewordenen regierenden Familie (z. B. den Bonapartes) nicht die Ebenbürtigkeit; dagegen gelten nichtdeutsche hochtitulierte Untertanenfamilien nicht als ebenbürtig. Übrigens ist es jeder der hier genannten an sich ebenbürtigen Familien überlassen, durch die



eigene Hausverfassung die Frage zu regulieren, welche Anforderungen sie in bezug auf ebenbürtige Ehen ihrer Glieder aufstellen will.

Das Sukzessionsrecht in abstracto ist staatsrechtlicher Natur und hat zum Inhalt den unmittelbar aus der objektiven Rechtsordnung fließenden, selbständigen Anspruch, unter gewissen Voraussetzungen (Warterecht! Anwärter!) in die vakante Stelle des Trägers der Staatsgewalt einzurücken. Von dem verfassungsbestimmenden Willen abgesehen, kann es nicht einseitig wider den Willen des Berechtigten entzogen oder beschränkt werden. Es ist auch höchst persönlich: der Berechtigte kann es nicht einem Dritten übertragen, und tritt ein Vorberechtigter zurück, so rückt ohne weiteres der Nächstberechtigte in die freie Stelle.

Das Sukzessionsrecht in concreto hängt von einer wirklichen Erledigung der Stelle des Trägers der Staatsgewalt und von der Frage ab, wer von den Sukzessionsberechtigten in abstracto in einem solchen verwandtschaftlichen Verhältnis zum letzten Throninhaber steht, daß er „nach dem Recht der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge“ als Erstberechtigter erscheint. „Das Wesen der Primogeniturordnung, im Unterschied von Majorat und Seniorat, besteht darin, daß der natürliche Altersvorzug, allein und ohne weitere Rücksicht, nur da den Ausschlag gibt, wo es sich um die Söhne des ersten Erwerbers bzw. des letzten Inhabers der Krone handelt. Sobald die Sukzession über die Söhne hinausgeht, tritt unter deren Deszendenten die reine Linealfolge ein, d. h. es findet ein unbedingtes Repräsentationsrecht statt, indem selbst der entfernteste Deszendent an die Stelle seines vorher gestorbenen Aszendenten tritt, und ein Übergang auf die Linie eines jüngeren Sohnes nur zulässig ist, wenn in der Linie des älteren Sohnes gar kein sukzessionsfähiges Mitglied mehr vorhanden ist. Es wird also hier

immer auf den Vorzug der Linie und innerhalb der Linie auf das Recht der Erstgeburt gesehen; irgendwelche Berücksichtigung der Gradesnähe ist mit dem klar erkannten Wesen dieser reinen Linealfolge unverträglich.“ (H. Schulze.) Eine Entziehung des Sukzessionsrechtes in concreto wegen geistlichen Standes oder der Religion, wegen geistiger oder körperlicher Gebrechen findet jetzt nicht mehr statt. Hier hilft nunmehr das Institut der Regentschaft, wenn der Sukzessionsberechtigte in concreto wegen Gebrechen oder besonderer persönlicher Verhältnisse „dauernd verhindert ist, selbst zu regieren“ (Art. 56).

Dem Begriff der Erbmonarchie entspricht es, daß im Augenblick der Thronerledigung der Sukzessionsberechtigte in concreto unmittelbar und ohne zeitliches Zwischenstadium von Rechts wegen die Funktion des Trägers der Staatsgewalt erlangt (der Tote erbt den Lebenden; *le mort saisit le vif*; *rex non moritur*; *le roi est mort, vive le roi*). Das gilt selbst, wenn über die Person des Sukzessionsberechtigten in concreto noch Ungewißheit deshalb herrscht, weil der letzte Throninhaber nur eine schwangere Witwe hinterlassen, bzw. weil der nächstberufene Agnat vor dem letzten Throninhaber mit Hinterlassung einer noch beim Tode des letzteren schwangeren Witwe verstorben ist. Bis zur Entscheidung, ob dem *nasciturus* wirklich das Sukzessionsrecht in concreto zukommt, tritt die Regentschaft ein; aber der Erwerb der Krone, sei es durch den Neugeborenen, sei es durch den beim Wegfall des Embryo wirklich eintretenden Agnaten datiert immer vom Augenblick der stattgehabten Thronerledigung zurück.

Ein förmlicher Regierungsantritt bedingt weder *quoad jus*, noch *quoad exercitium* den Erwerb der Trägerschaft der Staatsgewalt. Nur tatsächliche Übung sind sogenannte Besitznahmepatente, d. h. öffentliche, den Kronerwerb bekanntmachende Erklärungen. Nach

Art. 54 „leistet“ der neue König bei erlangter Volljährigkeit (vollendetem 18. Lebensjahr) „in Gegenwart der vereinigten Kammern das eidliche Gelöbniß, die Verfassung des Königreichs fest und unverbrüchlich zu halten und in Übereinstimmung mit derselben und den Gesetzen zu regieren“. Das „eidliche“ Gelöbniß verlangt ein unter Anrufung der Gottheit erfolgendes Versprechen, ohne daß bisher eine bestimmte Formel sakramental wäre; es genügt dabei schon das bloße „ich schwöre“ ohne ausdrücklichen Gebrauch des göttlichen Namens. Das „eidliche“ Gelöbniß des neuen Königs bekräftigt übrigens nur seine entsprechende, bereits vom Moment des Kronerwerbes datierende Verpflichtung. Eine Gelöbnißverweigerung ist eine Verfassungswidrigkeit, die aber an und für sich nicht den Verlust der Trägerschaft der Staatsgewalt bewirkt, vielmehr die Kammern nur berechtigt, sich an die verantwortlichen Minister zu halten. Immerhin können infolge einer Gelöbnißverweigerung tatsächliche Verhältnisse eintreten, daß Grund zu der Annahme vorliegt, der König sei „dauernd verhindert, selbst zu regieren“; alsdann tritt Regentschaft nach Art. 56 ein.

Der in die freigewordene Stelle des Trägers der Staatsgewalt einrückende Hohenzoller ist als solcher nicht auch Zivilerbe des letzten Throninhabers; er setzt nur des letzteren Herrscherpersönlichkeit fort. Was der letzte Throninhaber vermöge seiner Herrscherpersönlichkeit nach Verfassung und Gesetz getan, kann von seinem Nachfolger nicht schon wegen einer höchst persönlichen Andersmeinung darüber annulliert werden.

Der einmal gemachte Kronerwerb ist an sich lebenslänglich; doch kann der König auf die Trägerschaft der Staatsgewalt einseitig verzichten. Der Verzicht muß, um rechtswirksam zu sein, vollständig und unbedingt erfolgen. Daher ist selbst Verzicht in der



Form der Annahme eines gleichberechtigten Mitregenten unstatthaft. Der Verzichtende wird selbst Untertan des neuen Herrschers, ungeachtet ihm gewisse finanzielle oder titulare Vorrechte vom neuen Herrscher im Rahmen der Zuständigkeit desselben bewilligt werden können. Der schon geborenen Deszendenz des Verzichtenden schadet der Thronverzicht nicht; „dagegen muß die nach dem Verzicht geborene thronfähige Deszendenz der Linie des nun regierenden Herrn weichen, nach deren Erlöschen erst ihr eventuelles Sukzessionsrecht in verfassungsmäßiger Reihenfolge wieder zur Geltung kommen würde“ (H. Schulze).

Der konstitutionelle Hohenzollernmonarch ist Organ des den Charakter absoluter Einheitlichkeit aufweisenden staatlichen Gemeinwesens Preußen, welches als Gesamtperson selbst Subjekt der preußischen Staatsgewalt ist. Aber seine Organschaft ist so geartet, daß bei ihm als alleinigem Träger der Staatsgewalt der Staatswille an und für sich in seiner Fülle ruht. Alle Handlungen der staatlichen Gesamtperson Preußen nach außen hin, d. h. dritten Rechtssubjekten gegenüber, erfolgen an und für sich im Namen des Königs. Diese Rechtsposition des Königs gründet sich auf den unmittelbaren Willen der objektiven Rechtsordnung; er ist „unmittelbar berechtigtes“ Staatsorgan und steht auf seinem Posten kraft „eigenen“ Rechtes. Freilich können auch andere „unmittelbar berechnigte“ Individuen und Individuenkollegia berufen sein, bei der Hervorbringung des schließlich nach außen hin als königlicher Wille erscheinenden Willens der staatlichen Gesamtperson Preußen einen bestimmten Einsatz zu machen, wie andererseits das persönliche Handeln des Königs im Namen des Staates sich innerhalb bestimmter, durch Verfassung und Recht aufgerichteter Schranken zu bewegen hat. Aber in jedem Fall spricht die Präsumtion zugunsten des Rechtes und der Freiheit des Königs.

In dem konstitutionellen Hohenzollernmonarch als Träger der einheitlichen preußischen Staatsgewalt konzentrieren sich die gesetzgebende, richterliche, vollziehende Gewalt. In welcher Weise der König quoad exercitium der gesetzgebenden Gewalt durch die Volksvertretung und quoad exercitium der richterlichen Gewalt durch die „unabhängigen, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfenen Gerichte“ beschränkt ist, wurde teils schon im vorhergehenden beleuchtet, teils wird das noch Nötige unten auseinandergesetzt werden. Soweit aber die Einschränkungen zugunsten der Volksvertretung und der Gerichte nicht in Betracht kommen, gilt die Regel des Art. 44, daß alle Akte des Königs in Ausübung der „Regierung“ (im weiteren Sinne des Begriffs!) von der Verantwortlichkeit ihm zur Seite stehender Minister getragen sein müssen, die er frei „ernennt und entläßt“ (Art. 45). Die in Schriftform gefaßten Regierungsakte des Königs „bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.“ Doch ist der Satz des Art. 44, daß „alle Regierungsakte“ des Königs in dieser Weise durch das Erfordernis der Ministerverantwortlichkeit gedeckt sein müssen und eventuell zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines dadurch die Verantwortlichkeit übernehmenden Ministers bedürfen, nur ein Prinzip, für welches es Ausnahmen gibt. Es wird z. B. das Recht des Königs nach Art. 50, „Orden und andere mit Vorrechten nicht verbundene Auszeichnungen“ (Adelsprädikate, Ehrentitel) zu verleihen, unzweifelhaft als Regierungsfunktion ausgeübt, aber nach Maßgabe der Entstehungsgeschichte von Art. 50 dennoch frei von ministerieller Gegenzeichnung<sup>1)</sup>. Die Minister tragen die „Verantwortlichkeit“ nach Art. 44 gegenüber der

---

<sup>1)</sup> Hubrich im Archiv f. öff. R., 22. Bd., S. 353 f.

Volksvertretung, und zwar für aktives Tun wie für negatives Unterlassen hinsichtlich des königlichen Berufs, „selbst zu regieren“. Denn gerade die Verfassung setzt voraus, daß auch der konstitutionelle Hohenzollernmonarch nach eigenen freien Impulsen die Richtung des Staatsschiffes bestimme, und gibt ihm daher die durch nichts eingeschränkte Befugnis, nach eigenem selbständigen Belieben die „verantwortlichen“ Minister zu ernennen und zu entlassen. Freilich ist auch für den einzelnen Minister die Annahme des Postens sowie das Verbleiben auf demselben Sache freier Willensentschließung: er kann jederzeit seine Entlassung, die ihm gewährt werden muß, aus dem Amte, zu dessen Annahme kein rechtlicher Zwang vorliegt, fordern. Solange er aber im Amte bleibt, kann von Rechts wegen angenommen werden, daß er in seinen Willensinhalt auch das „Selbstregieren“ des Königs aufnimmt und daher als dafür verantwortlich angesehen werden darf.

Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit hängt eng zusammen mit Art. 43: „Die Person des Königs ist unverletzlich.“ Den König trifft wohl die allgemeine Rechtspflicht, in Übereinstimmung mit der Verfassung und den Gesetzen zu regieren: hiervon abgesehen ist er aber als Träger der Staatsgewalt „logischerweise“ den einzelnen Rechtsnormen innerhalb des Gemeinwesens Preußen, deren Gestaltung von der in seinem Namen und an sich unter seiner höchstpersönlichen Mitwirkung sich äußernden gesetzgebenden Gewalt abhängt, nicht unterworfen, es sei denn, daß eine ausdrückliche Unterwerfungserklärung in dieser oder jener Beziehung erfolgt ist (z. B. für rein private Verbindlichkeiten A.L.R. II 13, §§ 17, 18; Einl. § 80). In jedem Fall gilt aber die „staatsgrundgesetzliche“ Norm, daß die Person des Königs selbst vollständig jeder an-tastenden Einwirkung entzogen sein soll. Es gilt dies



für die Haftung auf zivilrechtlichem Gebiet, besonders jedoch für die strafrechtliche Verantwortlichkeit. Weder für Privat- noch für Regierungshandlungen ist des Monarchen Person strafrechtlich faßbar, weder ein Strafverfahren, noch eine Strafvollstreckung darf gegen sie stattfinden. Denn gerade das Strafrecht würde nach einem Wort Dahlmanns die Person des Königs nicht treffen können, ohne mit der königlichen Würde die Regierung selber zu verletzen. Für den persönlich unverletzlichen konstitutionellen Monarchen tritt eben eventuell die Haftbarkeit der Minister ein. Die Unverletzlichkeit der königlichen Person nach Art. 43 hat indessen auch noch die zweite Bedeutung, daß ein erhöhter Strafschutz gegen rechtswidrige Angriffe Dritter des Königs Person umgibt (vgl. § 80, 94, 95, 98, 99 R.St.G.B.).

Dem Könige als der Inkarnation des preußischen Staatsgedankens kommen gewisse Ehrenrechte zu: a) gewisse seiner Person gebührende Ehrenvorzüge: Majestätstitel („Wir“; „von Gottes Gnaden“), königliche Titulatur, bestimmte Insignien (Reichssiegel, Reichsapfel, Reichsschwert, Zepter und Krone), die höchsten militärischen Ehren, Fürbitte im Kirchengebet, Landes- trauer; b) Recht der Haltung eines Hofstaates. Unterschieden werden oberste Hofchargen (Oberst-Kämmerer, Oberst-Marschall, Oberst-Schenk, Oberst-Truchseß, Oberst-Jägermeister), Oberhofchargen, Hofchargen. In gewissem Sinn kann man zu den „Ehrenrechten“ des Königs auch die sogenannte „Ehrenhoheit“ ziehen, d. h. das Prinzip, daß alle öffentlichen Ehren und Würden als Ausstrahlungen des monarchischen Mittelpunktes zu denken sind. Immerhin wird das Recht des Königs nach Art. 50 als, freilich vom ministeriellen Kontrasignierungszwang befreite, Regierungsfunktion ausgeübt. Von fremden Herrschern erteilte Adelsprädikate, Titel, Orden und Ehrenzeichen

dürfen im Inlande nur mit Genehmigung des eigenen Landesherrn geführt werden.

Die konstitutionelle Theorie verstand unter „Zivilliste“ die dem konstitutionellen Monarchen persönlich von Staats wegen geleistete materielle Dotation. In diesem Sinne projektierte auch die Verfassungskommission der N.V. die Vorschrift: „Das Gesetz bestimmt die Zivilliste für die Dauer jeder Regierung“, „weil die Zivilliste nicht unwandelbar fixiert werden könne, wenn sie immerdar und unter allen Umständen ihren Zweck erreichen und den Glanz des Thrones sichern solle.“ Demgegenüber bestimmt aber Art. 59: „Dem Kron-Fideikommißfonds verbleibt die durch das Gesetz vom 17. Januar 1820 auf die Einkünfte der Domänen und Forsten angewiesenen Rente.“ Das Gesetz vom 17. Januar 1820 hatte für den Unterhalt der Königlichen Familie, des königlichen Hofstaates und sämtlicher prinzlichen Hofstaaten, sowie für alle dahin gehörenden Institute einen jährlichen, aus den Einkünften der Domänen und Forsten des Staates vorweg abzuziehenden Betrag von 2<sup>1</sup>/<sub>2</sub> Millionen Taler reserviert. Dies Verhältnis hat der Verfassungsgesetzgeber ausdrücklich bestätigt und nach ihm besteht daher unabhängig von der Person des jeweiligen Monarchen eine aus Staatsmitteln fließende, permanente, materielle Dotation der Krone selbst („Kron-Fideikommiß“), deren jährlicher Betrag infolge späterer gesetzlicher Erhöhungen sich gegenwärtig auf 15<sup>2</sup>/<sub>3</sub> Millionen Mark beläuft.

Der Titel „Vom Könige“ zählt sodann noch in einer Reihe von Artikeln einige Befugnisse, die an sich schon unter des Herrschers Funktion als des Trägers der „vollziehenden Gewalt“ fallen, positiv auf:

a) Abgesehen von der nunmehr durch „Verwaltungsakte“<sup>1)</sup> sich vollziehenden Ausübung der Ehrenhoheit

<sup>1)</sup> S. Hubrich im Archiv f. öff. R., 22. Bd., S. 359.

(Art. 50, S. 1) hat nach Art. 49 der König „das Recht der Begnadigung und Strafmilderung“. Diese Vorschrift bezieht sich bloß auf die Fälle, in welchen „die öffentliche Klage bereits erschöpft ist“ (I. K., S. 1220), ein rechtskräftiges Strafurteil bereits vorliegt, und der König erhält dadurch die Befugnis, die erkannte Strafe ganz oder zum Teil zu erlassen oder sie in eine gelindere umzuwandeln. „Zugunsten eines wegen seiner Amtshandlungen verurteilten Ministers kann dieses Recht (jedoch) nur auf Antrag derjenigen Kammer ausgeübt werden, von welcher die Anklage ausgegangen ist“ (Art. 49, S. 2). Zur Begnadigung im weiteren Sinne gehört jedoch auch die Abolition, „vermöge deren der König die Einleitung der Untersuchung verbieten und selbst eingeleitete Untersuchungen niederschlagen kann“ (I. K., S. 1219). Mit Bezug auf die Abolition bestimmt Art. 49, S. 3: „Der König kann bereits eingeleitete Untersuchungen nur auf Grund eines besonderen Gesetzes niederschlagen.“ Leitend hierfür war die Erwägung, daß der Begriff der konstitutionellen Monarchie es nicht erlaube, wenn der König „in das Gebiet der gesetzgebenden und der richterlichen Gewalt allzusehr eingreife“. Es bedarf daher der König selbst einer spezialgesetzlichen Ermächtigung als Grundlage seines Niederschlagungsausspruchs; doch ist hierbei der Weg der Notverordnung durch das Erfordernis des „besonderen Gesetzes“ nicht ausgeschlossen. „Bereits eingeleitete Untersuchungen“ sind solche, deren Einleitung bereits durch förmlichen Gerichtsbeschluß ausgesprochen ist, d. h. wo die Voruntersuchung eröffnet ist, oder wo beim Verfahren ohne Voruntersuchung die Eröffnung des Hauptverfahrens beschlossen ist. Das Schweigen der Verfassung über die Abolition bezüglich solcher Straffälle, in welchen eine bereits eingeleitete Untersuchung noch nicht vorliegt, hat dagegen die in dieser Hinsicht nach vorkonstitutionellem Recht (§ 9,



II 13 A.L.R.) bestehende Abolutionsbefugnis des Königs unberührt gelassen (I. K., S. 1220). Die Begnadigungsakte des Königs können übrigens auch nach der Verfassung Einzelbegnadigungen sein oder eine persönlich oder sachlich umgrenzte Mehrheit von Straffällen betreffen (Amnestie, Generalpardon).

Die Begnadigungsakte des Königs sind gegenwärtig als reine Verwaltungsbefehle zu charakterisieren, welche derselbe auf Grund gesetzlicher Ermächtigung an die zur Handhabung der Kriminal- und Disziplinar- (vgl. Art. 49, S. 2, bezüglich der Minister) Strafgewalt des Staates berufenen Organe erlassen darf, die noch nicht oder bereits durch Richterspruch festgestellten Folgen strafbarer Handlungen entweder gar nicht oder in einem minderen Maße eintreten zu lassen. Demgemäß ist die Begnadigung wirksam auch ohne Annahme des Begnadigten. Andererseits können dadurch „die aus der Tat selbst wohl erworbenen Privatrechte eines Dritten niemals gekränkt werden“ (§ 10, II 13 A.L.R.), womit jedoch das Begnadigungsrecht bei Antragsdelikten und „Privatklagen“ nicht verneint wird. Die Begnadigungsakte sind Regierungshandlungen des Monarchen, aber da das Begnadigungsrecht nach der Intention des Verfassungsgesetzgebers ein höchstpersönliches „schönes Vorrecht“ des Trägers der Krone darstellt (II. K., S. 344), wird es von diesem nach freiestem Ermessen und entbunden von ministerieller Verantwortlichkeit ausgeübt, und die etwaige Kontrasignatur eines Ministers hat nur die Bedeutung, die Gewißheit des königlichen Willens und der königlichen Unterschrift zu beglaubigen. Eine Delegation des königlichen Begnadigungsrechts ist statthaft (§ 9, II 13 A.L.R.).

b) Nach Art. 50, S. 2 „übt der König das Münzrecht nach Maßgabe des Gesetzes“, d. h. das Gesetz bestimmt Gewicht und Gehalt der Münzen; doch der König als

Träger der Exekutive gibt die näheren Anordnungen über das Gepräge der Münzen (Königliches Bildnis). Jetzt gehört nach Art. 4, Z. 3 R.V. die Ordnung des Münzwesens zur Reichskompetenz.

c) Nach Art. 46 „führt der König den Oberbefehl über das Heer“. Das Heer ist der organisierte Personenkreis, welcher dazu bestimmt ist; mit bewaffneter Hand einerseits die Selbständigkeit und die Rechte des Staates gegen fremde Staaten zu behaupten und zu verteidigen, andererseits gegebenenfalls auch die innere Sicherheit des Landes aufrechtzuerhalten. Nach der Verfassung begriff das Heer alle Abteilungen des stehenden Heeres und der Landwehr, auch sollte der König im Kriegsfall nach Maßgabe des Gesetzes den Landsturm aufbieten können (Art. 35). Die Grundlagen der Organisation des als Heer umgrenzten Personenkreises denkt sich der Verfassungsgesetzgeber als durch die Gesetzgebung normiert (Art. 34 f.). Innerhalb dieser gesetzlich umgrenzten „Veranstaltung des Staates“ aber legt er durch die positive Verleihung des „Oberbefehls“, sowie durch die Vorschrift des Art. 108, S. 2: „Eine Vereidigung des Heeres auf die Verfassung findet nicht statt“, die entscheidende Direktive ohne Konkurrenz der Volksvertretung allein in die Hände des Königs. Die vom König kraft des Oberbefehls gegebenen Anordnungen waren unzweifelhaft Regierungshandlungen desselben; aber der Natur der Sache nach konnte der Verfassungsgesetzgeber nicht daran denken, auch hier an sich den Grundsatz des Art. 44 von der ministeriellen Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung walten zu lassen. Das Recht des Oberbefehls ist im Sinne des Art. 46 als eine nach höchstpersönlichem Ermessen des Königs ausübende Befugnis gedacht, und daher war es auch dem Willen des Königs überlassen, inwieweit er — sofern nicht positive gesetzliche Verpflichtungen vorlagen — auf diesem Gebiet eine ministerielle Kontrasignatur zulassen wollte. Durch einen vom Kriegsminister kontrasignierten A.E. vom 18. Januar 1861 wurde denn auch bestimmt, daß „Armeebefehle, sowie Ordres in Militärdienstsachen oder Personalangelegenheiten“ ohne ministerielle Gegenzeichnung zu expedieren seien. Andererseits hatte freilich das Recht des Königs eine Schranke an dem Etatsrecht der Volksvertretung. Jetzt ist die Materie durch die Reichsgesetzgebung modifiziert.

d) Nach Art. 47 „besetzt der König alle Stellen im Heer sowie in den übrigen Zweigen des Staatsdienstes, sofern nicht das Gesetz ein anderes verordnet“, d. h.

abgesehen von den positiven gesetzlichen Ausnahmen ist der König berufen, die behufs der staatlichen Ämterbesetzung erforderlichen Dienstverträge abzuschließen.

e) Das Recht des Königs nach Art. 48, „Krieg zu erklären und Frieden zu schließen“, ist modifiziert durch Art. 11 R.V., wonach der Kaiser im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schließen hat. Doch ist der König berechtigt geblieben, für den preußischen Staat „auch andere Verträge mit fremden Regierungen zu errichten“ (Art. 48). Letztere, d. h. die anderen, die nicht Friedensverträge sind, sollen nach Art. 48 „zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern bedürfen, sofern es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden.“ Nach Art. 48 war der König in Ansehung der Vertragsschließungen in erster Linie befugt, „Friedensverträge“, d. h. solche, welche einen vorhergegangenen Krieg beendigten und nicht bloß so hießen, ohne wirklich einen Friedensschluß zu enthalten, allein ohne Konkurrenz der Volksvertretung mit völkerrechtlicher und staatsrechtlicher Gültigkeit abzuschließen, selbst wenn darin solche Gegenstände aufgenommen waren, „die, bildeten sie nicht den Inhalt eines Friedensschlusses, der verfassungsmäßigen Mitwirkung der beiden Kammern unterworfen sein würden“ (II. K., S. 339). Doch hafteten die verantwortlichen Minister dafür, daß nachträglich behufs der Realisierung der Friedensbedingungen innerhalb der Monarchie die Kammern ihre Billigung da auszusprechen vermochten, wo dieselbe in positiven Verfassungsbestimmungen für gewisse Operationen an sich vorgesehen war: so behufs Genehmigung einer einen Zuwachs oder eine Verringerung involvierenden Grenzveränderung (Art. 2), so behufs Bewilligung von Ausgaben und Einnahmen (Art. 99, 100). Andere Verträge als Friedensverträge durfte der König zwar an



sich auch ohne Konkurrenz der Volksvertretung völkerrechtlich gültig schließen, aber der Art. 48 legte ihm die staatsrechtliche Pflicht auf, den völkerrechtlich gültigen Abschluß der anderen, sich nicht als Friedensverträge charakterisierenden Verträge erst nach Zustimmung der Kammern zu bewirken, a) schlechthin bei Handelsverträgen und b) bei solchen, wodurch dem Staat Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt wurden. Unter Lasten des Staates sind nur die finanziellen, unter Verpflichtungen der Staatsbürger nur diejenigen gemeint, zu deren Auferlegung eine Verordnung nicht genügt, sondern ein Gesetz erforderlich ist. Selbstverständlich war bei a und b die Zustimmung der Kammern auch Vorbedingung für die Ausführung innerhalb des Landes. Die Verträge, welche im Innern mit Gesetzeskraft wirken sollten, bedurften der für Gesetze an sich vorgeschriebenen Bekanntmachungsform; doch ist es preußische, aus der vorkonstitutionellen Zeit herübergenommene Praxis, daß bloß der Text des Vertrages ohne besondere Erwähnung einer etwaigen Kammerngenehmigung mit einer die Ratifikation betreffenden Bemerkung in der Gesetzsammlung gebracht wird. Als Rechtsgrundlage für das passive und aktive Gesandtschaftsrecht kommt auf seiten des Königs Art. 45, S. 1 bzw. 47 in Betracht. Modifiziert ist die Materie der Vertragsschließung jetzt durch das Reichsrecht, Art. 11 R.V. Nach Art 55 „kann der König ohne Einwilligung beider Kammern nicht zugleich Herrscher fremder Reiche sein.“ Diese Vorschrift legt dem König die staatsrechtliche Pflicht auf, sich die Einwilligung beider Kammern zu verschaffen, wenn er in der Form der Personalunion zugleich Staatsoberhaupt in einem nicht-deutschen „Reich“ sein will. Im Gegensatz zu der vom Art. 55 gemeinten Personalunion betrifft der Art. 2 gegebenenfalls die Realunion und die Inkorporation.

Gerade weil der Verfassungsgesetzgeber an den König an sich die Anforderung stellt, „selbst zu regieren“, hat er nur für den Fall, daß der König wegen Minderjährigkeit oder wegen einer sonstigen dauernden Behinderung jener Anforderung nicht genügen kann, dafür Vorsorge getroffen, daß eventuell selbständig und an sich ohne Zutun des behinderten Königs für denselben ein Ersatzmann berufen wird (Art. 56). Die „Minderjährigkeit“ ist jedenfalls deshalb im Art. 56 der „sonstigen dauernden“ Behinderung des Königs koordiniert, weil sie sehr leicht die letztere Form annehmen kann. Der nach der Verfassung eventuell berufene Ersatzmann ist der „Regent“; er „übt die dem Könige zustehende Gewalt in dessen Namen aus“ (Art. 58). Der Regent tritt nicht in das jus des Königs als des alleinigen Trägers der Staatsgewalt ein. Nur soweit das exercitium der Staatsgewalt dem König gebührt, wird letzterer durch den Regenten ersetzt, aber auch insofern noch unter formeller Wahrung des königlichen Rechts: die Regierungshandlungen des Regenten müssen formell immer im „Namen des Königs“ selbst ergehen. Der Regent fungiert nur als interimistisches Staatsoberhaupt, wenngleich aus eigenem, unmittelbar aus der Rechtsordnung der Verfassung sich ergebendem Recht. Demgemäß gebührt ihm auch während der Regentschaft die „Unverletzlichkeit“, also auch die Unverantwortlichkeit eines Staatsoberhauptes für alle seine Handlungen, und selbst nach dem Aufhören der Regentschaft ist er durch diese Unverantwortlichkeit gegenüber dem in sein volles Herrscherrecht wieder eintretenden König geschützt. Für seine Regierungshandlungen genießt der Regent an sich die nämliche Entschließungsfreiheit wie der König, wenngleich ihm Titel und die höchstpersönlichen Ehrenrechte eines Königs versagt bleiben.

Der Verfassungsgesetzgeber hat, wenngleich die

Regentschaft selbständig und an sich ohne Zutun des Königs in Kraft treten kann, doch besonderen Wert darauf gelegt, dies Institut möglichst in enge Verbindung mit dem Anrecht zu bringen, das er dem brandenburgischen Hohenzollernhause an der Krone Preußens reservierte (II. K., S. 330, 352 f.; I. K., S. 1227 f.). Demgemäß fällt bei der Notwendigkeit einer Regentschaft dieselbe an sich ipso jure demjenigen volljährigen Agnaten zu, welcher der Krone am nächsten steht, („geborener Regent“). Er ist es, der das Verfahren einzuleiten hat, durch welches die Notwendigkeit einer Regentschaft außer Zweifel gestellt wird: „er hat sofort die Kammern zu berufen, die in vereinigter Sitzung über die Notwendigkeit der Regentschaft beschließen“ (Art. 56). Dabei erachtete man es als selbstverständlich, daß der Agnat die Frage nach der Notwendigkeit der Regentschaft „nur durch Vermittlung und unter Mitwirkung, ja unter Verantwortlichkeit des Staatsministeriums“ den Kammern vorlegen könne: „denn wenn selbst nicht der regierende König eine Regierungshandlung vornehmen kann, für welche nicht sein Ministerium verantwortlich ist, so wird doch um so weniger irgend jemand daran denken, daß ein Agnat auf solche Weise ohne das Ministerium mit den Kammern verhandeln und irgend etwas verfügen könnte.“ Andererseits darf beim Vorhandensein eines volljährigen, der Krone am nächsten stehenden Agnaten auch das Staatsministerium nicht einseitig behufs Einleitung einer Regentschaft vorgehen: „es muß neben dem Ministerium, welches den Kammern verantwortlich ist, auch die Stimme des Königlichen Hauses durch den Agnaten, der nach der Beratung des Ministeriums die Kammern einberufen will, sich für die Notwendigkeit der Regentschaft erklärt haben“ (II. K., S. 354). Sind der volljährige, der Krone am nächsten stehende Agnat und das Staatsministerium über die Notwendig-



keit der Regentschaft einverstanden, so „übernimmt“ der Agnat die Regentschaft, d. h. er hat vermöge einer speziellen im Art. 56 enthaltenen Delegation durch einen vom Staatsministerium kontrasignierten Rechtssetzungsakt vorschriftsmäßig bekanntzumachen (Art. 106), daß er die ihm von Rechts wegen angefallene Stellung des Regenten angetreten habe. Allerdings ist dieser Rechtssetzungsakt durch die Zustimmung der Kammern bedingt, deren Beschluß die Annahme der Notwendigkeit der Regentschaft außer Zweifel stellen soll. Da hierbei eine Funktion der richterlichen Gewalt (II. K., S. 353) in Frage kommt, dürfen die Kammern nicht nach rein politischen Zweckmäßigkeitserwägungen, sondern nur nach den durch die Natur der Sache gegebenen Rechtsgrundsätzen (Krankheit, Kriegsgefangenschaft) beschließen. Sie dürfen daher im Falle notorischer Minderjährigkeit des Königs nicht die Notwendigkeit der Regentschaft verneinen und eventuell den noch minderjährigen König zur Regierung selbst zulassen. Verneinen jedoch die Kammern selbst unter Anwendung von Rechtsgrundsätzen die Notwendigkeit der Regentschaft, so tritt der Regent außer Funktion und der zunächst als behindert anzusehende König zurück in sein volles Recht; doch wirkt der negative Kammernbeschluß nicht nach rückwärts annullierend auf die Regierungshandlungen des Regenten. „Für die Fälle, wo die Regentschaft eintritt, eine bestimmte Frist zur Versammlung der Kammern festzusetzen,“ erschien dem Verfassungsgesetzgeber nicht angemessen; er hielt es für genügend, „in der Verfassung den Grundsatz auszudrücken, daß die Einberufung der Kammern sobald als möglich erfolgen solle“, und wollte dies durch das „sofort“ (Art. 56) erreichen. Den Kammern steht es nicht zu, dem Regenten besondere Bedingungen vorzuschreiben, da sie sonst „einseitig und ohne Zustimmung der Krone die Verfassung ändern könnten“ (I. K.,

S. 1228). Andererseits ist es nicht ausgeschlossen, daß der Regent mit dem erklärten Willen des, wenn auch an der eigenen Regierung dauernd verhinderten, so doch dispositionsfähigen Monarchen die Regentschaft übernimmt. Doch ist dies nur tatsächlich von Wert; staatsrechtlich übernimmt der Regent die Regentschaft aus eigenem Recht und aus eigener Initiative. Die Volljährigkeit des eventuell zur Regentschaft berufenen Agnaten ist mit dem vollendeten 18. Lebensjahr gegeben.

Fehlt es im Brandenburgischen Hohenzollernhause an einem volljährigen und selbstverständlich auch zur Übernahme der Regentschaft geeigneten Agnaten, so setzt der Verfassungsgesetzgeber voraus, daß zunächst vorher „gesetzliche Fürsorge“ für einen etwa notwendig werdenden Regentschaftsfall getroffen sein kann. „Gesetzliche Fürsorge“ bedeutet einen Akt nach Art. 62 oder 63. Subsidiär aber überträgt der Verfassungsgesetzgeber dem Staatsministerium interimistisch die Regentschaft; doch hat dies die Kammern zu berufen, „welche in vereinigter Sitzung einen Regenten wählen“. Die Kammern sind hierbei nicht an einen bestimmten Kreis von Personen gebunden, haben aber schon nach der Wortfassung von Art. 57 nur „einen Regenten“, nicht ein Kollegium von Mitregenten zu wählen. Auch für den Fall der „gesetzlichen Fürsorge“ gilt es, daß aus einem an sich nicht begrenzten Personenkreis nur ein Regent anzuordnen ist, da man während der Verfassungsemanation gerade die Berufung nur eines Regenten als eine notwendige Konsequenz des für Preußen geltenden „Prinzips der Einherrschaft“ angesehen hat<sup>1)</sup>. „Bis zum Antritt der Regentschaft von seiten“ des durch die Kammern gewählten Regenten, d. h. bis zu dessen Annahmeerklärung der Wahl „führt

<sup>1)</sup> Rauer, Protokolle S. 128; I. Kammer, S. 1228.

das Staatsministerium die Regierung“ (Art. 57), d. h. währt die interimistische Regentschaft des Staatsministeriums.

„Nach Einrichtung der Regentschaft“, d. h. nach zustimmender Beschlußfassung der Kammern bei Art. 56 und nach Annahme der Wahl bei Art. 57 hat der Regent „vor den vereinigten Kammern einen Eid zu schwören, die Verfassung des Königreichs 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“ (Art. 58). Damit ist es dem Regenten verwehrt, vor der Eidesleistung einen Wechsel in dem Personalbestande des von ihm nicht eingesetzten Staatsministeriums vorzunehmen. Die Weigerung des Regenten, den vorgeschriebenen Eid zu leisten, wirkt als Verzicht auf die Regentschaft. Übrigens kann auch der volljährige, der Krone am nächsten stehende Agnat auf die Übernahme der Regentschaft ohne Beeinträchtigung seines eventuellen Thronfolgerechts verzichten. Selbstverständlich muß aber ein derartiger Verzicht als definitiv bindend und nicht willkürlich widerrufbar angesehen werden.

Das Recht des Regenten hört ipso jure mit erreichter Volljährigkeit des Königs auf, wenn dessen Minderjährigkeit der Rechtsgrund der Regentschaft war. Lag ein anderer Grund einer „dauernden“ Behinderung des Königs vor, und findet über dessen Wegfall nicht eine friedliche Einigung zwischen dem Regenten und dem König statt, so entscheiden nach Analogie von Art. 56, 57 eventuell die Kammern, ob die Regentschaft noch notwendig sei. Kommt nach eingerichteter Regentschaft die Eigenschaft des volljährigen, der Krone am nächsten stehenden und auch regierungsfähigen Agnaten einem Dritten zu, so muß



demselben der zeitige Regent, mag er nach Art. 57 gewählt sein, oder als Glied des Königlichen Hauses nach Art. 56 die Regentschaft zunächst übernommen haben, weichen (II. K., S. 354).

Der Regent nimmt während der Regentschaft auch die Rechte des Hauptes der Königlichen Familie wahr; doch ist er nicht notwendig Vormund des minderjährigen Königs (II. K., S. 354; I. K., S. 1228), wenn ihm auch in diesem Fall die Obervormundschaft gebührt.

Da der Verfassungsgesetzgeber nur für den Fall einer „dauernden“ Behinderung des Königs, „selbst zu regieren“, und für den diesem gleichgestellten Fall der Minderjährigkeit einen an sich auch ohne Zutun des Herrschers stattfindenden Weg zur Berufung eines Ersatzmannes ausdrücklich angeordnet, lag es unbedenklich in seiner Absicht, damit auch die Befugnis des Königs anzuerkennen, in den Fällen einer nicht-dauernden Regierungsbehinderung sich selbst einen Stellvertreter zu bestellen. Für die Richtigkeit dieser Auffassung spricht auch sowohl der Umstand, daß bereits während der Verfassungsrevision, die freilich nicht durch eine positive Verfassungsvorschrift geschlichtete Frage aufgeworfen ward, „wie es gehalten werden solle, wenn der König durch längere, aus freier Entschließung hervorgegangene Abwesenheit an der Ausübung der Regierungsgewalt verhindert sein und dadurch die Notwendigkeit einer temporären Substitution herbeigeführt werden sollte“ (I. K., S. 1227), als der unbezweifelbare Rechtsgrundsatz, daß zugunsten des Herrscherrechts die Präsumtion spricht. In der bloßen verfassungsmäßigen Beschränkung der Regentschaft auf die Fälle einer „dauernden“ Regierungsbehinderung muß geradezu eine stillschweigende, für selbstverständlich erachtete Delegation des Königs gefunden werden, sich durch einen

Rechtsetzungsakt einen Regierungsstellvertreter nach Belieben zu bestellen, wenn er sich „nicht dauernd“ am „Selbstregieren“ behindert glauben sollte. Durch eine wiederholte Praxis ist auch bereits das Institut der Regierungsstellvertretung für die konstitutionelle Periode Preußens außer Zweifel gesetzt. Als Rechtssetzungsakt muß die Bestellung des Regierungsstellvertreters unter ministerieller Kontrasignatur in der Gesetzsammlung bekanntgemacht werden. Die Auswahl ist nicht auf einen bestimmten Personenkreis beschränkt, insbesondere braucht es nicht ein Agnat des königlichen Hauses zu sein. Doch muß der Regierungsstellvertreter handlungsfähig und männlichen Geschlechts sein. Selbst einer Mehrheit von Personen könnte der König die Regierungsstellvertretung übertragen, da „das Prinzip der Einherrschaft“ dadurch genügend gewahrt ist, daß der im Besitz der Fähigkeit, selbst zu regieren, an sich verbleibende König jederzeit den Auftrag widerrufen und selbst die Regierung wieder übernehmen kann. Den Umfang der Befugnisse des Regierungsstellvertreters kann der König willkürlich begrenzen; es hat jener auch nicht bloß die ihm vom König erteilten Instruktionen, sondern selbst die ihm wohlbekannten Intentionen des Herrschers bei seinen Regierungshandlungen zu beachten, und der Form nach muß bei den letzteren der Name des Königs sowie das Erfordernis ministerieller Kontrasignatur gewahrt sein. Die persönliche Unverletzlichkeit, also auch Unverantwortlichkeit des Staatsoberhauptes, kommt dem Regierungsstellvertreter nicht zu; er ist nach jeder Richtung verantwortlich. Die Erledigung der Regierungsstellvertretung ist ebenfalls in der Gesetzsammlung bekanntzumachen. Einem Mißbrauch des Instituts der Regierungsstellvertretung steht eventuell der nach der Verfassung selbständige Weg der Einleitung einer Regentschaft entgegen.

## § 10.

**Die verantwortlichen Minister.**

Wenn auch der Verfassungsgesetzgeber beim konstitutionellen Hohenzollernkönig an sich das „Selbstregieren“ voraussetzt, so wird derselbe doch bei der Kompliziertheit der modernen Geschäftsverhältnisse sich naturgemäß auf die Angabe der allgemeinen Direktiven für den Lauf des Staatsschiffs beschränken und das Detail der Regierung von ihm beauftragten Dritten überlassen. Zur persönlichen Vornahme einer Regierungshandlung ist der Monarch wirklich nur da verpflichtet, wo Verfassung und Gesetz dies positiv anordnen. Die Präsumtion spricht für die Delegirbarkeit der königlichen Befugnisse. So stehen denn auch als Beauftragte des Königs an der Spitze der laufenden Staatsverwaltung an sich die Minister, die zugleich verfassungsrechtlich die Verantwortlichkeit für das Selbstregieren des Monarchen tragen. Dieser Minister gibt es gegenwärtig neun (Auswärtiges, Krieg, Finanzen, Justiz, Inneres, Kultus, Handel, Landwirtschaft, öffentliche Arbeiten).

Die Minister stellen in Preußen nicht etwa ein Exekutivkomitee der führenden Parlamentsgruppen dar; der König kann sie ohne Rücksicht auf die Wünsche der politischen Parteien in ihr Amt berufen und darin belassen. Selbst nicht der Nachweis einer bestimmten fachlichen Vorbildung ist Voraussetzung für die Bekleidung eines Ministerpostens. Als Staatsdiener stehen die Minister unmittelbar unter dem Monarchen, und ihre Verantwortlichkeit gegen diesen galt für so selbstverständlich, daß man es für überflüssig hielt, dessen in der Verfassungsurkunde ausdrücklich zu gedenken. Der interne schriftliche Verkehr zwischen Monarch und Minister unterliegt nicht der Kontrasignierungs-



pflicht. Auch die Ernennung und Entlassung von Ministern muß ohne ministerielle Gegenzeichnung für gültig erachtet werden, wenn sich nämlich kein dazu fähiger und bereiter Minister findet; der neu zu ernennende Minister kann jedenfalls seinen Ernennungsakt nicht selbst rechtsgültig kontrasignieren, da man, um kontrasignieren zu können, bereits rechtsgültig Minister geworden sein muß. Das Ministeramt ist an sich mit dem Beruf eines Volksvertreters nicht inkompatibel. Es kann ein Minister durch königliches Vertrauen ins Herrenhaus oder durch Volkswahl ins Abgeordnetenhaus berufen werden, und alsdann hat er volles Stimmrecht (Art. 60, S. 3). Aber auch von einem Mitgliedschaftsrecht in der Volksvertretung abgesehen, gibt die Verfassung den Ministern sowie den zu ihrer Vertretung abgeordneten Staatsbeamten das Recht auf Zutritt zu jeder Kammer und auf jederzeitiges Gehör darin (Art. 60, S. 1). Damit ist ein organisches Zusammenwirken zwischen Staatsregierung und Volksvertretung leicht ermöglicht: „Die Minister als freigewählte Organe der Krone sowie deren Stellvertreter müssen, sagen die Motive der Verfassungskommission der N.V., jeden Augenblick imstande sein, die Interessen der Krone innerhalb der Kammern geltend zu machen.“ Innerhalb der Volksvertretung dürfen sich die Minister als an sich selbständige königliche Funktionäre bewegen — freilich belastet mit der eigenartigen parlamentarischen Verantwortlichkeit. Der parlamentarischen Disziplinargewalt unterliegen sie, von einem Mitgliedschaftsrecht in der Volksvertretung abgesehen, nicht. Doch darf der Präsident des Hauses auch den sprechenden Minister behufs geschäftsleitender Bemerkungen unterbrechen.

Die Minister sind befreit von der gewöhnlichen disziplinellen Verantwortlichkeit der Beamten, wohl aber haften sie für Zivil- und Strafrecht nach dem

gemeinen Zivil- und Strafrecht. Die Verantwortlichkeit gegenüber dem Monarchen findet ihren Ausdruck in dessen Recht, den Minister jederzeit zu entlassen. Ein Charakteristikum der Ministerstellung ist aber die besondere Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung. Dieselbe ist keine bloß politische, sondern eine rechtliche und wird auch durch die Berufung auf einen Spezialbefehl des Königs nicht ausgeschlossen. Sie begreift andererseits auch die Zweckmäßigkeitsfrage der Regierungshandlungen. Sie ist einmal eine allgemeine, insofern die Kammern das Wächteramt „über die Handhabung der Verfassung“ (I. K., S. 1232) und überhaupt über die Wahrung der Rechtsordnung im Staat (vgl. Art. 54<sup>2</sup>, 58<sup>1</sup>) zu verwalten und demgemäß einen Anspruch auf Erteilung der geforderten Auskunft oder Rechtfertigung haben<sup>1)</sup>. Ein rechtliches Mittel zur Durchsetzung dieser allgemeinen Verantwortungspflicht gibt der Art. 60, S. 2, wonach „jede Kammer die Gegenwart der Minister verlangen kann“: Gegenwart bedeutet hier nicht „stummes Dabeisitzen, sondern Beteiligung an den Verhandlungen“. Einer Berufung auf das durch die Geschäftslage geforderte Schweigen kann gegebenenfalls durch Ausschluß der parlamentarischen Öffentlichkeit (Art. 79) begegnet werden. Neben dieser allgemeinen Verantwortungspflicht der Minister gibt es auch eine spezielle, insofern nämlich, als eine Reihe von Verfassungsartikeln eine unbedingte Pflicht der Minister zur Auskunftserteilung und Rechenschaftsablage statuiert: so Art. 81, S. 3 „über eingehende Beschwerden“; ferner Art. 99 bei Feststellung „aller“ Einnahmen und Ausgaben des Staates im Staatshaushaltsetat; Art. 104 bei nachträglicher Genehmigung von Etatsüberschreitungen und bei Prüfung der Rechnungen über den Staatshaushaltsetat

<sup>1)</sup> Vgl. Motive bei Rauer, S. 134.

Als rechtlicher Mittel zur Geltendmachung der ihr geschuldeten Ministerverantwortlichkeit kann sich jede Kammer dabei auch der Verweigerung der Entlastung (Art. 104) oder einer beschwerdeführenden Adresse an den König (Art. 81) bedienen. Namentlich gibt aber der Art. 61 jeder Kammer die Befugnis, die Minister „wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrats“ anzuklagen. Das zur Regelung dieser Materie in Aussicht genommene besondere Gesetz „über die Fälle der Verantwortlichkeit, über das Verfahren und über die Strafen“ ist allerdings noch nicht ergangen, und so ist das parlamentarische Anklagerecht bis auf weiteres ein Messer ohne Schneide. Da das bestehende Reichsstrafrecht auch bereits die Materien des Hoch- und Landesverrats und der Bestechung okkupiert hat (R.St.G.B. §§ 80—93, 331, 332), könnte eventuell das preußische Ministerverantwortlichkeitsgesetz nicht mehr mit Rücksicht auf diese Delikte kriminelle Bestrafung anordnen; nur die Materie des „Verbrechens der Verfassungsverletzung“ stände ihm in dieser Hinsicht frei<sup>1)</sup>. Den Begriff der „Verfassungsverletzung“ suchte man alsbald nach der Verfassungsemanation dahin zu definieren, daß eine solche durch einen Minister begangen werde durch jede der Verfassung zuwiderlaufende Handlung oder Unterlassung, deren Verfassungswidrigkeit dem Schuldigen bekannt war oder nicht ohne sein grobes Versehen entgehen konnte. Indessen hat nach richtiger Ansicht der Verfassungsgesetzgeber das Strafrecht, das auf die parlamentarische Anklage nach Art. 61 die Minister treffen soll, von vornherein nur als ein disziplinelles gemeint, und so kann das preußische

<sup>1)</sup> Zu beachten hätte dabei die preußische Gesetzgebung aber den § 5 E.G. z. R.St.G.B. („nur Gefängnis bis zu 2 Jahren, Haft, Geldstrafe, Einziehung einzelner Gegenstände und die Entziehung öffentlicher Ämter“).



Ministerverantwortlichkeitsgesetz noch immer die Androhung von Disziplinarstrafen über die drei Verbrechen der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrats aussprechen.

## § 11.

### Die Volksvertretung.

Die preußische Volksvertretung ist nach dem Zweikammersystem gegliedert. Die I. und die II. Kammer, von welchen der Verfassungstext spricht, erhielten durch Gesetz vom 30. Mai 1855 besondere Namen, jene „Herrenhaus“, diese „Haus der Abgeordneten“. Die Kollektivbezeichnung „Landtag“ ist nicht von der Verfassung vorgesehen, aber für beide Häuser seit 1855 üblich und selbst in die offizielle Sprache der Gesetzgebung übergegangen.

Die I. Kammer hatte zunächst auf der Grundlage der okt. V. die Natur einer Wahlkammer. Durch Gesetz vom 7. Mai 1853 wurde folgende an die Stelle der Art. 65–68 Verfassung tretende Bestimmung getroffen: „Die I. Kammer wird durch königliche Anordnung gebildet, welche nur durch ein mit Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz abgeändert werden kann. Die I. Kammer wird zusammengesetzt aus Mitgliedern, welche der König mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit beruft.“ Demzufolge ordnete die Verordnung vom 12. Oktober 1854 die Bildung der I. Kammer in der Weise, daß sie besteht:

1. aus den Prinzen des Königlichen Hauses, sofern sie der König nach dem Großjährigkeitstermin in die I. Kammer berufen sollte (bisher keine Berufung erfolgt; die Prinzen keine „geborenen“ Mitglieder der I. Kammer);
2. aus Mitgliedern, welche mit erblicher Berechtigung berufen sind: a) Haupt des Fürstlichen Hauses Hohenzollern-Sigmaringen; b) die nach der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 zur Standschaft berechtigten

Häupter der vormaligen reichsständischen Häuser in der Monarchie; c) die übrigen nach der Verordnung vom 3. Februar 1847 zur Herrenkurie des V.L.T. berufenen Fürsten, Grafen und Herren; d) solche Personen, denen das erbliche Recht auf Sitz und Stimme in der I. Kammer durch besondere Verordnung verliehen, unter Vererbung in der durch die Verleihungsurkunde festgesetzten Folgeordnung); 3. aus auf Lebenszeit berufenen Mitgliedern: a) auf Grund eines Präsentationsrechts. (Solches besitzen die nach der V. v. 3. Februar 1847 zur Herrenkurie des V.L.T. berufenen Stifter; der für jede der acht alten Provinzen zu bildende Verband der darin mit Rittergütern angesessenen Grafen für je einen zu Präsentierenden; die mit dem Präsentationsrecht begnadigten Verbände der durch ausgebreiteten Familienbesitz ausgezeichneten Geschlechter; die Verbände des alten und des befestigten Grundbesitzes; jede Landesuniversität; die mit dem Präsentationsrecht besonders ausgestatteten Städte); b) die Inhaber der vier großen Landesämter im „Königreich Preußen“ (Oberburggraf, Obermarschall, Landhofmeister, Kanzler); c) einzelne vom König aus besonderem Vertrauen ausersehene Personen; aus diesen werden „Kronsyndici“ bestellt, welche zur Begutachtung wichtiger Rechtsfragen und zur Prüfung und Erledigung rechtlicher Angelegenheiten des Hauses berufen sind.

Die Ausübung des Mitgliedschaftsrechts im Herrenhaus ist bedingt durch preußische Staatsangehörigkeit, Vollbesitz der bürgerlichen Rechte, Wohnsitz innerhalb Preußens, Nichtstehen im aktiven Dienst eines außerdeutschen Staates, Alter von 30 Jahren (königliche Prinzen ausgenommen). Bei den Präsentierten erlischt das Mitgliedschaftsrecht mit dem Verlust der Eigenschaft, in welcher die Präsentation erfolgt ist. Einseitiger Verzicht der Mitglieder muß ebenfalls als statthaft und wirksam angesehen werden.

Während für die Bildung der I. Kammer im Rahmen der durch Gesetz vom 7. Mai 1853 gegebenen Direktive, daß Mitglieder mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit zu berufen sind, der königliche Wille das maßgebende Prinzip darstellt und mangels einer Maximalziffer der Monarch jederzeit einen beliebigen „Pairsschub“ vornehmen kann, ist die II. Kammer noch

gegenwärtig ein aus Volkswahl hervorgehendes Kolleg. Die derzeitige Mitgliederzahl beträgt 443 (Ges. v. 28. Juni 1906). Die Wahlbezirke sind durch die Gesetzgebung festgestellt. Der Wahlmodus regelt sich noch gegenwärtig<sup>1)</sup> im wesentlichen nach der Verordnung vom 30. Mai 1849.

Darnach geht die II. Kammer aus allgemeinen Wahlen hervor. Das aktive Wahlrecht besitzt jeder selbständige, im Vollbesitz der bürgerlichen Rechte befindliche Preuße nach Vollendung des 24. Lebensjahres, sofern er keine Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln erhält und in der Gemeinde seit 6 Wochen seinen Wohnsitz oder Aufenthalt hat. Doch „ruht“ das aktive Wahlrecht für die zum aktiven Heer gehörigen Militärpersonen, mit Ausnahme der Militärbeamten. Das passive Wahlrecht zum Abgeordneten besitzt jeder 30 Jahre alte, im Vollbesitz der bürgerlichen Rechte befindliche Preuße, welcher bereits ein Jahr lang dem preußischen Staatsverband angehört. Die Wahl ist eine öffentliche, aber indirekte und zerfällt in die Wahl der Wahlmänner (Urwahl) und in die Wahl der Abgeordneten durch die Wahlmänner. Die Wahlmänner werden in Unterabteilungen der Wahlbezirke (Urwahlbezirke) gewählt (auf je 250 Seelen 1 Wahlmann). Zu diesem Behuf werden die Urwähler nach Maßgabe der von ihnen zu entrichtenden direkten Staats- und Kommunalsteuern derartig in drei Abteilungen geteilt, daß auf jede Abteilung ein Drittel der Gesamtsumme der Steuerbeträge aller Urwähler fällt (Dreiklassensystem). In die erste Abteilung gehören diejenigen Urwähler, auf welche die höchsten Steuerbeträge bis zum Belaufe eines Drittels der Gesamtsteuer fallen, entsprechend wird die zweite und die dritte Abteilung gebildet; die zu keiner Staatssteuer veranlagten Urwähler wählen auch in der dritten Abteilung. Jede Abteilung wählt ein Drittel der zu wählenden Wahlmänner (durch Stimmgebung zu Protokoll nach absoluter Mehrheit). Die gewählten Wahlmänner müssen sich über die Annahme der Wahl erklären und wählen unter Leitung des von der Regierung gestellten Wahlkommissars die Abgeordneten durch Stimmgebung zu Protokoll mit absoluter Mehrheit; bei Stimmgleichheit entscheidet das vom Wahlkommissar zu ziehende Los. Der gewählte Abgeordnete muß sich über die Annahme oder Ablehnung der Wahl gegen den Wahlkommissar erklären; eine Annahme unter Protest oder Vorbehalt gilt als Ablehnung.

<sup>1)</sup> Suspension der Art. 70—72 durch Art. 115 V.



„Niemand kann Mitglied beider Kammern sein“ (Art. 78). Ein Mitglied der I. Kammer ist wählbar zur II. Kammer, verliert aber im Augenblick der Wahlannahme seine Mitgliedschaft in der I. Kammer. Ausgeschlossen sind von der Mitgliedschaft in beiden Kammern durch Gesetz vom 27. März 1872 der Präsident und die Mitglieder der Oberrechnungskammer. Der einzelne Abgeordnete kann gültig nur die Wahl in einem Wahlbezirk annehmen. Wenn ein Abgeordneter nach der Wahl „ein besoldetes Staatsamt annimmt oder im Staatsdienst in ein Amt eintritt, mit welchem ein höherer Rang oder ein höheres Gehalt verbunden ist“, so verliert er die Mitgliedschaft im Abgeordnetenhaus und kann sie nur durch eine Neuwahl wieder erlangen (Art. 78). Einseitiger Verzicht beendet auch die Mitgliedschaft in der II. Kammer.

Die beiden Kammern tagen der Regel nach gesondert. Nichtsdestoweniger bilden sie eine organische Einheit; erst der übereinstimmende Wille beider Kammern bildet grundsätzlich den Willen der preussischen Volksvertretung. Aus der organischen Einheitlichkeit beider Kammern folgt auch, daß beide nur „gleichzeitig berufen, eröffnet, vertagt und geschlossen“ werden können (Art. 77). „Keine der zwei Kammern, sagen die Motive der Verfassungskommission der N.V., darf allein zusammen sein und verhandeln, weil nur beide Kammern in ihrer Totalität die Volksüberzeugung ausdrücken.“ Ausnahmsweise findet eine vereinigte Tagung beider Kammern statt: 1. bei der feierlichen Eröffnung und Schließung der Kammern durch den König in Person oder durch einen dazu von ihm beauftragten Minister (Art. 77); 2. bei Ablegung des Verfassungseides durch den König (Art. 54) oder durch den „gesetzlichen“ oder „erwählten“ Regenten (Art. 58); 3. bei der Beschlußfassung über die Notwendigkeit der Regentschaft (Art. 56); 4. bei der Wahl eines Regenten

(Art. 57). Bei 3 und 4 findet eine Durchzählung der Stimmen statt, und die absolute Majorität entscheidet.

Der Landtag hat kein Selbstversammlungsrecht. „Der König beruft die Kammern und schließt ihre Sitzungen“ (Art. 51); auch kann er die Kammern vertagen, wengleich ohne deren Zustimmung diese Vertagung die Frist von 30 Tagen nicht übersteigen und während derselben Session nicht wiederholt werden darf (Art. 52). Die Mitgliedschaft in der I. Kammer ist an sich lebenslänglich. Dagegen ist die Mitgliedschaft in der II. Kammer an sich fristgemäß beschränkt: die Wahlen zur II. Kammer gelten nur für eine „Legislaturperiode“ von 5 Jahren (Ges. v. 27. Mai 1888). Eine vorzeitige Abkürzung der Legislaturperiode kann der König durch Auflösung der II. Kammer bewirken. Eine Auflösung der I. Kammer gibt es nicht mehr. Bei Auflösung der II. Kammer wird die I. Kammer „gleichzeitig vertagt“ (Art. 77). Es müssen aber auch in einem solchen Fall innerhalb eines Zeitraumes von 60 Tagen nach der Auflösung die Wähler und innerhalb eines Zeitraumes von 90 Tagen nach der Auflösung die Kammern versammelt werden (Art. 51). Die Legislaturperiode fängt (auch im Falle der Auflösung) von dem Tage an zu laufen, an welchem die Wahlmänner die Wahlen der Abgeordneten vornehmen; dieser Tag wird gleichmäßig für die ganze Monarchie vom Minister des Innern festgesetzt. Der König kann selbst ein neugewähltes Abgeordnetenhaus vor dessen erstem Zusammentreten auflösen. Bei jeder Neuwahl sind die bisherigen Abgeordneten wieder wählbar (Art. 75). Jede neue Legislaturperiode verleiht beiden Kammern das Gepräge einer neuen organischen Einheit.

Der Tagungsort des Landtags ist nicht gesetzlich festgelegt. Die Krone hat daher hierin freie Wahl. Der Zeitraum, für welchen die Berufung des Landtags erfolgt, heißt „Sitzungsperiode“, „Session“; sie wird

erst mit der förmlichen Schließung (Art. 77) beendigt. Vorher sind die Kammern zum Auseinandergehen nicht befugt. Jede Sitzungsperiode bildet für sich ein abgeschlossenes Ganzes, so daß mit der Schließung die unerledigt gebliebenen Arbeiten der Kammern (Gesetzesvorlagen, Anträge, Petitionen) für erledigt erachtet werden (Prinzip der Diskontinuität). Die „Vertagung“ läßt den Lauf der Sitzungsperiode an sich unberührt und bewirkt nur eine Unterbrechung der faktischen Tätigkeit des Landtags auf bestimmte Zeit; hier gilt der „Grundsatz der Kontinuität“ der Geschäfte des Landtags.

An sich hängt es von dem Ermessen des Königs ab, wann er den Landtag einberufen will. Nach Art. 76 soll er es tun, „so oft es die Umstände erheischen“. Ein Muß der Einberufung besteht aber darin: a) daß der Landtag regelmäßig in dem Zeitraum von Anfang November jeden Jahres bis zur Mitte des folgenden Januar einzuberufen ist (Art. 76); b) daß beide Kammern binnen 90 Tagen nach der Auflösung der II. Kammer zu versammeln sind (Art. 51). Die Einberufung erfolgt herkömmlich durch ministeriell kontrasignierten, in der Gesetzsammlung publizierten Erlaß des Königs; die Mitglieder der I. Kammer werden außerdem einzeln durch königliche Spezialerlasse geladen.

Zugunsten der einzelnen Landtagsmitglieder besteht eine Reihe gesetzlicher Schutzvorschriften, welche deren freie parlamentarische Berufsausübung zu sichern bestimmt sind:

1. „Sie stimmen nach ihrer freien Überzeugung und sind an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden“ (Art. 83). 2. Sie dürfen außerhalb der Versammlung, zu welcher sie gehören, weder wegen ihrer Abstimmungen, noch wegen ihrer in Ausübung des parlamentarischen Berufs getanen Äußerungen zur Verantwortung gezogen werden (§ 11 R.St.G.B., Art. 84). 3. „Kein Mitglied einer



Kammer kann ohne deren Genehmigung 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 nach derselben ergriffen wird“ (Art. 84, S. 2). 4. „Jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied der Kammer und eine jede Untersuchungshaft wird für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben, wenn die betreffende Kammer es verlangt“ (Art. 84, S. 4; das Strafvollstreckungsverfahren ist aber nicht gemeint). 5. Ebenso muß während der Sitzungsperiode auf Verlangen der betreffenden Kammer die Zivilhaft gegen ein Mitglied unterbleiben (§§ 904, 906 R.Z.P.O.). 6. „Beamte bedürfen keines Urlaubs zum Eintritt in die Kammer“ (Art. 78). Darunter sind nur die „unmittelbaren“ und „mittelbaren“ Staatsbeamten des preußischen Rechts gemeint. Die Verfassung erteilt denselben für die Dauer der vom König angeordneten Tagung der Volksvertretung unmittelbar gesetzlichen Dispens von ihren Amtsverpflichtungen, und daher bedarf es von ihrer Seite „zum Eintritt in die Kammer“ nur einer Anzeige an den nächsten Dienstvorgesetzten; zur Tragung der Stellvertretungskosten dürfen sie nicht herangezogen werden.

Mit Rücksicht auf die gesonderte Tagung der beiden Kammern verleiht die Verfassung jeder Kammer folgende besonderen Attribute:

1. Die Prüfung der Legitimation ihrer Mitglieder und die Entscheidung darüber (Art. 78). Die II. Kammer kann hierbei wohl dem vom Wahlkommissar als gesetzmäßig gewählt Proklamierten die Anerkennung versagen und dadurch eine Neuwahl veranlassen, aber nicht den Gegenkandidaten als berechtigtes Mitglied einberufen.
2. Die Wahl des Präsidenten, der Vizepräsidenten und der Schriftführer (Art. 78).
3. Die Regelung ihres Geschäftsgangs und ihrer Disziplin durch eine Geschäfts-

ordnung (Art. 78). Die Kammerdisziplin erstreckt sich nur auf die Mitglieder, nicht auf die Vertreter der Staatsregierung, es sei denn, daß diese zugleich Mitglieder des Hauses sind und in dieser Eigenschaft handeln. Die Kammerdisziplin schließt die Befugnis zur Verhängung von Disziplinarstrafen in sich, und die Revisionskommission (II. K., S. 800) hielt dabei einstimmig vorübergehende Exklusion eines Mitgliedes für zulässig. Die Verordnung vom 12. Oktober 1854 wegen Bildung der I. Kammer erlaubt den Ausschluß eines Mitgliedes durch einen vom König bestätigten Beschluß des Hauses, welcher jenem „das Anerkenntnis unverletzter Ehrenhaftigkeit oder eines der Würde der Kammer entsprechenden Lebenswandels oder Verhaltens versagt“ (§ 9). Außerdem kann nach § 10 durch einen vom König genehmigten Beschluß der I. Kammer einem Mitgliede zeitweise die Ausübung des Rechts auf Sitz und Stimme mit Rücksicht auf eine gegen ihn eingeleitete Untersuchung „oder aus sonstigen wichtigen Gründen“ untersagt werden. 4. „Die Befugnis, behufs ihrer Information Kommissionen zur Untersuchung von Tatsachen zu ernennen“ (Art. 82). Das „Enquêterecht“ erlaubt nicht dem ganzen Hause, sich selbst als Untersuchungskommission zu konstituieren; andererseits kommen als Objekt der Untersuchungskommission nicht bloß solche Gegenstände in Betracht, mit welchen das Haus aus Anlaß einer Regierungsvorlage oder eines Antrags bereits befaßt gewesen. Die Kommission darf Zeugen und Sachverständige (uneidlich) abhören, sich Urkunden vorlegen lassen, Staatsbehörden um Auskünfte oder Erledigung sonstiger Aufträge requirieren. Doch brauchen weder die Privatpersonen noch die Behörden den Requisitionen der parlamentarischen Untersuchungskommission nachzukommen; ihr fehlen die obrigkeitlichen Zwangsmittel. Die Aufgabe der Kommission ist lediglich die Herbeischaffung und

Sichtung tatsächlichen Materials behufs informatorischer Kenntnisnahme des Plenums. 5. „Das Recht, für sich Adressen an den König zu richten“ (Art. 81). Eine Beschränkung hinsichtlich des Inhalts der Adresse ist nicht aufgestellt; selbstverständlich ist aber, daß die Würde des Trägers der Krone geachtet werden muß. Ein Korrelat des Adreßrechts der Kammer ist auf seiten des Königs die Pflicht zur Entgegennahme der Adresse, wenngleich der Empfang einer Deputation des Hauses behufs persönlicher Überreichung der Adresse abgelehnt werden darf. 6. Die Befugnis, „die an sie gerichteten Schriften an die Minister zu überweisen und von denselben Auskunft über eingehende Beschwerden zu verlangen“ (Art. 81).

Über den Geschäftsgang in den Kammern gibt die Verfassung zwei Bestimmungen, zwingend auch gegenüber der verfassungsmäßigen Befugnis jeder Kammer, den eigenen Geschäftsgang nach eigenem Ermessen durch eine Geschäftsordnung zu regeln: a) „Die Sitzungen beider Kammern sind öffentlich“ (Art. 79). Doch ist die Öffentlichkeit nur ein Prinzip. Jede Kammer kann auf Antrag ihres Präsidenten oder von 10 Mitgliedern zu geheimen Sitzungen zusammentreten (Art. 79). Bereits das Preßgesetz vom 12. Mai 1851 erklärte auch „Berichte von den öffentlichen Sitzungen beider Kammern, insofern sie wahrheitsgetreu erstattet werden, von jeder Verantwortung frei“. Den nämlichen Sinn hat jetzt § 12 R.St.G.B. b) Die Beschlußfähigkeit der I. Kammer verlangt die Anwesenheit von mindestens 60 Mitgliedern, die der II. Kammer die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder (jetzt 222). Jede Kammer faßt ihre Beschlüsse nach absoluter Stimmenmehrheit, vorbehaltlich der durch die Geschäftsordnung für Wahlen etwa zu bestimmenden Ausnahmen (Art. 80). Die Beratung des Hauses ist jedoch durch das Vorhandensein der Beschlußfähigkeitsziffer nicht bedingt.



Auf Grund der speziellen Delegation des Verfassungsgesetzgebers in Art. 78 hat sich das Herrenhaus die noch jetzt geltende Geschäftsordnung vom 15. Juni 1892 gegeben, von welcher es § 82 daselbst heißt, daß sie „fortdauernd von Session zu Session in Kraft bleibe“. Das Abgeordnetenhaus hat dagegen bis jetzt den Grundsatz vertreten, daß es an sich für jede Session seinen Geschäftsgang und seine Disziplin von neuem zu regeln habe, und daher seine Geschäftsordnung immer nur für die jedesmalige Sitzungsperiode gelten könne; doch sei es zulässig, die für die vorhergehende Session beschlossene Geschäftsordnung vermöge besonderen Antrags oder stillschweigenden Übereinkommens auch für die neue Session beizubehalten. Demgemäß ist vom Abgeordnetenhaus auch mit der letzten Fassung seiner Geschäftsordnung vom 16. Mai 1876 verfahren. Die Geschäftsordnungen der beiden Kammern enthalten jedenfalls insofern Rechtsnormen, die infolge spezieller Delegation des Verfassungsgesetzgebers gesetzt sind, als sie Bestimmungen über die parlamentarische Disziplin („Ordnungsruf“ I. K., § 63; II. K., § 64) und über die „Handhabung der Polizei“ durch den Präsidenten des Hauses (I. K., § 65; II. K., § 66) aufstellen. Die Bedeutung der letzteren Bestimmungen liegt in der Tat in der rechtssatzmäßigen Konstituierung eines besonderen Organs der staatlichen Polizeigewalt für die parlamentarische Tagungsstätte, an sich unter Ausschließung der gewöhnlichen Funktionäre der Polizei<sup>1)</sup>. Schon die französische Konstitution vom 3. September 1791 sagte: Seront néanmoins exécutés comme lois, sans être sujets à la sanction, les actes du corps législatif concernant sa constitution en assemblée délibérante (vgl. III 3 sect. 1, 4); sa police intérieure et celle qu'il pourra exercer dans l'enceinte extérieure qu'il aura déterminée.

Neben dem königlichen Träger der Staatsgewalt als unmittelbar berechtigtem Organ der staatlichen Gesamtperson Preußen steht als zweites unmittelbar berechtigtes Organ derselben die preußische Volksvertretung, der an sich in zwei Kammern gegliederte, aber doch eine organische Einheit bildende Landtag. Die Funktionen, zu welchen der Landtag als Ganzes und jede seiner Kammern für sich berufen sind, stehen

<sup>1)</sup> Vgl. Hubrich, Das Polizeirecht des Reichstags und die Reichsstrafprozeßordnung im Gerichtssaal, 71, S. 127 f.

ihnen originär kraft des unmittelbaren Willens der objektiven Rechtsordnung in Preußen zu. Freilich stellt der Wille des Landtags oder einer seiner Kammern an und für sich noch nicht den preußischen Staatswillen in seiner Vollendung dar. Aber es genügt zum Begriff eines Staatsorgans und zwar auch eines unmittelbar berechtigten, daß man mit der besonderen Berufung ausgestattet ist, durch einen bestimmten Willenseinsatz einen Beitrag zur Hervorbringung des schließlich in seiner Vollendung sich zeigenden Staatswillens zu leisten. Nach außen hin, d. h. dritten Rechtssubjekten gegenüber, erscheint der preußische Staatswille in seiner Vollendung an und für sich freilich als der königliche, da der König der alleinige Träger der einheitlichen preußischen Staatsgewalt ist. Aber bis der preußische Staatswille eventuell in seiner Vollendung als ein königlicher vorliegt, können seinem Entstehen gewisse Bedingungen gestellt sein, an welchen selbst andere nach eigenem Belieben und gar nicht einmal formell im Namen des Königs handelnde Willensträger als Staatsorgane beteiligt sind. So sind denn auch weiter neben den Kammern unmittelbar berechnigte Staatsorgane in Ansehung der staatlichen Gesamtperson Preußen die einzelnen Abgeordneten, wie die Urwähler und die Wahlmänner: sie sind alle von der objektiven Rechtsordnung mit der originären, besonderen Berufung ausgestattet, durch einen bestimmten Willenseinsatz einen Beitrag zur Hervorbringung des schließlich in seiner Vollendung hervortretenden preußischen Staatswillens zu leisten. Die hier fraglichen, einzeln bzw. in kollegialer Zusammenfassung staatsorganschaftlich handelnden Individuen nehmen zwar an und für sich damit Rechte und Pflichten der staatlichen Gesamtperson Preußen wahr, aber zugleich stellt ihre besondere rechtliche Berufung, staatsorganschaftlich zu handeln, für sie selbst eine höchstpersönliche, daher

von ihrer Seite aus nicht frei veräußerliche, subjektive Rechtszuständigkeit dar — in Erweiterung ihrer sonst durch die allgemeine Rechtsordnung abgesteckten rechtlichen Willensmacht. Das Fehlen einer individuellen Klagemöglichkeit zum Schutz gegen Anstaltungen steht dieser Auffassung nicht entgegen. Die reichsgerichtliche Judikatur hat selbst festgestellt, daß für subjektive Rechte von Staatsbürgern, welche nicht durch einen Rechtssatz des Privatrechts, sondern des publizistischen Rechtsgebiets begründet sind, die Unverfolgbarkeit im ordentlichen Rechtswege Grundsatz sei, welcher nur durch eine ausdrückliche entgegenstehende Rechtsnorm durchbrochen werden könne. (Hubrich, Reichsgericht 1905, S. 20).

Die Mitglieder des Herrenhauses versehen ihre Funktionen unentgeltlich; ihnen wird nur freie Eisenbahnfahrt zwischen ihrem Wohnort und Berlin für die Zeit von 8 Tagen vor Eröffnung bis 8 Tage nach Schluß des Hauses gewährt. Die Mitglieder der II. Kammer erhalten aus der Staatskasse unter Ausschluß des Verzichts Reisekosten und Diäten nach Maßgabe des Gesetzes (Art. 85; 15 M. pro Tag). Für die Mitglieder beider Kammern gilt gleichmäßig die fundamentale Vorschrift, daß sie „Vertreter des ganzen Volkes“ sind (Art. 83). Damit sind sie indessen nicht zu juristischen Vertretern des besonderen Rechtssubjekts „Volk“ oder ihrer Wählerschaft erklärt. Mit der Vollziehung des Wahlakts hört überhaupt jedes rechtliche Band zwischen der Wählerschaft und dem Abgeordneten auf (Art. 83, S. 2). Das einzelne Mitglied wie die ganze Kammer und der ganze Landtag vertritt das ganze regierte Volk allein im Interesse gegenüber etwaigen einseitigen Tendenzen der Staatsregierung. Weil nach der Natur der Dinge in einer staatlichen Verbindung mit einem Fürsten als Träger der Staatsgewalt leicht eine Interessenverschiedenheit zwischen diesem und den ledig-



lich regierten Teilen des Staatsverbandes obwalten kann, ist zum Zweck des Interessenausgleichs eben das Volksvertretungskolleg als unmittelbar berechtigtes Staatsorgan neben den königlichen Träger der Staatsgewalt gestellt, unter Erteilung der allgemeinen Verfassungsdirektive, bei seinen unmittelbar aus der objektiven Rechtsordnung fließenden Befugnissen vornehmlich die Interessen der Gesamtheit der Regierten — nicht einzelner Klassen derselben — zu wahren. Da „Volk“ im Art. 83, S. 1 nur auf die Regierten geht, kommt dem Monarchen das passive Wahlrecht zur II. Kammer nicht zu. Andererseits ist den Regierten der unmittelbar persönliche Verkehr mit dem Volksvertretungskolleg selbst versagt. „Niemand darf den Kammern oder einer derselben in Person eine Bittschrift oder Adresse überreichen (Art. 81, S. 2);“ nur auf postalischem Wege oder unter Vermittlung eines Abgeordneten ist solches statthaft. Eine gewisse Ausnahme von dem Verkehrsverbot besteht nur für die parlamentarischen Untersuchungskommissionen (Art. 82).

Einer Erörterung hinsichtlich der Funktionen der Kammern bedürfen in diesem Zusammenhange schließlich nur noch einige Artikel des Tit. VIII „Von den Finanzen“.

a) Zu Art. 99. Nach Gesetz vom 29. Juni 1876 beginnt das Etatsjahr mit dem 1. April und endet am 31. März. Es ist unstatthaft, für mehrere Jahre im voraus den Staatshaushaltsetat „durch Gesetz“ festzustellen. Es kann vielmehr immer nur alljährlich ein Etatsgesetz mit Bezug auf das gerade bevorstehende Etatsjahr ergehen. Mit dem Ablauf des Jahres, für welches es gegeben, verliert das Etatsgesetz seine Wirksamkeit.

b) Zu Art. 100: „Steuern und Abgaben für die Staatskasse dürfen nur, soweit sie in den Staatshaushaltsetat aufgenommen oder durch besondere Gesetze angeordnet

sind, erhoben werden.“<sup>1)</sup> „Steuern“ bedeutet direkte und indirekte Steuern, d. h. solche Zwangsbeiträge zu den allgemeinen Staatsbedürfnissen, welche nicht als Entgelt für eine bestimmte Staatsleistung entrichtet, sondern vom Staat kraft seiner Finanzhoheit den Staatsangehörigen nach einem bestimmten Maßstab — direkt oder indirekt — auferlegt werden. Die „Abgaben“ sind der Steuernatur entbehrende Leistungen, welche von einzelnen Interessenten mit Rücksicht auf gewisse ihnen zugute kommende staatliche Veranstaltungen erhoben werden. Mit Rücksicht auf die Entstehungsgeschichte gehen die „besonderen Gesetze“ nicht bloß auf solche, welche nach Verabschiedung des Etatsgesetzes noch im Verlauf des Etatsjahrs zur Ergänzung jenes erlassen sind; vielmehr soll das „besondere“ nur allgemein den Gegensatz zum Staatshaushaltsetat-„Gesetz“ bezeichnen, und hiernach besagt Art. 100, daß Steuern und Abgaben für die Staatskasse nur erhoben werden dürfen, wenn sie entweder im Staatshaushaltsetat-„Gesetz“ oder sonst in einem Gesetz der vorkonstitutionellen oder konstitutionellen Epoche angeordnet sind. Der Art. 100 stellt hiernach klar, daß die Einstellung der betreffenden, auf gesetzlicher Grundlage bereits beruhenden Steuern und Abgaben in dem Etatsgesetz im Grunde nur rechnerische Bedeutung hat. Eine Erweiterung des Inhalts des Art. 100 gibt der Art. 109: „Die bestehenden Steuern und Abgaben werden forterhoben . . . bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden.“ Während der Verfassungsgesetzgeber im Art. 100 die Staatsregierung ermächtigt, Steuern und Abgaben, welche für die Staatskasse in einem besonderen Gesetz, auch der vorkonstitutionellen Epoche, angeordnet sind, auch gegen ein-

---

<sup>1)</sup> Zur Auslegung s. Hubrich, Archiv f. öff. R., Bd. 20, S. 107 f.

seitigen parlamentarischen Widerspruch zu erheben, hat er mit dem Art. 109 dem Landtag und jeder Kammer die rechtliche Möglichkeit genommen, durch einseitigen Widerspruch Steuern und Abgaben, welche durch rechtsgültig bestehende Rechtsnormen etwa nicht unmittelbar für die Staatskasse, sondern für andere Rechtssubjekte bestimmt sind, außer Kraft zu setzen; ja er hat einerseits durch die allgemeine Wendung: „Die bestehenden Steuern und Abgaben“, andererseits durch die Worte „werden forterhoben“ seinen Willen auch dahin erklärt, daß die für die Staatskasse bestimmten Steuern und Abgaben von der Staatsregierung erhoben werden müssen, sofern dies in dem Willen der die fragliche Steuer- und Abgabenerhebung anordnenden Rechtsnorm liegt, während er im Art. 100 nur von einem Erheben-Dürfen für die Staatskasse gesprochen hatte.

c) Art. 101: „In betreff der Steuern können Bevorzugungen nicht eingeführt werden. Die bestehende Steuergesetzgebung wird einer Revision unterworfen und dabei jede Bevorzugung abgeschafft.“ Das ist eine Direktive für die gewöhnliche Steuergesetzgebung, daß die bestehenden Steuerprivilegien aufgehoben und neue nicht mehr eingeführt werden sollen. Gemeint sind auch nur Bevorzugungen für individuell bestimmte Personen, nicht für ganze Bevölkerungsklassen.

d) Art. 102: „Gebühren können Staats- oder Kommunalbeamte nur auf Grund des Gesetzes erheben.“ Diese Bestimmung wendet sich mit einem Gebot an die einzelnen, mit den Zahlungspflichtigen direkt in Verkehr tretenden Beamten und zwar nur hinsichtlich der in die eigene Tasche der Beamten fließenden „Gebühren“: ihre Erhebung ist nur statthaft „auf Grund des Gesetzes“.

e) Art. 104: „Die Rechnungen über den Staatshaushaltsetat werden von der Oberrechnungskammer ge-



prüft und festgestellt. Die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt jeden Jahres, einschließlich einer Übersicht der Staatsschulden, wird mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer zur Entlastung der Staatsregierung den Kammern vorgelegt. Ein besonderes Gesetz wird die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammern bestimmen.“ Letzteres Gesetz erging am 27. März 1872. Die Vorlage der allgemeinen Rechnung bedeutet keinen Finanzgesetzentwurf und kann daher an beide Kammern zugleich erfolgen. Beide Kammern haben in der Erteilung der Decharge formell freie Hand, sind aber materiell dazu verpflichtet, wenn der Nachweis etatsmäßiger Verwaltung geführt ist.

## § 12.

### Der Staatsdienst.

Staatsdienst im weitesten Sinne ist alles organschaftliche Handeln für die staatliche Gesamtperson Preußens. In diesem Sinne versehen namentlich auch die beiden obersten unmittelbar berechtigten Staatsorgane, der König und der Landtag, Staatsdienst. Im engeren und eigentlichen Sinne geht aber Staatsdienst nur auf das organschaftliche Handeln, welches von Einzelindividuen oder Individuenmehrheiten namens und im Auftrage des Königs als des alleinigen Trägers der preußischen Staatsgewalt geübt wird und in persönlicher Arbeitsleistung besteht. Die Art der Arbeitsleistung, ob dieselbe geistiger oder mechanischer, höherer oder niederer Natur ist, macht keinen Unterschied.

Gewisse, im Interesse des Staates liegende Vorrichtungen kann der König dem staatlichen Gemeinwesen, dessen Willen er an und für sich darzustellen berufen ist, schon im Wege privatrechtlichen Vertrags

verschaffen, und er handelt dann speziell auf Grund von Art. 45, S. 1, wonach ihm „allein die vollziehende Gewalt zusteht“. Aber daneben werden die Kräfte, welche der Staatsdienst im engeren und eigentlichen Sinn erfordert, durch Abschluß öffentlich-rechtlicher Dienstverträge gewonnen. Die Eigenart der letzteren Verträge besteht darin, daß die Kontrahenten, der Staat, vertreten durch das zuständige Organ, und das betreffende Individuum nur im Augenblick des Vertragsabschlusses einander gleichberechtigt gegenüberstehen, daß aber zugleich mit dem Vertragsabschlusse ein besonderes Gewaltrecht zugunsten des Staates über den Gegenkontrahenten begründet wird, welches von der allgemeinen Staatsgewalt über die Untertanenschaft sich wohl unterscheidet. Der Abschluß der betreffenden öffentlich-rechtlichen Dienstverträge ist übrigens für die Gegenkontrahenten des Staates nur der Regel nach freiwillig; bisweilen besteht eine gesetzliche Pflicht zum Abschluß eines derartigen Vertrags.

Die Geschäfte, welche unter den Begriff des Staatsdienstes im engeren und eigentlichen Sinn fallen, bilden, sofern sie einen bestimmt abgegrenzten Inbegriff darstellen, ein Staatsamt. Das Staatsamt kann dauernder oder vorübergehender Natur sein: als eine dauernde Einrichtung gedacht, heißt es „Staatsbehörde“. Mit einem „obrigkeitlichen“ Amt (Behörde) ist die Ausübung eines Stückes des staatlichen Imperiums verbunden. Die Individuen, welche Staatsämter vermöge öffentlich-rechtlichen Dienstvertrags mit dem Staat versehen, heißen Staatsdiener, Staatsbeamte. Im engeren und eigentlichen Sinne werden aber Staatsdiener, Staatsbeamte nur die Individuen genannt, welche an dem Versehen von Staatsämtern vermöge freiwillig abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen Dienstvertrags Anteil haben; ihre persönlichen Rechtsverhältnisse sind besonders genau rechtlich geregelt.

In Ansehung der Staatsämter unterscheidet das konstitutionelle Staatsrecht Preußens zwei große Gruppen: Richterämter und nichtrichterliche Ämter, und dementsprechend gibt es auch zwei große Beamtenkategorien: die zum Richterstande und die nicht zum Richterstande gehörigen Staatsbeamten (Art. 98). Die Richterämter umfassen an sich die Geschäfte der eigentlichen richterlichen Gewalt; im übrigen wird ihre Ordnung, die „Organisation der Gerichte“, nach der Verfassung „durch das Gesetz bestimmt“ (Art. 89), ebenso die Grenzziehung für ihre Zuständigkeit gegenüber den Verwaltungsbehörden:

Art. 96: „Die Kompetenz der Gerichte und Verwaltungsbehörden wird durch das Gesetz bestimmt. Über Kompetenzkonflikte zwischen den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden entscheidet ein durch das Gesetz bezeichneter Gerichtshof.“ Eine gesetzliche Regelung sah auch in Verfolg des Grundgedankens von Art. 89 der Art. 91 für einige durch besondere Verhältnisse geforderte Gerichte vor: „Gerichte für besondere Klassen von Angelegenheiten, insbesondere Handels- und Gewerbegerichte, sollen im Wege der Gesetzgebung an den Orten errichtet werden, wo das Bedürfnis solche erfordert. Die Organisation und Zuständigkeit solcher Gerichte, das Verfahren bei denselben, die Ernennung ihrer Mitglieder, die besonderen Verhältnisse der letzteren und die Dauer ihres Amtes werden durch das Gesetz festgestellt.“

Seit 1849 wurden für die landrechtlichen und gemeinrechtlichen Gebietsteile Preußens als Gerichte erster Instanz in Städten mit mehr als 50 000 Einwohnern Stadtgerichte (unter einem Präsidenten), im übrigen Kreisgerichte (unter einem Direktor) eingerichtet. Innerhalb der Kreisgerichtsbezirke konnten Einzelgerichte (Gerichtskommissionen), im Bedarfsfalle auch mit drei Richtern besetzte Kollegialgerichte (Gerichtsdeputationen) errichtet werden. Als Gerichte zweiter Instanz fungierten die ungefähr für jeden Regierungsbezirk bestehenden Oberlandesgerichte fortan unter dem Titel „Appellationsgerichte“. Als Gericht höchster Instanz fungierte das Obertribunal in Berlin. Im Gebiet des rheinischen Rechts blieb die bisherige Gerichtsverfassung; der in dieser Hinsicht als oberste Instanz fungierende Revisions- und Kassationshof in Berlin wurde aber gemäß Art. 92 V. („es soll in Preußen nur ein oberster Gerichtshof bestehen“) durch Gesetz vom 17. März 1852 mit dem Ober-



tribunal verbunden („Rheinischer Senat des Obertribunals“). Auf Grund von Art. 95 („Es kann durch ein mit vorheriger Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz ein besonderer Gerichtshof errichtet werden, dessen Zuständigkeit die Verbrechen des Hochverrats und diejenigen Verbrechen gegen die innere und äußere Sicherheit des Staates, welche ihm durch das Gesetz überwiesen werden, begreift“) wurde durch Gesetz vom 25. April 1853 ein mit dem Kammergericht verbundener Staatsgerichtshof (bestehend aus einem mit 7 Kammergerichtsräten besetzten Anklagesenat und einem mit 10 Richtern besetzten Urteilsenat) für die Untersuchung und Entscheidung aller Staatsverbrechen bestellt. Seit dem 1. Oktober 1879 gilt auch in Preußen die Ordnung der Gerichte nach dem R.G.V.G. Ein „Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte“ bestand in Preußen schon auf Grund des Gesetzes vom 8. April 1847. Obwohl den Verfassungsnormen über das Wesen einer Gerichtsbehörde nicht voll entsprechend, blieb er wegen Art. 110 zunächst in Kraft. Erst auf Grund der Ermächtigung in § 17, Abs. 2 E.G. z. R.G.V.G. erfolgte durch königliche Verordnung vom 1. August 1879 eine zeitgemäße Umgestaltung des „Gerichtshofs zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte“ samt dem Verfahren vor demselben.

Für die mit der Ausübung der richterlichen Gewalt betrauten Gerichte stellt der Art. 86 die Verfassungsgarantie der strengsten Bindung an das Gesetz auf („unabhängige, keine andere Autorität als der des Gesetzes unterworfen“). „Gesetz“ bedeutet die objektive Rechtsordnung in allen ihren gültigen Bestandteilen, also auch Gewohnheitsrecht und gültige Rechtsverordnungen. Die Verfassungsgarantie des Art. 86 schließt insbesondere aus, a) daß das Staatsoberhaupt oder die Kammern da, wo die Gerichte nach dem Detail der Gesetzgebung zur Ausübung der richterlichen Gewalt berufen sind (vgl. Art. 89, 96), selbstrichtend eingreifen; b) daß die Justizverwaltung intern bindende Dienstanweisungen über die Auslegung und Anwendung der Rechtsnormen den „unabhängigen“, in der Ausübung der richterlichen Gewalt begriffenen Gerichten erteilt. Jetzt gilt analog § 1 R.G.V.G. Hieran schließen die Art. 93 und 94 als Anforderungen des Konstitu-

tionalismus gewisse Verfassungsgarantien über die gerichtliche Prozedur: a) „die Verhandlungen vor den erkennenden Gerichten in Zivil- und Strafsachen sollen öffentlich sein“, mit der Ausnahme, daß nur bei Gefährdung der Ordnung oder der guten Sitten ein öffentlich zu verkündender Gerichtsbeschluß die Öffentlichkeit ausschließen darf und in anderen Fällen die Öffentlichkeit nur durch Gesetze beschränkt werden kann; b) bei Verbrechen entscheiden über die Schuld des Angeklagten „Geschworene, insoweit ein mit vorheriger Zustimmung der Kammern erlassenes Gesetz nicht Ausnahmen bestimmt; die Bildung des Geschworenengerichts regelt das Gesetz“. Diesen Verfassungsgrundsätzen werden jetzt analog die Rechtsjustizgesetze gerecht.

Die Unabhängigkeit der durch die Gerichte nur formell „im Namen des Königs“ ausgeübten richterlichen Gewalt verstärkt die Verfassung noch durch besondere Garantien in Ansehung der Personen der die Richterämter versehenden Individuen. Art. 87: „Die Richter werden vom Könige oder in dessen Namen auf ihre Lebenszeit ernannt“; A.G. z. G.V.G. vom 24. April 1878, § 7: „Die Richter, einschließlich der Handelsrichter, werden vom König ernannt.“ Damit ist ausdrücklich gerade das Staatsoberhaupt für zuständig erklärt, namens des Staates den öffentlich-rechtlichen Dienstvertrag abzuschließen, welcher zum Versehen eines Richteramts führt. Derselbe perfiziert sich noch heute durch Empfangnahme der über die Übertragung eines Richteramts ausgefertigten Bestallung, womit auch Titel und Rang, welche mit dem Amt verbunden sind, erworben werden (§ 84, II 10 A.L.R., „Anstellung“). Die Verbindung des Richters mit seinem Amt, welche durch den Vertrag begründet wird, ist an sich lebenslänglich; nur mit freier Einwilligung beider Teile, des Staates und des Richters, kann ein neuer Vertrag behufs Über-

tragung eines anderen Richteramtes abgeschlossen werden. Eine für den Richter unfreiwillige Trennung von seinem Amt läßt die Verfassung nur in der Weise zu, daß nach Art. 87, S. 2 Richter „nur durch Richterspruch aus Gründen, welche die Gesetze vorgesehen haben, ihres Amtes entsetzt oder zeitweise enthoben werden können“; auch „die vorläufige Amtssuspension, welche nicht kraft des Gesetzes eintritt, und die unfreiwillige Versetzung an eine andere Stelle oder in den Ruhestand können nur aus den Ursachen und unter den Formen, welche im Gesetz angegeben sind, und nur auf Grund eines richterlichen Beschlusses erfolgen“; eine Ausnahme hiervon gestattet Art. 87, S. 4 nur bei den durch Veränderungen in der Organisation der Gerichte und ihrer Bezirke nötig werdenden Versetzungen. In der Auswahl der Personen, denen Richterämter übertragen werden dürfen, schränkt die Verfassung das Staatsoberhaupt ebenfalls ein: „zu einem Richteramt darf nur der berufen werden, welcher sich zu demselben nach Vorschrift der Gesetze befähigt hat“ (Art. 90). Um die Träger der Richterämter „gegen alle äußeren Einflüsse sicherzustellen“, sah der allerdings später durch Gesetz vom 30. April 1856 aufgehobene Art. 88 auch vor, daß abgesehen von den nur auf Grund eines Gesetzes zulässigen Ausnahmen „den Richtern andere besoldete Staatsämter fortan nicht übertragen werden dürfen“. Das R.G.V.G. trifft jetzt analoge Vorschriften in betreff der persönlichen Unabhängigkeit der zum Versehen der Richterämter berufenen Richter (§ 2—5 bestimmte Vorbildung; § 6 Ernennung auf Lebenszeit; § 7, 9 festes klagbares Gehalt; § 8 unfreiwillige Entfernung vom Amt nur im Wege Rechts; § 4 E.G. Unzulässigkeit der Übertragung von Verwaltungsgeschäften, mit Ausnahme solcher der Justizverwaltung, an die ordentlichen Gerichte). Auf Grund Art. 40, 85 okt. V. hatte die Ver-



ordnung vom 2. Januar 1849 bereits jede Art der standesherrlichen, städtischen und Patrimonialgerichtsbarkeit, sowie auch die geistliche Gerichtsbarkeit in weltlichen Angelegenheiten aufgehoben; dem entspricht nun § 15 R.G.V.G.

Soweit der Richter nicht in „unabhängiger“ Ausübung der richterlichen Gewalt handelt, unterliegt er auch auf Grund des mit dem Staat abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen Dienstvertrags dem besonderen Gewaltrecht des Staates, d. h. der Dienstgewalt desselben und den in dieser liegenden Einzelbefugnissen: a) dem Recht der Beaufsichtigung; b) dem Recht der Leitung durch Erteilung interner Dienstbefehle für konkrete Einzelfälle oder für eine Summe konkreter Fälle; c) dem Rechte der Disziplinarstrafgewalt<sup>1)</sup>. Auf Grund der Verfassungsprinzipien ordnet die Materie der Richterdisziplin noch gegenwärtig das Gesetz vom 7. Mai 1851. Unabhängig von der Haftung nach dem gemeinen Zivil- und Strafrecht, wird als Dienstvergehen angesehen: a) die Verletzung der vom Amt auferlegten Pflichten; b) ein Verhalten in oder außer dem Amte, durch welches der Richter sich der Achtung, des Ansehens oder des Vertrauens unwürdig zeigt, die sein Beruf erfordert. Das Dienstvergehen zieht Disziplinarstrafen nach sich; solche sind Warnung, Verweis, Versetzung in ein anderes Richteramt von gleichem Rang, aber mit bestimmten vermögensrechtlichen Nachteilen, Dienstentlassung mit Verlust von Titel und Pensionsanspruch. Auf Disziplinarbestrafung erkennt nach mündlicher Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung das Disziplinargericht: die bei den Oberlandesgerichten zu bildenden Disziplinarsenate (7 Mitglieder) und in zweiter

---

<sup>1)</sup> S. hierzu Hubrich, Annalen 1907, S. 101; Gerichtssaal Bd. 61, S. 264; Parlamentarische Immunität und Beamtendisziplin 1901, S. 35.

Instanz der bei dem Kammergerichte in Berlin zu bildende große Disziplinarsenat (15 Mitglieder). Die Disziplinarstrafen vergelten zur Sühne vollendetes Unrecht. Als Folge des Aufsichtsrechts kommt daneben noch eine formlose „Mahnung an die Beamtenpflicht“ von präventivem Charakter vor: a) um im einzelnen Fall die ordnungswidrige Ausführung eines Amtsgeschäfts zu verhüten bzw. die versäumte rechtzeitige und sachgemäße Erledigung eines Amtsgeschäfts zu bewirken (§ 23 G. v. 9. April 1879); b) um durch „Korrektur aller, selbst außeramtlicher, geringerer Dienstvergehen“ den gemahnten Richter vor gleichen Fehlgriffen in Zukunft zu bewahren (§ 13 G. v. 7. Mai 1851). Gegenüber der „Mahnung an die Beamtenpflicht“ hat der Richter die Möglichkeit, selbst die Einleitung der förmlichen Disziplinaruntersuchung zu beantragen (§ 23, 24 G. v. 9. April 1879).

„Von den nicht zum Richterstande gehörigen Staatsbeamten“ sagt der einzige den Tit. VII bildende Art. 98, daß ihre besonderen Rechtsverhältnisse, einschließlich derjenigen der Staatsanwälte, durch ein Gesetz geregelt werden sollen, „welches, ohne die Regierung in der Wahl der ausführenden Organe zweckwidrig zu beschränken, den Staatsbeamten gegen willkürliche Entziehung von Amt und Einkommen angemessenen Schutz gewährt“. Dies verheißene organische Staatsdienergesetz ist noch nicht ergangen. An sich ist der König auch das zuständige Organ, welches namens des Staates die öffentlich-rechtlichen Dienstverträge mit Bezug auf die nichtrichterlichen Ämter abschließt (Art. 47); doch kann er sein Recht nach unten delegieren. Der nichtrichterliche Beamte erfreut sich nicht der Unabhängigkeit der Mitglieder des Richterstandes; er untersteht der Dienstgewalt des Staates in intensiverer Weise. Auch in bezug auf die ihm obliegende Anwendung von Rechtsnormen ist er an die internen Dienstbefehle

seiner Vorgesetzten gebunden. Doch hat er diesen Dienstbefehlen gegenüber eine Prüfungspflicht in formeller Hinsicht: ob die befehlende Behörde an sich kompetent ist, den Befehl zu erteilen; ob er als Adressat des Befehls an sich kompetent ist, die befohlene Handlung vorzunehmen; ob der Befehl in vorschriftsmäßiger Form erteilt worden. Die Materie der Disziplin für die nichtrichterlichen Beamten ordnet das Gesetz vom 21. Juli 1852. Der Begriff des „Dienstvergehens“ ist ebenso wie im Gesetz vom 7. Mai 1851 umschrieben. Die Disziplinarstrafen bestehen: a) in „Ordnungsstrafen“: Warnung, Verweis, Geldbuße, gegen untere Beamte auch Arrest bis höchstens 8 Tage; b) in „Entfernung aus dem Amt“: Versetzung in ein anderes Amt von gleichem Rang, jedoch mit vermögensrechtlichen Nachteilen oder Dienstentlassung mit Verlust von Titel und Pensionsanspruch. Die „Entfernung aus dem Amt“ erfolgt im förmlichen Disziplinarverfahren durch disziplinargerichtliches Erkenntnis, die „Ordnungsstrafen“ werden formlos von den Dienstvorgesetzten verhängt. Als Folge des „Aufsichtsrechts“ der Dienstvorgesetzten besteht auch gegenüber nichtrichterlichen Beamten die für selbstverständlich erachtete, präventive „Mahnung an die Beamtenpflicht“, um gewisse leichtere Entgleisungen in Zukunft zu verhüten. Neben der disziplinenen Verantwortung kann natürlich auch bei den nichtrichterlichen Beamten Haftung nach dem gemeinen Zivil- und Strafrecht in Frage kommen. Die Handhabung des Disziplinarstrafrechts steht im freien Ermessen der vorgesetzten Behörde, sowohl gegen nichtrichterliche wie auch gegen richterliche Beamte, welche letztere nur ausnahmsweise nach §§ 23, 24 Gesetz vom 9. April 1879 einen Rechtsanspruch auf Einleitung der förmlichen Disziplinaruntersuchung haben.

Der Abschluß der auf das Versehen der richterlichen und nichtrichterlichen Ämter sich beziehenden



öffentlich-rechtlichen Staatsdienstverträge erfolgt von seiten des Staatsoberhauptes oder seiner Beauftragten in Ausübung der „vollziehenden Gewalt“. Die die Unterschrift des Monarchen tragenden Bestellungen müssen ministeriell kontrasigniert sein. Die auf die persönliche Stellung der richterlichen und nichtrichterlichen Beamten sich beziehende Gesetzgebung hat die Bedeutung, daß sie im voraus den Inhalt der betreffenden Staatsdienstverträge rechtssatzmäßig normiert. Zum Teil gilt noch gegenwärtig das Staatsdienerrecht des A.L.R. Nach § 87 Gesetz vom 21. Juli 1852 darf die vorgesetzte Behörde „im Interesse des Dienstes“ gegen einen nichtrichterlichen Beamten die „Versetzung in ein anderes Amt von nicht geringerem Range und etatsmäßigem Diensteinkommen mit Vergütung der reglementsmäßigen Umzugskosten“ verfügen. Darnach ist der mit nichtrichterlichen Beamten abgeschlossene öffentlich-rechtliche Staatsdienstvertrag im Grunde auf die allgemeine Verpflichtung der Beamten abgestellt, überhaupt gleichwertige Ämter dem zuständigen Befehle gemäß zu übernehmen. Recht und Pflicht aus einem derartigen Staatsdienstvertrag ist aber auch an sich lebenslänglich. Doch gibt es auch nichtrichterliche Beamte, welche auf Probe, Kündigung oder sonst auf Widerruf angestellt sind und ohne ein förmliches Disziplinarverfahren von der anstellenden Behörde entlassen werden können (§ 83 G. v. 21. Juli 1852). Andererseits können gewisse nichtrichterliche Beamte (Ministerialdirektoren, Ober- und Regierungspräsidenten, Landräte, Gesandte usw.) jederzeit „im Interesse des Dienstes“ mit Wartegeld durch königliche Verfügung einstweilig in den Ruhestand versetzt werden (§ 87 Z. 2 G. v. 21. Juli 1852). Diese „zur Disposition gestellten“ Beamten werden nur einstweilig von der Verpflichtung, die Geschäfte eines bestimmten Amtes zu versehen, entbunden, unterliegen aber im übrigen den

spezifischen Beamtenpflichten und müssen einem neuen zuständigen Befehl gemäß ein passendes Amt wieder übernehmen.

„Unmittelbare“ Staatsbeamte heißen auch in konstitutioneller Zeit (I. K., S. 683; II. K., S. 481) die richterlichen und die nichtrichterlichen Beamten, deren unmittelbarer Dienstherr der Staat ist, im Gegensatz zu den „mittelbaren“ Staatsbeamten. Nach Art. 108 V. leisten „alle Staatsbeamten dem Könige den Eid der Treue und des Gehorsams und beschwören die gewissenhafte Beobachtung der Verfassung“. Bei den im mittelbaren Staatsdienst stehenden Beamten tritt noch diejenige Eidesnorm hinzu, mittels deren diese Beamten sich den bestehenden Bestimmungen und den besonderen Verhältnissen gemäß dem unmittelbaren Dienstherrn zu verpflichten haben. Doch ist die Eidesleistung nur konfirmatorisch: Rechte und Pflichten eines Staatsbeamten beginnen an sich mit der „Anstellung“.

Die spezifischen Beamtenpflichten der richterlichen und nichtrichterlichen Staatsbeamten lassen sich auf folgende Grundpflichten zurückführen: 1. gesetzmäßiges, gewissenhaftes Wahrnehmen des Amtsgeschäfte. Zur Unterbrechung der Amtsführung überhaupt bedarf es des „Urlaubs“, der zugleich von der Residenzpflicht entbindet (§ 92, II 10 A.L.R.); 2. Pflicht zu Treue und zu Gehorsam. In der Treupflicht ist mitenthalten die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit über solche vermöge des Amtes bekannt gewordene Angelegenheiten, deren Geheimhaltung ihrer Natur nach erforderlich oder von dem zuständigen Vorgesetzten vorgeschrieben ist (K.O. v. 21. November 1835). Die Gehorsamspflicht gegenüber den Befehlen des Vorgesetzten zessiert, wenn diese einem Strafgesetz oder einem einfachen Verbotsgesetz ohne Strafsanktion widerstreiten; 3. achtungswürdiges Verhalten in und außer dem Amt. Nach

Kabinettsordre vom 13. Juli 1839 darf insbesondere kein (unmittelbarer) Staatsbeamter ein Nebenamt oder eine Nebenbeschäftigung, mit welcher eine fortlaufende Remuneration verbunden ist, ohne vorgängige ausdrückliche Genehmigung derjenigen Zentralbehörden übernehmen, welchen das Haupt- und das Nebenamt untergeben sind; die etwaige Genehmigung darf auch in der Regel nur auf Widerruf stattfinden. Das Gesetz vom 10. Juli 1874 verbietet unmittelbaren Staatsbeamten ohne Genehmigung des vorgesetzten Ressortministers Mitglied des Vorstandes, Aufsichts- oder Verwaltungsrats von Aktien-, Kommandit- oder Bergwerksgesellschaften zu sein und in Komitees zur Gründung solcher Gesellschaften einzutreten.

Den spezifischen Beamtenpflichten korrespondieren spezifische Beamtenrechte, d. h. subjektive öffentlich-rechtliche Ansprüche der einzelnen Beamten gegen den Staat. Neben dem Anspruch auf Titel (Amtstracht und Rang besteht ein solcher sowohl auf Ersatz von Auslagen und Verwendungen, wie der Regel nach wenigstens auf Gehalt, d. h. auf eine standesgemäße Alimentationsrente (bestehend aus einem festen Bestandteil, der Besoldung, und einem nach dem dienstlichen Wohnsitz veränderlichen, dem Wohnungsgeldzuschuß). Die zur Disposition gestellten Beamten beziehen eine verkürzte Alimentationsrente in der Form des Wartegeldes. Muß ein Beamter wegen eintretender körperlicher oder geistiger Untauglichkeit zum Versehen der Amtsgeschäfte nach Maßgabe des Gesetzes gänzlich in den Ruhestand versetzt werden oder scheidet er deshalb freiwillig aus, so verwandelt sich sein Anspruch auf standesgemäße Alimentation in den Pensionsanspruch. Die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten sind im ordentlichen Rechtswege verfolgbar. Weiterhin besteht ein Anspruch des einzelnen Beamten gegen den Staat auf Schutz bei Aus-



übung seiner Amtstätigkeit; diesem genügt das R.St.G.B. § 113, 114, 196.

Auch für die Übertragung der nichtrichterlichen Ämter ist der Regel nach der Nachweis einer bestimmten Befähigung erforderlich (§ 70, II 10 A.L.R.). Indessen verleiht das Bestehen der vorgeschriebenen Prüfungen noch keinen unmittelbaren Rechtsanspruch auf Übertragung eines richterlichen oder nichtrichterlichen Amtes. Von den eigentlichen Staatsbeamten sind auch rechtlich durchaus zu scheiden die zur eigenen Ausbildung im Vorbereitungsdienst befindlichen Anwärter (Referendare, Supernumerare usw.), wengleich auch über sie ein besonderes, vertragsmäßig begründetes Gewaltrecht des Staates besteht<sup>1)</sup>.

Zur Frage der Beamtenverantwortlichkeit bestimmt noch Art. 97 V.: „Die Bedingungen, unter welchen öffentliche Zivil- und Militärbeamte wegen durch Überschreitung ihrer Amtsbefugnisse verübter Rechtsverletzungen gerichtlich in Anspruch genommen werden können, bestimmt das Gesetz. Eine vorgängige Genehmigung der vorgesetzten Dienstbehörde darf jedoch nicht verlangt werden.“ Im Anschluß hieran erging ein Gesetz vom 13. Februar 1854, wonach bei Syndikatsklagen und bei strafgerichtlicher Verfolgung von Zivil- und Militärbeamten wegen pflichtwidriger Amtsüberschreitung oder Amtsunterlassung die vorgesetzte Provinzial- oder Zentralbehörde des Beamten den „Konflikt“ erheben, d. h. verlangen durfte, daß der „Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte“ entscheide, ob dem Beamten eine zur gerichtlichen Verfolgung „geeignete“ Überschreitung seiner Amtsbefugnisse oder Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung zur Last falle (sog. einfacher Konflikt). Der § 11 E.G. z. G.V.G. hielt darauf die landesgesetz-

<sup>1)</sup> Hubrich im Gerichtssaal, Bd. 59, S. 330 f.

lichen Vorschriften insofern aufrecht, als durch sie die strafrechtliche oder die zivilrechtliche Verfolgung der Beamten entweder im Falle des Verlangens einer vorgesetzten Behörde oder unbedingt an die Vorentscheidung einer besonderen Behörde gebunden sei, mit der Maßgabe: a) daß die Vorentscheidung auf die Feststellung beschränkt sei, ob der Beamte sich einer Überschreitung seiner Amtsbefugnisse oder der Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung schuldig gemacht habe; b) daß in dem Bundesstaate, in welchem ein oberster Verwaltungsgerichtshof bestehe, die Vorentscheidung diesem zustehe. Demgemäß ist nunmehr das Oberverwaltungsgericht berufen, die Vorentscheidung nach § 11 zu treffen (§ 114 G. über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883).

Die Tätigkeit des Königs beim Abschluß der öffentlich-rechtlichen Staatsdienstverträge kann in konstitutioneller Zeit gerade deshalb nur der „vollziehenden Gewalt“ und nicht mehr der gesetzgebenden Gewalt zugerechnet werden, weil der König als Einzelperson im Verhältnis zu den einzelnen die objektive Rechtsordnung bildenden Rechtsvorschriften nicht mehr als spezifischer Gesetzgeber des preußischen Staates gelten kann und der Inhalt der Staatsdienstverträge im voraus durch ein umfassendes System von Rechtsvorschriften, die für den König nicht mehr einseitig abänderbar sind, geregelt ist<sup>1)</sup>. Übrigens besaß Preußen bereits beim Eintritt in die konstitutionelle Epoche ein umfassendes, gesetzlich geregeltes Behördensystem, von dem unter den „allgemeinen Bestimmungen“ der Verfassung Art. 110 sagte: „Alle durch die bestehenden Gesetze angeordneten Behörden bleiben bis zur Ausführung der sie betreffenden organischen Gesetze in Tätigkeit.“ Richtig nimmt man gegenwärtig auch an, daß da, wo

<sup>1)</sup> Vgl. Hubrich im Archiv f. öff. R., Bd. 22, S. 358.

die Verfassung für eine bestimmte Behördenorganisation den Weg der Gesetzgebung ausdrücklich vorschreibt (Art. 89, 96, 104, 105), an sich die Mitwirkung der Kammern unerläßlich ist. Wenn man aber darüber hinaus als einen Ausfluß der vollziehenden Gewalt des Königs allgemein die Organisationsgewalt hinstellt (d. h. das Recht, Zusammensetzung, Zuständigkeit, Verfahren, Bezirke und Sitze der Behörden zu bestimmen), so geht dies fehl. Vielmehr ist folgende Unterscheidung am Platze. Wenn es sich lediglich um eine Behörde handelt, die nur als ein Internum des Verwaltungsapparats figurieren soll, kann solche allerdings durch einen Akt der vollziehenden Gewalt ins Leben gerufen werden. Wenn jedoch die Behörde „in den Stand gesetzt werden soll, mit rechtsverbindlicher Wirkung den Untertanen zu befehlen und sie zu Leistungen oder Unterlassungen zu zwingen, so ist die Schaffung einer solchen Behörde und die Bestimmung ihrer Kompetenz (in dem Rechtsstaat Preußen) ein Teil der Rechtsordnung“. An sich ist daher hier der Weg der Gesetzgebung nach Art. 62 vonnöten. Immerhin kann aber auch der König einseitig innerhalb des bereits gesetzlich feststehenden Rahmens des obrigkeitlichen Behördenapparats gewisse organisatorische Verschiebungen vornehmen — auf Grund der allgemeinen Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen *intra legem* nach Art. 45, S. 3 V. Da z. B. § 1 Z. 3 der Verordnung vom 30. April 1815 bestimmt, daß „jede Provinz in zwei oder mehr Regierungsbezirke geteilt wird“ („deren überhaupt 25 sein werden“, enthält approximative Schätzung), so kann eventuell in einer Provinz ein dritter usw. Regierungsbezirk auch gegenwärtig durch einseitige königliche Rechtsverordnung nach Art. 45, S. 3 V. gebildet werden. Eine Schranke haben allerdings derartige organisatorische Bestimmungen des Königs an dem Etatsrecht der Kammern.

---



## Alphabetisches Register.

- Abgaben** 224.  
**Abolition** 195 f.  
**Absolutismus, praktischer** 21.  
**Absolutismus, prinzipieller** 22 f.  
**Adel, hoher** 182, 212.  
**Adelstand** 30 f., 60 f., 67 f.  
**Administrationsgeschäfte, gerichtliche** 126.  
**Adressen** 98, 168, 219, 223.  
**Amt, richterliches** 64, 75, 120.  
**Ämterbesetzung** 197.  
**Agnat** 185.  
**Allgemeine Gerichtsordnung** 57.  
**Allgemeines Gesetzbuch von 1791** 34.  
**Allgemeines Landrecht** 34 f.  
**Altkatholiken** 171.  
**Altlutheraner** 171.  
**v. Ammon, Abg.** 125.  
**Amnestie** 196.  
**Amtsblätter** 78, 131, 143.  
**Amtsgeheimnis** 169, 236.  
**Ansbach-Baireuth** 56.  
**Appellationsrecht** 56.  
**Assecurationes de non praejudicando** 8, 9.  
**Aufnahme** 157.  
**Ausgaben des Staats** 133.  
**Ausnahmegerichte** 166.  
**Auswanderung** 158, 165.  
**Baptisten** 171.  
**Bauernstand** 32, 61, 67 f.  
**v. Baczko** 25, 33.  
**Begnadigungsrecht** 39, 195.  
**Belgische Konstitution, Inhalt derselben** 90 f.  
**Bergius** 121.  
**Berliner Märzereignisse** 84 f.  
**Beschlußfähigkeitsziffer** 219.  
**Besitznahmepatente** 188.  
**Bestallung** 64, 230.  
**Bestätigung** 39, 46, 145.  
**Bestechung** 210.  
**Besteuerungsrecht** 39.  
**Bodinus** 2, 6 f., 42, 46, 109.  
**Borussia, ducalis** 2, **regia** 2.  
**v. Brandenburg, Graf, Ministerpräsident** 95 f.  
**Briefgeheimnis** 168 f.  
**Bündnis** 7, 38.  
**Bürgerliche Gleichheit** 163.  
**Bürgerliche Rechte (droits civils)** 159 f., 181; **affirmative** 160; **negative (Grund- oder Freiheitsrechte)** 160 f.  
**Bürgerstand** 32, 62, 67.  
**Bürgerlicher Tod** 167.  
**Bürgerlicher Vertrag** 27 f., 51.  
**Bundesexekution** 113, 153.  
**Bundesrat** 109.  
**Bundesstaat** 108.  
**v. Burgsdorf** 12.

- Camphausen, Ministerpräsident 85 f.  
 Casus necessitatis 8.  
 Christliche Feste 155, 173.  
 Christliche Kirchen 171.  
 Christliche Religion 155.  
 Cocceji 31.  
 Corpus Juris Fridericianum 57.  
 v. Daniels 43.  
 Decharge 226.  
 Deutscher Bund 110.  
 Deutscher Kaiser 113.  
 Dienstgewalt 118, 232, 233.  
 Dienstvergehen 232, 234.  
 Disziplin, parlamentarische, 208, 218.  
 Disziplinarstrafen 167, 232.  
 Diskontinuität, Prinzip der 216.  
 Dispensationen 40, 44, 115, 122, 146.  
 Dreiklassensystem 213.  
 Dynastie 183.  
 Ebenbürtigkeit 186.  
 Eheschließung 59.  
 Ehrenhoheit 193.  
 Eid, des Königs 189.  
 —, des Regenten 204.  
 —, der Staatsbeamten 236.  
 —, der Volksvertreter 159.  
 Eidesfrage 59.  
 Eigentum 55, 58, 81, 161, 165.  
 Einheit des preußischen Staatsrechts 76 f., 106 f.  
 Einheitsstaat, preußischer 65, 75, 149.  
 Einnahmen des Staats 133.  
 Einverleibungspatente 76.  
 England 14.  
 Enumerationstheorie 180.  
 Erbhuldigung 52.  
 Erbmonarchie 183, 188.  
 Erstgeburt 53, 77, 184.  
 Etatsgesetz 132 f.  
 Etatsjahr 223.  
 Eventualhuldigung 10.  
 Exekutivstrafen 167.  
 Expatriierung 158.  
 Expropriation 165.  
 Finanzgesetze 132 f.  
 Frankreich 30.  
 Freiheit 55, 58, 161, 165.  
 Freiheit des Güterverkehrs 67.  
 Freiheit der persönlichen Meinungsäußerung 167.  
 Freiheit der Wissenschaft 161, 175 f.  
 Frieden 38, 198.  
 Friedrich der Große 27 f.  
 —, aufgeklärter Despotismus 27.  
 —, Fürst, erster Diener des Staats 28, 37.  
 —, politisches Testament von 1752 29, 30, 32.  
 Friedrich III., Kurfürst 9, 17.  
 Friedrich Wilhelm I., König, Instruktion von 1722 1, 10, 24.  
 —, prinzipieller Absolutismus 22 f.  
 Friedrich Wilhelm II., König 34.  
 Friedrich Wilhelm III., König 53, 81.  
 Friedrich Wilhelm IV. 82 f.  
 Fürbitte im Kirchengebet 21, 193.  
 Galizien 150.  
 Garantiefübernahme 135.  
 Gebietshoheit 152.  
 Gebühren 225.  
 Geburtsstände 60.  
 Gegenzeichnung, ministerielle 47, 140, 191, 196.  
 Geheimer Rat 16.  
 Gehorsamspflicht 158, 236.  
 Geistliche Gesellschaften 131 f., 172.  
 Generaldirektorium 23, 25, 30, 56.  
 Generalstaaten, niederländische 16.

- Gerichtsbarkeit, freiwillige 53.  
 Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte 229.  
 Gesamtstaat, hohenzollernscher 1 f., 15 f., 149.  
 —, Bezeichnung 18, 35.  
 —, Verfassung 15 f., 24, 26 f., 33.  
 Gesandte 36.  
 Gesetzkommission 42, 43, 54.  
 Geschäftsordnung 217, 220.  
 Gesetz 39, 40, 43, 48, 78, 81, 133, 140, 147.  
 Gesetzgeber, absoluter 50, 81.  
 Gesetzrevisor 76, 124, 130.  
 Gesetzsammlung 66, 78 f., 143.  
 Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl 46 f., 128 f.  
 Gesetzesinitiative 45, 95, 128.  
 Gesetzesinterpretation, authentische 54.  
 Gesetzlicher Richter 166.  
 Gewalt, gesetzgebende 37, 39, 55, 92 f., 114 f., 145 f.  
 Gewalt, oberaufsehende 39.  
 Gewalt, richterliche 53, 55, 92 f., 101.  
 Gewalt, vollziehende 37, 39, 54, 55, 92 f., 101, 114 f., 145 f.  
 Gewöhnliche Gesetze 143, 162.  
 Gewohnheitsrecht 44, 49.  
 Gleichberechtigung der Konfessionen 172.  
 Gliedstaatsangehörigkeit, Erwerb und Verlust 156 f.  
 Gliedstaatskompetenz 112 f.  
 Goldene Bulle 20.  
 Gottesdienst, häuslicher 39.  
 Gottesgnadentum der Hohenzollernkrone 83.  
 Grenzveränderungen 151 f.  
 v. d. Gröben 27.  
 Großer Kurfürst, als Herzog von Preußen 3 f.  
 —, Wirken in den hohenzollernschen Reichsterritorien 20 f.  
 Grundlagenverordnung.  
 Grundrechte, Beschränkung auf Preußen 181.  
 Gutsuntertänigkeit 61 f., 68.  
 Handelsgerichte 228.  
 Hardenberg, Staatskanzler 65, 119.  
 Hausgesetze, hohenzollernsche 52, 77, 92 f., 184.  
 Hausrecht 166.  
 Heer 197.  
 Herrnhuter 171.  
 Herrscherhaus, karolinisches 20.  
 Hofstaat 193.  
 Hohenzollernsches Fürstenhaus 182, 211.  
 Hugo, Ludolf, hannoverscher Komitialgesandter 19.  
 Huldigungseid 158, 159.  
 Indignatsrechte 17, 24.  
 Individualgesetz 49, 121, 131, 136.  
 Inkorporation 199.  
 Intelligenzblätter 48.  
 Instruktionen 64, 118, 135, 147.  
 Jordan 122.  
 Jüdische Gemeinden 160, 171.  
 Jura majestatica majora 6 f., 38.  
 \*Jura majestatica minora 6 f., 38.  
 Jus eminens 58 f.  
 Kabinett des Königs 71 f.  
 Kabinettsminister 74.  
 Kabinettsministerium 56.  
 Kabinettsordres 78.  
 Kammer, erste 211 f.  
 —, Herrenhaus 211.



- Kammer, Bildung 211 f.  
 Kammer, zweite 211 f.  
 —, Haus der Abgeordneten 211.  
 —, Bildung 212 f.  
 Kämmerervermögen 69.  
 v. Kamptz, Justizminister 146.  
 Karlsbader Konferenzen 80, 176.  
 Kirchengesellschaften 59.  
 Kirchenpatronat 173, 174.  
 Kisker, Abg. 176.  
 König als Familienhaupt 135, 205.  
 Königliches Haus 182.  
 Königstitel, preußischer 17 f.  
 Kompetenz — Kompetenz 111.  
 Konstitutionen, gemachte 83.  
 Kontinuität, Grundsatz der 216.  
 Korporationsrechte 131, 171.  
 Krakau 150.  
 Kreise 74.  
 Krieg 7, 38, 198.  
 Kriegs- und Domänenkammern 25, 57, 69.  
 Kulturkampf 174.  
 Kultusministerium 72.  
 Kurialstil 72.  
  
 v. Ladenberg, Kultusminister 172.  
 Landadel 3, 8, 17, 27, 30.  
 Landesfundamentalgesetze 11, 23, 103 f., 114.  
 Landeshoheit 2, 10 f., 18.  
 Landesvater 7, 22, 27, 51, 52.  
 Landräte 31, 57, 74.  
 Landtag, preußischer 211.  
 —, Einheitlichkeit 214.  
 Landtag, Berufung, Eröffnung, Vertagung, Schließung 214.  
 —, gesonderte und vereinigte Tagung 214.  
 —, Auflösung 215.  
  
 Landtag, Legislaturperiode 215.  
 —, Attribute 217 f.  
 Linealfolge, agnatische 184 f.  
 Ludwig XIV. 22.  
  
 Machtsprüche 57.  
 Magistrat 62, 70.  
 Mahnung an die Beamtenpflicht 233, 234.  
 Majestät 21, 193.  
 Majestätsrechte, äußere 38.  
 —, innere 39.  
 Majorat 187.  
 v. Manteuffel, Minister 150.  
 Mennoniten 171.  
 Militäranwärter 164.  
 Militärdisziplin 139.  
 Militärgerichtsstand 139.  
 Minister 207 f.  
 —, Ernennung durch König 207.  
 —, Zutritt zu jeder Kammer 208.  
 —, Haftung 209.  
 Ministeranklage 182, 210.  
 Ministerialverfassung 71 f.  
 Monarchie, konstitutionelle 84 f., 98, 190.  
 Monarchisches Prinzip 87, 91, 100, 203, 206.  
 Montesquien 37, 114 f.  
 Münzrecht 39, 196.  
  
 Nasciturus 188.  
 Nation 2.  
 —, Begriff 154.  
 —, preußische 26, 33, 65, 67.  
 National-gemischter Staat 154.  
 Nationalpatriotismus, preußischer 33.  
 Nationalstaat 154.  
 Nationalrepräsentation 79.  
 Nationalversammlung, Berliner 86 f.  
 —, Frankfurter 96.  
 Naturalisation 157.  
 Naturrecht 40, 115.

- Neuenburg, Fürstentum 52, 66.  
 Norddeutscher Bund 108.  
 Not kennt kein Gebot 8, 11.  
 Notrecht 58.  
 Notverordnungen 140.  
 Oberappellationsgericht in Berlin 20.  
 Oberbefehl 197.  
 Oberkriegskollegium 56.  
 Oberlandesgericht 74.  
 Oberpräsidenten 74.  
 Oberrechnungskammer 214, 225.  
 Obertribunal 228 f.  
 Oberverwaltungsgericht 239.  
 Observanzen 44, 49.  
 Öffentlichkeit, parlamentarische 219.  
 Offiziersstellen 68.  
 Ordenserweiterungsurkunde 145.  
 Organisationsgewalt 240.  
 Ostfriesland 56.  
 Pariser Februarrevolution 84.  
 Patrimonialgerichtsbarkeit 55.  
 Personalunion 2, 19.  
 Petitionsrecht 168, 182.  
 v. Pfuell, Ministerpräsident 89.  
 Polen, Beziehungen zum Herzogtum Preußen 4f., 9f.  
 Polizei, parlamentarische 220.  
 Polizeistaat 169.  
 Polizeiverordnung 39, 147, 167.  
 Posen 149 f.  
 Präjudikate 45.  
 Preußen, Herzogtum 3.  
 — wird Königreich 9, 24.  
 — kein „souveräner“ Gliedstaat, aber Staat, nicht Provinz des Reichs 112.  
 Preußen, ohne religiös-konfessionelle Rechtsbasis 155.  
 Princeps legibus solutus 49 f.  
 Privilegien 39, 40, 44, 115, 122, 146.  
 — der Landtagsmitglieder 216 f.  
 Privilegium de non appellando 20 f.  
 Pro-Deus 22, 51, 83.  
 Promulgation 119, 128.  
 Provinzen 74.  
 Provinzialrecht 49.  
 Provinzialstände 79 f.  
 Provinzialständische Ausschüsse 81.  
 Prozeßordnungen 56.  
 Prüfung der Rechtsgültigkeit von Gesetzen und Verordnungen 144.  
 Publikation 47, 78, 116, 128, 143 f.  
 Pütter 19.  
 Pufendorff 19.  
 Rathäusliche Reglements 68.  
 Rechtsstaat 161, 175.  
 Rechtsverordnung 137 f.  
 Rechtsverordnungen der Minister 78.  
 Regalien 38.  
 Regent, geborener 201 f.  
 — gekorener 203.  
 Regentschaft 200 f.  
 Regierung im weiteren Sinn 114, 124, 162, 191.  
 — im engeren Sinn 121.  
 Regierungsbezirke 74.  
 Regierungskollegien 74, 75.  
 Regierungsstellvertretung 205 f.  
 Regierungsverfassungsentwurf 91 f.  
 Reich, deutsches, Rechtsnatur 19.  
 —, Anrecht an Schlesien 21.

- Reich, deutsches, Erwähnung im A. L. R. 35.  
 —, (neues), Rechtsnatur 108 f.  
 Reichsabschied 11.  
 Reichsangehörigkeit, Erwerb und Verlust 156 f.  
 Reichsgerichte 12.  
 Reichskompetenz 112.  
 Reichskonfessionen 59.  
 Reichsrecht bricht Landrecht 111.  
 Reichstag 109.  
 Rekrutenkasse 26.  
 Religionsedikt, Wöllner-sches 59.  
 Religionsfreiheit 170 f.  
 Religionsgesellschaften 59, 131, 171 f.  
 Religionshoheit 174.  
 Requisition der bewaffneten Macht 179 f.  
 Residenzpflicht 236.  
 Ressortreglements 64.  
 Revisionskammern 99.  
 Retorsionsrecht 35.  
 Richelieu 22.  
 Rotteck 121.  
 Rousseau 120.  
  
 Salus publica 7, 23.  
 Sanktion 47, 81, 87, 89, 91, 116 f., 129.  
 Schlesien 21, 31, 35.  
 Schmid 122.  
 v. Schoen 75.  
 Schweizerische Eidgenossenschaft 110.  
 Schwerin, O. v., 5, 9.  
 Selbsthilfe 58.  
 Seniorat 187.  
 Sklaverei 58.  
 Simons, Justizminister 125.  
 Sonderrecht 40, 43.  
 Souveränität 2, 6, 35, 46, 109, 111 f.  
 Staatsanleihen 135 f.  
 Staatsamt 39, 63, 227.  
 —, Erlangung 155, 163.  
 Staatsangehörige 155 f.  
 Staatsbeamter 63, 217, 227, 235.  
 —, richterliche 230 f.  
 —, nichtrichterliche 223 f.  
 —, Pflichten 236.  
 —, Rechte 237.  
 —, Verantwortlichkeit 238.  
 Staatsbegriff 36, 109, 148.  
 Staatsbehörde 227.  
 Staatsbürger 156.  
 Staatsbürgerliche Rechte (droits politiques) 159 f., 181 f.  
 Staatsbürgerrecht 51, 59.  
 Staatsdiener 62 f., 117 f.  
 Staatsdienst 226.  
 Staatsdienstvertrag 63 f., 227, 235.  
 Staatsfremde 156.  
 Staatsgebiet 148 f.  
 Staatsgerichtshof 229.  
 Staatsgewalt, Unterscheidung von jus und exercitium 42.  
 Staatsgrundgesetz 96, 100, 103 f.  
 Staatskanzler 73.  
 Staatsoberhaupt 36 f., 102.  
 —, Enumeration seiner Majestätsrechte 38.  
 —, Privatverhältnisse 50.  
 —, Rechtsstreitigkeiten 50.  
 Staatsorgane, unmittelbar berechtigte 190, 220 f.  
 Staatsrat 43, 56, 64, 77 f., 118.  
 Staatsrechtstheorie, deutsche 19, 34, 38.  
 Staatssprache 154 f.  
 Staatsuntertanen 156.  
 Staatsverträge 38 f., 198 f.  
 Staatszwecke 37.  
 Städte 31, 46, 62, 68 f.  
 Städteordnung 69 f.  
 Stadtverordnete 70 f.  
 Standeserhöhungen 39.  
 Standesvorrechte 163.  
 Stände, preußische 4 f.



- Stände, brandenburgische 11 f.  
 —, clevische 12 f.  
 Statuten 44, 45, 62.  
 Stein, Frhr. v. 71 f., 75.  
 Stellung zur Disposition 235.  
 Steuern 224.  
 Steuerbewilligung 10, 15.  
 Steuerpflicht 159.  
 Steuerprivilegien 225.  
 Steuerrat 25, 57, 69.  
 Suarez 20, 34, 40, 41, 55, 115.  
 Sukzessionsrecht in abstracto 186.  
 Summepiskopatrecht 27.  
  
 Telegraphengeheimnis 169.  
 Tilsit, Frieden zu 65.  
 Todesurteil 39, 145.  
 Trennung von Justiz und Verwaltung 75, 126.  
 Treupflicht 158, 236.  
  
 Überwanderung 158.  
 Unabhängigkeit der Gerichte 120, 126, 229.  
 Universitäten 19, 46, 161, 175 f., 212.  
 Unterrichtsfreiheit 175.  
 Unterrichtsgesetze 176 f.  
 Untersuchungskommission, parlamentarische 218.  
 Untertanenpflichten 158.  
 Unverletzlichkeit der königlichen Person 101, 192 f.  
 — des Eigentums 165.  
 — der Wohnung 166.  
 Urrechte 55, 58, 161.  
  
 Vasallen 32, 36.  
 Verantwortlichkeit, ministerielle 101, 191, 208 f.  
 Vereinigter Landtag 81, 85.  
 Vereinigte Staaten von Nordamerika 110.  
 Verfassungsändernde Gesetze 95, 104, 111, 143, 185.  
  
 Verfassungsurkunde, oktroyierte 96 f.  
 —, revidierte 99 f., 108.  
 Verfassungskommission der Nationalversammlung 92f.  
 Verfassungsvereinbarungsprinzip 86.  
 Verfassungsverletzung 210.  
 Verheißungen, konstitutionelle 85, 88, 98.  
 Verordnungen 44, 45, 78, 137.  
 Verrat 210.  
 Versammlungs- und Vereinsfreiheit 169 f.  
 Verwahrung, polizeiliche 165.  
 Verwaltung 54, 121 f., 132.  
 —, Prinzip der gesetzmäßigen 55.  
 Verwaltungsverordnung 137 f.  
 Verzicht auf Krone 189.  
 — auf die Funktion als Volksvertreter 212, 214.  
 Vetorecht 91.  
 v. Vincke, Abg. 98.  
 Visitationsrecht 56.  
 Volk 153 f.  
 Völkerrecht 35.  
 Volksschule 176.  
 Volkssouveränität 88 f., 93, 99, 125.  
 Volksvertreter 222 f.  
 Von Gottes Gnaden 27, 52, 193.  
 Vorbereitungsdienst 228.  
 Vormundschaftswesen 53, 126.  
 Votum decisivum 7, 46, 81, 89, 129.  
 Votum consultativum 7, 46, 81, 89.  
  
 Wahl, indirekte 213.  
 Waldeck, Abg. 93.  
 Walter, Abg. 98.  
 Weg der Gesetzgebung 127 f.

Wehrpflicht 159, 179.	Zeitgesetze 43, 148.
Weiberstamm 185.	Zensur 167.
Wehlauer-Frieden von 1657 S. 2.	Zivilämter 68.
Westfälischer Frieden 3.	Zivilehe 175.
Westpreußen 31.	Zivilliste 194.
Wiener Schlußakte 110.	Zünfte 46.
	Zukunftsrecht 177.



