

Lehrbuch

Deutschen Staatsrechts.

Dr. Arthur von Kirchensheim,
ao. Professor an der Universität Heidelberg.

Stuttgart.
Verlag von Ferdinand Enke.
1887.

Vorbemerkung.

Trotz unserer bedeutenden Rechtsliteratur mangeln dem immer mehr nach gleichmäßiger Ausbildung strebenden Juristen der Gegenwart kurzgefaßte, aber durchaus auf der Höhe der Wissenschaft stehende Lehrbücher des öffentlichen Rechts.

Diesem längst empfundenen Bedürfnisse will die Handbibliothek des öffentlichen Rechts durch knapp gehaltene Lehrbücher genügen. Schon nach ihrem Umfange stellen sich dieselben nicht als umfassende Handbücher mit erschöpfender Quellen- und Materialangabe dar, wohl aber werden sie

in klarer übersichtlicher Darstellung vollständige Bearbeitungen der einzelnen Disziplinen insofern bringen, als kein wesentlicher Punkt des Systems unberücksichtigt gelassen und für Erfassung von mehr ins Einzelne gehende Fragen durch kurze Hinweise der Weg gezeigt ist.

Jeder Band ist durchaus selbständig und in sich abgeschlossen.

Die Handbibliothek des öffentlichen Rechts als Ganzes aber wird einen getreuen Grundriß jenes gewaltigen Lehrgebäudes geben, das zu kennen die Pflicht, oder das bisher nicht befriedigte Streben der meisten Juristen ist. Sie will dem Studierenden einen brauchbaren Leitfaden, dem geschulten Juristen einen wertvollen Führer bieten; ihre kurzen Lehrbücher wollen den deutschen Rechtsbegriffen innerlich einführen in das sich immer mehr verzweigende öffentliche Recht, das Bedürfnis der Vertiefung wachrufen, die Liebe zum Studium der Disziplinen des öffentlichen Rechts erwecken und so — auf den Hochschulen wie in der Praxis — zur Förderung des Verständnisses des öffentlichen Rechts beitragen.

Möge die Handbibliothek des öffentlichen Rechts jeden Lesenden und Lernenden mit jenem Leben und Lehre gleich durchdringenden wissenschaftlichen Geiste erfüllen, welcher Zielpunkt der Mitarbeiter und des Herausgebers, welcher Kern aller wahren Jurisprudenz ist.

Zunächst sind folgende Bände erschienen oder in Vorbereitung:

- Band I: Staatsrecht** (M. v. Kirchheim, erschienen 1887).
" **II: Verwaltungsrecht** (R. Fehr. v. Stengel, erschienen 1886).
" **III: Kirchenrecht** (Ph. Zorn, erscheint 1887).
" **IV: Völkerrecht** (F. v. Holkenborff, erscheint 1888).

von Kirchheim.

Die Bände werden im Umfang von 25 bis 30 Druckbogen und zu einem durchschnittlichen Preise von 7 bis 9 Mark für den broschurten Band ausgegeben. Der Preis für elegant in Leinwand gebundene Exemplare, von welchen die Verlagshandlung jeberzeit ein Lager hält, erhöht sich um eine Mark.

Die Verlagshandlung.

Alle Rechte vorbehalten.

Druck von Gebrüder Neuber in Stuttgart.

Inhaltsverzeichnis.

Einleitung.

	Seite
§ 1. Begriff des Staatsrechts	1
I. Öffentliches Recht (Staats- und Verwaltungsrecht). II. Staatsrecht (allgemeines und besonderes Staatsrecht). III. Deutsches Staatsrecht.	
§ 2. Die Staatswissenschaften	4
I. II. Staatswissenschaften. III. Hilfswissenschaften. IV. Gesellschaftswissenschaft. V. Kameralwissenschaft.	
§ 3. Plan des Lehrbuchs	7

Erstes Kapitel.

Allgemeine Vorbegriffe.

§ 4. Begriff des Staates	6
I. Aufsuchen der Begriffsbestimmung. II. Der Staatsorganismus. III. Die Staatszwecke (Politische Teleologie).	
§ 5. Die Staatsgewalt	11
I. Entstehung und Rechtsgrund der Staatsgewalt. II. Die Souveränität. III. Theilung der Gewalten. [Begriff des „Rechtsstaates“.]	
§ 6. Die Verschiedenheit der Staaten	15
I. Die Staatsformen. II. Einheits- und Zusammengesetzte Staaten. III. Staatenbund und Bundesstaat.	

Zweites Kapitel.

Geschichtliche Einführung.

§ 7. Einleitung. Entwicklung der deutschen Staatsidee	19
Hauptdaten der deutschen Staatsgeschichte	23

1. Abschnitt.

Zersplitterung und Zerfall (843—1848).

	Seite
§ 8. Das alte Deutsche Reich im allgemeinen	24
I. Perioden der Entwicklung. II. Rechtliche Natur des h. röm. Reichs deutscher Nation. III. Das Reichsgebiet. IV. Quellen des Reichsrechts.	
§ 9. Verfassung und Verwaltung des alten Reiches	27
I. Der Kaiser (römischer König; Reichsadvokat). II. Die Reichskämter. III. Der Reichstag. IV. Die Reichsverwaltung.	
§ 10. Untergang des Reiches	35
I. Die hinziehende Reichsverfassung im 18. Jahrhundert. II. Die französische Revolution und der Innere Bruch. III. Reichsdeputationshauptschluß und Auflösung des Reiches.	
§ 11. Vierzig Jahre Staatenbund (1806—48)	39
I. Rheinbund. II. Gründung des Deutschen Bundes. III. Verfassung des Bundes. IV. Die Unfähigkeit des Bundes.	

2. Abschnitt.

Entwicklung der Landeshoheit.

§ 12. Entwicklung der Landeshoheit im allgemeinen	45
I. Entstehung der Landeshoheit. II. Rechtliche Natur derselben. III. Weitere Ausbildung und Vervollendung der Territorialstaaten. (Zusatz: Entwicklung des Großherzogtums Baden S. 49.)	
§ 13. Entwicklung der Landeshoheit in Preußen	49
I. Bildung des Territorialbestandes. II. Innere Entwicklung.	

3. Abschnitt.

Entwicklung der deutschen Einheitsbewegung.

§ 14. Vorgeschichte des Einheitsstrebens	58
I. Der Einheits Traum. II. Einigungsversuche früherer Zeiten.	
§ 15. Das Deutsche Reich vom Jahre 1848	55
I. Gesteigertes Einheitsstreben. Vorparlament. II. Die deutsche Nationalversammlung. III. Ablehnung der Kaiserwürde. Kumparlament.	
§ 16. Das Interim 1849—51	60
I. Dreikönigsverfassung. Erfurter Parlament. II. Münchener Entwurf. III. Aufrichtung des Bundestages (Auerstädtsche Frage). Punctation von Olmütz (29. Nov. 1850). IV. Dresdener Konferenzen.	

	Seite
§ 17. Vorbereitung der staatlichen Neugestaltung Deutschlands (1851 bis 1866)	63
I. Bundestagsgehandter Otto v. Bismarck. Die Diplomatie im Bundestage. II. Erneutes Einheitsstreben. III. Nochmals Einheitspläne der Regierungen (1. Sächsisches Projekt und Würzburger Vorschläge 1862. 2. Fürstentag 1863 (Schleswig-Holsteinische Frage, S. 66). 3. Preussisches Projekt vom 9. April 1860).	
§ 18. Die Krise 1866. Norddeutscher Bund	67
I. Der 14. Juni 1866. Auflösung des Bundes. Deutsch-österreichischer Krieg und Prager Friede. II. 1) Verträge mit den norddeutschen Staaten. 2) Beratungen der Regierungen. 3) Der verfassungsberatende Reichstag. 4) Die Annahme der Verfassung des Norddeutschen Bundes.	
§ 19. 1867—1870. Der Zollverein	70
I. Die Wehrgemeinschaft (Schutz- und Truhbündnisse). II. Die Wirtschaftsgemeinschaft. Der Zollverein 1833—1865. III. Erweiterung des Zollvereins. Deutsches Zollparlament.	
§ 20. Abschluß der Einheitsbewegung (1870)	75
Der Krieg mit Frankreich. Die Novemberverträge. Die Kaiserkrone (18. Januar 1871).	

4. Abschnitt.

Entwicklung der konstitutionellen Ideen. 78

§ 21. Vorgeschichte der sog. konstitutionellen Ideen	
I. Grundgedanken. Die Volkvertretung. II. Der Gedanke der Vertretung im Mittelalter (Landstände). III. Die englische Verfassung. IV. Montesquieus Darstellung. V. Konstitutionelle Theorien.	
§ 22. Der Konstitutionalismus im 19. Jahrhundert	84
Drei Perioden: bis 1820; 1820—30; seit 1830 (Hannover).	
§ 23. Die preussische Verfassung	87
I. Entstehungsgeschichte. II. Gedankengang. (Konfliktzeit S. 90.)	

5. Abschnitt (Anhang).

Entwicklung der Wissenschaft des Staatsrechts.

§ 24. Literaturgeschichte	91
Litteratur der Gegenwart	96

Erstes Buch.

Die Grundlagen des öffentlichen Rechts.

Erstes Kapitel.

Die Quellen des Staatsrechts.

	Seite
§ 25. Die besonderen staatsrechtlichen Quellen	98
I. Gewohnheitsrecht und Gesetz. II. Die Verfassung. III. Verträge. IV. Instruktionen u. Autonomie. V. Hausgesetze.	
§ 26. Gesetz und Verordnung	102
I. Begriff des Gesetzes (Num. 6. 103. Materieeller und formeller Gesetzesbegriff). II. Begriff der Verordnung. III. Polizeiverordnungen. IV. Das Kolonialgesetz (Notverordnung). — Zusatz: Gesetzgebung in den freien Städten.	
§ 27. Die Reichsgesetze	108
I. Verhältnis von Reichs- und Landesrecht. II. Die Arten der Reichsgesetze. III. Reichsverordnungen. IV. Die Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen.	
§ 28. Entstehung der Gesetze	112
I. Sanction und Publikation. II. Die Entstehung der Reichsgesetze. III. Die Aufhebung der Gesetze.	
§ 29. Auslegung der Gesetze	116
I. Die Auslegungsmittel, insbesondere die Kammerverhandlungen. II. Die Prüfungsbefugnis der Reichsgültigkeit von Gesetzen im allgemeinen. III. Prüfung der Reichsgesetze. IV. Prüfung der Landesgesetze. V. Prüfung des Verhältnisses von Reichs- und Landesrecht. VI. Prüfung der Polizeiverordnungen.	

Zweites Kapitel.

Herrschaftsbereich der Staatsgewalt.

§ 30. A. Die Lehre vom Staatsgebiet	122
I. Begriff des Gebiets. II. Inhalt der Gebietshoheit. III. Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit (Kondominale; der Boden[er]). IV. Die Grenzen. V. Das Reichsgebiet.	
§ 31. Die deutschen Kolonien	129
I. Geschichte. II. Begriff von Kolonien und Schutzgebieten. III. Entstehung von Kolonien. IV. Die Rechtsverhältnisse in den Schutzgebieten. V. Organisation der Kolonien.	
§ 32. B. Die Staatsangehörigkeit	135
I. Begriff der Staatsangehörigkeit. II. Fremde und Fremden. III. Staatsangehörige und Staatsbürger. IV. Staats- und Reichsangehörigkeit. V. Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit (mehrfache Staatsangehörigkeit, Bancroftverträge).	

Drittes Kapitel.

Die Rechtsstellung der Unterthanen im Verhältnis zur Staatsgewalt.

	Seite
§ 33. Einleitung. Die subjektiven öffentlichen Rechte im allgemeinen	140
Vgl. Handbibliothek II S. 31—47.	
A. Die Unterthanen im allgemeinen.	
§ 34. Die öffentlichen Pflichten	144
I. Allgemeine Pflichten (Treue und Gehorsam; Lehre vom Widerstande).	
II. Besondere Pflichten (persönliche, sachliche).	
§ 35. Die Grundrechte (1. individuelle Freiheitsrechte)	149
I. Anspruch auf Schutz. II. Körperliche Unversehrtheit. III. Schutz gegen Freiheitsentziehungen (Haftrecht, Verhaftungsgeheimnis). IV. Freiheit des Handels (a. Freizügigkeit, Verheirathungsfreiheit, Gewerbefreiheit. b. Geisteshfreiheit: Pressfreiheit, Bekenntnisfreiheit).	
§ 36. Die Grundrechte (2. politische Freiheitsrechte)	158
I. Gleichheit. [Zusatz: Rechtsstellung der Juden S. 100.] II. Petitionsrecht und andere formelle Rechte.	
§ 37. B. Rechtsunterschiede der Staatsangehörigen	162
I. Allgemeines über Ständegliederung. II. Der niedere Adel. III. Der hohe Adel. IV. Die deutschen Standesherrn. [Zusatz: Verzeichnis derselben.]	
§ 38. C. Vereinigungen der Staatsangehörigen	170
I. Allgemeines. II. Vereine. III. Versammlungen. IV. Korporationen. V. Korporationen des öffentlichen Rechts.	
§ 39. Die Religionsgesellschaften	173
I. Staat und Kirche. II. Religionsgesellschaft und anerkannte Kirche. III. Das Oberaufsichtsrecht. IV. Das Schutzrecht (ius advocatiae).	

Viertes Kapitel.

Der Schutz des öffentlichen Rechts.

§ 40. Verfassungsgarantien und Verwaltungsrechtspflegung	177
I. Das Reich als Rechtsschützer. II. Staatsgerichtshöfe. III. Verfassungsurkunden. IV. Verfassungsbeile. V. Schranken des Staatsnotrechts. VI. Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit. VII. Die Gewährung verfassungsmäßiger Verwaltung (Verwaltungsgerichtshöfe).	

Zweites Buch.

Die Organisation des Staates (Verfassungsrecht).

1. Abschnitt.

Die Organe in den Einzelstaaten.

Erstes Kapitel.

Der Monarch.

	Seite
§ 41. Die Rechtsstellung des Monarchen	184
I. Allgemeines. II. Unverantwortlichkeit des Monarchen. III. Regierungs- und Ehrenrechte (Ehrenhoheit. Der Hofstaat).	
§ 42. Die Thronfolge	189
I. Rechtliche Natur der Thronfolge. II. Thronfolgerecht. III. Die Thronfolgeordnung. IV. Außerordentliche Thronfolge (Erbverbrüderungen).	
§ 43. Umfang und Antritt der „Staatsuccession“	195
I. Erledigung des Thrones und Eintritt der Thronfolge. II. Thronfolge und Privatnachschaft. III. Stellung des Thronfolgers zum Vorgänger. [Zusatz: Legitimität, hannov. Verfassungsstreit.]	
§ 44. Stellvertretung und Regentschaft	199
I. Regierungsstellvertretung im allgemeinen. II. Regentschaft (Reichsverwesung).	
§ 45. Vermögensrechte des Monarchen	202
I. Geschichte, insbesondere in Preußen. II. Zivilistische und Kammergut. III. Die deutschen Domänenverfassungen. IV. Andere Vermögensrechte des Monarchen und seiner Familie.	
§ 46. Ehe- und prozeßrechtliche Sonderrechte des Monarchen (Privatfürstenrecht)	207
I. Besondere Vorrechte des Monarchen (in Bezug auf Gerichtsstand, Eheschließung etc.). II. (Privat-)Fürstenrecht.	

Zweites Kapitel.

Die Beamten.

A. Staatsdienst und Staatsbeamtentum.

§ 47. Begriff und Begründung des Beamtenverhältnisses	209
Allgemeines. I. Geschichte. II. Die rechtliche Natur des Staatsdienstes. III. Arten der Beamten. IV. Die Anstellung im geltenden Rechte.	
§ 48. Pflichten der Beamten	216
I. Die Amtspflichten im allgemeinen. II. Disziplinarrecht.	
§ 49. Rechte der Beamten	221
I. Allgemeines. II. Vermögensrechte der Staatsdiener.	

	Seite
§ 50. Beendigung des Staatsdienstverhältnisses	225
I. Veretzung. II. Suspension. III. Die Stellung zur Disposition. IV. Die gänzliche Veretzung in den Ruhestand.	
§ 51. B. Der Amtsorganismus	228
I. Geschichte. II. Die Ministerien. III. Das Staatsministerium. IV. Der Staatsrat.	

Drittes Kapitel.

Die Selbstverwaltungskörper.

§ 52. Die Gemeinden	238
I. Allgemeines. II. Stellung der Selbstverwaltungskörper. III. Die Arten der Selbstverwaltungskörper.	

Viertes Kapitel.

Die Volksvertretung.

§ 53. Rechtliche Natur der Volksvertretung	242
I. Allgemeines. II. Volksvertretung und Volkswille. III. Verhältnis des Abgeordneten zur Wählerschaft. IV. Gegensatz des ständischen und Repräsentativsystems.	
§ 54. Zusammensetzung der Volksvertretung (insbesondere der ersten Kammer)	246
I. Das Zweikammersystem. II. Das Wesen der ersten Kammer und die Einheit der Kammern. III. Zusammensetzung der ersten Kammer. [Zu- satz: Die Stände in Mecklenburg.]	
§ 55. Die Bildung der zweiten Kammer	250
I. Allgemeines. II. Das aktive Wahlrecht. III. Das Wahlverfahren. IV. Das passive Wahlrecht und die Abgeordneteneigenschaft (Beamten- wählbarkeit).	
§ 56. Der Landtag als Ganzes	255
I. Die Sitzungsperioden des Landtages. II. Die politischen Rechte des Land- tages. III. Formelle und kollegiale Rechte des Landtages.	
§ 57. Der Geschäftsgang der Volksvertretung	260
I. Die Geschäftsordnung. Berufung und Eröffnung. II. Konstituierung. III. Wahlprüfungen. Bildung der Abteilungen. IV. Beratung und Abstimmung. V. Anwesenheit der Regierungskommissare. VI. Ord- nungsbestimmungen.	
§ 58. Rechtsstellung der einzelnen Landtagsmitglieder	264
I. Allgemeines. II. Die Unverletzlichkeit. III. Befreiung von Gerichts- und Zeugungspflicht. IV. Redefreiheit.	

Inhang zum ersten Abschnitt des zweiten Buches.

		Seite
§ 59.	Verfassung der freien Städte	268
	1. Geschichte und Quellen. II. Der Senat oder Rat. III. Die Bürgerchaft. IV. Aufsichts- und Verwaltungsbehörden. V. Meinungsvorreschieden- heiten zwischen Senat und Bürgerchaft.	

2. Abschnitt.

Die Organisation des Deutschen Reiches.

Einleitung.

§ 60.	Das System der Verfassungsurkunde	278
-------	---	-----

Erstes Kapitel.

Das Wesen des neuen Reiches.

§ 61.	Die rechtliche Natur des Reiches	276
	1. Das Reich ein Bund? II. Oder ein Staat? III. Das Reich ein „Reich“. Eigenart des Reiches.	
§ 62.	Das Reich und die Einzelstaaten	280
	I. Träger der Staatsgewalt im Reich. II. Verteilung der staatlichen Auf- gaben. III. Die Rechte der Einzelstaaten (Note über den Hamburger Zollankschuß S. 283). IV. Die Unantastbarkeit der Sonderrechte der Einzelstaaten (Art. 78 ² R.V.).	
§ 63.	Die bayerischen Reservatrechte	285
	I. Kuhnärztliche. II. Militärrecht. III. Verlethenswesen. IV. Exemtionen von der Reichsgefehgebung. V. Stellung im Bundesrate.	
§ 64.	Das Reichsland Elfaß-Lothringen	286
	I. Geschichte. II. Gegemwärtige Organisation (1. Kaiser. 2. Statthalter. 3. Ministerium. 4. Staatrat. 5. Landesausschuß. 6. Verwaltungs- behörden). III. Rechtliche Natur des Reichslandes.	
§ 64a.	Die Kolonien des Reiches f. § 31	129

Zweites Kapitel.

Die Organe des Reiches.

§ 65.	Der Kaiser	293
	I. Stellung des Kaiserthums im allgemeinen. II. Kaiserliche Rechte. III. Re- gierungsrechte des Kaisers.	
§ 66.	Der Bundesrat	297
	I. Zusammensetzung. II. Zuständigkeit. III. Wesen des Bundesrats. IV. Die Bundesratsausschüsse. V. Die Geschäftsbordnung.	

	Seite
§ 67. Der Reichstag	305
I. Allgemeines. II. Wahlrecht und Wahlverfahren. III. Die Zuständigkeit und Thätigkeit des Reichstages. IV. Die Rechte der Reichstagsmitglieder. [Diätenverbot S. 309 N. 1.]	
Die Reichsbehörden.	
§ 68. Der Reichskanzler	310
I. Reichsbehörden und Reichskanzler im allgemeinen. II. Der Reichskanzler als Vorsitzender des Bundesrates. III. Der Vorstand der Reichsverwaltung. IV. Die Stellvertreter des Reichskanzlers.	
§ 69. Die übrigen Reichsbehörden und Reichsbeamten	314
I. Allgemeines. II. Die dem Reichskanzler untergeordneten Zentralstellen. III. Die selbstständigen Finanzbehörden. IV. Die richterlichen Reichsbehörden. V. Die Stellung der Reichsbeamten.	

Drittes Buch.

Die Funktionen des Staates (Regierungsrecht).

§ 70. Einleitung	319
I. Die Regierung im allgemeinen. II. Gesetzgebung und Verwaltung. III. Die Kompetenzgrenze und die Zuständigkeit des Reiches. IV. Die Aufsicht des Reiches.	

Erstes Kapitel.

Die Justiz.

§ 71. Justiz und Verwaltung	324
I. Geschichte. II. Unterschied der Justiz und Verwaltung. III. Der Kompetenzkonflikt. IV. Die Justizverwaltung. V. Die freiwillige Gerichtsbarkeit.	
§ 72. Die Gerichtsbarkeit	330
I. Staatlicher Charakter der Justiz. II. Unabhängigkeit der Gerichte. III. Die Ordnung der Gerichte. IV. Gerichtsherrliche Rechte der Krone.	
§ 73. Der Gerichtsdienst	335
I. Gerichtsdienst. II. Zeugnispflicht.	
§ 74. Landesjustiz und Reichsgewalt	338
I. Die Gerichtsherrlichkeit der Einzelstaaten. II. Die Einheit des Rechtsgebietes. III. Die eigene Reichsjustiz.	

Zweites Kapitel.

Das Heerwesen.

§ 75. Grundlagen	342
I. Einleitung. II. Das Wesen des Reichsheeres. III. Der Kaiser als Oberbefehlshaber. IV. Die Stellung der Landesherren. V. Kosten und Lasten des Heerwesens	

	Seite
§ 76. Verfassung und Verwaltung des Heeres	349
I. Gliederung des Heeres, Friedenspräsenzstärke (Septennat S. 351). II. Landwehr und Landsturm. III. Die Kriegsbildung. IV. Die Festungen. V. Militärverwaltung.	
§ 77. Der Militärdienst	358
I. Wehrpflicht, Militärpflicht, Dienstpflicht, Ersatzverpflicht. II. Der Ersatz. III. Freiwilliger Eintritt in das Heer. IV. Die Pflichten im Dienste. V. Sonderrechte der Militärpersonen. VI. Versorgungswesen.	
§ 78. Die Kriegsmarine	369
I. Entwicklung. II. Organisation. III. Die Kriegshäfen.	
§ 79. Die Militärlasten	372
I. Rechtliche Natur. II. Grundeigentumsbeschränkungen vor Festungen. III. Friedensleistungen. IV. Kriegleistungen.	

Drittes Kapitel.

Das Finanzwesen.

§ 80. Einleitung	381
I. Allgemeine Gesichtspunkte. II. Geschichtliche Entwicklung. III. Das Vermögen des Staates. IV. Der Begriff des Fiskus. V. Die Organisation der Finanzverwaltung.	
§ 81. Staatsausgaben, Staatseinnahmen, Staatsschulden	389
I. Die Staatsausgaben. II. Die privatwirtschaftlichen Einnahmen und Gebühren. III. Die Steuern. IV. Die Staatsschulden.	
§ 82. Der Staatshaushalt	396
I. Die Bedeutung des Etats und das Budgetrecht der Volksvertretung. II. Rechtliche Natur des sog. Staatsgeheim. III. Der Fall der Budgetlosigkeit. IV. Prüfungsrecht der Volksvertretung.	
§ 83. Die Reichsfinanzen	405
I. Die Finanzwirtschaft des Reiches. II. Der Reichsfiskus. III. Reichsvermögen und Reichsschulden. IV. Ausgaben und Einnahmen des Reiches. V. Die Beitragsbeiträge. VI. Das Budgetrecht im Reich.	

§ 84.	Viertes Kapitel.	418
-------	------------------	-----

Die äußere Verwaltung.

- I. Allgemeine Gesichtspunkte. II. Das Gesandtschaftsrecht. III. Das Konsularrecht. IV. Die Vertragsschließung des Reiches. V. Die Staatsverträge der Bundesglieder. VI. Das Recht des Krieges und Friedens.

§ 85.	Fünftes Kapitel.	435—438
-------	------------------	---------

Die innere Verwaltung.

- I. Begriff und Entwicklung der inneren Verwaltung und Polizei. II. Gegenwärtiger Umfang der inneren Verwaltung. III. Staatsverwaltung und Reichsverwaltung.

Paragraphenregister zur Reichsverfassung	439
--	-----

Abkürzungen.

A. E. = Allerhöchster Erlaß.
 A. M. = Anderer Meinung.
 A. L. R. = preuß. Allg. Land-Recht.
 Ann. = Anmerkung.
 Annalen = Hirths Annalen 1c. (vgl. S. 97).
 Art. = Artikel.
 Bd. = Band.
 B. M. = Bundesakte.
 Bef. = Bekanntmachung.
 Best. = Bestimmung.
 Beschf. d. B. R. = Bundesratsbeschluß.
 C. M. f. R. M. = Centralbl. für Rechts-
 wissenschaft.
 Decl. = Deklaration.
 Ed. = Edikt.
 E. G. = Einführungsgeſetz.
 E. d. Rg. = Entscheidungen d. Reichs-
 gericht. (Leipzig, Zeit.)
 G. = Geſetz.
 G. Bl. = Geſetzblatt.
 G. S. = Geſetzſammlung.
 G. V. = Gerichtsverfaſſung.
 Gew. O. = Gewerbeordnung.
 Grünhut = Zeitschrift für Privat-
 u. öff. Recht (Wien).
 Hahn = Hahn, Fürst Bismarck 1c.
 (vgl. S. 97).

H. G. B. = Handelsgesetzbuch.
 Hdbbl. = Handbibliothek.
 Jahrbuch = Holtendorff (Schmolzer)
 Jahrbuch.
 J. M. M. = preuß. Justiz-Ministerial-
 Blatt.
 J. P. O. = Instrumentum Pacis Os-
 nabrugensis.
 J. R. M. = Jüngster Reichsabschied.
 Kab. O. = Kabinettsordre.
 Kirchenheim = Einführung in das
 Verwaltungsrecht nebst Grund-
 riß (1885).
 K. O. = Konkursordnung.
 Konv. = Konvention.
 Konf. V. = Konsularvertrag.
 Kr. O. = Kreisordnung.
 L. B. G. = Landesverwaltungsgeſetz.
 Laband = L., Staats-R. Bd. I, II,
 III, 1. 2.
 Marquardsen = Handbuch des öffentl.
 Rechts.
 G. Meyer = Lehrb. d. Verwaltungs-
 rechts I (1884), II (1885).
 M. Str. G. B. = Militärstrafgesetzbuch.
 M. Bl. = Ministerial-Blatt.
 N. = Note.
 Nov. = Novelle.
 Nr. = Nummer.

D.V.G. = Erl. d. preuß. Oberverwaltungsgerichts. Bd. . . .

Pol.Str.G.B. = Polizeistrafgesetzbuch.

R.A.D. = Rechtsanwaltsordnung.

R.B.G. = Reichsbeamtengeſetz.

R.G. = Reichsgeſetz.

Rg. = Reichsgericht.

R.Anz. = Reichsanzeiger.

R. d. R. = Rechtsprechung des Reichsgerichts (München, Osenbourg).

R.V. = Reichsverfassung.

R.L. = Rechtslexikon v. Holtendorff.

R.D.F.Schl. = Reichsdeputationshauptſchluß.

R.Str.G.B. = Reichsstrafgesetzbuch.

R.L. = Reichstag.

Revue = Revue d. droit international.

Rönne = Rönne, preuß. Staats-R. 4. Aufl.

Sarwey = Allgemeines Verwaltungsrecht in Marquardsen I.

St.Arch. = Staatsarchiv (Regidi).

Str.Pr.O. = Strafprozeßordnung.

Stoert = Handbuch d. Verfassungen.

St.W.B. = Staatswörterbuch (Wuntſchli).

St.W.B. = große Ausgabe.

H. St.W.B. = H. Ausg. in 3 Bdn.

Schönberg = Handb. d. polit. Dekonomie. 2. Aufl.

Schulze = H. Sch., preuß. Staatsrecht.

Stengel = Organisation d. preuß. Verwaltung.

f. = ſiehe.

S. = Seite.

St.Ver. = Stenographiſcher Bericht.

Tüb. Zeitschr. = Zeitschr. f. Staatswissenschaft.

V. (V.D.) = Verordnung.

Vf. = Verfügung.

V.U. = Verſ.-Urkunde.

Vertr. = Vertrag.

Z.P.O. = Zivilprozeßordnung.

Zorn = Zorn, Staatsrecht d. Deutschen Reiches I. II.

Zust.G. = Zuständigkeitsgeſetz.

Einleitung.

§ 1.

Begriff des Staatsrechts.¹

I. Die Aufgabe vorliegenden Werkes ist die Lehre des Staatsrechts. Gegenstand des Staatsrechts ist der Staat, d. h. jenes Gemeinwesen, welches die höchste Organisation des Volkes zur einheitlichen handlungsfähigen Persönlichkeit darstellt.² Mit dem Staate beschäftigen sich die Staatswissenschaften, als deren Teil somit auch das Staatsrecht angesehen werden kann: als juristische Staatswissenschaft ist aber das Staatsrecht zugleich ein Zweig der Rechtswissenschaft. Wenn wir den Umfang der sogen. Staatswissenschaften im § 2 beschreiben werden, handelt es sich hier zunächst darum, die Stellung des Staatsrechts und des „öffentlichen Rechts“, welchem diese Handbibliothek gewidmet ist, im Gebiete der Rechtswissenschaft näher zu bezeichnen.

Das Staatsrecht kann als die Grundlehre im Rechtssystem insofern betrachtet werden, als alles Recht im Innern des Staates die Staatsgewalt und deren Wirksamkeit voraussetzt. Daß beim Studium

¹ H. Schulze, Einleitung in das deutsche St.R. (1865) S. 1; Hegel's Zeitschrift f. Staatsrecht I S. 417 bis 452; Mohl, Enzyklopädie der Staatswissenschaften (1872) S. 170, 377; Merkel, Jurist. Enzyklopädie

(1885) § 94—98, § 191—199; Vierling, Kritik d. juristischen Grundbegriffe II S. 149 ff.; Rönne § 1 R. 1.

² Nähere Begriffsbestimmung des Staates vgl. § 4.

das Privatrecht den Vortritt hat, erklärt sich aus verschiedenen Umständen: das Ziehen juristischer Schlüsse ist auf zivilistischem Gebiete freier von fremden Einflüssen; das Privatrecht, insbesondere das römische, bietet der Denkfraft ein gutes Übungsfeld; in der Praxis nimmt die Anwendung des Privatrechts die erste Stelle ein; — überdies setzt die Erkenntnis des Staatsrechts die einfachen privatrechtlichen Begriffe voraus und verlangt ein höheres historisches und politisches Verständnis und eine tiefere Erfassung der Verhältnisse des Gemeinlebens.

Alles Recht ist öffentliches oder privates, wie schon die Römer erkannten.¹ Dieses regelt die Verhältnisse der Einzelpersonen als solcher und unter sich, jenes die Verhältnisse der Gesamtheit, die Beziehungen dieser zum Einzelnen und die sich daraus ergebenden Beziehungen der Einzelnen untereinander. Dieser so häufig aufgestellte Gegensatz ist jedoch kein absoluter. Auch bei der Ordnung der Privatrechtsverhältnisse erscheinen überall neben den Interessen der unmittelbar betroffenen Einzelnen zugleich, mehr oder minder, die öffentlichen Interessen passiv beteiligt. So ergibt sich einmal das Schwanken der Grenze zwischen öffentlichem und privatem Rechte nach Volk und Zeit — was heute Privatrecht war, wird morgen in das Gebiet des öffentlichen gedrängt (Versicherungswesen) —, ferner der gemischte Charakter mancher Teile des Rechts: in den meisten Rechtsgebieten (z. B. im Familien-, Gesinde-, Vertragsrecht) erscheinen Bestimmungen, welche aus dem Interesse der Gesamtheit an gedeihlicher Ordnung der Privatverhältnisse folgen.

Stellte man das öffentliche Recht als Lehrgegenstand dem privaten gegenüber, so faßte man darunter früher alles, was nicht Zivilrecht war, d. h. auch das Straf- und Prozeßrecht.² Heute faßt man im engeren Sinne als öffentliches Recht nur das Staats-, Kirchen- und Völkerrecht, im engsten Sinne sogar nur das Staatsrecht, sei es aus-, sei es einschließlicb des Verwaltungsrechts. Das Staatsrecht ist infolge der mannigfach verwickelten Einrichtungen der Gegenwart und der immer mehr fortschreitenden Arbeitsteilung der Fach-

¹ § 4 Inst. I, 1; fr. 1 § 2 Dig. I, 1 [anders fr. 38 Dig. II, 14].

² Wann und wie das Staats-

recht sich erst als Wissenschaft entwickelt, darüber vgl. § 24.

männer zu einer selbständigen Disziplin geworden, aus welcher neuerdings als jüngster Zweig am tausendjährigen Stamme der Rechtswissenschaft das Verwaltungsrecht herauswächst.¹

II. Der vorliegende Leitfaden lehrt Staatsrecht, d. h. den Begriff der Rechtsnormen, welche die Verfassung des Staates und die Regierung des Staates im allgemeinen feststellen und welche die Rechtsverhältnisse zwischen Staat und Staatsgenossen regeln. Das Staatsrecht ist entweder allgemeines oder besonderes. Letzteres setzt einen bestimmten Staat voraus und ist ein Teil des positiven Rechtes dieses Staates. Das allgemeine Staatsrecht dagegen sieht von dem einzelnen Staate ab und geht über dessen Betrachtung hinaus. Es behandelt nicht den preussischen, italienischen Staat, sondern den Staat als Begriff und als universalgeschichtliche Erscheinung. Es zeigt nicht, was zur Zeit da und dort wirklich Recht ist, sondern erfasst Grund, Wesen und Zweck des Staates als solchen. Greift es auf positives Recht zurück, so ist das nicht Zweck, sondern Mittel der Darstellung. Das *ius publicum universale* ist wohl auch als Philosophie des Staatsrechts bezeichnet worden. Spricht man in solchem Sinne von philosophischem oder natürlichem Staatsrecht, so darf man dabei nicht denken, dies sei ein Erzeugnis idealer Spekulation. Auch die Philosophie hat sich im Laufe der Zeiten gewandelt; die Geisteswissenschaften haben von den exakten gelernt; das allgemeine Staatsrecht der Gegenwart fügt zur logischen Schlussfolgerung und historischen Erkenntnis die vergleichende Forschung. Man sieht daraus, daß „allgemeines Staatsrecht“ nur Wissenschaft ist, während „besonderes Staatsrecht“ sowohl Wissenschaft wie positives Recht bedeutet. Jenes hat keine, auch nicht subsidiäre Geltung; es kann aber Einfluß auf die Weiterbildung des positiven Rechtes üben. Derselbe ist allerdings häufig überschätzt worden: die wesentliche Bedeutung des allgemeinen Staatsrechts ist eine theoretische.

III. Wir behandeln einen Teil des besonderen Staatsrechts, nämlich das deutsche Staatsrecht. Während für die meisten anderen Völker das Objekt der staatsrechtlichen Betrachtung ein ein-

¹ Ueber die Ausscheidung des Verwaltungsrechts vom Verfassungsrechte, und über den Gebrauch des Wortes Staatsrecht teils nur für letzteres, teils im weiteren Sinne vgl. besonders Hbbl. II S. 17.

heitliches, teilt sich dasselbe für uns in verschiedene Gruppen. Zunächst hat es in Deutschland seit Jahrhunderten fast durchweg zwei Arten von Staatswesen gegeben, den Gesamtstaat und den Einzelstaat. So ergeben sich auch heute zwei Gruppen Staatsrecht, wie zu Zeiten des Deutschen Bundes: Staatsrecht des Deutschen Reiches und Staatsrecht der Einzelstaaten. Für beide Gebiete ist die Methode eine erheblich verschiedene. Für das Reich liegen einheitliche materielle Normen vor, und die Darstellung bietet von diesem Standpunkte aus keine Schwierigkeiten. Das Einzelstaatsrecht aber zerfällt in *ius publicum commune* und *particulare*, allgemeines oder gemeines und partikuläres Einzelstaatsrecht. Dieser Gegensatz ist kein dem Staatsrecht eigentümlicher, sondern begegnet uns auch in anderen Rechtsgebieten, besonders im Privatrecht. Als „gemeines“ Landesstaatsrecht faßt man gewöhnlich nur das, was auf der Einheit der Rechtsquelle oder der gemeinsamen rechtlichen Natur einer Institution beruht; als „allgemeines“ Landesstaatsrecht daneben, was ebenfalls in einer Mehrheit, vielleicht in allen Staaten gilt, aber auf partikulären Quellen beruht. Diese doktrinaire Scheidung ist heute wertlos geworden: jede wissenschaftliche Darstellung des Einzelstaatsrechts stellt das *jus commune* in doppeltem Sinne — als „gemeines“ und „allgemeines“ — dar; dazu tritt das *ius particulare*¹ (früher auch *speciale* genannt).

§ 2.

Die Staatswissenschaften.²

I. Der Gegenstand der Staatswissenschaften ist der Staat als Ganzes oder in seinen einzelnen Beziehungen. Vieles steht indirekt in Beziehung zum Staate, und doch ist das Wissen davon nicht Staatswissenschaft; im engeren Sinne ist eine solche nur die Wissenschaft, welche sich grundsätzlich und ausschließlich auf den Staat beschränkt. So sind Rechtswissenschaft, Nationalökonomie nicht Staatswissenschaften, können aber in einzelnen Richtungen dazu werden.

¹ Gerber, Grundzüge d. St.R. § 5; Mohl, Literatur d. Staatswissenschaften II S. 236; vgl. auch die Lehrbücher d. deutschen Privatrechts.

² Mohl, Enzyklopädie d. Staatswissenschaften; Bluntschli, Staatslehre § 1 und Kl. St.W.B. III S. 654.

II. Vielfach hat man sich bemüht, eine logische Einteilung der Staatswissenschaften zu finden. Man hat dabei wohl auch den Gegensatz von Bestand und Bewegung des Staatslebens als Einteilungsgrund gewählt. Dieser Gegensatz tritt aber in allen einzelnen Lehren zu Tage und ist der der Erörterung einer *lex lata* im Verhältnis zur Erörterung der *lex ferenda*. Wir können etwa folgende Teile der Staatswissenschaften scheiden:

- a) die Wissenschaft von den allgemeinen Grundlagen, Entstehung, Begriff, Zweck der Staaten u. s. w., sowie von dem Rechte des Staates ohne Rücksicht auf den einzelnen Staat. Dies ist allgemeines Staatsrecht. Wenn man davon eine Staatslehre absondert, so bedeutet eine solche nur den allgemeinen Teil, jenes den besonderen Teil dieser grundlegenden Wissenschaft (vgl. § 1, II);
- b) das positive Staatsrecht, eventuell einschließlich des Kirchen- und Völkerrechts (vgl. § 1);
- c) die Verwaltungswissenschaft, Verwaltungslehre und Verwaltungsrecht, sowie die Finanzwissenschaft (die Staatswirtschaftslehre, nicht die Volkswirtschaftslehre als solche);
- d) endlich die „Politik“, deren Begriff als Wissenschaft sehr bestritten ist. Während Aristoteles jede Wissenschaft vom Staate darunter verstand und auch heute noch zuweilen das Wort „Politik“ zur Bezeichnung der allgemeinstaatsrechtlichen Lehren gebraucht wird, versteht man im täglichen Leben unter Politik die Staatspraxis, in der wissenschaftlichen Ausdrucksweise, die Lehre von der Staatspraxis oder enger „die Lehre vom richtigen Gebrauch und von den Wirkungen der außerhalb der Rechtspflege zur Erfüllung staatlicher Zwecke thatsächlich verfügbaren Mittel“.¹

III. Nicht Staatswissenschaften sind die Geschichte und die Statistik, obwohl sie durch Beschränkung auf den Staat dazu werden. Jene wird zur Staatsgeschichte, wenn sie das Werden der Verfassung eines Staates oder vergleichend mehrerer Staaten schildert, oder wenn sie ein einzelnes Institut des öffentlichen Rechtes, z. B. die Thronfolge,

¹ Holtendorff, Politik, 2. Aufl. (1879).

durch die Phasen seiner Entwicklung verfolgt.¹ — Die Statistik, welche man als die einzige subjektive Staatswissenschaft bezeichnen kann, da sie speziell vom Staate selbst getrieben wird, ist objektiv keine Staatswissenschaft. Mehr als sechzigmal definiert, ist sie von vielen noch nicht genügend gekannt und geschätzt. Das Richtige ist: sie ist bald nur Methode, bald Demographie, indem sie beschreibt und Mittel der Völker- und Staatskunde bietet, und sie nähert sich schließlich einer arithmosophischen Wissenschaft, sofern sie den ursächlichen Zusammenhang massenhaft beobachteter und zahlenmäßig dargestellter Erscheinungsreihen aufzuhellen versucht.²

IV. Nicht Staatswissenschaft ist die erst im letzten Jahrhundert zur Entwicklung gelangte Gesellschaftswissenschaft (Soziologie), eine Erfahrungswissenschaft, welche zu ihrem Gegenstande die Gesamtheit der Erscheinungen des sozialen Lebens hat. Sie ist eine mit Philosophie verbundene Naturwissenschaft der Gesellschaft, des „sozialen Körpers“, welche den Stoff der sozialwissenschaftlichen Fachdisziplinen einheitlich verknüpft, die Grundercheinungen des Völkerlebens als Ganzes zum Gegenstande nimmt, die Bestandteile und Lebensthätigkeiten der menschlichen Gesellschaft zergliedert und die Entwicklung derselben zu erforschen strebt.³

V. Nicht Staatswissenschaft sind die Kameralwissenschaften, obwohl im akademischen Leben die Ausdrücke jetzt gleichbedeutend gebraucht werden.⁴ Dies sind vielmehr technische Wissenschaften, welche jetzt zum Teil an technischen Hochschulen u. dgl. gelehrt werden (Forstwirtschaft, Technologie etc.). Weil die landesherrlichen Beamten der früheren Zeiten in diesen Fächern bewandert sein sollten, wurden an den Universitäten Lehrer dafür ernannt und ein Kameralstudium verlangt, wie das teilweise noch heute für die Vorbereitung zum Finanzfache erfordert wird.

¹ Mohl, Enzyklopädie S. 716 bis 731.

² Vgl. A. Wagner im St. W. V. X; Rümelin, Tübinger Zeitschr. 1863; Hausshofer, Lehrbuch d. Statistik, 3. Aufl. (1882); Meigen,

Lehrbuch (1886).

³ Schäffle, Bau u. Leben des sozialen Körpers. Bd. I—IV, 2. Aufl. (1881); Gumplovicz, Grundriß d. Soziologie (1885).

⁴ J. B. stud. jur. et cam.

§ 3.

Plan des Lehrbuches.¹

Der Gegenstand dieses Lehrbuches ist das deutsche Staatsrecht der Gegenwart. Zum wissenschaftlichen Verständnis desselben ist jedoch eine Kenntnis der allgemeinen, sowie geschichtlichen Grundlagen unerlässlich. Dieselbe eingehend zu gewähren, ist die Aufgabe besonderer Lehrzweige, des allgemeinen Staatsrechts und der Rechtsgeschichte. Es müssen jedoch auch in einem Lehrbuche des positiven Staatsrechts, freilich nur kurz, jene Grundlagen propädeutisch dargestellt werden.

Die **Einleitung** wird sonach 1) die Vorbegriffe des allgemeinen Staatsrechts und zwar nur die für das juristische Verständnis unbedingt notwendigen, mit Beiseitelassung der in das Gebiet der sogen. Staatslehre gehörigen Betrachtungen über Entstehung und Zweck des Staates, und 2) eine geschichtliche Einführung durch Entwicklung unseres staatlichen Rechtszustandes darbieten. Sodann wird die *systematische Darstellung* folgen können, in welcher den üblichen beiden Abschnitten (Verfassungs- und Regierungsrecht) ein grundlegender Teil vorausgeschickt wird. Wir werden in diesem

ersten Buche eine allgemeine Einleitung in das öffentliche Recht Deutschlands zu geben versuchen, welche in 4 Abschnitten die Grundlagen, die allgemeinen Lehren behandeln wird, d. h. es wird 1) die Lehre von den Rechtsquellen, den staatlichen Rechtsnormen und Rechtsätzen gegeben; 2) deren Geltungsgebiet erörtert, und festgestellt, wer und was der staatlichen Herrschaft unterworfen sei; 3) werden die Rechtsverhältnisse der Unterthanen, die rechtliche Stellung der dem Staate unterworfenen Personen klargestellt; 4) abschließend — wie im allgemeinen Teil der Pandekten — der Rechtsschutz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts im allgemeinen behandelt. Das

zweite Buch (Verfassungsrecht) wird die Gliederung des Staatsorganismus, die Organe des Staates (Herrscher, Beamte,

¹ Schulze, Einleitung S. 102 ff.; v. Schulze I S. 17.

Vollvertretung 2c.) und zwar I. die der Einzelstaaten, II. die des Reiches zur Darstellung bringen. Sachlich gebührt zwar dem Reichsstaatsrecht der erste Platz, methodisch aber ist es richtiger, das Landesstaatsrecht als das ausgebildeter und ursprünglicher voranzustellen.

Wird hier getrennt und selbständig klargelegt, wer die Herrschaftsrechte des Staates bezw. des Reiches ausübt, so werden im

dritten Buche (Regierungsrecht) die Funktionen der staatlichen Organe, die Handlungen, in denen sich die Staatsherrschaft äußert, die materiellen Staatsthätigkeiten angegeben. Hier empfiehlt es sich, für eine kurze Uebersicht den innigen Zusammenhang und die fortwährenden — im täglichen Leben schon untrennbaren — Beziehungen zwischen Reichs- und Landesstaatsrecht nicht durch eine gesonderte Behandlung zu zerreißen, sondern in einer zusammenfassenden Darstellung einheitlich zur Anschauung zu bringen.

Ueber die Methode der Behandlung vgl. § 24.

Erstes Kapitel.

Allgemeine Vorbegriffe.

§ 4.

Begriff des Staates.¹

I. Der Begriff des Staates.

Obwohl wir alle im Staate leben und ein dunkles Gefühl haben oder zu haben glauben, was der Staat sei, gehen doch die Ansichten, sowie es sich um eine feste Begriffsbestimmung handelt, weit auseinander. Eine Begriffsbestimmung also wollen wir geben, d. h. wir wollen sagen, was ist der Staat? Diese Frage ist oft vermischt mit der, was soll der Staat sein? Dort handelt es sich um den Staatsbegriff, hier um die Staatsidee. Die letztere bezeichnet das Ideal des Staates, wie es dem einzelnen Philosophen und Staatsmann vorschwebt; sie ist keine ewige, sondern sie entwickelt

¹ H. Schulze, Einleitung in | Bluntschli, Staatslehre, 5. Aufl.
das deutsche St.R. S. 116 u. ff.; | (1875) S. 14 ff.

sich, gestaltet sich um nach Volk und Zeit; eine andere Staatsidee hat der Nordamerikaner wie der Orientale, eine andere Ludwig XIV. und Bismarck, eine andere Staatsidee verwirklichten das römische Weltreich und die griechischen Stadtstaaten. Aber der Staatsbegriff bestimmt Wesen und Natur wirklicher Staaten, er wird durch logische Entwicklung an der Hand geschichtlicher Untersuchung gefunden, er ist, möchte man sagen, eine Abstraktion und läßt sich dialektisch feststellen. Wir wollen also nicht in eine Kritik der Definitionen eintreten, welche von der aristotelischen an (*γενών και καμῶν κοινωνία ζωῆς τελείως και αὐτότερος*) bis zur Kantischen „Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen“ oder bis zu nationalökonomischen „höchsten Form der Zwangsgemeinwirtschaft“ von einer Seite alle in ihrer Art etwas Wichtiges enthalten. Vielmehr wollen wir versuchen, den Begriff aufzufinden. Lassen wir die Bilder aller der Gemeinschaften, welche wir in Geschichte und Gegenwart als Staaten bezeichnen, an uns vorüberziehen, so treten uns folgende Merkmale entgegen: Jedenfalls 1) eine Menge von Menschen, bei welcher die Zahl an und für sich unerheblich ist; 2) ein Land, eine dauernde Beziehung zum Boden; wandernde Völker können eine staatenähnliche Organisation haben, aber wir nennen sie nicht Staaten; 3) Willens- und Machteinheit. Nur wo das Viele zur Einheit wird, sprechen wir von Staat. Aus dieser Einheit ergibt sich der Gegensatz von Obrigkeit und Unterthan, der in jedem Staate zu finden. Wir fühlen es, daß der Staat etwas über uns ist. Regierende und Regierte können dieselben Personen sein: die Athener als Volksgemeinde waren ersteres, als Einzelne waren sie Regierte. Die bisher festgestellten Merkmale, eine seßhafte Menschenmenge unter höchster Gewalt, genügen noch nicht. Hinzutreten muß noch 4) ein sittlich vernünftiger Zweck; welches dieser Zweck im einzelnen sei, werden wir sogleich sehen.

II. Der Staatsorganismus.

Danach ist der Staat die Organisation eines seßhaften Volkes zu einem willens- und handlungsfähigen Gemeinwesen mit sittlich vernünftigen Gemeinziwecken. Man spricht danach wohl von „Organismus“ oder „Persönlichkeit“ des Staates. Die Polemik gegen

die Anwendung dieser sinnbildlichen Ausdrücke ist kaum gerechtfertigt und zum Teil wohl nur durch Uebertreibungen jener Gleichnisse veranlaßt (wenn man z. B. die einzelnen Glieder verglich, vielleicht den Daumen mit dem Finanz- und die ganze Faust mit dem Kriegsministerium u. s. w.).¹ Wenn wir den Staat Organismus nennen, so ist dies ein Gleichnis, das freilich hinkt, es ist ein Bild, aber jedenfalls die „relativ beste aller bildlichen Bezeichnungen“.² Der Staat ist Organismus, nicht bloß Maschine; aber dieser Organismus ist eben nicht Erscheinung des organischen, sondern des höheren sozialen Lebens: hier ist sittlicher Organismus, kollektives Vernunft-handeln. Daß der Staat als „Persönlichkeit“ bezeichnet wird, ist ebenfalls in bildlichem Sinne nicht unrichtig. Wir sind sogar daran gewöhnt, dem Staate in streng juristischem Sinne Persönlichkeit beizulegen. Er ist privatrechtliche Persönlichkeit gegenüber anderen, mit Privatrechten ausgestatteten Subjekten als Fiskus; er ist völkerrechtliche Persönlichkeit mit zahlreichen Befugnissen und Organen in der Staatengesellschaft; er ist eine höhere Gesamtpersönlichkeit, welche Rechtswillen hat, Rechte erwerben und verlieren kann, eine Persönlichkeit, die Charakter und Individualität, Kraft und Willen hat, und deren Entwicklung nicht geleugnet werden kann. Wer über der Heimatsliebe den Begriff „Vaterlandsliebe“ kennt, kann diese hohe sittlich persönliche Natur des Staates nicht leugnen.

III. Die Staatszwecke.

Wir sagten, jeder Staat müsse einen sittlich vernünftigen, fügen wir hinzu, einen dauernden, erreichbaren Zweck haben. Welches ist nun dieser Zweck? Während die einen den Staat als Selbstzweck hinstellen, schreiben die anderen jedem Staate seine besonderen Zwecke zu, diesem Staate Eroberung, jenem Handel u. s. w. Die Wissenschaft aber bemüht sich, eine Zweckbestimmung nach den den thatsächlichen Erscheinungen zu Grunde liegenden Ideen zu geben. Man nennt diese Wissenschaft die politische Teleologie. So zahlreich die

¹ Ueber die merkwürdigen Parafelisirungen des Staates mit dem männlichen Organismus vergleiche Bluntschli, Psycholog. Studien über

Staat und Kirche (1845) u. Denkwürdiges (1884) Bd. I S. 323 ff.

² Schäffle, Bau und Leben Bd. IV S. 217 ff.

in ihr aufgestellten Zwecktheorien, so lassen sie sich doch etwa auf folgende Gruppen zurückführen: 1) Der Staat ist Zwangsanstalt, um das Recht zu verwirklichen, Juristenstaat oder in diesem (nicht mehr gebräuchlichen) Sinne Rechtsstaat. 2) Der Staat ist Verfassungsanstalt, Wohlfahrtsstaat (Glückseligkeitstheorie). 3) Der Staat bezweckt die Verwirklichung des Sittengesetzes, die Vervollkommenung. Die ersten beiden Theorien sind durchweg verworfen, während die letztere, als deren Abart die theokratische, insbesondere von Stahl¹ vertretene, erscheint, wenigstens als von einem großartigen ethischen Gedanken getragen anerkannt wird. Sie verkenne jedoch ebensosehr, sagte man, das Wesen und die Aufgaben des Staates, und man gelangte daher zu der Theorie der ergänzenden Gemeinschaft; der Staat habe einen Rechts- und Machtzweck, und einen Kultur- und Wohlfahrtszweck. Die Mannigfaltigkeit der Staatszwecke: der nationale Macht-, der individuelle Rechts- und der gesellschaftliche Kulturzweck muß aber zur Einheit werden. Man fand dieselbe in dem Gedanken der unmittelsbaren Entwicklung und Vollenbung der Volksanlage. Wie der einzelne Mensch sittlicher Vervollkommenung ahnungsvoll und oft aber nicht immer zielbewußt entgegenstrebe, habe der Staat die Aufgabe, die Volksnatur zu vervollkommen: eine staatliche Evolutionstheorie.²

§ 5.

Die Staatsgewalt.³

I. Die Staatsgewalt.

In der Begriffsbestimmung des Staates war enthalten: Volk, Gebiet, Zweck, Gewalt. Wir müssen nun zum allgemeinen Verständnis über den letzteren Begriff einige Bemerkungen hinzufügen, obgleich auch dies in das allgemeine Staatsrecht gehört. Nur dadurch, daß die Menge sich organisiert, daß eine Obrigkeit geschaffen wird, nur dadurch wird die seßhafte Masse, die wir als Volk be-

¹ Stahl, Philosophie des Rechts, 5. Aufl. (1878).

² Bluntschli, Staatslehre Buch V Kap. 4. Das Beste über den Staatszweck vgl. in Holtendorff's Politil

(1879) S. 193—333.

³ Bluntschli, Staatslehre, 5. Aufl. (1875) S. 298 ff., 561 ff.; S. Schulze, Einleitung S. 138 ff., 160 ff.

zeichneten, zum Staate. Wie das geschieht, das ist eine Frage, die sehr verschieden beantwortet ist. Naturgemäß fragt man sich, wie ist es gekommen, daß der Einzelne seine Freiheit beschränken ließ und anderen Macht über sich gab? Und da die Geschichte uns nicht die Entstehung des ersten Staates überliefert, so liebte es die philosophische Spekulation, sich den Zustand recht lebhaft auszumalen, in welchem die Menschen staatenlos lebten, ohne Ehe und ohne Eigentum, ohne Steuern und ohne Soldaten, ohne Standesunterschiede und ohne Beamte! Wie erfolgte aber der Uebergang aus diesem Zustand in den staatlichen? Dieser Uebergang erfolgte jedenfalls in der allerverschiedensten Weise; bald wird ein Staat von Grund aus neu geschaffen (Rom), bald erobert ein Volk ein Land, bald erfolgt die Neuschöpfung durch höhere Autorität (Rheinbundsstaaten), bald durch Vertrag (Gongostaat). Die Frage nach der Entstehung des Staates ist scharf zu trennen von der mit ihr häufig verwechselten nach dem Rechtsgrunde: jene ist historisch, diese philosophisch. Letztere Betrachtung hat es nur mit „dem Inwendigen von allem diesem“ (Hegel § 258) zu thun. Die Geschichte lehrt, wie der einzelne Staat entsteht, ob aus Furcht oder Zutrauen, aus patriarchalischen oder korporativen Verhältnissen, durch Uebermacht oder Vertrag: die Philosophie des Staatsrechtes aber soll uns lehren, auf welche Idee das Bestehen einer „staatlichen“ Gewalt über den Einzelnen juristisch, logisch, menschlich gegründet werden kann. Die Rechtfertigung des Staates ist wesentlich von zwei Standpunkten aus versucht worden; der eine, atomistische, sieht den Rechtsgrund lediglich in der Gewalt des Starken über den Schwachen, der Menge über den Einzelnen, während rationale oder Notwendigkeitstheorien göttliche Stiftung, Natur-, Vernunft- oder Geschichtsnotwendigkeit betonen. In der That ist der Staat an sich gerechtfertigt, wie andere Begriffe unserer Wissenschaft, so z. B. Strafe, Ehe, Eigentum: der Mensch ist ein ζῷον πολιτικόν, zum Staate geboren, durch seinen „organischen Staatstrieb“ den Staat hervorbringend.

II. Die Souveränität.

Die Staatsgewalt ist einmal der Inbegriff aller dem Staate zustehenden Herrschaftsrechte oder (im subjektiven Sinne) die höchste

Macht im Staate. Sie ist der Allgemeinwille, der über dem Einzelwillen zum Ausdruck gelangt, der Allgemeinwille, der in kleinen Partikelschen in jedem Vollstreckungsbeamten erscheint (vgl. z. B. § 113 R. Str. G. B. in dem Abschnitte Widerstand gegen die „Staatsgewalt“). In einem höheren, staats- und völkerrechtlichen Sinne nennen wir die Staatsgewalt „Souveränität“, den Träger der Staatsgewalt „Souverän“. Das Wort Souveränität,¹ aus *suprema potestas* entstanden, bezeichnet ursprünglich nichts weiter als die Abwesenheit irgend eines Abhängigkeitsverhältnisses. Der französische Schriftsteller J. J. Bodin (1576) wandte es auf staatliche Verhältnisse an, und man identifizierte bald „absolute Gewalt“ und „Souveränität“. Dieser Sprachgebrauch war offenbar aus den tatsächlichen Verhältnissen erklärlich, und es ist begreiflich, daß der übertriebenen Idee von der absoluten Gewalt des Fürsten die neue Uebertreibung von der Volkssouveränität gegenübergestellt wurde, welche als das Prinzip der französischen Revolution erscheint. Die Theorien, welche mit den Schlagworten „Volkssouveränität“ und „Fürstensouveränität“ bezeichnet und in verschiedenen Abarten vertreten werden, sind zwar erst weltbewegend jene durch Rousseau, diese durch A. v. Haller formuliert, aber schon Jahrhunderte zuvor von vielen Schriftstellern erörtert worden. Diese Theorien sind jedoch irreführend, indem sie beantworten wollen, worin das bestimmende Prinzip der Souveränität liegt und wem diese zusteht. Die Souveränität aber ist keine Macht außerhalb des Staates, sie ist die Staatsgewalt selbst; die Mißverständnisse liegen nun zum Teil darin, daß man das Wort Souveränität in verschiedenem Sinne gebrauchte, und zwar

1) schreibt man die „Souveränität“ dem Träger der Staatsgewalt zu, sei es einer Person oder Personenmehrheit, dem Demos, einer signoria, dem Fürsten. Es ist durchaus richtig und allgemein üblich, den König als „Souverän“ zu bezeichnen; aber es ist durchaus unrichtig, dabei an die Hallersche „Fürstensouveränität“ oder an eine schrankenlose Macht zu denken.

2) Auch eine Eigenschaft des Staates selbst — nicht nur die

¹ Bodin, *De la République* (1870); vgl. Bluntschli, *Geschichte d. St. R.* (1867) S. 17 ff.; Zacha-

riä, *St. R.* § 14 u. *St. R. St. B. B.* III S. 498.

Rechtsstellung einer Person — bezeichnet man als „Souveränität“. In diesem Sinne ist Souveränität Unabhängigkeit von einer anderen Gewalt (sowohl völker- wie staatsrechtlich), Unabhängigkeit von andern politischen Gemeinwesen, Unabhängigkeit, Selbständigkeit (*plenitudo potestatis*), — nicht Schrankenlosigkeit,¹ — gegenüber allen Personen und Gemeinwesen im Gebiete des Staates.

III. Teilung der Gewalten.

In dem Gesagten liegt, daß die Staatsgewalt die höchste Gewalt (*suprema potestas*) ist: sie ist zugleich als solche unverantwortlich im rechtlichen Sinne. Sie ist dauernd, wenn auch ihre Träger wechseln; sie ist aber nicht ewig, denn auch die Staaten haben ihre Lebensdauer. Sie ist einheitlich und unteilbar. Wie — ist es richtig, unter den Eigenschaften der Staatsgewalt die Unteilbarkeit auszuführen? Spricht man nicht immer von Teilung der Gewalten? In der That ist es ein wissenschaftliches Bedürfnis, die Staatsgewalt oder vielmehr ihre Funktionen einzuteilen, und man hat als Einteilungsgrund den inneren Gehalt der Staatsthätigkeit angenommen.² Schon bei Aristoteles (*Politik* IV, 11) finden wir die *trias politica*, die Einteilung der Staatsgewalt in *βουλευόμενον*, *περὶ τὰς ἀρχάς* und *δικαζόν*. Besonders aber hat Montesquieu in dem berühmten lib. XI chap. 6 seines *Esprit des lois* die Lehre von der Trennung der Gewalten in gesetzgebende, executive und richterliche, welche er aus der englischen Verfassung entnehmen zu können glaubte, vertreten.³ Schon bald darauf fügten andere, insbesondere Benj. Constant, das Mißverständliche dieser Lehre erkennend, eine vierte Gewalt, *pouvoir modérateur*, hinzu. Man sah in dieser Lehre die Garantie für alle bürgerliche Freiheit, und man hat dadurch erreicht, daß der Staat des 19. Jahrhunderts klarer als seine Vorgänger die einzelnen Funktionen der Staatsgewalt scheidet. Aber

¹ Ueber die Grenzen d. Staatsgewalt vgl. H. Schulze, Einleitung S. 163 (W. v. Humboldt, *Ideen* 2c. 1851).

² H. Schulze, Einleitung S. 181; B. Constant (1767—1830), *Cours de politique constitutionnelle*, 2 Bde.

1861; vgl. über die Scheidung der Staatsthätigkeiten insbesondere unten § 70 I, II.

³ Vorbild Montesquieu's: John Locke, *Of civil government* Kapitel 12 (2. Buch von *Two treatises of government*).

festzuhalten ist, daß es eine Gliederung, keine Trennung, eine Unterscheidung, aber keine Scheidung der verschiedenen Richtungen der Staatsgewalt gibt. Die Staatsgewalt bleibt eine einheitliche, und sie behält in der Person des Trägers ihren Mittelpunkt. Mitwirkung des Volkes in der Gesetzgebung, Mitwirkung geordneten Beamtentums in der Verwaltung, Mitwirkung unabsehbarer Richter in der Rechtsprechung, das sind die Merkmale des Verfassungsstaates der Gegenwart — aber das Gesetz, welches die Willensnorm des Staates ist, entsteht nur durch Uebereinstimmung von Fürst und Volksvertretung, der Souverän ist Haupt der Exekutive, der Souverän ist der, von dem alles Recht ausgehend gedacht wird: keine mechanische Teilung der Gewalten, sondern lebensvolle Organisation mit einem Staatshaupte zeigt der reichgegliederte Verfassungsbauplan des konstitutionellen Staates.

Der Begriff des sogen. „Rechtsstaates“ wurde zum Teil auch aus dieser Lehre begründet. Man machte einerseits das Wesen des Rechtes zum Inhalt des Staates, anderseits suchte man die wahre Verwirklichung des Rechtsstaates in der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte zur Entscheidung öffentlich-rechtlicher Fragen. In Wahrheit beruht der Rechtsstaat (besser „Verfassungsstaat“) auf der Abgrenzung der öffentlichen Rechte, der Gewährung des Rechtsschutzes durch Verwaltungsgerichte und der Teilnahme der Laien in der Selbstverwaltung. Vgl. Näheres: Handbibl. II S. 61; Kirchenheim, Einführung S. 18, 125.

§ 6.

Die Verschiedenheit der Staaten.

I. Die Staatsformen.¹

Unter den zahlreichen Einteilungsgründen der Staaten kommt für das Recht lediglich das Verhältnis der Obrigkeit in Betracht. Wir unterscheiden danach, in Rücksicht auf die äußere Erscheinung der die Staatsgewalt ausübenden Subjekte:

Monarchien, in welchen ein Alleinherrscher kraft eigenen Rechtes,

¹ Aristoteles, Politik III, 4. | Buntschli, Staatslehre S. 369
1; Cic. de republ. I, 29; S. | bis 555; Holtendorff S. 1015.
Schulze, Einleitung S. 184 ff.;

oder Republiken, in welchen eine Personenmehrheit regiert. Andere halten diese Einteilung nicht für ausreichend und schließen sich entweder der aristotelischen Dreiteilung (Monarchie, Aristokratie, Demokratie mit ihren Entartungen, Parekbasis: Despotie, Oligarchie, Ochlokratie) an oder stellen sogen. Nebenformen auf, je nachdem die Regierten bloß passive Masse, teilweise oder insgesamt, mittelbar oder unmittelbar an der Regierung beteiligt sind. Dadurch entsteht eine große Reihe Verschiedenheiten, von denen in Deutschland drei Arten erscheinen, die konstitutionelle Monarchie, ausnahmsweise die ständisch-beschränkte Monarchie¹ und die drei (repräsentativen) Republiken. Die eingehende Beschreibung der Staatsformen ist eine Aufgabe des allgemeinen Staatsrechts und der Politik.²

II. Einheits- und zusammengesetzte Staaten.³

Bei dem bisher Gesagten hatten wir die einfache und regelmäßige Erscheinungsform des Staates im Auge, den Einheitsstaat. Derselbe kann möglicherweise aus Teilen bestehen, die eine staatenähnliche Beschaffenheit haben, selbständigen Provinzen, Vasallenstaaten u. s. w. — nichtsdestoweniger bleibt seine rechtliche Natur hier unverändert. Auch wird sein Wesen als einfacher Staat nicht berührt, wenn er mit einem anderen lediglich durch ein gemeinsames Staatshaupt verbunden wird, ohne seine eigene Verfassung zu verlieren. Eine solche Personalunion, für welche die Geschichte Beispiele in der Vereinigung von Spanien-Deutschland (1514–1526), Neuenburg-Preußen (1707–1848), Sachsen-Polen, Holland-Luxemburg u. dergl. bietet, ist eine lockere Staatenverbindung, keine Staatenvereinigung.

¹ Vgl. über Mecklenburg § 54.

² Von der Erörterung über die Staatsformen ist die Lehre von den Regierungsprinzipien zu trennen. Diese Prinzipien sind die des Despotismus, der Anarchie, des Absolutismus und das konstitutionelle Prinzip (letzteres ständisch — landständisch — repräsentativ — parlamentarisch); vgl. hierüber Feld, Allgem. St.R. (1868) S. 387–450.

³ Jellinek, Staatenverbindungen (1881); Waig, Politik S. 153 ff.; Züb. Zeitschr. XXVIII S. 185; Annalen 1876 S. 78 ff.; Brie, Bundesstaat (1874) I (geschichtlich) u. in Grünhut XI §. 1; Brie, Staatenverbindungen (1886); Treitschke, Histor.-polit. Aufsätze Bd. II; Marquardsen I, I S. 101 ff.; vgl. auch Literatur bei § 61.

§ 6. Die Verschiedenheit der Staaten.

Die verfassungsmäßige, dauernde, von Rechts wegen unlösliche Personalunion heißt Realunion. Dieselbe stellt bereits eine engere Verbindung dar, hier sind mehrere Staatsgebiete grundsätzlich mit Wahrung einer gewissen Selbständigkeit unter einem Herrscher vereint (Oesterreich-Ungarn).¹ Die engste Staatenverbindung erscheint im Staatenbunde und im Staatenstaate (Bundesstaate). Zusammengefügten Staat kann man nur den letzteren und die Realunion nennen.

III. Staatenbund und Bundesstaat.

Die deutsche Staatsrechtstheorie, für welche als Muster die neueren Staatenverbindungen, die nordamerikanische Union, die Schweiz, der deutsche Bund, maßgebend waren, unterschied Staatenbund und Bundesstaat. Der letztere Ausdruck ist durchaus fehlerhaft, weil er im praktischen Staatsleben offiziell für den Teil, von den Theoretikern für das Ganze gebraucht wird. (Baden, Bremen sind „Bundesstaaten“.) Man spricht daher auch von Gesamtstaat, Staatenstaat, Oberstaat, Union, Reich,² während also unsere Gesetzgebung die einzelnen Gliedstaaten als Bundesstaaten bezeichnet.

Beide Vereinigungen kommen darin überein, daß sie beide auf dauernder Gemeinsamkeit gewisser Zwecke beruhen und ihre Glieder zu einer höheren Einheit zusammenfassen. In ihrer rechtlichen Natur sind sie aber wesentlich verschieden. Der Staatenbund hat eine hauptsächlich internationale Zweckbestimmung: meistens erwachsen aus dem Bedürfnis schwächerer Staaten, sich gegen stärkere Nachbarn zu verbinden, berührt der Bund die inneren Verhältnisse der zu ihm gehörigen Staaten nur mittelbar. Dagegen wird die internationale Verbindung des Staatenbundes im Reiche (Staatenstaat, Bundesstaat im theoretischen Sinne) zu einer nationalen, und die gemeinsame Sorge für die äußere Sicherheit erzeugt hier auch die innere

¹ Juraschek, Personal- u. Realunion (1878); vgl. auch Zöllner a. a. O. S. 251.

² Ueber die durchaus verwirrte Terminologie vgl. Marquardsen I¹ S. 104, I² S. 195; Bulmerincq verwirft dort den Ausdruck

Staatenstaat, während ihn Gareis als höheren, Realunion, Bundesstaat und Staatenbund umschließenden Begriff bezeichnet. Dies ist irreführend; man könnte höchstens statt „Bundesstaat“ „Staatenstaat“ sagen.

Gemeinschaft. Jener ist ein völkerrechtliches Verhältnis,¹ dieser eine staatsrechtliche Persönlichkeit (jener ist „Bund“, dieser „Staat“). Im einzelnen treten dabei folgende Gegensätze hervor:

a) Das wesentliche Merkmal des Staatenstaats ist, daß er seine eigenen Interessen als Gesamtstaat und seine eigene Staatsgewalt, eigenes Wollen und Können, kurz eigene Herrschaft hat. Im Staatenbunde ist die Gemeinschaft als solche nicht organisiert, es besteht nur eine vertragsmäßige Sozietätsgewalt, der Staatenstaat aber besitzt selbst eine höchste Gewalt.²

b) Letzterer besitzt eigene Organe, ein eigenes Staatshaupt, eigene Beamte, eigenes Heer, eigene Finanzen.

c) Der Staatenstaat erscheint dem Auslande gegenüber als vollkommene Einheit, während im Staatenbunde das Vertretungsrecht der einzelnen Staaten bei auswärtigen Mächten nur durch die Zweckbestimmung der äußeren Sicherheit, also das Verbot kriegerischer Aktionen, beschränkt ist.

d) Der wesentlichste Unterschied aber, welcher sich daraus ergibt, daß im Staatenstaate eine höchste, den Gesamtwillen darstellende Gewalt mit unmittelbarer Verfügungsberechtigung besteht, ist der, daß im Staatenbunde die Mehrheitsbeschlüsse nur die Regierungen, nicht die Bürger verpflichten, es sind Beschlüsse; im Staatenstaat gibt

¹ Ueber die Frage, inwieweit der Bund Rechtssubjekt, vgl. Marquardsen I¹ S. 115.

² Die Organisation der neueren Staatenstaaten ist folgende:

	Exekutive	Legislative
Schweiz	Bundesrat	Bundesversammlung: a) Ständerat und b) Nationalrat
Nordamerikanische Union	Präsident	Kongreß: a) Senat und b) Repräsentantenhaus
Deutsches Reich	Kaiser, Bundesrat, Reichskanzler,	a) Bundesrat, b) Reichstag (Weis des Kaisers Art. 5.)

a) bezeichnet Vertretung der Staaten, b) des Volkes. Vgl. für Schweiz und Amerika Drelli und v. Holtz in Marquardsen IV.

es Gesetze, welche unmittelbar — ohne Veröffentlichung als Landesgesetze — für die Unterthanen wirksam sind.

e) Daraus folgt einmal, daß es im Staatenstaate ein doppeltes Unterthanenverhältnis gibt, und sodann daß der Staatenstaat, da er eigene Herrschaftsgewalt hat, ein eigenes Gebiet besitzt.

f) Es entscheidet sich ferner danach die Frage nach der „Souveränität der Einzelstaaten“. Voll bestehen bleiben kann eine solche nur im Bunde, während im Staatenstaate eine Teilung der politischen Aufgaben, jedoch stets eine Unterordnung der Gliedstaaten stattfindet und daher von einer vollen Staatsgewalt der letzteren konsequent nicht die Rede sein kann.¹

Daß die scharf ausgeprägten Formen dieser beiden Gestaltungen nicht immer klar zur Erscheinung kommen, daß vielmehr zahlreiche Uebergänge und Abweichungen möglich, wird insbesondere die Betrachtung des Deutschen Reiches lehren, in welchem die Stellung eines Gliedstaates als Präsidialmacht von bedeutendem rechtlichen Einfluß ist.²

Zweites Kapitel.

Geschichtliche Einführung.

§ 7.

Entwicklung der deutschen Staatsidee.

Menschen und Völker erreichen das Ziel, das ihnen die Vorsetzung bestimmt hat, auf verschiedenen Wegen. Dem einen gelingt in schnellem Wurf, was der andere in langsamer Mühe erarbeitet.

¹ Die Anschauung, als ob es eine wirkliche Teilung der Souveränität gäbe, worauf Waiß (Politik S. 153 ff.) einen Bundesstaatsbegriff erbaute, ist völlig überwunden. So wenig wie das Leben des Menschen läßt sich das Gesamtleben der Nation in dieser Weise zerreißen. Wie sollte aber bei Anerkennung solcher Teilung die Grenze der „Souveräni-

täten“ gezogen werden? Wer diese Grenze bestimmt, der ist allein souverän. Uebrigens erfordert es die Gerechtigkeit für die Sachverständigen des Staatsrechts, hervorzuheben, daß der gelehrte Historiker Waiß bei denselben niemals Beifall gefunden.

² Vgl. unten Buch II Abschn. 2 § 61 III.

Das deutsche Volk hat den deutschen Staat nicht leicht errungen. Starke Gegensätze, mannigfache Kämpfe begegnen uns, ehe überhaupt von einer Verwirklichung deutscher Staatsidee die Rede sein kann. Worin besteht diese Staatsidee, wie gelangt sie zur Entwicklung, das ist wohl die erste Frage, die sich uns aufdrängt, ehe wir uns mit den positiven Einrichtungen der vergangenen Jahrhunderte beschäftigen.

Vor anderthalb Jahrtausenden treten in die sinkende Welt des Altertums zwei neue Faktoren ein, zerstörend und umbildend, das Christentum und das Germanentum, beide an sich unstaatlich. Auf den Trümmern der römischen Welt werden in den Stürmen der Völkerwanderung neue Staaten gegründet, kleinere Gemeinwesen, feste Ansiedelungen. Aber während im Norden und Westen Europas die einzelnen Stämme sich zu Nationen zusammenschließen, bleibt in der Mitte unseres Ernteils die Zersplitterung. Freiheitsgefühl und Eigenwilligkeit der Germanen erschweren die Staatsbildung: kleine Kreise, Familie und Stamm, stehen dem Einzelnen höher als Staat und Recht; persönliche und genossenschaftliche Freiheit sind die Elemente, welche die Staatsentwicklung dem Germanentum verdankt.

Der Staat erscheint zunächst als Friedensgenossenschaft, Herrschende und Dienende sondern sich, demokratisch ist der Charakter des Staates.¹ In diese rohen Verhältnisse greift das Christentum ein. Durch innere Macht bahnt es sich den Weg in die Gemüter. Es verbindet die Stämme in einem höheren Gedanken. Aber dieser Gedanke ist universal, nicht national. Die Kirche beschränkt sich überdies nicht auf das Innerliche; in ihrem Streben nach weltlicher Universalmonarchie geht sie über ihren eigenen Zweck hinaus und erfährt viele staatliche Aufgaben. Paradox ausgedrückt ist es die Kirche, die vielfach im Mittelalter die Staatsidee verwirklicht. Als nun die Reformation sie ihrer äußeren Regierungsrechte entkleidete und sie ihrem wahren Berufe, Lehranstalt der Völker zu sein, zurückgab, da war die weltliche Monarchie bereits erstarrt. Aus dem Amte des Heerführers und obersten Richters war ein erbliches Fürstentum erwachsen: Vermischung patrimonialer und privatrechtlicher Anschauungen hatten zum Lehnstaate geführt, der auf dem festen

¹ Siedel, Geschichte der deutschen Staatsverfassung I (1879).

Grunde von Grund und Boden ruhte. Aber nirgendß ein Anßatz zur Zusammenfassung, nur der Partikularismus blühte. Ueberall formloses Gewirr unfertiger Staatsgebilde; jeder geht seines eigenen Wegs, Zwietracht der Stände vereitelt jeden Versuch, diese Ueberfülle schöpferischer Volkskräfte politisch zu ordnen. Die Feudalverfassung am Ende des Mittelalters war eher eine Verneinung denn eine Verwirklichung des Staatsbegriffes. Diese Verfassung aber ist im wahrsten Sinne des Wortes durch die Erfindung des Pulvers in die Luft gesprengt worden. Den neuen Donnerbüchsen hielten die alten Ritterburgen nicht stand, sie fielen, und mit ihnen fiel die ganze Heeresverfassung. Söldnerheere entstehen und werden stehende Heere. Aus der Tradition wird durch die Erfindung des Buchdruckes eine Litteratur. Die Aufnahme des römischen Rechts ruft die Erinnerung an das Kaisertum, die Belebung der aristotelischen Lehren den Sinn für das antike Staatswesen hervor. Renaissance und Reformation zeigen den Beginn einer neuen Zeit. Aber die religiösen Wirren des 16. und 17. Jahrhunderts erschüttern den Grund der kaiserlichen Gewalt, lenken den Blick des Volkes von den politischen Freiheiten ab und erzeugen überall das Bedürfnis nach festerer Leitung.

Mit Reformation und Entstehen der Kirchenhoheit, mit Rezeption und Werden einer Beamtenklasse, mit Beseitigung des Lehnenwesens und Umbildung der Heeresverfassung war die mittelalterliche Zeit vorüber, welche gekennzeichnet ist durch Herrschaft der Kirche und Herrschaft des Grundbesizes. In dieser Zeit war über der schrankenlosen Freiheit des Individuums und besonders der Genossenschaften die Idee des Staates abhanden gekommen. Im Reiche die verloren gegangene Staatsidee jetzt wiederherzustellen, war eine Unmöglichkeit. Und so wird zu schildern sein, wie sich die Entwicklung vom Zentrum in die Peripherie verlegt und wie das Element, das aus der morschen Gesellschaftsordnung in eine neue Zeit hinüberleitet, bei uns die territoriale, die fürstliche Gewalt ist. Aber auch sie konnte nur im Kampfe mit den Ständen zum Ziele gelangen. Hatte die Zerfahrenheit im Reiche das Heranwachsen der Landesherrschaften, der Städte, der reichsritterlichen Gebiete und die schließliche Auflösung des Reichsverbandes bewirkt, so drohte in den Territorien die Selbständigkeit der Landschaft zu einem ähnlichen Ergebnisse zu führen.

Sie wurde vermieden, indem der Landesherr, in dessen Person allein die Einheit des Territoriums lag, den modernen Staatsgedanken zur Geltung brachte. In der Verfassung zum Teil beschränkt von den herrschenden Ständen wird er Vertreter der beherrschten Klassen in der Verwaltung. Die entscheidenden Gesellschaftskreise suchen die Ausbildung der Staatsidee nicht in Entwicklung alter Freiheiten, sondern in Entfaltung energischer Thätigkeit des fürstlichen Absolutismus, sie betrachten als Staat nicht das Reich, sondern das Territorium. Daß hier, nicht dort die moderne Staatsidee entwickelt wird, zeigt sich deutlich auch in der Geschichte des Wortes status, Staat. Ursprünglich bezeichnet es Stand, später auf Reichsstandschaft ruhende Landeshoheit und erst seit dem 17. Jahrhundert wird es im modernen Sinne gebraucht.

Die Entwicklung war abgeschlossen, als nach dem dreißigjährigen Kriege die landesherrliche Gewalt anerkannt und diese Anerkennung durch die Anschauungen des Volkes und die Theorien der Juristen bestätigt wurde. Es war eine offene Verhöhnung der Reichsverfassung, wenn im 18. Jahrhundert ein Reichsstand mit dem Kaiser Krieg führen konnte. Von dieser Periode, etwa von der Mitte des vorigen Jahrhunderts an, welche auch im übrigen ein durchaus verändertes Gepräge trägt, datiert man daher mehrfach das neue Zeitalter, insbesondere Friedrich den Großen als den bedeutendsten Vertreter aufklärter Weltanschauung erkennend und alle modernen Ideen im deutschen Staatsleben auf ihn zurückführend.¹ In der absoluten landesherrlichen Gewalt hatte die Staatsidee ihren Träger gefunden. Infolge des Anstoßes der französischen Revolution wurden auch in den deutschen Staaten die konstitutionellen Ideen erweckt, deren Verwirklichung dem 19. Jahrhundert vorbehalten war. Als aber in jenem Kampfe des Alten und des Neuen das Reich zerfiel und die Versuche staatenbündlicher Zusammenfassung scheiterten, konnte auch die Idee eines deutschen Gesamtstaates nur dort, in der Territorialgewalt die Anknüpfung finden.

¹ Im Anschluß an Buckle's History of civilisation Bluntschli, Staatslehre (I) S. 57.

Um einen Ueberblick über die Entwicklung des deutschen Staatslebens zu gewinnen, werden wir zu betrachten haben:

- I. Zersplitterung und Zerfall des alten heiligen römischen Reiches deutscher Nation.
- II. Die Ausbildung der staatlichen Macht, der Landeshoheit, der monarchischen Gewalt, insbesondere der preussischen Staatsgewalt.
- III. Werden, Wachsen und Verwirklichung der Einheitsidee.
- IV. Die Entwicklung der konstitutionellen Ideen.

Hauptdaten der deutschen Staatsgeschichte.

843. Vertrag von Verdun (Ludwig der Deutsche erhält Ostfranken).
 870. Vertrag von Meersen (Friesland, Lotharingen kommen zum ostfränkischen Reich).
 876—887. Karl der Dicke vereinigt nochmals Karls d. Gr. Monarchie.
 919—936. Heinrich I.
 962. Otto d. Gr. erneuert die Kaiserwürde (h. röm. Reich).
 1181. Unterwerfung Heinrich des Löwen unter Friedrich I. Endgültige Zersplitterung der Stammesherzogtümer.
 1256—1273. Interregnum.
 1338. Kurverein zu Rhense.
 1356. Goldene Bulle.
 1415. 30. April. Verleihung der Mark Brandenburg an Burggrafen Friedrich von Nürnberg.
 1473. 21. September. Dispositio Achillen.
 1532. Religionsfriede zu Nürnberg, 1555 zu Augsburg.
 1648. Westfälischer Friede.
 1663. Stehender Reichstag zu Regensburg.
 1801. 9. Februar. Friede von Luneville.
 1803. (Februar.) Reichsdeputationshauptschluß.
 1806. Juli. Rheinbund.
 1806. 6. August. Niederlegung der Kaiserwürde. Aufhören des Reiches.
 1815. 8. Juni. Bundesakte.
 1820. 15. Mai. Wiener Schlußakte.
 1833. Gründung des Zollvereins.
 1848. 18. Mai. Eröffnung der deutschen Nationalversammlung.
 1849. Juni. Ende des Rumpfparlaments in Stuttgart.
 1850. 31. Januar. Preussische Verfassung.
 1850. 20. März. Erfurter Parlament.
 1850. 2. September. Wiedereröffnung des Bundestages.
 1851. 30. Mai. Wiederherstellung des deutschen Bundes.
 1863. 14. November. Tod Friedrichs VII. von Dänemark.
 1865. 14. August. Vertrag von Gastein.
 1866. 14. Juni. Auflösung des Bundes.

1866. 18. August. Bündnisvertrag mit den norddeutschen Staaten.
 1866. 23. August. Friede von Prag.
 1867. 24. Februar. Reichstag des norddeutschen Bundes.
 1867. 19. April. Annahme der Verfassung des norddeutschen Bundes.
 1867. 24. Juni. Publikation der Verfassung des norddeutschen Bundes.
 1868. 2. März. Eröffnung des Bundesrats des Zollvereins.
 1868. 27. April. Eröffnung des deutschen Zollparlaments.
 1871. 18. Januar. Proklamation der Kaiserwürde in Versailles.
 1871. 16. April. Verfassung des Deutschen Reiches.
 1877. 17. März. Stellvertretungsgefeh.

1. Abschnitt.

Zersplitterung und Zerfall.

§ 8.

Das alte Deutsche Reich im allgemeinen.

I. Perioden der Entwicklung.

In den ältesten Zeiten fehlt den Deutschen eine Gesamtverfassung. Sie zerfielen in einzelne Stämme. Dem fränkischen Stamme ward die Aufgabe, die Reichseinheit herzustellen. Chlodwig begann, Karl der Große vollendete die Erfüllung dieser Aufgabe. Ein einheitliches Reich entstand, aber es war nicht deutsch, sondern zugleich keltisch-romanisch. Durch den Vertrag von Verdun erfolgte die Abtrennung des Ostfrankenreiches, welches die Grundlage des deutschen wurde. Schon durch die Kaiserkrönung Karls des Großen wird die christliche Grundlage und die Verknüpfung mit Rom angedeutet, welche jedoch erst im Vertrage zwischen Otto III. und Leo VIII. grundsätzlich festgestellt ist.¹ Seitdem besteht formell eine Realunion zwischen der römischen Würde und dem deutschen Reich, welches fortan „heiliges römisches Reich deutscher Nation“ genannt wird. Wirkliche Herrschaftsrechte sind zwar mit jenem Titel nicht verknüpft, aber der Vorzug des deutschen Kaisers vor allen Fürsten der Welt,

¹ Das umfangreichste Werk für die Zeit bis zum 12. Jahrhundert ist Waitz, Verfassungsgeſchichte I bis VIII (1841—78). Einen Abriss der Verfassungsgeſchichte, auch der

früheren Zeit, vgl. in Siegel's Geſchichte S. 138—286, wo ſelbſt Literaturangaben für die einzelnen Gegenſtände.

² c. 23 Dist. LXIII.

das *dominium mundi*, die *advocatia ecclesiae romanae* damit anerkannt. Bereits in dieser Periode beginnt die Zersetzung der Regierungsgewalt und die Auflösung des Reiches in kleine Grundherrschaften. Die Zeit vom Interregnum bis zur Reformation führt zur Konsolidation der verschiedenen Rechte, und bis zum westfälischen Frieden erfolgt die entscheidende Teilnahme der zur Selbständigkeit gelangten Faktoren in drei Kollegien, die schließlich seit 1648 zur Auflösung führte.

II. Rechtliche Natur des Reiches.

Die Frage nach der rechtlichen Natur des alten Deutschen Reiches ist für die älteste Zeit einfach zu beantworten. Es war eine ständisch beschränkte Monarchie, es war ein Einheitsstaat. Aber dieser lockerte sich schon früh, und sobald aus der Beamten Gewalt erbliche Landeshoheit, aus den Amtsbezirken staatsähnliche Territorien wurden, war Deutschland unzweifelhaft eine *civitas composita*. Es war nicht Einheitsstaat und nicht Bundesstaat, und man hat es darum wohl Staatenstaat genannt; es war nicht Monarchie und nicht Republik, und man hat es darum wohl als Aristokratie bezeichnet, wenn man nicht mit J. J. Moser all dies als unnützes Schulgezanke erklärte.¹ In eines der gewöhnlichen Schemata paßte das Reich allerdings nicht; es war ein zusammengesetzter Staat mit einem zusammengesetzten Regierungskollegium (Kaiser und Reich), äußerlich wohl als Monarchie erscheinend. De jure war es immer noch ein Staat, aber dieses Recht konnte nur für einen lehrhaften Standpunkt in Betracht kommen. Denn es war ein Staat, der, in Zersetzung begriffen, mit Recht von Pufendorf als *monstro simile corpus* bezeichnet werden konnte.² Für die Beurteilung der Rechtszustände des neuen Reiches hat zwar die Betrachtung des alten Reiches keinen unmittelbaren Wert: zu Schärfung des Urteils und Klärung des Blickes kann jedoch die zu mannigfachen Vergleichen anregende historische Betrachtung nicht genug empfohlen werden.³

¹ J. J. Moser, Von Teutschland und dessen Staatsverfassung S. 547.

² Pufendorf, De republica irregulari § 10; Monzambano (s. unten § 24) VI § 9. Den lehr-

haften Standpunkt vertritt besonders Pütter, Institutiones § 31, 32 u. mehrfach.

³ Die historische Anknüpfung vertritt besonders das Lehrbuch von S. Schufze.

III. Das Reichsgebiet.

Das Reichsgebiet findet seinen Grundstock im Ostfrankenreiche, zu dem der größte Teil des Reiches Lothars (regnum Lotharingiae) hinzutrat. Auch das ursprünglich abgetrennte Burgund wurde 1033 inkorporiert, ging aber stückweise wieder verloren. 1512 wurde das Reich in zehn Kreise geteilt, den fränkischen, bayerischen, schwäbischen, nieder- und ober-sächsischen, westfälischen, nieder- und ober-rheinischen, burgundischen und österreichischen. Böhmen, Mähren, Schlesien, Lausitz und einige kleinere Reichsländer waren hier nicht einbegriffen. Durch die doppelte Staatsgewalt war der Begriff der Reichsmittelbarkeit und Reichsunmittelbarkeit gegeben. Die letztgenannte, dingliche oder persönliche, Eigenschaft hatte nur, was ohne Vermittelung einer anderen Obrigkeit unmittelbar (immediate) dem Reiche unterthan war.

IV. Quellen des Reichsrechts.

Die Quellen des älteren deutschen Reichsrechts sind, da eine zusammenfassende Verfassungsurkunde fehlt, einzelne Reichsgrundgesetze, unter welchen¹ als wichtigste folgende zu nennen sind: 1. Die Konstitutionen Friedrichs II. de iuribus principum, und zwar die *confoederatio cum principibus ecclesiasticis* von 1220 und das *statutum in favorem principum* (saecularium) von 1232. 2. Ludwigs des Bayern *constitutio de iure et excellentia imperii* von 1338, betreffend die Unabhängigkeit der Kaiserwahl vom päpstlichen Stuhl. 3. Die goldene Bulle (citirt A. B. = aurea bulla), 1356 von Karl IV. erlassen, regelt besonders Kaiserwahl und Kurfürstenrechte. 4. Der ewige Landfriede Maximilians vom 7. August 1495. 5. Die Wahlkapitulation, welche die Bestimmungen, die man heute in Verfassungsurkunden findet, enthält. Ihr wesentlicher Unterschied von den modernen Verfassungsurkunden ist der, daß sie als ein Vertrag des öffentlichen Rechtes erscheint, vereinbart zwischen den Kurfürsten und dem künftigen Kaiser, und nach dessen Tode erlöschend. Die erste Wahlkapitulation wurde 1519 festgestellt. Obwohl im westfälischen Frieden bestimmt wurde, es solle eine „künftige gewisse, und

¹ Schmauß, *Corpus iuris publici*. Frankfurt u. Leipzig (1. Aufl. 1722, letzte 1794); Dertel, *Staatsgrundgesetze* (1841).

beständige" Wahlkapitulation errichtet werden, wurde eine solche doch, da ad futura comitia verwiesen, erst 1711 als Projekt zwischen den höheren Reichsständen festgesetzt und zuerst bei der Wahl Karls VI. in Anwendung gebracht. Hierzu treten 6. die Religionsverträge, insbesondere der Augsburger Religionsfrieden von 1555. 7. Der westfälische Friede, geschlossen 1648 zu Münster und Osnabrück (gewöhnlich citiert I. P. O. = Instrumentum Pacis Osnabrugensis). Hierzu werden auch die Konkordate gezählt, so das Wormser von 1122, die Fürstenkonkordate und das Wiener Konkordat von 1447 und 1448. 8. Die Stelle unserer Reichsgesetze vertraten die *conclusa imperii*, d. h. die vom Kaiser ratifizierten Beschlüsse des Reichstages (Reichsschluß). Die Reichsschlüsse wurden beim Auseinandergehen des Reichstages als Reichsabschied (*recessus imperii*) verkündet; da seit 1663 der Reichstag permanent blieb, ist der „jüngste Reichsabschied“ der Regensburger von 1654. Ueber den jüngsten Reichs(deputationshaupt)schluß vgl. unten § 10. 9. Zu diesen Grundgesetzen treten eine Reihe von Urkunden, die ebenfalls staatsrechtliche Grundsätze enthalten, aber sich auf einzelne Gegenstände des Verfassungslebens beziehen, so die Gerichtsordnungen (1495, 1555, 1654), die die Grundlage für die Verteilung der Truppen bildende Reichsmatrikel (1521), die Reichskreisordnung (1521).¹

§ 9.

Verfassung und Verwaltung des alten Reiches.²

I. Der Kaiser.

In den früheren Zeiten war das Frankenreich, bezw. Deutschland ein reines Erbreich. Die königliche Gewalt blieb trotz Abgabe vieler Rechte an die Landesherren eine große, einheitliche, unversiegbliche. Nicht fehlte es an Angriffen auf die königlichen Rechte, und schon seit Erlöschen des karolingischen Stammes tritt Wahl an Stelle des Erbrechts. Aber unter den drei kräftigen Königshäusern

¹ Ueber die Benutzung der ehemaligen Reichsarchive vgl. Thudichum in der Beilage 3. Allg. Zeit-

tung 1886 Nr. 274.

² Litteratur bei H. Schultze, Einleitung S. 213.

der Sachsen, Franken und Schwaben (919—1254) wird das Geburtsrecht nicht unberücksichtigt gelassen und die königliche Gewalt noch in hohem Grade anerkannt. Seit dem Interregnum wenden sich die Verfassungsstände unwiederbringlich zu ihren Ungunsten, und das Reich wird ein reines Wahlreich. Thatsächlich wurde seit 1437 die Königswürde Zubehör der habsburgischen Hausmacht, grundsätzlich aber war die Wahl, nicht Erbrecht der juristische Successionstitel. Der Kaiser versprach ausdrücklich (R.R. II § 2), sich keine Succession oder Erbschaft des Reiches anzumassen, zu unterwinden oder zu unterfangen. Die Wahl stand ausschließlich den mächtigsten Reichsfürsten zu, die den Namen Kurfürsten führten,¹ und zuerst schien es, als ob an dieses Kollegium überhaupt die höchste Gewalt gelangen würde. Aber so wenig wie der König konnten sie sich in ihren Rechten behaupten; es drängte sich der Reichstag dazwischen.

Durch Herkommen bildeten sich die Sätze aus, welche später in der A. B. reichsgrundgesetzlich niedergelegt wurden. Nur ein „gerechter, guter und nützlicher“, ja nach Herkommen nur ein freier, hochadeliger Mann soll gewählt werden. Die Kaiserwahl wird mit großen Feierlichkeiten umgeben, in welchen der Geist der feudalen Aristokratie ausgeprägt ist. Die Fülle der Formalitäten erhielt sich, als selbst schon der alte Verfassungsbau unrühmlich aus den Fugen ging. Auch die altdeutsche Monarchenwürde galt als ewig. Imperator in persona mori potest, sed ipsa dignitas et officium est immortale.² Bei erlebtem Throne führten der Pfalzgraf bei Rhein und der Herzog zu Sachsen als Reichsvikarien die Regierung. Der Kurfürst von Mainz erläßt die Einladung zum Wahltag. Feierlich ziehen die Geladenen ein und beschwören, binnen dreißig Tagen die Wahl zu vollziehen, widrigenfalls sie dann nur Wasser und Brot erhalten. Am Wahltag findet ein Konklave statt, und noch in demselben beschwört der Gewählte die Kapitulation. Der feierlichen Krönung wurde enorme Wichtigkeit beigelegt, stundenlang trugen die Göttinger Staatsrechtslehrer darüber vor; lebensvoll hat noch Goethe (Dichtung und Wahrheit V) uns ihre Feier beschrieben. An Stelle

¹ Ssp. III, 57 § 2; Harnack, Das Kurfürstenkollegium (1883).

² Baldus († 1400), Consil. I, 27; II, 159 n. 4.

der früher üblichen dreifachen Krönung zu Aachen, Mailand und Rom fand später nur eine, und zwar meist am Wahlorte, statt.¹

Durch die Wahl zum deutschen König war der Gewählte auch römischer Kaiser. Das Deutsche Reich galt als Fortsetzung des römischen, von Gott gestiftet zur Erhaltung des Rechts und zum Schutze der Kirche (*advocatia ecclesiae*). Freilich verschwand die reale Macht, aber durch den idealen Hintergrund behielt das Reich eine historische und religiöse Weihe. Das Reich hieß *sacrum Romanum Imperium Nationis Germanicae*, der Kaiser nannte sich seit Maximilian „erwählter römischer Kaiser, allezeit Mehrter des Reiches und König in Germanien.“

Glänzend die Formalitäten, volltönend der Titel: aber inhaltsleer und widerspruchsvoll die Rechtsstellung. Geseßlich ist der Kaiser der einzige Souverän, thatsächlich ein „*inane simulacrum*“, theoretisch hat er die volle Regierungsgewalt, praktisch steht deren Ausübung den Ständen zu. Von der *plenitudo potestatis* ist nichts übrig geblieben als das *ius repraesentationis omnimodae*; aber selbst hier konnte er weder Krieg erklären, noch Frieden oder Bündnisse schließen ohne den Reichstag. Die Gesetzgebung stand dem Kaiser zu, aber nicht ohne den Reichstag. Die Gerichtsbarkeit hatte er meist den Landesherren abgetreten u. s. w., und wo wirklich Rechte bestanden, beanspruchten die Reichsstände ihre Zustimmung, was im berühmten Paragraphen *Gaudeant* (I. P. O. VIII, 2) seinen schärfsten Ausdruck erhielt.² Trotzdem in Gesetzgebung, Rechtsprechung wie Verwaltung der Kaiser in jeder Beziehung beschränkt war, galt er doch formell als das Haupt, und waren ihm die Landesherren subordiniert. Auf jenen Gebieten hatten sich für ihn zwar

¹ Pütter, *Institutiones* § 486 ff.; Römer-Büchner, *Wahl und Krönung* (1858); H. Schulze, *Einleitung* S. 226.

² I. P. O. VIII § 2 (vgl. *Wahlsapitulation* IV § 1): „*Gaudeant sine contradictione jure suffragii in omnibus deliberationibus super negotiis imperii, praesertim ubi leges ferendae vel interpretandae, bellum decernendum, tributa indicenda, delectus aut hospitatio-*

nes militum instituendae, nova munimenta intra statum ditiones extruenda nomine publico veterave firmanda praesidiis, nec non ubi pax aut foedera facienda aliave ejusmodi negotia peragenda fuerint, nihil horum aut quicquam simile posthac umquam fiat vel admittatur, nisi de comitali liberoque omnium imperii statuum suffragio et consensu.“

nur einzelne Regierungsrechte erhalten, Ernennung bestimmter Beamten u.; aber er galt als der Urheber aller Ehren, er allein konnte Universitätsprivilegien, Adelstitel u. s. w. verleihen. Die Rechte des Kaisers, bei deren Ausübung er an die Mitwirkung der Stände gebunden war, hießen Komitialrechte, die ihm frei verbliebenen Reservatrechte. Regalien nannte man Reservatrechte, die niemand im Reiche besitzen konnte, außer auf Grund erwiesener oder vorausgesetzter königlicher Verleihung; später beschränkte man dies auf nutzbare Rechte (Münzrecht, Bergregal, Judenschutz).¹ Die Einnahmen des Kaisers betrugen 13884 Gulden 32 Kreuzer.

II. Die Reichsämtler.

Auch die Amtsverfassung war eine höchst mangelhafte, kaum den bescheidenen Verhältnissen des alten Reiches genügend. a) Das wichtigste Amt war das des Reichs(hof)vizekanzlers. Er war ein Minister mit allgemeiner Kompetenz, der sämtliche Regierungsgeschäfte besorgte, an Stelle des Reichserzkanzlers Kurfürsten von Mainz, welcher ihn anstellt und erhält. Zwei (Reichshof-)Referendarien sind seine vortragenden Räte. b) Als zweiter Reichsminister kann der Präsident des Reichshofrates gelten. Letzterer ist nicht nur Gericht, sondern auch Regierungskollegium: entstanden aus dem Hofgericht; in den Erblanden fungiert er als Konseil, Kabinett des Kaisers. c) Die Ausübung der kaiserlichen Reservatrechte haben die Hofpfalzgrafen.² Daneben kommen kaiserliche Kommissionen, sowie die Chefs der Verwaltungszweige (Reichsgeneralissimus, Generalpostmeister, Reichspfennigmeister) in Betracht, welche jedoch vom Kaiser und Reichstag ernannt werden. Der bei Lebzeiten designierte künftige Nachfolger, welcher „römischer König“ hieß, hatte keine Mitregentschaft, sondern vertrat den Kaiser bei Verhinderung. Nur wenn nach dem Tode des Kaisers kein römischer König bezeichnet war, traten die Vitarien ein.³

¹ H. Schulze, Einleitung S. 229; Mejer, Ueber Regalien. Einleitung S. 48.

² Dies Amt hieß Komitive; vgl. H. Schulze, Einleitung S. 231.

³ Näheres über das Reichsvikariat: Kirchenheim, Regentschaft

Note 26 b (S. 156). — Ueber die Verantwortlichkeit u. Absehbarkeit d. Kaisers vgl. d. rechtsgeschichtl. Werte u. a. bei Siegel, Rechtsgeschichte § 83, 84 S. 186, u. Weizsäcker, Der Pfalzgraf als Richter über den König (1886).

III. Der Reichstag.

Neben dem Kaiser stand die ihn überall beschränkende maßgebende politische Korporation, der Reichstag, nicht eine Volksvertretung im konstitutionellen Sinne, aber immerhin eine Repräsentation der verschiedenen Territorien und Kollegien, eine Versammlung der Reichsstände. Reichsstand war, wer Sitz und Stimme auf dem Reichstage hatte. Früher konnte der Kaiser Reichsstände kreieren, später mußte Anerkennung seitens der Stände in bestimmter Weise hinzutreten und es war dingliche Grundlage erforderlich (keine sogen. Personalisten zugelassen).

Seit dem 14. Jahrhundert war es üblich geworden, in drei Kollegien zu beraten, deren jedes seine korporative Gestaltung hatte. Das Kollegium der Mächtigen, der Kurfürsten, bestand aus den Erzbischöfen von Mainz, Trier, Köln, dem Pfalzgrafen bei Rhein, Herzog zu Sachsen, Markgrafen zu Brandenburg und König von Böhmen; da die Pfälzer Kurwürde 1623 an Bayern kam, wurde für die Pfalz 1648 eine achte Kur errichtet; dazu trat 1692 die neunte für Braunschweig-Lüneburg. 1771 erhielt bei Erlöschen der bayerischen Linie Pfalz die fünfte Kurwürde zurück. 1801 und 1803 schieden Köln und Trier aus, wofür Salzburg, Württemberg, Baden, Hessen-Kassel kreiert wurden. Nur letzteres behielt später den Titel (bis 1866). Nach A. B. c. 12, 13 haben die Kurfürsten das Recht der Selbstversammlung und eine weitgehende Mitwirkung bei der Regierung;¹ es wurden jedoch alle wichtigen Angelegenheiten nicht mit dem Kurfürstenkollegium allein, sondern mit dem Gesamtreichstage beraten.

Das zweite Kollegium desselben war der Fürstenrat, bestehend aus Fürsten, Grafen und Prälaten. Seit 1582 gab es 94 Virilstimmen und 6 Kuriatstimmen, d. h. Gesamtstimmen, zu welchen eine größere Anzahl unbedeutenderer Grafen und Prälaten vereinigt waren. Der Reichsfürstenrat bestand aus zwei Bänken; auf der geistlichen Bank (33 Virilstimmen und die schwäbischen und rheinischen Prälaten) saßen anomalerweise Oesterreich und Bayern: ersteres alternierte mit dem Erzbischof von Salzburg im Voritze. Zur welt-

¹ S. oben S. 28 Note 1.

lichen Bank gehörten 61 Virilstimmen (die Nebenlinien der Kurfürsten) und die vier Grafenbänke, die wetterauische, schwäbische, fränkische, westfälische. Letztere, sowie Osnabrück waren alternierend katholisch oder evangelisch (I. P. O. XIII § 1), während 55 Stimmen unterschieden katholisch, 43 evangelisch waren.

Seit Wilhelm von Holland erschienen als drittes Kollegium die Reichsstädte, welche 51 Virilstimmen hatten, wovon 14 auf die rheinischen (Köln, Aachen, Frankfurt, Hansestädte, Weßlar etc.), 37 auf die schwäbische Bank (Augsburg, Nürnberg, Neutlingen, Lindau, Heilbronn etc.) entfielen. Den Vorsitz führte die Stadt, in welcher Reichstag gehalten wurde, also seit 1663 Regensburg.

Diese drei Kollegien stimmten jedes für sich; jedoch fand bei einzelnen Angelegenheiten (I. P. O. art. V § 51 ff.), insbesondere sobald konfessionelle Fragen in Betracht kamen, eine *itio in partes* statt, d. h. der Reichstag hörte auf als ein Corpus zu bestehen und organisierte sich nach den Religionsteilen als *corpus evangelicorum* und *corpus catholicorum*, jenes unter kursächsischem, dieses unter kurmainzischem Vorsitz. Die vom Kaiser berufene und unter seiner Autorität gehaltene Versammlung aller Reichsstände hieß der Reichstag. Er sollte im ersten Regierungsjahre und alle zehn Jahre berufen werden; 1613—40 wurde keiner berufen, seit 1663 wurde er in Regensburg permanent. Die Geschäftsbehandlung war eine ziemlich verwickelte; hatten sich die beiden oberen Kollegien durch Re- und Korrelationen geeinigt, so entstand durch Zutritt des Städtekollegiums ein *consultum*, Reichsgutachten, das an den Kaiser gebracht und von ihm durch Ratifikationsdekret in einen Reichsschluß, *conclusum imperii*, verwandelt wurde. Da manche Geschäfte schnellere Erledigung erforderten, so wurden früher regelmäÙige, später sogen. außerordentliche Reichsdeputationen gebildet.

Schon seit Ferdinand III. hatte der Kaiser nicht persönlich Reichstag gehalten; vielmehr ließ sich derselbe durch einen Prinzipal- und einen Konkommissar vertreten, welche zwar den Beratungen nicht bewohnten, aber das Vermittlungsorgan zwischen Kaiser und Reichsständen bildeten. Auch im übrigen war die Stellvertretung die Regel geworden. Damit aber hatte auch der Charakter des Reichstages gewechselt. Hervorgegangen aus der Vertretung deutscher Territorien, war diese Versammlung zu einem europäischen Gesandten-

kongreß geworden. Derselbe ging nicht nur in Formalitäten auf und extrahierte Universitätsgutachten über Zeremonien und Livreen: er war politisch ein Werkzeug des Auslandes, denn eine Reihe von größeren Fürsten erwarben fremde Kronen und damit eine europäische Stellung, ganz abgesehen davon, daß die geistliche Bank von der römischen Kurie beeinflusst wurde. Kraft, Einigkeit und Mittel fehlten dem deutschen Volke, um die ihm gebührende Stellung einzunehmen — und doch war sein Einfluß so bedeutsam, daß in Regensburg eine Menge von Verträgen geschlossen und gelöst wurde, daß dort der Punkt war, in dem sich zahlreiche diplomatische Verhandlungen konzentrierten. Nur erfolgten diese stets in dem Bestreben, dem Volke im Herzen des Erbteils seine staatliche Existenz möglichst zu verkümmern.

IV. Die Reichsverwaltung.

Schon in dem bisher Gesagten ist angedeutet, wie in den auswärtigen und kirchlichen Angelegenheiten die Reichsgewalt eine geringe war. Auch in den übrigen Zweigen der Verwaltung zeigt sich ein immer bedeutenderes Zusammenschmelzen der kaiserlichen Rechte. Immerhin gab es kein Gebiet, auf dem nicht pro forma und de jure noch Rechte des Reiches über die Einzelstaaten aufrecht erhalten worden wären. Am meisten zeigt sich dies vielleicht bei der Justizgewalt. Wie der fränkische König den Bann verlieh, so galt auch der Kaiser als Quelle des Rechts. Er übte das Recht durch das Reichskammergericht (1495 errichtet, 1689—1806 in Weylar) und den Reichshofrat. Zahlreiche privilegia de non evocando, welche die Nichtappellabilität der territorialgerichtlichen Urteile sicherten, machten die Gerichtsbarkeit zum Rechte der Landesherren. Ungenügender Schutz der Reichsgerichte, wie der genossenschaftliche Trieb der Standesgenossen führten zur Schaffung der Austräge. Einen Austraea (Austragsrichter) konnten höhere Reichsstände nach Herkommen und Privileg vielfach anrufen, ehe sie an die Reichsgerichte gingen. Austrägalgerichte sind wirkliche Gerichte, nicht Schiedsgerichte; aber es sind nicht Staats-, sondern Vereinsgerichte.¹

¹ C. F. Eichhorn, Diss. de differentia inter austraeas et arbitros (Göttingen 1801).

Die Polizei- und Militärgewalt lehnte sich an die Kreisverfassung an. In bezug auf die Polizei — was in den letzten Reichszeiten etwa so viel wie jetzt innere Verwaltung bedeutet (vgl. § 85) — hatte das Reich fast nur die Gesetzgebung und erließ einige Reichspolizeiordnungen. Wohl bestanden für weitere Zweige kaiserliche Behörden, so z. B. für die Zensur das Bücherkommissariat in Frankfurt a. M., aber selbst in diesen Gebieten der Kulturpflege wurden die kaiserlichen Rechte vielfach bestritten.¹

Die Kriegsverfassung erschien so recht gemacht, um die gewaltigen Kräfte des waffenfrohesten der Völker künstlich niederzuhalten. Die Reichsarmee wurde nach der Wormser Matrikel (1521) aus den einzelnen Kontingenten gebildet. Als Simplum galt später 28 000 Mann Fußtruppen und 12 000 Reiter. Der Höchstkommandierende wurde von Kaiser und Reich ernannt, daneben gab es Reichsgeneralfeldmarschälle, Reichsgeneralfeldzeugmeister u., stets je zwei, einer katholisch, einer evangelisch. Die Reichsoperationskasse wurde erst bei Beginn des Krieges gebildet, die Festungen Kehl und Philippsburg waren im kläglichen Zustande. Krieg und Frieden konnte nur unter Zustimmung des Reichstages beschlossen werden.

Die erwähnte Wormser Matrikel bildete zugleich die Grundlage des Reichsfinanzwesens. Man legte jene für einen Römerzug entworfene, die Truppen auf die einzelnen Reichsstände verteilende Matrikel zu Grunde, um (an Stelle des früheren „gemeinen Pfennigs“) nach dem für die Mannschaft bestimmten Monatssolde Beiträge der Reichsstände als Steuer zu erheben: dies waren die sogenannten „Römermonate“. Selbst dies aber waren nur außerordentliche Umlagen, die übrigens kaum zur Hälfte einkamen. Die einzige ordentliche Reichsteuer war der „Kammerzieler“, der Beitrag, durch welchen das Kammergericht erhalten werden sollte. Er betrug 1719 98 000 Thaler, die aus Hunderten kleiner Beiträge (bis zu 4 Thaler hinab) zusammenfließen sollten, aber ebenfalls sehr mangelhaft eingingen (1747 waren 563 655 Thaler rückständig).

Wir sehen somit auf allen Gebieten staatlichen Lebens Zerrüttung und Unordnung der Verhältnisse, nach dem Ausspruche eines

¹ Die gründlichste rechtshistorische : vgl. in Stephan's Preussische Post Darlegung für eine Spezialfrage (1859) S. 39 ff.

großen Historikers wuchernde Bildnis, welche nur durch politische Eifersucht und Selbstsucht, durch die deutsche Treue und die Macht der Trägheit aufrecht erhalten wurde.

§ 10.

Untergang des Reiches.¹

I. Nicht aus Juristenschriften ist der Zustand des Reiches im 17. und 18. Jahrhundert kennen zu lernen. Besser belehren uns die Schriften der Staatsgelehrten über die thatsächlichen Verhältnisse. Schon die wenigen gegebenen Andeutungen zeigen, daß das Deutsche Reich in der Auflösung begriffen war. 1640 versuchte Hippolitus a Lapide (Bogislaus Chemnitz) zu beweisen, daß die höchste Reichsgewalt dem Reichstage zustehe, und Severinus de Monzambano (Pusendorf) erkannte bereits, wie diese seltsame Staatsform sich vom Bundesstaate zum Staatenbunde hinneige. Freilich hatte der Kaiser dem Namen nach noch die oberste Gewalt, aber wie wir sahen, war sie überall beschränkt, und denkt man an die Mitwirkung des Kurerzkanzlers, der Kurfürsten, des Reichstages, an die mangelhafte Heeresverfassung, die schleppende Justiz und die leeren Reichskassen, so sieht man, daß die kaiserliche Gewalt nahezu inhaltslos war. Neben diesen schattenhaften Ueberresten monarchischer Einheit die verkümmerten Anfänge staatenbündischer Ordnung (Kreisverfassung, Kammergericht), und über diesen Trümmerstücken verschiedener Staatsformen, lebendiger als beide, die einzig treibende Macht, der Partikularismus. Von Kaiser und Reich konnte eine Reform nicht ausgehen. Sobald die Mehrheit der Nation sich der reformatorischen Glaubenslehre zuwandte, war die theokratische, zum Teil auf die geistlichen Fürstentümer gestützte Kaiserwürde unhaltbar, die Reichsverfassung eine „häßliche Lüge“. Durch den Westfälischen Frieden war das Durcheinander wohlervorbener Einzelbefugnisse bestätigt worden, welches dem katholischen Oesterreich höchst willkommen war. So erscheinen im letzten Jahrhundert des h. röm. Reiches, dessen Verfassung die zünftige Rechtsgelehrsamkeit auch da

¹ H a u s s e r, Deutsche Gesch. v. Loth. Friedr. d. Gr., 4 Bde., 3. Aufl. (1861).

noch als Idealbild des gemischten Staates wissenschaftlich erklärte und rechtfertigte, de facto drei ganz verschiedene Massen. Die eine war nur dem Namen nach deutsch, es war das habsburgische Kaisertum, das sich mehr und mehr dem protestantischen Deutschland entfremdete. Diesem österreichischen Staate gegenüber wuchs aus der alten Nordmark ein neuer Staat empor, poesielos und in starrer Ordnung, der unpopulärste Staat der Gegenwart, aber der Staat der Zukunft. Als ihm der Monarch gegeben ward, der mit dem nüchternen Sinn der Hohenzollern den kühnen Flug des Genius vereinte, konnte dieser Staat selbst mit Kaiser und Reich Krieg führen. Schon hiermit nahm er die Führung in Deutschland in die Hand, und der junge Goethe konnte schreiben, daß die Welt „frißisch“ gesinnt sei. Durch Privilegien und Herkommen war in diesen beiden Staaten in besonders hervortretender Weise die Landesherrschaft unabhängig geworden, und man fand es selbstverständlich, daß beide Großmächte, deren jede auch nicht zum Reiche gehörige Gebiete beherrschte, ihre Reichspflichten endlich ganz außer acht ließen. Mitten inne nun jene dritte Masse, „das Reich“, der Teil unseres Vaterlandes, in dem es sich am gemütlichsten lebte, im Behagen der Vetterchaft und unter der weichen Herrschaft des Krummstabes, eine Masse, die sehr naturgemäß von dem in der Vergangenheit wurzelnden Kaisertum angezogen wurde und die in den emporstrebenden Landesfürsten ihre natürlichen Gegner erblickte.

II. Es ist klar, daß diese Dreieit einen Stoß von außen nicht ertragen konnte; dieser Stoß aber kam infolge der französischen Revolution. Kleinigkeiten gaben den äußeren Anlaß zur Kriegserklärung an Oesterreich (20. April 1792): der tiefere Grund lag in dem Gegensatz der überlebten mittelalterlichen Staatsordnung zum Prinzip der französischen Revolution. Nach diesem ersten Zusammenstoß war der Sturz des Reiches nicht mehr zu vermeiden. Der Reichstag ermannte sich erst, nachdem auch Preußen sich mit Oesterreich verbunden und Frankreich schon die Niederlande besetzt hatte, den Krieg zu erklären. In Mainz versammelte sich noch einmal der hohe Adel im Juli 1792 um den neuen Kaiser.¹ Es war

¹ Treitschke, Geschichte I S. 126.

das Hentersmahl des Reiches, zum letztenmal erschien die Herrlichkeit der guten alten Zeit, „bevor das neue Jahrhundert den Urväterhausrat der rheinischen Bischofsmützen und Fürstenkrönchen mit ehernen Sohlen zermalmt“. Mangel an Einheit in der Leitung, sowie die Zerfahrenheit der Militärverfassung vereitelte jeglichen Waffenerfolg. Preußen schloß allein am 5. April 1795 den Frieden von Basel, der reichskonstitutionswidrig war; ¹ andere Staaten folgten diesem Beispiele; Oesterreich schloß am 17. Oktober 1797 den Frieden von Campoformio. Auf dieser Grundlage, sowie auf Grund der geheimen Zusicherung der Abtretung des linken Rheinufers wurde 1797 der Friedenskongreß zu Rastatt eröffnet; erfolglos ging er, als von neuem 1799 der Krieg ausbrach, auseinander. Nach den unglücklichen Schlachten von Marengo und Hohenlinden schloß der Kaiser für sich und das Reich — da er keine Zeit hatte, letzteres zu befragen ² — am 9. Februar 1801 den Frieden von Lüneville, welchen der Reichstag übrigens am 7. März genehmigte. Zwei Bestimmungen dieses Friedens bereiten die völlige Zersetzung des Reiches und Reichsrechtes vor. Art. VI setzt den „Thalweg“ des Rheins als Grenze fest; 1150 Quadratmeilen und 4 Millionen Einwohner gingen damit verloren, ohne daß viel Aufgehens gemacht wurde. Der zweite Hauptmoment war die eigenartige Bestimmung des Art. VII, wonach das Reich die Fürsten für die auf dem linken Rheinufer erlittenen Verluste durch Gebiete im Innern des Reichs entschädigen sollte. Damit war die letzte Umgestaltung, die Säkularisation, angedeutet. Die Verweltlichung des Reiches, die Vernichtung der geistlichen Staaten wurde dem Reichstage durch das Schwert des Siegers auferlegt. Dieser hatte sein Ziel erreicht: er verpflichtete sich die Dynastien und sicherte die baldige Zersetzung des Reiches.

III. Alsald machte sich die außerordentliche Reichsdeputation ans Werk und arbeitete einen Entschädigungsplan aus, bei dessen Feststellung Frankreich entscheidend mitwirkte. Erfolgte die formelle Entwerfung in Regensburg, die materielle Verteilung geschah in

¹ Häuffer I, 586; Treitschke I, 138. | ne laissant pas le temps nécessaires“ etc. (Eingang des Friedens

² „Les conjonctions présentes | von Lüneville).

Paris. Dort fand das große Börsenspiel um Länder statt, und Talleyrand war der unehrliche Makler: in tiefer Selbstentwürdigung eilte alles dorthin, die gierige Länderjagd mitzumachen. „Wenige unter den großen Staatsumwälzungen der neueren Geschichte erscheinen so häßlich, so gemein, so niedrig.“ Der Reichsdeputationshauptschluß vom 25. Februar 1803 wurde am 27. April zum Reichsgesetze erhoben. Bis auf die Güter des Deutschen und Johanniter-Ordens und das Stift Regensburg wurden alle reichsunmittelbaren Güter der katholischen Kirche säkularisiert, alle Reichsstädte bis auf sechs mediatisiert, d. h. an die zu entschädigenden Fürsten verteilt, im ganzen über 1700 Quadratmeilen mit circa 3 Millionen Einwohnern, wovon Bayern den Löwenanteil erhielt. So wenig lebensfähig die eingezogenen Territorien waren, so enthielt doch ihre Verteilung einen Rechtsbruch. Das Reich bewies, daß es seinen Mitgliedern auch nicht mehr den Schutz ihrer Rechte gewähren könne, und unterschrieb mit dem Reichsdeputationshauptschluß sein Todesurteil. Im Gefühle der sich immer mehr auflösenden Reichsordnung nahm Franz II. am 14. August 1804 den erblichen Titel eines Kaisers von Oesterreich an. Bayern, Württemberg, Baden erhielten für Unterstützung im Kriege 1805 Gebietsvermehrungen, Rangerhöhungen und volle Souveränität, Schweden riß Neuorpommern los, Napoleon bildete ein gleichfalls souveränes Herzogtum Kleve-Berg, Preußen empfing hierfür Hannover — da begannen die süddeutschen Fürsten Unterhandlungen und unterzeichneten am 17. Juli 1806 die vom 12. Juli datierte Rheinbundsakte. Eine Note Napoleon's an den Reichstag vom 1. August erklärt, daß er die „confédération germanique“ nicht mehr anerkenne; am gleichen Tage richteten die Rheinbundsfürsten eine Erklärung nicht mehr an den Reichstag, sondern an die einzelnen Gesandten, in welcher sie die Lossagung aussprechen.¹ Der Reichstag ging stumm auseinander. Kaiser Franz legte am 6. August die Krone nieder und erklärte das „reichsoberhauptliche Amt und Würde“ für erloschen und Oesterreich aller Reichspflichten ledig. Auchlos wäre jenes Manifest gewesen und hochverräter-

¹ G. v. Meyer, Corpus juris confederationis Germanicae I, 85. Diese Sammlung der Quellen des

Bundesrechts (1822, in 2 Bänden) ist auch für das Folgende zu benutzen.

risch vom juristischen, formalistischen, legitimistischen Standpunkte, hätte nicht die Macht der Verhältnisse gesprochen und wäre nicht sofort die formelle Anerkennung der europäischen Staaten gefolgt. Niemand dachte daran, ein Reichsvoikariat zu übernehmen oder einen anderen Kaiser zu wählen.¹ Durch einen Rechtsbruch war die Zersetzung des Reichs begonnen, durch einen Staatsstreich ward sie vollendet. Am 6. August, an jenem Tage, an dem 64 Jahre später der Kanonendonner von Wörth dem neuen Reich präludierte, ging jene Krone zu Grunde, die seit tausend Jahren mit allen Erinnerungen des deutschen Volkes verwachsen war. Das Deutsche Reich hörte auf zu existieren — und erst nachdem wir die Schmach der kaiserlosen Zeit von Grund aus gekostet, ist das Streben nach Kaiser und Reich wieder lebendig geworden in unseren Herzen.

§ 11.

Rheinbund und deutscher Bund bis 1848.

I. Rheinbund.²

Das alte Reich war schon in den letzten Zeiten öffentlich als „confédération germanique“ bezeichnet worden. Die rechtliche Gestaltung des Staatenbundes erhielt jedoch Deutschland erst 1815. Vorher aber schon nahm sie der größte Teil der Staaten an, der sich vom Reiche los sagte und zum Rheinbund zusammenschloß; und als 1815 mit den diesem zugehörigen Staaten die übrigen den deutschen Bund begründeten, wurde in die Bundesakte manches aus der Rheinbundsverfassung übertragen. Eine ausführliche Betrachtung der letzteren gehört nicht hierher; um aber den Gesamtüberblick über die Entwicklung der deutschen Verfassungsstände zu ermöglichen, sind wenigstens die Hauptpunkte dieser Episode hervorzuheben.

Der Rheinbund umfaßte jenes dritte Drittel Deutschlands, la troisième Allemagne, ursprünglich sechzehn Fürsten, meist süddeutsche, denen später alle nicht mediatisierten außer Preußen und Oesterreich

¹ Vgl. die Note 10 in F. Schulte's Einleitung S. 281.

² Lucchesini, Confederazione Renana (1819—23), deutsch

von Salem, 3 Bände (1821—25); Kaltenborn, Geschichte d. deutschen Bundesverhältnisse u. Einheitsbestrebungen 1806—56, 2 Bde. (1857).

beitrugen, so daß die Mitgliederzahl 34 betrug. In großem Bogen umklammerte dies Gebiet das verkleinerte Preußen. Die einzelnen Rheinbundsstaaten zeigten sehr verschiedenen Charakter: gering war der alte Bestand der Dynastien, meistens waren es Staaten „ohne Vergangenheit“. Bayern war ein völlig veränderter Staat geworden, der unter Max Joseph und Montgelas tüchtig strebte, während in Württemberg die Tyrannenlaunen Friedrichs schalteten. Hervorragend war Baden, wo Karl Friedrich, der Neubegründer der Heidelberger Hochschule, seine gerechte Regierung (1746—1811) führte. Wie anders das nach französischer Scheinverfassung neugebildete Königreich Westfalen, dessen Herrscher Jerome durch elendes Spürsystem und schamlose Orgien deutsches Wesen am tiefsten verletzten. Die Verfassung dieser états confédérés war nichts weiter als die eines völkerrechtlichen Vereins, eines Staatenbundes, aber es war ein Staatenverein von Napoleon's Gnaden; denn zwei Gewalten gab es, deren erste (Art. XII) der Protèktor war. Er hatte alle wesentlichen Rechte, — besonders den Anspruch auf Stellung von 63 000 Mann. Daneben stand als zweite Gewalt der diète de Francfort unter Vorsitz des Fürstprimas (Dalberg). Diese Bundesversammlung sollte zwar zugleich Schiedsgericht sein: das hierfür in Aussicht gestellte statut fondamental ist jedoch niemals erschienen. Durch die Schlußartikel der Rheinbundsakte stand der Bund im Schutz- und Trutzbündnis mit Frankreich. Und dies war das wesentliche. Allen Staaten war der französische Typus aufgedrückt. Der Rheinbund hat positiv nichts neugeschaffen, aber er hat negativ ebenfalls noch Trümmer vergangener Zeiten beseitigt. Als nach neuen, völlig willkürlichen Annexionen die Katastrophe eintrat und bei dem Rückzug aus Rußland Preußens Erhebung erfolgte, sagte sich Bayern am 8. Oktober 1813 vom Rheinbunde los. Nach der Schlacht von Leipzig verschwand diese Gestaltung stillschweigend. Es war eine vorübergehende, höchst unnatürliche Erscheinung, es war nicht etwa eine Fortsetzung des alten Reiches, es war eine Neuschöpfung, welche als solche im Oktober 1813 völlig aufhörte, von deren Verfassung aber einige Bestimmungen für den späteren deutschen Bund vorbildlich geworden sind.

II. Gründung des deutschen Bundes.

So gerieten die von Napoleon geschaffenen Verfassungszustände, als den Welteroberer im Winter 1812/13 das Geschick in Rußland ereilte, auch in Deutschland ins Wanken. Schon bei Beginn des Befreiungskrieges war man über das einig, was schließlich Art. VI des ersten Pariser Friedens (30. Mai 1814) aussprach: „Les états de l'Allemagne seront indépendants et unis par un lien fédératif.“ Das Verbündetsein wurde jedoch von den beiden Großmächten sehr verschieden aufgefaßt: Preußen wünschte enge Verknüpfung, militärische Einheit, Oesterreich lockere völkerrechtliche Vereinigung. Von der Ueberreichung der ersten Entwürfe im September 1814 und der Eröffnung des Wiener Kongresses (1. November) an bis zum Metternich'schen Entwurfe (8. Mai 1815) zahlreiche Vorschläge und Gegenvorschläge, auf der einen Seite Metternich's, auf der anderen Hardenberg's, Wilhelm v. Humboldt's und Stein's. Infolge der Rückkehr Napoleon's von Elba eiligste Umarbeitung des letzten „preussisch-österreichischen“ Entwurfes, aus dem bereits fast alle nationalen Garantien entfernt waren, zur „Deutschen Bundesakte“, (20 Artikel), in welcher der letzte Entwurf noch weiter abgeschwächt war (z. B. das Bundesgericht beseitigt, im Art. XIII gesetzt: „jeder Staat wird“ statt „soll eine landständische Verfassung erhalten“ u. s. w.). Dieses Werk österreichischer Ueberlegenheit und Metternich'scher Diplomatie ward am 8. Juni einzeln unterzeichnet, am 10. Juni der Wiener Kongressakte einverleibt und damit unter die Garantie der europäischen Großmächte gestellt. Eine festere Gestaltung erhielt der Bund erst durch die Wiener Schlußakte vom 15. Mai 1820, welche das zweite Grundgesetz des Bundes darstellt und 65 Artikel enthält. Sie entstand aus dem gemeinsamen Gegensatz der Regierungen gegen jede nationale und freiheitliche Regung. Die Zeit nach dem großen Kriege war eine Zeit geistiger Erregung („Völkerfrühling“). Jugendliche Uebertreibungen edler Begeisterung und Verirrungen einzelner (das Flammengericht auf der Wartburg, Attentat Sand's auf Roßbue am 23. März 1819) sollte die ganze Nation büßen. Die Periode ist bezeichnet durch einen Namen: Metternich (geb. 15. Mai 1773 zu Koblenz, gest. 11. Juli 1859). Gegner jeder liberalen Regung,

baute er auf die Selbstsucht und Eitelkeit der kleinen Fürsten, um „im Trüben“ das habsburgische dynastische Interesse zu fördern. Auf seine Veranlassung fanden sich am 6.—31. August 1819 die Vertreter von zehn Regierungen in Karlsbad zusammen, scheinbar um Sprudel zu trinken, harmlos und im geheimen. Hier wurde die Aufhebung der Preßfreiheit, Einführung der Zensur, Maßregelung der Universitäten, Einsetzung einer Kommission zur Untersuchung demagogischer Umtriebe und Verbindungen beschlossen, und diesen „Karlsbader Beschlüssen“ folgte im selben kleinlichen Geiste die genannte Wiener Schlußakte. Zu diesen beiden Grundgesetzen traten die Bundesbeschlüsse des Frankfurter Bundestags.¹

III. Verfassung des Bundes.

Dieser Frankfurter Bundestag war das verfassungsmäßige Organ des Bundes, er war der permanente Kongreß der Repräsentanten aller Bundesglieder; denn sofern von einer Bundesgewalt gesprochen werden konnte, war deren Subjekt die Gesamtheit aller Bundesglieder. Die Zahl letzterer betrug 38 und verminderte sich später bis auf 35. Hierunter befanden sich vier mit nicht zum Bunde gehörigen Besitzungen: Preußen, Oesterreich, Dänemark, das durch Schleswig-Holstein, die Niederlande, die durch Luxemburg zum Bunde gehörten. Die Bundesversammlung, der Bundestag, setzte sich aus diplomatischen Vertretern, den Bundestagsgesandten (Gesandten zweiter Klasse), zusammen, von denen der österreichische das Präsidium führte. Der Bundestag entschied meist nur als „engerer Rat“, in welchem 11 Viril- und 6 die Kleinstaaten zusammenfassende Kuriatstimmen abgegeben wurden. Das Plenum hatte nur die wichtigsten Beschlußfassungen. Hier hatten die größeren Staaten mehrere, die kleineren Staaten je eine Stimme, zusammen 68, eine Stimmverteilung, an welche die neue Reichsverfassung anknüpfte. Da hier bei Annahme oder Aenderung von Grundgesetzen, organischen Einrichtungen, gemeinnützigen Anordnungen und Aufnahme neuer Mitglieder

¹ Hauptwerk: Klüber, D. öff. R. d. deutschen Bundes (Kaltenborn, Geschichte d. Bundesverhältnisse I; Zitz, Geschichte d. deutschen

Bundesversammlung I—III; vgl. H. Schulze, Einleitung S. 295 R. 1, S. 305 R. 1).

Stimmeneinheit erfordert wurde, so war die Möglichkeit gegeben, daß die Stimme von Liechtenstein oder Homburg jeglichen Fortschritt hemmte. Dem Bundestag untergeordnet war die Bundeskanzlei, die Bundesklassen und die aus sechs wechselnden Mitgliedern bestehende technische Militärkommission.

Der Bund war nach amtlichen Erklärungen weder ein Bundesstaat, noch ein bloßes Bündnis, sondern ein Staatenbund, ein völkerrechtlicher Verein. Nach innen fehlte die Organisation, da erschien die Bundesgewalt als eine vertragsmäßige „Sozialgewalt“; nach außen war der Bund völkerrechtliche Persönlichkeit. Sein Zweck war ein doppelter (B.A. 2): Erhaltung der Sicherheit Deutschlands, sowie der Unabhängigkeit der deutschen Staaten. So erscheint der Bund einmal als Schutz- und Trugbündnis. Er hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, und besitzt eine Kriegsverfassung (Beschlüsse v. 1821 und 1855). Das Bundesheer besteht aus Kontingenten und 10 Armeekorps (3 österreichische, 3 preussische, 1 bayerisches, 3 kombinierte). Zur Sicherung der Grenze gegen Frankreich besaß der Bund fünf Festungen: Luxemburg, Mainz, Landau, Rastatt, Ulm. An Kriegen, welche Oesterreich und Preußen als europäische Großmächte führten, beteiligte sich der Bund nicht. Den Oberfeldherrn wählte die Bundesversammlung: aus den Armeekorps, ja selbst aus den Divisionen der kombinierten Armeekorps sollten Deputierte in sein Hauptquartier kommen, um mit ihm zu beraten! (Kriegsverfassung von 1821 § 79—85); über den Frieden entschied Zweidrittelmajorität des Plenums. Die zweite Aufgabe des Bundes war, die Sicherheit im Innern und die Unverletzbarkeit der einzelnen Staaten zu schützen. Bei Streitigkeiten der Bundesglieder sollte ein Austrägalverfahren stattfinden; weigerte ein Staat die Erfüllung seiner Bundespflichten, so fand eine Bundesexekution statt, die nach der Exekutionsordnung vom 3. August 1820 an besondere Formen gebunden war. Rechtlich hätte danach der Bund einigen Einfluß auf die Gesetzgebung der Bundesstaaten ausüben können, da ihm die Befugnis erteilt war, bezüglich der Mediatisierten, der fürstlichen Gewalt zc. einzugreifen; faktisch hat jedoch der Bund nur in geringem Maße eingewirkt. Daß die Beschlüsse des Bundes die Unterthanen nicht direkt, sondern nur durch Vermittelung ihrer Staatsregierungen ver-

pfligten konnten, ergibt sich aus der Natur des Bundes als Staatenbund.¹

IV. Die Unfähigkeit des Bundes.

Die spätere Geschichte des Bundes bewegt sich in den Bahnen der Karlsbader Beschlüsse. Vom 1. Juli 1824 an wurde die Bundesversammlung zum heimlichen Bundestage, da die Nichtveröffentlichung der Protokolle beschlossen wurde. Am 28. Juli 1832 wurden außerordentliche Maßregeln zur Erhaltung der Ruhe und Ordnung beschlossen, die sich gegen Landstände und Presse, Verbindungen und Universitäten richteten. Der geheime Ministerkongreß vom Jahr 1834 verabredete weitere, in die Rechte der Landstände tief eingreifende Sätze, welche die Regierungen sich anheischig machten gleichwie Bundesbeschlüsse zu erachten. Während so eine unterdrückende Polizeithätigkeit auf allen Gebieten geistigen und staatlichen Lebens geübt wurde, besaß der Bund andererseits nicht die Fähigkeit, einem offenbaren Rechtsbruch energisch entgegenzutreten, wie er durch die Inkompetenzerklärung vom 5. September 1839 in der hannoverschen Verfassungsangelegenheit bewies. Geleitet von dynastischen Interessepolitikern, hat der deutsche Bund für Deutschland selbst nichts geschaffen, und die preussische Denkschrift vom 20. November 1847 konnte mit Recht sagen:² „Auf die Frage, was hat der deutsche Bund seit den 32 Jahren seines Bestehens während eines fast beispiellosen Friedens gethan für Deutschlands Kräftigung und Förderung, ist keine Antwort möglich.“ Der deutsche Bund ist nicht der Anfang einer neuen Periode — er ist das Ende der Periode von Deutschlands Zerrissenheit. Eine neue Zeit beginnt mit ihm nur insofern, als bereits in den vierziger Jahren seine volle Unfähigkeit erkannt ist. Die Bahn der Neugestaltung Deutschlands wird erst durch zwei Ereignisse eröffnet: die Volksbewegung von 1848 und den Eintritt Bismarcks in den Bundestag.

¹ Vgl. oben § 6.

² Radowitz, Deutschland u. Jr. Wilhelm I V. (vgl. unten S. 60 R. 1). Die

weitere Literatur über den Bund bis zu seiner Sprengung vgl. in Siegel's Rechtsgeschichte (1886) S. 283.

2. Abschnitt.

Entwicklung der Landeshoheit.

§ 12.

Entwicklung der Landeshoheit im allgemeinen.¹

I. Je weniger das alte Reich den staatlichen Bedürfnissen genügen konnte, desto mehr suchten diese Erfüllung im engeren Kreise. Und während der Reichskörper hinsiecht und hinsinkt, entwickelt sich ein anderer Faktor des deutschen Staatslebens, ein neuer staatsrechtlicher Begriff, der der Landeshoheit, in langsamem Ringen, zuerst in Unterordnung, später in stetem Widerstande zum Reiche, endlich vielfach mächtiger als die Gewalt des letzteren. Alles was Deutschland geworden, ward es hierdurch, die Wurzeln aller Entwicklung liegen in den „Territorien“.

Die erste Entstehung des deutschen Fürstentums und der Landeshoheit läßt sich etwa ein Jahrtausend zurückverfolgen. Wir können annehmen, daß 887, als Deutschland als selbständiges Staatswesen vom Frankenreiche sich ablöste, die wichtigsten Gliedstaaten unseres Vaterlandes, im Keime wenigstens, vorhanden waren. In den nächsten Jahrhunderten vollzieht sich nun die Ausbildung einer landesherrlichen Gewalt dadurch, daß das karolingische Grafenamt erblich wird. Man kann sich nicht ganz Deutschland in Stammesherzogtümer eingeteilt denken — denn es bestanden viele Immunitäten, Grafschaften u. nicht unter, sondern neben dem Herzog —, wohl aber war das ganze Reich eingeteilt in Grafschaften (comitatus). An der Spitze stand der Graf, der die königliche Militär-, Gerichts- und Finanzgewalt ausübte. Ursprünglich war dies ein Beamter, nichts weiter. Aber aus administrativen Gründen, und da die Kosten aus eigenen Mitteln bestritten wurden, gewährte man auch dem Sohne, was der Vater gehabt hatte, besonders in den wichtigeren Grenz(Mark)grafschaften. Hier also lag der Anfang einer territorialen Gewalt; ebenso in den

¹ J. J. Moser, V. d. Landeshoheit (1773); Berchtold, Entwicklung d. Landeshoheit in Deutschland

I (1863); Berchtold, Landeshoheit Oesterreichs (1862); Maurer im St.R.V. VI, 213; Kl. St.R.V. II, 471.

Immunitäten, den größeren Bezirken geistlicher und weltlicher Herren, denen Freiheit von der Gerichtsbarkeit des Grafen bewilligt wurde. Die Immunitätsherren, welche wie Grafen schalteten, erwarben außerdem noch oft Grafenämter. Immunitäten wie Grafschaften zeigen Verbindung von Großgrundbesitz und Amt; bei jenen ist der Besitz, bei diesen das Amt das Frühere. Beide waren die natürlichen Verbündeten des deutschen Königs im Kampfe gegen die Stammesherzogtümer. Als diese zertrümmert wurden, wurden die Grafen die Erben ihrer Rechte; die Mittelgewalt verschwindet und die Grafen treten direkt unter den Kaiser, die Rechte, teils auch den Titel der früheren Herzöge annehmend. Soweit sie unmittelbar vom Reiche eine Grafschaft zu Lehen tragen, heißen sie Fürsten, im übrigen Herren. Ende des 12. Jahrhunderts ist diese Periode im wesentlichen abgeschlossen. Aus den erblichen Grafschaften und Immunitäten sind die Fürstentümer geworden. Nur hinter den Mauern der Städte hat sich eine andere Entwicklung vollzogen; auch hier hat sich eine territoriale Gewalt entwickelt, aber sie war republikanisch, nicht monarchisch: gleichviel, auch die Städte bilden, wie die Fürstentümer, geschlossene Territorien.¹ Die so gestalteten Regierungsbefugnisse erhielten eine ausdrückliche Bestätigung in den Urkunden Friedrichs II., in welchen auch der Ausdruck Landesherrn („domini terrae“) gebraucht wird.²

II. Fragen wir scharf juristisch, welcher Art war das Recht der Machthaber in den Territorien, so kann es zwar als Landeshoheit im gewissen Sinne, nicht aber als Staatsgewalt bezeichnet werden. Der Charakter der Landeshoheit ist in den verschiedenen Bezirken ein verschiedener. Es ist kein fester, klarer, sondern ein werdender Begriff, welchem die innere Einheit fehlt. Zum „Zwing und Bann“, zu der *jurisdictio* und den militärischen Rechten treten finanzielle, Regalrechte, zur Gerichtsbarkeit, Grundherrschaft und lehensrechtlichen Befugnissen eine Menge anderer, selbst privatrechtlicher Natur; Eigen und Lehen, Herrengewalt und Amtsbefugnis verschmelzen ineinander, so daß die „Landeshoheit“ als eine Zusammen-

¹ Ueber die Verschiedenheit der deutschen Territorien vgl. H. Schulze, Einleitung S. 265.

² S. oben § 8, IV; Pertz, Monumenta Germaniae. Leges II, 201, 282.

ballung verschiedenartigster, auf besonderen Titeln ruhender Rechte und Güter erschieen.

Das Streben der folgenden Periode (1273—1517) geht auf die Erweiterung dieser Rechte und auf die Festigung dieser Gewalt. Was früher durch Privilegien gewährt ward, erhielt in der A. B. grundgesetzliche Regelung: Stärkung der monarchischen Gewalt und Anteilnahme an der Reichsregierung war das Ziel. Mehr und mehr Rechte mußte der Kaiser abtreten, und das Wahlkaisertum war eine „verdeckte Verleihungsmaschine“. Eine Konsolidation wird herbeigeführt durch Feststellung der Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit.¹ Dazu tritt der Versuch, zunächst nur der Versuch, Einheitlichkeit in die Landesverfassung zu bringen. Mit dem 14. Jahrhundert ist überall der Gedanke durchgedrungen, daß die landesherrliche Gewalt einen der alten deutschen Königsgewalt analogen öffentlichen Verus in sich enthalte und die Pflicht auferlege, Friede und Recht zu fördern. Die Vogtei (protectio) dehnt sich über das ganze Gebiet aus: willig wird der gewährte Schutz durch Treue und Gewärtigkeit (Hulde) nicht mehr nur von den Vasallen, sondern von allen erwidert. Untertänigkeit verlangt der Fürst; die Unterthanen aber richten fortan jedes Begehren um Befriedigung staatlicher Bedürfnisse nicht an die kraftlose ferne Reichsgewalt, sondern an den Landesherrn, der Macht und Mittel besaß, staatliche Aufgaben zu erfüllen. Am Ende des Mittelalters knüpft sich die Staatsidee nicht an das Reich, sondern an die Territorien, es entwickelt sich die „partikulare Nationalität“.

III. Die weitere Vervollkommenung der landesherrlichen Machtstellung brachte die Reformation und der Dreißigjährige Krieg (1517 bis 1648). Die Reformation verlieh den protestantischen Landesherrn (d. h. allen, außer Oesterreich und Bayern) an Stelle der kaiserlichen Advokatie die Kirchenhoheit und das Kirchenregiment. War doch die territoriale Gewalt die einzige, an welcher die mächtigste geistige Bewegung unserer Geschichte einen politischen Halt fand. Die Reformation brachte aber nicht nur diesen materiellen Zuwachs an Rechten, sie hob auch den idealen Wert der Landeshoheit durch Betonung des gottverliehenen Berufes der Obrigkeit. Der lang-

¹ S. unten § 42.

wierige Kampf, welchen sodann ein großer Teil der Reichsstände mit dem Reiche ausfocht, mußte natürlich zu einer Lockerung der diese verknüpfenden Bande führen. Durch den dem Kriege folgenden Frieden erhielt die ganze Entwicklung ihren gesetzlichen Abschluß. Hier wurden nicht nur alle Hoheitsrechte bestätigt, sondern noch um das Recht der Bündnisse und des Krieges vermehrt, mithin die Landesherren zu dem erklärt, was sie schon thatsächlich waren, zu wirklichen Regenten, die Territorien zu Staaten unter dem Reiche. Aus dem früheren, mit patrimonialen Anschauungen durchsetzten Begriffe ist der einheitliche staatsrechtliche Begriff des *jus territoriale* (I. P. O. VIII. § 1), der Landeshoheit, geworden.¹

Wenn theoretisch auch immer ein großes Subordinationsverhältnis des Landesherrn unter den Kaiser festgehalten wurde, so schwand dies in der letzten Periode (1648—1806) vollständig. Von den tüchtigsten Regenten, besonders in Preußen und Oesterreich, werden die Territoien als einheitliche Gebiete unter gleichförmige Verwaltung gebracht. Der Landesstaat bildet sich aus, die Rechte der Stände werden beschränkt oder beseitigt, es ist die Zeit des „aufgeklärten Despotismus“, welche der Landeshoheit die volle Ausbildung zu einheitlicher Gewalt, die volle Freiheit von beengenden Schranken bringt. Der letzte Schritt zur Vollenbung der Landeshoheit geschah durch die Auflösung des Reiches. Damit wurde dem Landesherrn die längst beseffene Souveränität auch förmlich zuerkannt, eine Reihe nicht entwicklungsfähiger Territorien wurde beseitigt, in der Rheinbundsakte (f. § 11) der Begriff der Landeshoheit, Souveränität genau festgesetzt. So kam Offenheit und Klarheit in die staatlichen Verhältnisse. Alle Schranken, welche in der Reichsverfassung gelegen hatten, verschwanden, alle staatsgewaltlichen Befugnisse, die Kaiser und Reich noch geübt, gingen auf die Landeshoheit über.

Der Entwicklungsengang der Landeshoheit und des monarchischen Gedankens ist damit zu einem Abschluß gekommen. Eine weitere Wirkung der französischen Revolution war die völlige Umbildung der staatlichen Anschauungen durch das Eindringen konstitutioneller Theorien (f. § 21). Dieser Umbildungsprozeß der mittelalterlichen Landes-

¹ S. oben § 9 (S. 29 N. 2).

hoheit zur modernen Staatsform bedarf später einer besonderen Betrachtung. Hier kam es nur darauf an, zu erkennen, wie im sinkenden Reiche die Territorialhoheit aus einem Konglomerat einzelner Rechte nach und nach zu einer wirklichen Staatsgewalt und schließlich zur einzigen nationalen und politischen Macht wurde.

Von der Geschichte der einzelnen Staaten sei hier kurz die eines mittleren, des Großherzogtums Baden, hervorgehoben. Dasselbe ist im Laufe des Mittelalters und der Neuzeit aus sehr vielen verschiedenen Territorien gebildet worden. Stammvater des heutigen Fürstengeschlechts ist der jüngere Sohn von Graf Berthold, der Erbauer der Burg Jähdingen im Breisgau, Hermann I., der als Besitzer der Mark Verona († 1074) den Titel Markgraf führte. Sein Sohn Hermann II. nahm seinen Sitz auf der Burg Baden (1100) und nannte sich Markgraf von Baden. Eigentlicher Gründer der Markgrafschaft ist Rudolf I. († 1288). Trotz mehrfacher Teilungen gewann das Land an Ausdehnung und wurde unter Christoph I. († 1527) wieder vereinigt. Auf seine beiden Söhne ist die Baden-Baden'sche Linie und die Baden-Durlach'sche, jetzt großherzogliche Linie zurückzuführen. Unter Karl Friedrich, der nach Erlöschen der ersteren (1771) deren Lande mit dem seinigen vereinigte, erfolgte durch Vertrag von Luneville und Preßburg die Angliederung zahlreicher Länderbruchstücke (über 100 Quadratmeilen mit circa 400 000 Einwohnern). 1803 nahm er den kurfürstlichen Titel an, erhielt als Rheinbundsfürst außer dem großherzoglichen Titel die volle Souveränität und schuf aus altem Stammland und neuen Erwerbungen am 13. August 1806 ein einheitliches Großherzogtum. In der Verfassung von 1818 (vgl. § 22) wurde der Grundsatz der Unteilbarkeit erneuert. Vgl. Pfister, *Geschichtliche Entwicklung d. St.N. v. Baden* (1836, 1838, 1847); v. Weech, *Geschichte d. bad. Verfassung* (1863).

Bayern: Seydel, *Bayern. St.N. I* (1884); Marquardsen III, 1¹ S. 6 ff. — Württemberg: Meyser, *Württemb. Grundgesetze I* S. 1–464; Sarwey, *Württemb. St.N. I*; Marquardsen III, 1² S. 5 ff. — Sachsen: Oppé, *St.N. I* (1884) und Leuthold in Marquardsen II. — Hessen: Weiß, *System d. öff. R. I* (1837). Für diese wie die übrigen Staaten vgl. Marquardsen II, III.

§ 13.

Entwicklung der Landeshoheit in Preußen.¹

I. Die Entwicklung der Landeshoheit und des monarchischen Gedankens zeigt trotz mannigfacher Uebereinstimmung in den ver-

¹ Lancizolle, *Geschichte d. Bildung des preuß. Staates* (1828); Droysen, *Geschichte d. preuß. Politik*. | Weitere Litteratur bei H. Schulze I S. 23 ff.

schiedenen deutschen Gebieten charakteristische Eigentümlichkeiten. Als besonders bedeutungsvoll für die vaterländische Verfassungsgeschichte kann hier nur auf Preußen und auch auf dieses nur kurz hingewiesen werden.

Fast unbemerkt bildete sich im Nordosten des Reiches das Gebiet eines Reichsstandes zu einem selbständigen, alle übrigen an Macht übertreffenden Staate aus. Die Mark Brandenburg ist der Kernpunkt des deutschen Staates. 1133 gelangt sie an Albrecht den Bären, an das Haus der Askanier, nach deren Aussterben an die Wittelsbacher und — inzwischen (1316) zum Kurfürstentum erhoben — an die Luxemburger. Am 30. April 1415 (18. April 1417) erfolgte zu Konstanz die Verleihung der Mark an den Burggrafen Friedrich von Nürnberg, den Stammvater der Hohenzollern.¹ Unter den nächsten Nachfolgern treten die Neumark, Krossen, Ruppin, Beeskow-Storkow zu dem ursprünglich 423 Quadratmeilen umfassenden Stammsgebiete. Wichtigere Erwerbungen brachten die nächsten Jahrhunderte, so die Regierung Johann Sigismunds die Herzogtümer Kleve (mit Mark und Ravensberg) und Preußen, welches später, als dieser Machtzuwachs durch Annahme der Königswürde entsprechenden Ausdruck erhielt, dem Staate den Namen gab. Der westfälische Friede fügte Besitzungen in Mitteldeutschland und Pommern, der Hubertusburger Friede (1763) Schlefien, die Teilungen Polens (1772–92) etwa 2500 Quadratmeilen im Osten hinzu. Durch den Tilsiter Frieden fast auf die Hälfte seines bisherigen Länderbestandes beschränkt, erhielt Preußen nach den Freiheitskriegen einzelne der verlorenen Besitzungen zurück und Teile von Pommern, der Lausitz, Sachsen, Westfalen, sowie fast die ganze jetzige Rheinprovinz hinzu. Die Staatskraft ward geschwächt durch die mit Oesterreich übernommene Macht am Rhein (Luxemburg, Mainz, Raftatt); durch die Neuerwerbungen im Westen war das Gebiet in zwei Teile nahezu zerrissen, welche erst durch die 1866 gemachten Erwerbungen von Schleswig-Holstein, Lauenburg, Hannover, Kurhessen, Nassau, Frankfurt in Verbindung gebracht wurden.

¹ Ueber das Haus Hohenzollern s. Stillsfried u. Märker, Monumenta Zollerana (1852–66); Bluntschli, St. W. V. V; Schulze,

Hausgesetze Bd. III; 2. Schmidt, Alt. Gesch. d. Hohenzollern. 3 Teile (II. 1887).

II. Mehr als dieses äußere Anwachsen des Territorialbestandes kommt für uns die Verfittung der Teile, die innere Entwicklung in Betracht. Wenn man als Haupttugend des Mannes den Charakter rühmt, und wenn man unter Vergleichung des Staates mit der Persönlichkeit auch den Staat am höchsten stellt, der es versteht, einen Volkscharakter zu entwickeln, so ist der preußische Staat seiner geschichtlichen Aufgabe, wie kaum ein Staat aller Zeiten, gerecht geworden. Es gab keinen preußischen Stamm und keine preußische Nation, und doch ist heute in ganz Deutschland und über dessen Grenzen hinaus (sei es mit Wohl- oder Uebelwollen) preußische Eigenart anerkannt.¹ Durch Vererbung und Volkserziehung ist politisches Pflichtgefühl und Hingabe an Staat und Dynastie eine preußische Nationaleigenschaft geworden.

Jene zahlreichen Erwerbungen mußten zur Einheit zusammengefaßt, aus den preußischen „Staaten“ — die noch heute auf der Geseßsammlung figurieren — ein „Staat“ werden. Im Laufe der Jahrhunderte ward aus den verschiedenen Territorien das preußische Staatsgebiet, und zu der Einheit des Gebietes trat Einheit des Unterthanenverbandes und Einheit des Staatsinhaltes.² Dauernb richteten die Fürsten ihr Augenmerk auf die Erfüllung aller Staatsangehörigen mit einer Seele und auf die Eingliederung aller Teile in das Ganze. Die Notwendigkeit, die zusammengewürfelte Masse zusammenzuhalten, erzwang, die Abwesenheit der Reichsunmittelbaren in den meisten dieser Gebiete erleichterte die einheitliche Verwaltung.

Der große Kurfürst sah, daß die zahlreichen Ländchen mit verschiedenartigster Verfassung und machtvollen, aber partikularistischem Ständetum ihren einzigen Mittelpunkt im Fürsten finden konnten, und schuf die absolute Organisation, in welcher er die Reste ständischer Befugnisse, die zwischen ihm und dem Volke standen, mit eiserner Faust niederhielt. Er brach von Kleve bis Preußen die Macht des Ständetums; er erkannte auch, welches die Säulen monarchischer Vollgewalt seien, und suchte sie fest zu gründen: stehendes Heer und stehende Steuern. Er, der die Ehre deutscher Waffen gegenüber den

¹ Gneist in Annalen 1874 S. 503.

² Jastrow, Geschichte des Einheitsstraumes S. 141—234.

Fremden (Schweden, Polen und Franzosen) rettete, war zugleich der Begründer eines stehenden Heeres. Sein Sohn fügte zu der königlichen Macht den Ausdruck des erhöhten Selbstbewußtseins in der Königswürde, und Friedrich Wilhelm I., diese „niederdeutsche Kern-eiche“ war der Mann, um die Konzentrierung der Kräfte im Willen des Monarchen für seinen Sohn zu vollziehen. Das „Ich stabilisiere die Souveränität wie einen rocher de bronze“ war der leitende Gedanke seiner inneren Politik. Zur Wehrpflicht und Steuerpflicht fügte er die Schulpflicht und stellte damit die Dreizahl jener Pflichten her, welche dem preussischen Volk das Staatsbewußtsein gegeben haben. Friedrich der Große ergänzte des Vaters Thätigkeit nach zwei Richtungen: dem Staatskörper hauchte er den Geist der Aufklärung und Humanität ein, und nach außen scheute er sich nicht, mit Oesterreich offen zu brechen und aus der Stellung eines untergeordneten Reichstandes zu der eines energischen Nebenbuhlers, eines europäischen Gebieters überzugehen. Zu diesen Verdiensten reihte sich als drittes die Sorge für die Erwerbsthätigkeit, welche, früher schon durch Herbeiziehung von Kolonisten angeregt, ebenfalls unter Friedrich dem Großen ihren Höhepunkt erreichte und sich in Anlage von Manufakturen, Erschließung von Handelsverbindungen, Entwässerung von Sümpfen u. äußerte.

So war eine neue Großmacht auf wesentlich deutscher und evangelischer Grundlage entstanden und dem kosmopolitisch-katholischen Oesterreich gegenüber getreten, damit aber jener Dualismus geschaffen, der die Sprengung des Reiches und die Neugestaltung unseres Jahrhunderts herbeiführen mußte. Noch inmitten der schweren Not der Kriegszeit (1807) ging man an den weiteren Ausbau des Staates, durch die Stein-Hardenberg'sche Gesetzgebung, welche Belebung des Gemeingeistes und eine neue wirtschaftliche Ordnung der Dinge im Gefolge hatte.

Nach der Erschütterung der Freiheitskriege begann dann noch einmal die gewaltige Arbeit, wie sie der große Kurfürst vollzogen. Das Preußen von 1815 war eine lose Zusammenfassung der aller- verschiedensten Bestandteile, von den ehemaligen geistlichen Ländern am Rhein über die Kurlande und Schlesiens hinüber zu den polnischen Gebieten. Das alles wurde unter sich zu einem Staatswesen ver-

bunden. Das Verdienst Friedrich Wilhelms III. und seiner Staatsmänner ist die glückliche Regelung des Staatsschuldenwesens, die Einführung eines neuen Steuersystems (vgl. § 19), die Herstellung vereinigender Momente für die evangelische, friedlicher Beziehungen zu der römischen Kirche, die Neubelebung des Schulwesens, vor allem aber die tiefgehendste Reform der inneren Verwaltung durch Einteilung des Staates in Provinzen u. s. w., sowie durch Schaffung eines Verwaltungsrechts in der Dienstinstruktion von 1817. So war das Vierteljahrhundert von 1815—40 für Preußen keine Periode der Erniedrigung und des Stillstandes, vielmehr eine Zeit der Wiederherstellung nach schweren Kämpfen und der stillen Sammlung von Kräften für eine große Zukunft. Preußen hatte einen Fonds politischer Machtmittel in sich zusammengefaßt, um der staatliche Kristallisationspunkt für Deutschland werden zu können.

3. Abschnitt.

Entwicklung der deutschen Einheitsbewegung.

§ 14.

Vorgeschichte des Einheitsstrebens.¹

I. Die Geschichte der Zersplitterung und des Zerfalls, und die Entwicklung der politischen Macht haben wir kennen gelernt. Nunmehr bedarf es zunächst der Schilderung jener Bewegung, welche die deutsche Einheitsidee zur Verwirklichung gebracht hat. Diese Bewegung schien sich wie plötzlich zu erheben, anzuschwellen und die Gemüter zu erfüllen; wer aber tieferes Verständnis für die nationale Geschichte hatte, der wußte auch damals, daß jene Einheitsidee nicht das Erzeugniß einer augenblicklichen revolutionären Aufregung war, sondern daß das Streben nach Einigung so alt wie die deutsche Ge-

¹ Klüpfel, Die deutschen Einheitsbestrebungen (1853); Klüpfel, Geschichte der deutschen Einheitsbestrebungen bis zu ihrer Erfüllung 1848—71. 2 Bde. 1872, 73; Wirth, M., Die deutsche Nationaleinheit

(1859); Jastrow, J., Geschichte d. deutschen Einheitsstraumes, 1885. (2. Aufl. 1886), wofelbst S. 320 ff. Literaturangaben (vgl. G.W. f. N.W. V, 35).

sichte selbst und an wichtigen Wendepunkten mit immer neuer Wucht hervorgetreten ist.

Ehe wir daher die Periode von 1848—70 betrachten, müssen wir uns kurz zu vergegenwärtigen suchen, in welcher Weise früher unser Volk der Einheit entgegengetrebt hat.

Schon als die Landeshoheit entstand, als die Macht des deutschen Königtums dahinsank, blieb im Volke der Glaube und die Hoffnung auf Wiedererstehen des letzteren wach. In der Sage von der Wiederkunft des Kaisers Friedrich erkennen wir die ursprünglichste Form des deutschen Einheitstraumes. Wurde derselbe auch zeitweise zurückgedrängt, er tauchte immer wieder auf; und seit Pufendorf die Hirngespinnste der Doktrinäre des 17. Jahrhunderts zerschmettert, seit Jakob Grimm und Rückert die poetische Gestaltung jener Sage neu belebt, seit Fichte durch seine Reden und Arndt durch seine Vaterlandslieder Prediger nationalen Willens und Propheten künftiger Größe wurden, seitdem war der Einheits Traum zum heißen Sehnen, zum unbezwinglichen Streben geworden, und nicht wenige hofften bereits bei der Rückkehr aus den Freiheitskriegen, die Einheit des Siegesheeres werde zur Einheit des Vaterlandes führen. Doch unklar war der Einheitsdrang, kein Verlangen nach bestimmten Grenzen war erkennbar, über die Staatsform der Zukunft war man im Zweifel, und die Macht, welche die Führung zu übernehmen hatte, erkannten nur erleuchtete Geister.

II. So lebte das Einheitsverlangen im Volke. Aber schon früher finden wir in der deutschen Geschichte das Ringen des deutschen Einheitstriebes in zahlreichen Bündnissen. Wie im Privatrechte der deutsche Genossenschaftstrieb zu mannigfachen Einungen führte, so ist in unserer Staatsentwicklung der nationale oder territoriale Einigungstrieb unverkennbar. Als in der kaiserlosen schrecklichen Zeit des Interregnums die Reichsgewalt unfähig war, den Landfrieden zu schützen, verbanden sich zu diesem Zwecke die rheinischen Städte: ähnliche Verbindungen treten uns häufiger entgegen. An eine wirkliche Festigung des Reichskörpers wurde mehrfach gedacht, und schon 1491 werden Vorschläge und Entwürfe betreffs einer neuen Reichsverfassung gemacht. Die kirchlichen Spaltungen lassen aber die nationalen Einheitsbestrebungen völlig scheitern. Von der

fürstlichen Macht gehen sodann andere Versuche der Zusammenfassung aus, die zwar eine Rolle in der hier betrachteten Entwicklungsreihe spielen, aber doch zum Teil andere Ziele verfolgen. Hierher gehört vor allem der Fürstenbund von 1785,¹ der in der That war, als was er sich selbst bezeichnete, ein „Associationstraktat“, welcher gegenüber einem etwa zu starken Kaisertum die Einzelstaaten in ihren Besitzungen sichern wollte.

Beim Zerfall des Reiches fehlte es nicht an Versuchen und Entwürfen zur Erreichung jenes Zieles. Während Dalberg eine neue Ordnung der Dinge auf Grund der alten Kreisverfassung plante,² versuchte Preußen, dem Rheinbund ein Föderativsystem entgegenzusetzen und ein norddeutsches Kaisertum zu schaffen, das an dem Egoismus Sachsens und Kurhessens und an Napoleons Intriguen scheiterte.

Das Wiedererstehen des deutschen Staates war so durchweg mißlungen; das Kaisertum war verfallen, doch die Einheitsidee war nicht erstorben. Aber nur Gedanken und Macht zeugen die That. Und so kam es darauf an, den Einheitsdrang in richtige Bahnen zu lenken und ihm durch die Verührung mit politischer Macht Geltung zu verschaffen.

Eine solche Macht war allein in Preußen vorhanden, welches nicht nur die Hälfte der Deutschen zu einer staatlichen Einheit verbunden, sondern auch die genügenden Machtmittel angesammelt hatte, um die politische Führung und die nationale Einigung zu übernehmen. Noch ehe der Einheitstrieb in den Märztagen von 1848 ungestüm hervorbrach, hatte Preußen es verstanden, in Deutschland durch den Zollverein eine wirtschaftliche Gemeinschaft herzustellen, welche den vollen Keim der deutschen Einheit in sich enthielt. Wie diese aus jenem unmittelbar erwuchs, steht in so engem Zusammenhange mit der Schöpfung des neuen Reiches, daß es dort zu schildern fein wird (vgl. § 19).

§ 15.

Das Deutsche Reich vom Jahre 1848.³

Der Gedanke, daß Deutschland aus einem Staatenbunde ein Bundesstaat werden müsse, hatte sich in dem Menschenalter nach den

¹ Schmidt, Geschichte der preussisch-deutschen Unionsbestrebungen seit der Zeit Friedrichs des Großen (1851).

² Häberlin, Staatsarchiv XIV, 447 (Klöpfer, 1. Aufl., S. 304).

³ Vgl. die in §§ 11 u. 14 an-

Freiheitskriegen zu immer größerer Klarheit entwickelt. Zuerst in wissenschaftlichen Werken niedergelegt, hatte er bald Platz gewonnen in den Herzen der Gebildeten; durch Gelehrtenversammlungen, Burschentage und erleichterte Verkehrsverhältnisse erhielt er weitere Verbreitung und Anregung. Was alle fühlten, das sprach Friedrich Wilhelm IV. 1848 aus, wenn er als Ziel seiner Politik die Umwandlung des Staatenbundes in einen Bundesstaat bezeichnete. Wenn auch das Streben nach Neugestaltung im bundesstaatlichen Sinne mit dem Wunsche nach einer ganz aus dem Volke hervorgegangenen Vertretung Hand in Hand ging, so steht doch das erstere im Vordergrund und bedarf einer abgesonderten Betrachtung.

I. Schon seit Mitte der vierziger Jahre gährte es allerorten; ganz besonders hatten die liberalen Ideen in Baden Verbreitung gefunden. Noch ehe die französische Februarrevolution ausbrach, brachte der Mannheimer Buchhändler Bassermann (12. Februar 1848) einen (in ähnlicher Form schon im Oktober zuvor auf dem „konstitutionellen Rüttli“ von Heppenheim¹ verabredeten) Antrag auf Volksvertretung am Bundestage vor die badische Kammer. Unmittelbar darauf begannen allerorten Unruhen, die durch die Nachrichten von den Ereignissen in Paris reiche Nahrung erhielten. Während sich die Bewegung vom Rhein her tiefer ins Innere Deutschlands fortsetzte und Volkstümmelte manche Reformen erzwangen, ging die altliberale Partei im südwestlichen Deutschland direkt auf das Ziel los, das wir jetzt allein betrachten wollen: Reform des Bundes. Am 5. März traten 51 Oppositionshäupter in Heidelberg zusammen. Sie ernannten einen Siebenerausschuß, der in kühnem Gedankenfluge schnell eine Verfassung (mit Staatenhaus und Volkshaus, Verbürgung der Freiheiten, Gemeinsamkeit des Heeres, des Rechtes, der Handelspolitik) ausarbeitete und alle Mitglieder deutscher Ständeversammlungen, sowie andere durch das Vertrauen des Volkes ausgezeichnete Männer nach Frankfurt einlud. Man nannte diese freie

geführten Werke von Rüpfel, Zise, Kallenborn, insbesondere letzteren Bd. II; Weil, Quellen u. Aktenstücke z. Verfassungs-geschichte (1850); Stenograph. Bericht über die Verhandlungen der Nationalver-

lung (herausgegeben von Wigard), 9 Bände (1848, 49); St.W.B. VII S. 161 ff. (Häusser).

¹ Bismarck 17. April 1850 (Sahn I, 34).

Versammlung von etwa 500 Notablen in der an neuen politischen Begriffen und Ausdrücken reichen Zeit das Vorparlament. Unter Vorsitz des Heidelberger Professors Mittermaier faßte man in vier Tagen die weittragendsten Beschlüsse über die Stellung Schleswig-Holsteins, Polens, sowie über einen Wahlmodus der Nationalversammlung. Auf eine Permanenzerklärung, welche die Radikalen wünschten, ging man nicht ein; vielmehr ernannte man einen Fünzigerausschuß, der die Ausführung der Beschlüsse hinsichtlich der Wahlen zum Parlamente sichern sollte.

Staatsrechtlich fehlte dem Vorparlamente jeder Auftrag, jede Grundlage; aber seine Macht war so groß, daß seine Beschlüsse für das Weitere maßgebend wurden und daß der Bundestag mit dem Fünzigerausschuß in geschäftliche Verbindung trat. Der erstere hatte im März 1848 unter dem Einfluß der französischen Revolution und der geschilderten Ereignisse plötzlich neue Bahnen betreten und in nie gekannter Schnelligkeit Versäumtes nachzuholen gesucht. Liberale Gesandte ersetzten die früheren, die Pressefreiheit ward gestattet, die Burschenschaftsfarben als Bundesfarben verkündet. Am 10. März wurden die Regierungen aufgefordert, Männer des allgemeinen Vertrauens, und zwar einen für jede der 17 Stimmen, nach Frankfurt zu senden, um bei der Revision der Bundesverfassung auf „zeitgemäßer und nationaler Grundlage“ mitzuwirken: und bereits am 30. März werden zu einer Nationalversammlung Wahlen angeordnet, deren Modus jedoch ganz nach den Wünschen des Vorparlaments geändert wird. Die erwähnten Vertrauensmänner, welche am 15. April zusammentraten, legten am 26. einen Verfassungsentwurf (Siebzehnerentwurf) vor, in welchem der preussische Vertreter, Professor Dahlmann¹ aus Bonn, mit markigen Zügen die bundesstaatlichen Gedanken zum Ausdruck gebracht hatte (erblicher Kaiser, Oberhaus, Unterhaus, Reichsgericht). So war von beiden Seiten die Reform in Angriff genommen: hier die Beschlüsse des Bundestages bis zum Siebzehnerentwurf, dort die Bestrebungen der Volksführer

¹ Ueber Dahlmann's (geb. zu Wismar 13. Mai 1785, gest. 5. Oktober 1860 zu Bonn) Bestrebungen vgl. F. C. Dahlmann, Kleine

Schriften und Aeden (herausgegeben von Barrentrapp), 1886; Biographie Dahlmann's von Springer (1870).

vom Baffermannschen Antrage bis zum Vorparlament. Das Wichtigste, ein formelles Organ zur Vermittelung zwischen diesen beiden Reihen, fehlte.

II. So trat am 18. Mai 1848 die konstituierende deutsche Nationalversammlung in Frankfurt a. M. zusammen. Unter dem Jubel der Bevölkerung zogen die Vertreter der Nation vom Römer in die Paulskirche. Die feurigen Wünsche des ganzen Volkes begleiteten sie: Deutschland schien erwacht aus langem Schlummer; auf diese Versammlung setzte man alle Hoffnungen! Und edler waren die Gefühle, die an jenem 18. Mai die 40 Millionen Deutsche erfüllten, als die, welche in den Sommertagen 1789 die erste französische Nationalversammlung erweckte. Dort rief man Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit — aber hier Freiheit und Einheit! Hätte man am 18. Mai 1848 eine Statistik der politischen Gefühle aufnehmen können, man hätte wohl bei vielen Tausenden den Wunsch nach Volksfreiheiten gefunden; aber was die Herzen von Millionen erfüllte, das war das Sehnen nach einem Deutschen Reiche. Hinaus aus der Misere des Bundes! Man erhoffte kraftvolle Einheit der Exekutive, ein großes einiges Reich, aber auch wider alle Einzelstättlein, einen Dombau, wie Uhland ausführte, mit den zwei großen Thürmen Oesterreich und Preußen, aber auch mit vielen kleinen und kleinsten Thürmchen. Die Nationalversammlung umfaßte über 500 der besten Kräfte, aber darunter über 100 Professoren und Literaten. Mit großer Majorität wurde der freiheitsfreundliche, jedoch gemäßigte Heinrich von Gagern zum Präsidenten gewählt. Bald stellten sich Schwierigkeiten heraus, da man von Vereinbarungen mit den Regierungen nichts wissen wollte und über dem Gedanken der „Nationalsoveränität“ vergaß, daß die Regierungen doch auch ein Teilchen der Nation seien. Am 28. Juni schuf man eine provisorische Zentralgewalt und man wählte Erzherzog Johann von Oesterreich zum Reichsverweser. Der Bundestag hörte mit dem 12. Juli 1848 auf zu existieren, und die verschiedenen „Reichsministerien“ wurden besetzt. Da in bezug auf die Organisation der Zentralgewalt große Meinungsverschiedenheiten hervortraten, brachte man die Zeit mit Beratung eines Systems der „deutschen Grundrechte“ hin und entwarf, gewissermaßen ein Seitenstück zu der Erklärung der

Menschenrechte, ein darauf bezügliches Gesetz, das am 28. Dezember 1848 als solches verkündet wurde. Indessen wurden innerhalb der Versammlung und außerhalb die Parteileidenchaften aufgeregt (Waffenstillstand Preußens und Dänemarks 26. August, Frankfurter Revolution 18. September). Am 8. Oktober wird der Verfassungsentwurf vorgelegt, der eine sehr intensive Einheit schafft und über welchen bis zum März beraten wird. Heinrich von Gagern tritt am 17. Dezember in das Ministerium. Er ist der Träger der einzig richtigen Idee, welche die deutsche Einheit nur durch Ausschluß Oesterreichs und unter Führung Preußens realisierbar erkennt. Die bundesstaatliche Einheit mit kaiserlicher Oberhauptswürde wird am 25. Januar mit 214 („Kleindeutsche“, erbkaiserialiche Partei) gegen 205 Stimmen („Großdeutsche“) angenommen. Die kleineren Regierungen, zuerst am 8. Januar der Großherzog von Baden, erklären, sich eventuell einem Kaiser unterwerfen zu wollen, während Oesterreich und die Königreiche protestieren. Nachdem Oesterreich am 7. März seine Staaten für eine unteilbare konstitutionelle Monarchie erklärt und die Versammlung die Erblichkeit des Kaisertums mit 267 gegen 263 Stimmen ausgesprochen hatte, erfolgte in der 196. Sitzung am 28. März die Kaiserwahl. 290 Stimmen von 538 erwählten Friedrich Wilhelm IV. Der am 3. April vom Präsidenten Simson geführten Deputation erklärte der König, er bedürfe der Zustimmung der Regierungen.

III. Auf eine sofortige Zirkulardepesche erfolgten 19 Zustimmungen. Darauf erklärte die Nationalversammlung, daß die Annahme der Kaiserwürde die unbedingte Annahme der Verfassung voraussetze. Nun erfolgte zwei Tage darauf die endgültige Ablehnung der Kaiserwürde. Friedrich Wilhelm IV. wollte keine illegitime Gewalt antreten, keine ohne Zustimmung aller Fürsten,¹ keine Kaiserkrone von der Gnade der Volksouveränität annehmen, um überdies einen Kampf mit Oesterreich auszufechten.² Von diesem Augenblick an verloren die gemäßigten Elemente des Parlaments allen Halt, die radikalen gewannen die Oberhand. Gagern legte

¹ Der König von Württemberg erklärte: „Ich unterwerfe mich keinem Hohenzollern.“

² Vgl. Bismarck's Rede vom 10. April 1849 (Sahn S. 14).

das Ministerium nieder, und es wurde ein Scheinministerium ernannt, das den „Nullpunkt“ der deutschen Geschichte bezeichnet. Die meisten Regierungen beriefen ihre Abgeordneten zurück, andere traten freiwillig aus; nur die eigentliche Linke (104 Mitglieder) blieb übrig, welche auf Veranlassung von Karl Vogt am 6. Juni in Stuttgart, da in Frankfurt der Boden zu heiß wurde, zusammentrat, dort als Rumpfsparlament einige Sitzungen hielt und eine „Reichsregentschaft“ einsetzte, bis militärische Besetzung des Sitzungslokales am 18. Juni ihre Auflösung herbeiführte. So endete das erste deutsche Parlament.

§ 16.

Das Interim 1849—1851.

I. Nach Auflösung der Nationalversammlung erkannte Preußen die provisorische Gewalt des Reichsverweisers nicht mehr an. Um dem dadurch drohenden Konflikte entgegenzutreten, schlossen Oesterreich und Preußen (30. September 1849) eine Uebereinkunft, wonach sie vorläufig gemeinsam durch eine Bundeskommission die Zentralgewalt in die Hand nahmen. Diese Kommission übernahm am 20. Dezember die Leitung der deutschen Angelegenheiten vom Reichsverweser. Man nennt diese Zeit bis zum Juni 1851 das Interim.

Während desselben sollte die deutsche Verfassungsangelegenheit durch freie Vereinbarung geregelt werden. Der König von Preußen erließ unmittelbar nach Ablehnung der Kaiserkrone eine Proklamation an sein Volk und eine Zirkulardepesche an die Regierungen, worin er die Aufnahme des Verfassungswerkes ankündigt. Die Grundidee dieser Dreikönigsverfassung, welche von Radowitz stammte, war: Deutschland und Oesterreich staatsrechtlich getrennt, völkerrechtlich verbunden.¹ Deutschland sollte ein gesonderter staatlicher Verband sein, an dessen Spitze nunmehr statt des Kaisers ein Reichsvorstand (Preußen), unterstützt von einem Fürstenkollegium, erscheint. Auch im übrigen war die Frankfurter Verfassung zur Grundlage genommen, aber in wesentlichen Punkten umgestaltet. Am 26. Mai ward zu

¹ Die Grundzüge finden sich bereits in der oben (S. 44 N. 2) erwähnten Denkschrift. Es sind die eigenen Gedanken Friedrich Wilhelms IV.,

welche diese von General v. Radowitz ausgearbeitete Denkschrift enthält. Vgl. J. v. Radowitz, Deutschland und Fr. Wilh. IV. (1848).

Berlin zwischen Preußen, Sachsen und Hannover das Dreikönigsbündnis geschlossen: die künftige Verfassung war in ihren Grundzügen festgestellt, eine provisorische Gewalt, ein Verwaltungsrat aus Bevollmächtigten der Regierungen wurde eingesetzt. Die meisten Regierungen erklärten im Laufe des Sommers ihren Beitritt zu der neuen Union. Auch das Volk nahm Anteil an dem neuen Entwurfe. Viele Abgeordnete der Frankfurter Mittelpartei fanden sich zu Gotha zusammen, und 130 unterzeichneten daselbst Ende Juni eine Erklärung, dahin gehend, daß die Zwecke, die die Frankfurter Reichsverfassung erstrebte, ihnen höher ständen, als das starre Festhalten an der Form.¹ Diese bundesstaatliche Partei (die man fortan die „Gothaer“ nannte) wirkte weithin im Sinne ihrer Erklärung, wurde aber von der demokratischen Partei, besonders in Mittel- und Süddeutschland, stark angegriffen.

Im Oktober wurden die Wahlen zum Volkshause vom Verwaltungsrate ausgeschrieben: Sachsen und Hannover schieden aus letzterem aus. Als das Parlament berufen wurde, sagte sich Hannover definitiv los. Nach einer infolge dieser Veränderungen erlassenen Additionalakte (26. Februar 1850) sollte der Bundesstaat „Deutsche Union“ heißen. Das Parlament derselben wurde am 20. März 1850 zu Erfurt eröffnet, nahm die vorgelegten Verfassungsentwürfe unverändert an und ging am 29. April auseinander.

II. Trotz der Annahme der Unionsverfassung wurde dieselbe — auch durch den Fürstenkongreß zu Berlin im Mai 1850 — nicht ins Leben geführt. Gegner der Union waren nicht nur die süddeutschen Demokraten, nicht nur Häußler und Gervinus, welche an dem ernstlichen Willen der Königreiche zweifelten, nicht nur die Herrscher Bayerns und Württembergs, deren letzterer selbst in der Thronrede vom 15. März 1850 den deutschen Einheitsstaat als gefährlichstes Traumbild bezeichnete und die preußischen Sonderbundsbestrebungen in wenig königlicher Weise verdächtigte — Gegner war vor allem und zwar mit dem größten Rechte die „preußische“ Partei in Preußen selbst, welche es nicht billigen konnte, daß im Staatenhause vier preußische Stimmen nötig seien, um den Einfluß

¹ Deutsche Zeitung 1849 Nr. 178 (Beilage).

eines Nassauers aufzuwiegen, daß es 5 Millionen Privilegierte und 16 Millionen politisch minder Berechtigte geben solle, und dieses die Preußen seien.¹ Der mächtigste Feind aber, der allen (außer den letztgenannten) Rückhalt gab, war Oesterreich, das Preußens bundesstaatliche Pläne zu untergraben strebte und bereits im November 1849 durch diplomatische Noten protestierte. Oesterreichs Bemühungen fanden bei den Königreichen erwünschten Anklang, und Bayern, das sich als dritte deutsche Großmacht hierzu berufen fühlte, brachte im Verein mit Sachsen und Württemberg den Münchener Entwurf (Februar 1850) zustande, der ein Direktorium von 7 Mitgliedern und eine zu $\frac{1}{3}$ aus Oesterreichern, $\frac{1}{3}$ aus Preußen, $\frac{1}{3}$ aus den übrigen Staaten bestehende Nationalversammlung vorschlug, jedoch ohne jeden praktischen Erfolg blieb.

III. Am 26. April 1850 berief Oesterreich „kraft seines Präsidialrechtes“ die Bundesglieder nach Frankfurt, und obwohl der Fürstentkongreß (siehe oben) dies nicht anerkannte, konstituierten sich elf Regierungen als Bundesplenarversammlung² und faßten die völlig widerrechtlichen Beschlüsse betreffs Schleswig-Holsteins und Kurheßens. Die hauptsächlich von bayerischen Truppen („Straßbayern“) vollzogene Bundesexekution sollte die „kurheßische Frage“ lösen und damit Gelegenheit zum Kriege gegen Preußen geben. Dort schien es, als ob man den Kampf aufnehmen wollte: Radowitz, der Träger des Unionsgedankens, hatte das Ministerium des Auswärtigen übernommen. Man hoffte noch auf die Vermittelung Rußlands. Ende Oktober fand eine Zusammenkunft des österreichischen Kaisers, welcher Anfang des Monats in Bregenz mit den Monarchen von Bayern und Württemberg über ein kriegerisches Bündnis gegen Preußen verhandelt hatte, mit dem Kaiser von Rußland in Warschau statt. Graf Brandenburg, der Vermittelungsvorschläge überbrachte, erlitt eine hochmütige Behandlung und kehrte in Fieberphantasien zurück. Er starb, nach Helm und Schwert rufend, am 6. November, ein preußischer Ritter und Ehrenmann. Im Ministerrat unterlag die durch den Prinzen von Preußen unterstützte Ansicht von Radowitz; letzterer tritt

¹ Bismarck (Hahn S. 32).

² Zachariä, Rechtswidrigkeit | der Reaktivierung der Bundesver-

sammlung. Göttingen 1850.

zurück und Freiherr Otto von Manteuffel übernimmt, während die Mobilmachung vor sich geht, das Portefeuille. Die Union wird formell aufgelöst, und am 29. November unterzeichnet Manteuffel die Olmüzer Punktation, indem er noch hinter die bereits friedliebende Instruktion des Ministerrats zurückwich und die österreichischen Forderungen unbedingt anerkannte.¹ Es war eine Niederlage Preußens. Friedrich Wilhelm IV. und mit ihm eine große Partei wollte um jeden Preis den Krieg vermeiden,² den Preußens Ehre zu fordern schien; die Mehrzahl betrachtete dies als einen Akt der Schwäche, welchen man in monarchischer Pietät mit Nachsicht beurteilte, allen Haß auf Manteuffel richtend und erfüllt vom Machegefühl gegen Oesterreich.

IV. Die freien Konferenzen, welche Manteuffel aus dem Olmüzer Schiffbruch (Art. IV) gerettet hatte, begannen sofort (Dezember 1850) in Dresden. Preußen sah hierin das Mittel, die Rückkehr zum Bundestag zu vermeiden; Oesterreich hoffte dadurch größeren Einfluß zu gewinnen. Die Konferenzen verliefen völlig fruchtlos. So blieb nur die Rückkehr zum alten Bundestage übrig. Die große Bewegung verlief im Sande; alles erschien wie ein Traum; tiefe Verzweiflung ergriff die Gemüter.

§ 17.

Vorbereitung der staatlichen Neugestaltung Deutschlands (1851—1866).³

I. Der Bundestag wurde von Preußen im Mai 1851 wieder beschiedt, und zwar durch den Bundestagsgesandten v. Rochow und den gleich zum Nachfolger designierten Geheimen Legationsrat Otto v. Bismarck.⁴ Noch eine kurze Spanne Zeit trennt uns vom Ziele der preußisch-deutschen Politik. Die neue Periode hatte begonnen, mochten auch manche nur die Trümmer gescheiterter Hoff-

¹ Vgl. Klüpfel, 2. Aufl., I, 150; M. Dunder, Vier Monate auswärtiger Politik. Berlin 1851.

² Bismarck, (Sahn I, 36).

³ Poschinger, Preußen im Bundestag I—IV (1882—1884).

⁴ Geboren 1. April 1815. Die vollständigste Ausführung der Bismarck-Litteratur gab eine Sonderbeilage der Nordb. Allgem. Zeitung vom 1. April 1885; vgl. auch Mühlbrecht, Wegweiser (1886) S. 170.

nungen sehen. Im Volke hatte die Bewegung von 1848 und der klägliche Ausgang derselben das Sehnen nach Einheit nur heißer erregt, und die Reaktion wurde um so stärker empfunden. Unter den preussischen Staatsmännern aber bildete sich die stillschweigende Ueber-einkunft, daß der Fluch, der auf dem Bundestage ruhte, nie dürfe von ihm genommen werden. So drängte alles, wie vor 1848, hinaus aus den alten Verhältnissen: nur war zum heißen politischen Wunsche das klare Verständnis gekommen, wie Deutschlands Einheit nicht zu erreichen sei. Freilich bewegte sich der Bundestag bald wieder in den alten Bahnen, faßte Beschlüsse wider die Pressfreiheit, erklärte die kur-hessische Verfassung für nichtig, übergab die Elbherzogtümer an Dänemark, verfügte (31. Dezember 1851) die Auflösung der mit großen Opfern geschaffenen deutschen Flotte,¹ setzte einen Ausschuß ein, den der Diplomatenhumor „Reaktionsausschuß“ nannte u. s. w. Aber im Bundestage selbst ward jetzt durch die einzig mögliche, weniger offene als zähe preussische Politik dafür gesorgt, daß ihm auch jeder Schein der Popularität verloren ging. Der Geheime Legationsrat v. Bismarck ward noch im Juni zum Bundestagsgesandten ernannt: er ward von der heftigsten Abneigung gegen den Bund erfüllt, er fühlte das ganze Elend — und er strebte, es zu beseitigen.²

Oesterreich hatte nur ein Augenmerk, sein thatsächliches Uebergewicht auszubilden und sich eine Majorität gegen Preußen zu verschaffen. Es war dabei der Hilfe einer Macht gewiß, die als Feindin Preußens das alte Reich zurückerstrebte, der katholischen Kirche, mit welcher es konfödierte.³ In der harten Schule dieses diplomatischen Verteidigungskampfes gewannen Preußens Staatsmänner die Einsicht, daß Preußen seine Existenz als Großmacht und den deutschen Staatsgedanken mit den Waffen werde zu verteidigen haben, und daß es Aufgabe des Staates sei, sich besser gerüstet finden zu lassen als vor Olmütz.⁴ Aus diesem Grunde wurde die Militärreorganisation

¹ Vgl. unten § 78 I.

² Schon 1853 konnte er z. B. schreiben: „Das bekannte Lied von Heine, O Bund, du Hund, du bist nicht gesund, wird bald zum Nationalliede erhoben werden,“ und: „Ich habe nicht unerheblich beigetragen,

den Bund zum Bewußtsein des durchbohrenden Gefühls seines Nichts zu bringen.“ Bismarck (Hahn I, 45).

³ Zehn Jahre Oesterreich. Bundesleitung in Mejer's Einleitung S. 231 ff.

⁴ Bismarck's Denkschrift: Preußen im Bundestage III, 487.

begonnen und trotz des Konfliktes mit der Volksvertretung (siehe unten § 23) durchgeführt.

II. Obwohl, abgesehen vom deutschen Handelsgesetzbuch, der Bund in dieser Zeit nichts von Bedeutung hervorbrachte, erloschen im Volke nicht die Einheitsgedanken. Vielmehr wurden sie in den verschiedensten Kreisen genährt. Im Mai 1861 tagten die Vertreter deutscher Handelskammern als erster Handelstag in Heidelberg, Festigung des Zollvereins und Einigung von Münze und Maß erstrebend. 1860 rief Holtendorff den Juristentag ins Leben,¹ und schon 1859 ward, zum Teil veranlaßt durch die Einigung Italiens und in Nachbildung der *società nazionale*, der für den Bundesstaat werbende deutsche Nationalverein (Vorstand: R. v. Bennigsen) begründet,² dem als (großdeutscher) Rivale 1862 der Reformverein mit föderalistischer Tendenz gegenübertrat.

III. Auch die Regierungen ergriffen wieder die Initiative zur Reform des Bundesrechts, und sind kurz folgende Vorschläge zu erwähnen.

1. Am 15. Oktober 1861 teilte der sächsische Minister v. Beust, der schon damals mit Oesterreichs Einverständnis handelte, ein Projekt³ mit, wonach die Exekutivgewalt einem „Dreierkollegium“ übertragen und eventuell eine Delegiertenversammlung zur Beratung von Gesetzentwürfen berufen werden sollte. Hiermit stimmten im wesentlichen die Vorschläge der Mittelstaaten — der sogen. Würzburger — vom 14. August 1862 überein.⁴ Nach Ablehnung dieser Vorschläge bot

2. Oesterreich im Sommer 1863 ein neues Projekt, welches neben den Hauptorganen des Münchener Entwurfes von 1850 noch eine Fürstenversammlung enthielt. Es wurde am 17. August 1863

¹ Jubiläumsschrift des Juristentages (Berlin 1866).

² Der Nationalverein (Koburg 1861).

³ Staatsarchiv I S. 397, II S. 1—15.

⁴ Dem Beust'schen Projekt gegenüber forderte Preußen (Depesche des Grafen Bernstorff v. 20. Okt. 1861): 1) Die Zurückführung des Bundesvertrages auf die völkerrechtliche

Grundlage (Integrität der Bundeslande); 2) eine engere Vereinigung der Bundesstaaten im freien Vertragswege in allen Materien des inneren Staatsrechts. Diese Forderung gab den Anlaß zu den identischen Noten der deutschen Staaten (Februar 1862), zum österreichischen Vorgehen 1863 und schließlich zum Kriegsbeschluß vom Juni 1866 (S. 67).

auf dem Frankfurter Fürstentage beraten: von allen Fürsten fehlte hier nur der König von Preußen, der seine Ablehnung der übrigens wieder „ohne jede bindende Erklärung“ angenommenen Reformakte eingehend motivierte.¹ Letztere entsprach weder der berechtigten Stellung der preußischen Monarchie, noch den berechtigten Interessen des deutschen Volkes. Die Bürgschaft, daß diese und nicht partikularistische Interessen zur Geltung kamen, konnte das preußische Staatsministerium — an dessen Spitze jetzt bereits seit dem 23. September 1862 Bismarck stand² — „nur in einer wahren, aus direkter Beteiligung der ganzen Nation hervorgehenden Nationalvertretung finden“.

Mit dem Fürstentag schließt die Reihe der Versuche Oesterreichs, Deutschland habsburgischen Interessen dienstbar zu machen. Eine andere Epoche beginnt. Preußen, gestärkt durch neue Heeresverfassung, bricht mit seiner Friedenspolitik und tritt mit dem Schwerte für die Behauptung seines deutschen Berufes ein. Den Wendepunkt bezeichnet der 14. November 1863, der Tod Friedrich's VII. von Dänemark. Hierdurch war eine Quelle politischer Verwickelung gegeben, und die Unvereinbarkeit der österreichischen und preußischen Zukunftspläne trat noch einmal öffentlich zu Tage. Die schleswig-holsteinische Frage³ wurde zunächst durch die gemeinsame Aktion der beiden deutschen Großmächte gelöst, welche sich im Wiener Frieden (30. Oktober 1864) die Herzogtümer abtreten ließen. Das Kondominium ließ sich, auch durch den Gasteiner Vertrag (14. August 1865), nicht durchführen. Oesterreich trat am Bunde gegen Preußen und für den Präbendenten Herzog Friedrich VIII. von Augustenburg auf; als dasselbe im Frühjahr 1866 rüstete, berührte Preußen noch einmal die Reformfrage, indem es

3. am 9. April 1866 auf die Forderungen von 1863 zurückgriff und die Schaffung des nationalen Staates unter Mitwirkung

¹ Hahn, Bismarck I S. 142, 154.

² Wirkl. Geheimrat von Bismarck-Schönhausen wird am 23. September 1862 zum Staatsminister und interimistischen Vorsitzenden des Staatsministeriums, am 8. Oktober zum Präsidenten desselben und zum Minister der auswärtigen Angelegen-

heiten ernannt.

³ Ueber die schleswig-holsteinische Frage vgl. Preuß. Jahrbücher XIII S. 39, 313; Hahn, Bismarck I S. 123 ff., 165 ff., 192 ff., 253 ff., und besonders Mejer, Einleitung § 61, sowie die dort S. 243 N. 1 angeführte Literatur.

einer aus allgemeinen Wahlen hervorgehenden Vertretung, unter Zusammenfassung der nationalen Streitkräfte und voller Gleichberechtigung der beiden Großmächte verlangte. Diese Anträge wurden von Oesterreich und dem Bunde dilatorisch behandelt und durch die folgenden, nunmehr darzustellenden Ereignisse gegenstandslos.

§ 18.

Die Krisis 1866. Norddeutscher Bund.¹

I. Oesterreich stellte am 11. Juni 1866 den mit einer Kriegserklärung gleichbedeutenden Antrag beim Bundestage auf Mobilmachung sämtlicher nichtpreussischer Armeekorps, nachdem Preußen am Tage zuvor durch Zirkularbefehle einen neuen Reformentwurf mitgeteilt hatte, welcher bereits im einzelnen die Grundzüge des norddeutschen Bundesrechts enthält.² Am 14. Juni erfolgte die Beratung des österreichischen Antrages, welcher durchaus dem Bundesrechte zuwiderlief. Denn einmal handelte es sich um das Verhältnis von Großmacht zu Großmacht, nicht um Bundesordnung, sodann war ein Austrägalverfahren nicht beantragt, und schließlich kannte das Bundesrecht nur eine Bundesexekution, deren Formen und Fristen in keiner Weise innegehalten waren. Preußen protestierte gegen jede geschäftliche Behandlung des Antrages, als nach Form und Inhalt bundeswidrig. Trotzdem fand eine Abstimmung statt, bei welcher von 16 Stimmen außer Oesterreich folgende 8 für den bundeswidrigen Antrag abgegeben wurden:

Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, beide Hessen, Nassau-Braunschweig (wo Nassau die Stimme führte) und die 16. Stimme (hierin für den Antrag Neuchâtel und Liechtenstein).³

Der preussische Gesandte erklärte hierauf, daß seine Regierung den Bundesvertrag als gebrochen ansehe, dagegen nicht die nationalen Grundlagen, auf denen er beruhe, als zerstört betrachte. Preußen halte fest an der über vorübergehende Formen erhabenen Einheit der deutschen Nation und halte sich für verpflichtet, hierfür den angemessenen Ausdruck zu finden. Der Gesandte erklärte damit seine

¹ H. Schulze, Krisis des deutschen St.R. (1867).

² Sahn I S. 447.

³ Mejer S. 256 R. 14.

Thätigkeit als beendet und verließ die Sitzung. Am 15. Juni erfolgte eine Depesche an die Staaten, welche die Wiener Kongressakte unterzeichnet, um den Bruch des Bundesvertrages zu konstatieren.

Das Ziel des damals geführten Krieges wurde erreicht und das Hindernis aller deutschen Entwicklung, die Machtstellung Oesterreichs, auf den Schlachtfeldern Böhmens überwunden. Die Nikolsburger Präliminarien vom 26. Juli (Art. 2) und der Prager Friede vom 23. August (Art. 4) enthielten die Anerkennung der Auflösung des Bundes und die Zustimmung zur Neugestaltung Deutschlands ohne österreichische Beteiligung. Der Bund war somit in aller Form des Rechtes aufgelöst: 1. waren die Niederlande und Dänemark schon früher ausgetreten; 2. traten nach Preußen 18 Kleinstaaten (vom 21. Juni bis 4. August) aus; 3. erfolgte jene Anerkennung Oesterreichs sowie die übereinstimmende in den Friedensschlüssen mit den übrigen Staaten; 4. verloren einzelne Staaten ihre Selbständigkeit durch Vereinigung mit Preußen (Gesetz vom 20. September und 24. Dezember 1866); 5. erfolgte die Anerkennung durch den Bund selbst; der „Bundestag“ ging provisorisch nach Augsburg, wo er am Tage nach dem Prager Frieden endete. In dieser Sitzung waren noch vertreten: Bayern, Hannover, Sachsen, Württemberg, Hessen-Darmstadt, Nassau und Liechtenstein; 6. erfolgte auch die völkerrechtliche Anerkennung der europäischen Mächte in Art. 6 des Londoner Vertrages vom 11. Mai 1867. Die Beseitigung des Bundes erfolgte also in der vollständigsten Weise: das völkerrechtliche Gebilde verschwand gänzlich, ohne daß irgend welche Succession in etwaige „Bundesrechte“ stattgefunden hätte.¹

Damit war die negative Vorbedingung des Neubaus gegeben: die positive Thätigkeit begann bereits mit der Depesche vom 10. Juni.

II. 1. Es handelte sich darum, nachdem der deutsche Bund ein halbes Jahrhundert die Zerrissenheit Deutschlands dargestellt,² das lose Band, welches durch diejenigen vernichtet war, die das Recht und die Macht des nationalen Geistes fürchteten, in anderer Gestalt fester und heilvoller zu erneuern.³ Zu diesem Zwecke forderte

¹ Laband I S. 8.

² Preussische Proclamation an das deutsche Volk vom 18. Juni (Sahn

I S. 465).

³ Proclamation „An Mein Volk“ (eodem).

Preußen bereits am 16. Juni eine Reihe norddeutscher Staaten auf, mit ihm ein Bündnis einzugehen, unter Zusicherung der Unabhängigkeit. Nach Annahme der Einladung seitens der meisten Staaten wurden am 18. August 1866 die Bündnisverträge unterzeichnet: diese auf ein Jahr geschlossenen Verträge enthielten außer einem Offensiv- und Defensivbündnis nur die Verpflichtung zur Herstellung einer Bundesverfassung. Sie enthielten die völkerrechtliche Grundlage des neuen Staatsgebildes.

2. Zusage dieser Verträge traten die Bevollmächtigten der daran beteiligten Staaten am 15. Dezember 1866 in Berlin zusammen und stellten auf Grund der Vorlage, welche eine weitere Ausführung der Grundzüge vom 10. Juni enthielt, unter Ueberwindung mancher Schwierigkeiten bis zum 7. Februar den Entwurf der Verfassung fest.

3. Sodann hatten die verbündeten Regierungen der Verpflichtung des Art. 5 nachzukommen, d. h. die auf Grund des Reichswahlgesetzes vom 12. April 1849 vorzunehmenden Wahlen zum Parlamente anzuordnen. Auf verfassungsmäßigem Wege¹ wurde das Wahlgesetz in den verschiedenen Staaten genehmigt, die Wahlen am 12. Februar vorgenommen und am Sonntag den 24. Februar 1867 der konstituierende Reichstag eröffnet, „ein erhebender Augenblick: mächtige Ereignisse haben ihn herbeigeführt, große Hoffnungen knüpfen sich an ihn“ (Thronrede). Es folgte nunmehr die Beratung des Verfassungsentwurfes, welcher zunächst enttäuschte. Man hatte allerlei von Grundrechten u. dgl. erwartet. Der Entwurf aber enthielt, wie es die Thronrede andeutete, eine Verständigung über praktische bedeutsame Einrichtungen und eine Anknüpfung an gewohnte frühere Verhältnisse. Einzelne Verbesserungsvorschläge wurden aufgenommen, gegen die meisten, höchst doktrinären, Amendements verhielt sich die Majorität ablehnend. Es kam darauf an, Deutschland sozusagen „in den Sattel zu heben“.² Fehlte es auch nicht an einzelnen Radikalen, die lieber noch einmal die deutsche Einheit als ihre private oder partikularistische Ansicht hätten scheitern sehen, und bestanden auch einige erhebliche Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichstag und

¹ Vgl. Bezold, Materialien der Reichsverfassung (1873) I S. 62 ff.

² Bismarck's berühmte Rede („rei-

ten wird es schon allein können“) vom 11. März 1867.

Regierungen (so hinsichtlich des Heeresbudgets, der Diätenlosigkeit), so gelang es doch, am 16. April 1867 den modifizierten Entwurf zur Annahme zu bringen (230 Stimmen gegen 53 Polen, Fortschrittler etc.). Die Regierungsvertreter erklärten am gleichen Tage ihre Zustimmung.

4. Der norddeutsche Bund — ein Ausdruck, der übrigens zum erstenmal im Nikolburger Vertrag (Art. 2) vorkommt — war damit noch nicht geschaffen. Der Reichstag hatte nur die Aufgabe der „Beratung“, und die verbündeten Regierungen waren nicht befugt, einen neuen Staat zu gründen. Sie bedurften dazu der Zustimmung der Volksvertretungen, und es erfolgte in den nächsten Monaten die Annahme der Verfassung in allen Kammern und Rämmerchen. Hierauf wurde in allen einzelnen Staaten die Verfassung in der gehörigen Form mit Gesetzeskraft seit 1. Juli verkündet. Mit diesem Tage sind die Augustverträge durch Erfüllung erloschen, das einheitliche Staatsrecht einer über den Einzelstaaten stehenden höheren staatlichen Ordnung in Kraft, diese selbst, der norddeutsche Bund, selbständig ins Leben getreten.

§ 19.

1867—1870. Der Zollverein.¹

I. Die preussische Regierung hatte das Ziel künftiger Einigung Gesamtdeutschlands nie aus den Augen gelassen. Im Prager Frieden gab Preußen zwar zu, diesseits des Rheins zu bleiben. Es fügte sich formell den Wünschen Napoleon's, um durch diplomatische Schachzüge die unberechtigte Interzession illusorisch zu machen. Die „Mainlinie“ war eine Scheinlinie. Sie wurde äußerlich innegehalten und selbst die Anträge, welche auf Einfügung Badens in den Nordbund zielten, zurückgewiesen:² aber eine großartige Politik bereitet alles zum Eintritt des gesamten Süddeutschland vor. Der Widerspruch Oesterreichs gegen einen solchen war durch den Prager Frieden (Art. 4) bereits abgeschnitten: durch Art. 79 der Bundesverfassung

¹ Treitschke, Preussische Jahrbücher XXX S. 397 ff., 479 ff. (und Geschichte Bd. III); St.B.B. XI; Falcke, Geschichte des Zollvereins (1869); v. Festenberg-Patish,

besgl. (1869); Annalen 1868 S. 232 (f. auch 1885 S. 875).

² Gründe der Ablehnung: Vis-marc 24. Februar 1870 (Sahn I S. 882).

war der Eintritt der süddeutschen Staaten „im Wege der Gesetzgebung“ ermöglicht, d. h. man wollte solche Einfügungen nicht als Verfassungsänderungen, nicht als Neubegründungen, sondern als bloße Erweiterungen aufgefaßt wissen.

Nicht nur diese formellen Vorbedingungen für ein Deutsches Reich waren geschaffen. Vielmehr war schon zwischen 1866 und 1870, während der Bund mit aller Kraft am Ausbau der Gesetzgebung und der gemeinsamen Einrichtungen arbeitete,¹ die Einheit des ganzen Deutschlands in den wichtigsten Beziehungen, nämlich die volle Wehr- und Wirtschaftsgemeinschaft, nicht nur vorbereitet, sondern erreicht.

Preußen hatte einmal die süddeutschen Staaten, da Napoleon deren Vereinigung mit dem Nordbunde hintertrieb, gezwungen, neben den Friedensverträgen Schutz- und Trugbündnisse einzugehen, welche vorerst geheim zu halten waren. Hierin wurde dem König von Preußen für den Kriegsfall der Oberbefehl übertragen, und um jene geheimen Bündnisverträge wirksam erfüllen zu können, nahm man 1867 auf Konferenzen die Grundzüge der preussischen Wehrverfassung an und setzte 1868 eine süddeutsche Festungskommission ein.

II. Sodann aber war Deutschlands Einheit schon seit langer Zeit von einem anderen Punkte aus vorbereitet. Sobald der norddeutsche Bund geschaffen war, machte Bismarck Anstalt, die Beziehungen zum Süden durch Wiederherstellung des Zollvereins fester zu knüpfen. Dieser Zollverein aber ist es, aus dem das Deutsche Reich unmittelbar hervorgegangen: er war nicht nur das Band, welches seit über drei Jahrzehnten das deutsche Volk auf das innigste zusammenhielt, er enthielt in seiner Verfassung und seinen Einrichtungen bereits das künftige Staatsgebilde vollkommen angedeutet. Wir müssen daher kurz uns vergegenwärtigen, wie dieser Verein aus der Macht der materiellen Bedürfnisse entsprang, wie er Einheitsstreben und Sondergeist in jener bundestäglichen Periode praktisch versöhnte und wie er endlich in dem Deutschen Reiche aufging.

Nicht vom Bunde, sondern von Preußen ging dieser Verein aus. Letzteres schuf, da Art. 19 der Bundesakte nicht verwirklicht wurde, in dem bedeutsamen Gesetz vom 26. Mai 1818 für die bis dahin

¹ Mejer S. 303 ff.

durch mannigfache Schranken getrennten und verschiedenartigsten Bestimmungen unterworfenen Landesteile ein einheitliches Zollwesen. Dieses gemäßigte Schutzollsystem war von vornherein für ganz Deutschland bestimmt. In den Mittel- und Kleinstaaten betrachtete man den Schritt, den Preußen in vollster Berechtigung that, als eine „Vergewaltigung“ (ja „Bundesbruch“ u. dgl.). Wichtig ist, daß 13 Staaten dadurch gewissermaßen zu Enklaven eines einheitlichen Handelsgebietes, 28 andere von ihm berührt wurden und daher schlimmer daran waren wie zuvor. Während aber kleinstaatliche Agitation die Beseitigung jenes Gesetzes, welches zehn Millionen Deutsche wirtschaftlich zusammenschloß, erstrebte, dachten erleuchtete Köpfe schon damals an ein allgemeines deutsches Zollsystem. Vorkämpfer dieses Gedankens waren der Tübinger Professor Friedrich List, der junge badische Staatsmann Rebenius¹ und später auch der Buchhändler J. F. v. Cotta. Indessen begannen sehr bald die einzelnen Staaten, besonders die bezeichneten Enklaven, Verträge mit Preußen zu schließen, um sich durch den Anschluß materielle Vorteile zu sichern, zuerst Schwarzburg-Sondershausen am 25. Oktober 1819. Aber durch die verschiedenen Verträge erfolgten nur Zollausschlüsse, kein Zollverein ward dadurch gebildet. Ein solcher wurde merkwürdigerweise erst aus Antagonismus gegen Preußen, und zwar von Bayern und Württemberg, nach verschiedenen vergeblichen, auf die Einbeziehung anderer Mittelstaaten gerichteten Versuchen am 18. Januar 1828 ins Leben gerufen. Unmittelbar darauf (14. Februar) bildete sich der hessisch-preußische, der zweite deutsche Zollverein. Der bayerisch-württembergische Verein sah bald ein, daß sein Gebiet zu unbedeutend, und schloß aus zwingenden Geldgründen baldigst (27. Mai 1829) mit Preußen einen Vertrag. Ein „mitteldeutscher Zollbund“ (vom 24. September 1828) wandte sich, als Kurhessen 1831 ausschied, an den Bund mit dem Antrag, Art. 19 der Bundesverfassung in Kraft zu setzen, worüber natürlich bei den völlig veränderten Verhältnissen selbst eine Beschlußfassung unterbleiben mußte. Mit den süddeutschen Staaten genügte der Vertrag bald nicht mehr, und am 23. März 1833 ward zwischen Preußen und den ihm ange-

¹ Deutsche Vierteljahrschr. 1838 S. 379; Vab. Biographien II S. 99.

geschlossenen Staaten einer: und Bayern und Württemberg andererseits der deutsche Zollverein geschlossen. Die Neujahrnacht von 1834 brachte dem größten Teile Deutschlands den ersehnten freien Verkehr. Es wird berichtet, daß auf den Landstraßen die Frachtwagen hochbeladen in langen Zügen vor den Mauthhäusern hielten und sich unter dem Jubel fröhlicher Volkshaufen mit dem letzten Glockenschlage des alten Jahres die Schlagbäume hoben. „Alle waren von dem Gefühle durchdrungen, daß Großes errungen sei.“ Die erste Vertragsperiode lief mit 1841 ab, keinerseits erfolgte Kündigung, vielmehr wurde der Verein am 8. Mai 1841, 4. April 1853, 16. Mai 1865 auf je 12 Jahre trotz der österreichischen Sprengversuche erneuert. Er umfaßte schließlich alle deutschen Staaten außer Oesterreich, Liechtenstein, Mecklenburg, Holstein, Lauenburg und den Hansestädten. Im Zollverein war keine staatliche Organisation gegeben, es war ein durch Verträge begründeter wirtschaftlicher Staatenverein, in welchem jede Aenderung, jede Vertragsschließung mit auswärtigen Mächten der Zustimmung sämtlicher Vereinsglieder bedurfte.

III. Der letzte Zollvereinsvertrag vom Jahre 1865 hatte durch die Ereignisse von 1866 seine Geltung in verschiedener Richtung verloren. Die norddeutschen Staaten brauchten nicht mehr die Verträge, denn im norddeutschen Bunde war das Zollwesen Sache der Gesetzgebung. Den süddeutschen Staaten hatte Preußen durch besonderes Entgegenkommen die Fortdauer des Zollvereins auf sechsmonatliche Kündigung gewährt. Die Regelung der Zollvereinsverhältnisse war jedoch späteren Verhandlungen vorbehalten. Sollte eine dauernde Erneuerung der Zollverträge stattfinden, so mußte — wosern die süddeutschen Regierungen sich nicht ohne weiteres dem Bundesrat und Reichstag unterwerfen wollten — ein Weg gefunden werden, der die Teilnahme an der Entscheidung über Zollangelegenheiten in der gleichen Weise regelte. Dies gelang durch den Vertrag vom 8. Juli 1867.¹ Mit diesem Vertrage ist die deutsche Einheit, so gut wie erreicht. Zur Wehrgemeinschaft ist die wirtschaftliche getreten; aber mehr — es ist die Organisation Gesamtdeutschlands vollendet. Zwar müssen die Gesetze in landesüblicher Form verkündet

¹ B.G.Bl. 1867 S. 61; Sahn I S. 689.

werden, aber die Gesetzgebung wird geübt durch einen Bundesrat des Zollvereins (welches der durch die süddeutschen Stimmen verstärkte norddeutsche Bundesrat ist) und durch ein Zollparlament, welches aus dem norddeutschen Reichstage und süddeutschen Abgeordneten besteht. Das Präsidium des Bundesrates steht der Krone Preußen zu, welche Schiffsahrts- und Handelsverträge abschließen kann (vgl. Art. 8 § 6 des Vertrages und § 11 der Reichsverfassung). Niemand zweifelte jezt mehr, daß die deutsche Einheit nahezu vollendet sei. Napoleon erkannte dies vor allem und hielt mit dem Kaiser von Oesterreich eine Zusammenkunft in Salzburg; in Süddeutschland hielt man Versammlungen, um den Eintritt in den norddeutschen Bund zu befürworten, und der Großherzog von Baden konnte am 5. September in der Thronrede sagen, daß er der nationalen Einigung unausgesetzt nachstreben werde und im Zollparlamente die erste reguläre Vertretung des gesamten deutschen Volkes begrüße. Diese Versammlung wurde zum erstenmal am 27. April 1868 in Berlin eröffnet.¹ Man ging nicht zu weit, wenn man in diesen Einrichtungen des Zollvereins verfassungsrechtlich das fertige Gefüge des neuen Reichsbaues sah und die baldige Umwandlung des Zollparlaments in ein Vollparlament erwartete. Trotzdem schien das nicht so einfach zu gelingen, da sich in dieser Versammlung viele süddeutschen Gegner der Einheit zusammenfanden, die sich „Bismarck's Einigungspolitik zu verpfuschen“ zum Ziele gesetzt hatten.²

Mit der Schaffung eines neuen Reiches hörte der Zollverein eo ipso auf, er streifte sein völkerrechtliches Wesen ab und ging in das Reich vollständig auf. Es ist klar geworden, was der Zollverein für Deutschlands Einheit bedeutet hat: vierzig Jahre hindurch hat er bestanden, von kleinen Anfängen ausgehend, allmählich den größten Teil Deutschlands umspannend, getragen von der Macht des nationalen Gedankens und von dem Bedürfnis des Volkes nach Freiheit des inneren Verkehrs. Durch den Zollverein war eine Gestaltung Alldeutschlands vorhanden; der norddeutsche Bund war in Folge der gekennzeichneten Verträge von vornherein auf Erweiterung zum Reiche

¹ S. Klüpfel II S. 257 ff., |
296, 327; Sahn I S. 779 ff. |

² Klüpfel II S. 328.

veranlagt; es bedurfte nur eines Anstoßes zur Krönung des Gebäudes.

§ 20.

Abschluß der Einheitsbewegung (1870).¹

So war der norddeutsche Bund frisch erblüht; durch wichtige neue Gesetze wurde in jeder Reichstagsession der staatliche Ausbau vollzogen: Post- und Zollwesen verknüpften aufs engste, Rechtshilfeverträge folgten dem Rechtshilfegesetz, und auf gemeinsames Strafrecht wurde neben dem einheitlichen Handelsrecht hingearbeitet. Je mehr aber der norddeutsche Bund sich zum Einheitsstaate abrundete und vervollkommnete, desto geringer ward in Süddeutschland die Hoffnung auf Anschluß, zumal die widerwilligen partikularistischen Kammern Bayerns und Württembergs jede patriotische Regung zu ersticken schienen.

Aber die ruhige Entwicklung des norddeutschen Bundes störte nach der Ansicht der Staatsmänner Napoleon's das „europäische Gleichgewicht“. Nachdem schon 1867 die heraufbeschworene Luxemburger Frage maßvoll und friedfertig zurückgedrängt war, benutzte Napoleon die spanische Thronkandidatur des Prinzen von Hohenzollern, trotz dessen Ablehnung, zum Kriegsanlaß. Das brüste offizielle Verlangen des Votschafters Benedetti auf der Promenade zu Ems am 13. Juli 1870, der König von Preußen solle die Zusicherung erteilen, daß diese Kandidatur nie wieder aufgenommen werde, wurde von allen Deutschen als eine frivole Herausforderung, die Ablehnung des Königs aber von Frankreich als eine Beschimpfung aufgefaßt. Die süddeutschen Fürsten telegraphierten, nachdem sie den Mobilmachungsbefehl erlassen, unter gehobener Stimmung des ganzen deutschen Volkes am 20. Juli, daß sie den casus foederis für eingetreten erachteten und ihre Streitkräfte dem König von Preußen unterstellten. Indessen erklärten — was auch zum Verständnis der staatsrechtlichen Zustände als denkwürdig zu verzeichnen ist — die Abgeordneten Kolb und Jörg in der bayerischen Kammer — während

¹ Sahn, Der Krieg Deutschlands gegen Frankreich u. d. Gründung d. Kaiserreiches (1871); Materialien der Reichsverfassung v. Bezold I—III (1873); Laband I S. 1 ff.; Annalen 1870—72.

der Vorgänge in Ems und Paris! —, daß eine Gefahr von außen nicht vorliege, und daß „Vaterland“, das Organ der ultramontanen Partei, befürwortete unbedingt die Waffenbrüderschaft mit Frankreich gegen Preußen.¹ Aber überall siegte die Volksstimmung, und die Kreditforderungen wurden durchweg mit großer Majorität bewilligt.

Die gemeinsame Gefahr hatte das Gefühl der Zusammengehörigkeit mehr denn je belebt, und nach dem Zusammenbruch der französischen Macht war jedes äußere Hindernis der deutschen Einheit verschwunden. Am Tage von Sedan, noch vor der Kapitulation (2. September 1870), erneuerte Baden den früher abgelehnten Antrag auf Eintritt in den norddeutschen Bund. Auch Bayern wünschte von den völkerrechtlichen Verträgen zu einem „Verfassungsbündnis“ überzugehen. Bevollmächtigte der vier süddeutschen Staaten wurden nach Versailles geladen, wo die Verhandlungen bald zu einem günstigen Ausgange führten. Am 15. November wurde mit Baden und Hessen ein Vertrag geschlossen, dem eine „Verfassung des deutschen Bundes“ beigegeben war. Diesem Bunde trat Württemberg durch Vertrag d. d. Berlin 25. November bei. Die etwas größeren Schwierigkeiten mit Bayern fanden ihre Erledigung durch den Versailler Vertrag vom 23. November. Durch einen besonderen Vertrag (Berlin 8. Dezember) stimmten diese Staaten gegenseitig den bezüglichen Verträgen zu.²

Der deutsche Bund war kein Neubau, sondern der „Ausbau eines fertigen Hauses“, der norddeutsche Bund erweiterte sich zum deutschen Bunde, so daß allerdings zwischen beiden eine Kontinuität besteht.³ Es bedurfte nunmehr nur noch der Zustimmung des norddeutschen Reichstages und der vier Landtage. Der Reichstag, die badischen und hessischen Kammern nahmen freudigst, die württembergischen unter geringer Opposition, die bayerische I. Kammer fast einstimmig, die II. nach hitzigen Debatten mit 102 gegen

¹ S. Klüpfel II S. 340 ff.

² Sahn, Bismarck II S. 255 ff.

³ Daß diese Kontinuität den norddeutschen Bund und das Deutsche Reich als dasselbe Rechtssubjekt erscheinen lasse, nehmen Laband

(Marquardsen II, 1 S. 13), S. Schulze (Lehrbuch I S. 172) und die Mehrzahl an. Die gegenteilige Ansicht begründet Born I S. 40 N. 13. Hiergegen wieder Jellinek, Staatenverbindungen S. 273.

48 Stimmen an. Das Deutsche Reich trat gemäß den Verträgen am 1. Januar 1871 ins Leben: auch dort, wo die Verträge erst im Januar angenommen wurden, trat die Verfassung (da ja die Annahme sich auch auf die dies bestimmende Klausel der Verträge bezog) am 1. Januar (dort also rückwirkend) in Kraft.

Das Verfassungsrecht des Deutschen Reiches war in den drei verschiedenen, in den Novembervträgen angeführten Urkunden enthalten. Diesem Uebelstande wurde durch die einheitliche Redaktion abgeholfen, die am 16. April 1871 erfolgte.

Wesentlich in dieser neuen Redaktion war die Einfügung der Bezeichnungen „Kaiser und Reich“. Am 30. November fragte der König von Bayern durch ein Schreiben bei allen Fürsten und freien Städten an, ob sie einverstanden wären, wenn die Präsidialmacht den Kaisertitel erhielt. Nach einstimmiger Bejahung stellte im Bundesrat Sachsen-Weimar den Antrag auf Wiederherstellung der Kaiserwürde, welcher dort wie im Reichstage angenommen wurde. Eine Deputation überreichte am 18. Dezember in Versailles eine Adresse. Der König sicherte es zu, der durch König Ludwig an ihn ergangenen Aufforderung Folge zu leisten, sobald die Zustimmung der süddeutschen Kammern erfolgt sei. Das Wort Friedrich Wilhelms IV. hatte sich bewahrheitet: „eine Kaiserkrone kann nur auf dem Schlachtfelde errungen werden“ (vgl. oben § 15, S. 59). Durch ein Schreiben an die Fürsten und freien Städte erklärte der König die definitive Annahme, und am 18. Januar 1871 mittags 12 Uhr fand die feierliche Proklamation im Schlosse zu Versailles statt.

Damit ist der Abschluß einer langen Entwicklung erfolgt: die Veränderungen, welche die Reichsverfassung seit 1871 erfahren, sind unwesentlich.¹ Die erste und wichtigste Umgestaltung erfolgte durch die Einverleibung Elsaß-Lothringens, wodurch nicht nur entfremdete Glieder zurückerlangt, sondern auch dem Reich eine natürliche sichernde Grenze gewonnen wurde. Die Bestrebungen, welche sich auf den Weiterbau des Verfassungsrechts richten, sind gekennzeichnet in der erweiterten Justizgesetzgebung, der Organisation der Behörden, der

¹ Art. 28 Abs. 2 (Ges. v. 24. Febr. 1873), 4⁹ (31. März 1873), | 4¹³ (20. Dezember 1873, Ges. vom 17. März 1878).

Schaffung selbständigen Finanzrechts, der Erwerbung von Kolonien und Faktoreien. Eine feste Einheit ist geschaffen, wie sie zu keiner Zeit unserer Geschichte bestanden, wie sie von Geschlecht zu Geschlecht ersehnt wurde. Die Stellung nach außen ist begründet, die inneren Verhältnisse werden immer eingehender geregelt, die politischen Freiheiten sind durch alle wünschenswerten Bürgschaften gewährleistet, eine kräftige Vollzugsgewalt ermöglicht, alle Stämme und Staaten verbunden zu einer wohlorganisierten Einheit, zu einem mächtigen, gesachteten, national geschlossenen Reiche.

An die deutsche Einheitsbewegung beginnt sich eine neue Bestrebung anzuschließen: um die Errungenschaft jener dauernd zu erhalten, folgt mit Notwendigkeit der europäischen Großmachtpolitik eine Kolonial-Weltmachtpolitik, durch welche Deutschland nicht nur wirtschaftliche Kräfte zu gewinnen, sondern auch seine oft engherzigen und kleinlichen Bürger mit jenem weltumspannenden weiteren und stolzeren Geiste zu erfüllen hofft, welcher das Merkmal der in der Geschichte leitenden Völker ist (vgl. § 31).

Vierter Abschnitt.

Entwicklung der konstitutionellen Ideen.¹

§ 21.

Vorgeschichte der sog. konstitutionellen Ideen.

I. Zwei Gedankenreihen haben wir verfolgt: das Werden der deutschen Einzelstaaten und das Werden des deutschen Einheitsstaates. Ein drittes Moment bedarf noch der Erörterung: die Entwicklung des sogen. konstitutionellen Gedankens, besser gesagt: die Herausbildung des Verfassungsstaates. Das Wort „konstitutionell“ ist eines der Stichwörter, die in neuester Zeit das Vorrecht haben, an die Stelle jeden Grundes sich einzustellen.² Es ist daher die schärfste

¹ R. v. Mohl in Staatsrecht, Völkerrecht 1c. I S. 1 ff., 324; Mohl, Literatur der Staatswissenschaften I S. 267—337 und Lüb. Zeitschr. XXVII; St.B.B. VIII S.

580. Weitere reiche Litteraturangaben: Rönne I S. 188.

² Bismarck 24. September 1849 (Sahn I S. 22).

juristische Erfassung der diesen Begriff bildenden Merkmale erforderlich. Das Wesen des konstitutionellen Staates ist nicht in einer geschriebenen Verfassung oder in einem Steuerbewilligungsrecht, sondern einmal darin zu erkennen, daß das Recht der Bürger auch gegenüber dem Staate gesichert ist, sodann, daß das Volk in seiner Gesamtheit eine aktive Teilnahme an der Staatsgewalt mittels eines Vertretungsorganes ausübt. Diese später auszuführenden Gedanken sind allerdings in diesem Jahrhundert in Deutschland zu einer Gestaltung gelangt, die man als Neuschöpfung zu betrachten geneigt ist. Jedoch einmal ist die konstitutionelle Bewegung keine uns eigentümliche, sie ergreift vielmehr seit einem Jahrhundert fast den ganzen Kontinent, so daß das volle Verständnis nur durch einen Hinblick auf die europäischen Staaten möglich ist,¹ — sodann aber ist die Sache selbst nicht so neu, wie sie scheint: vielmehr kann der tiefere historische Blick nicht verkennen, daß der Gedanke, den man heute als „konstitutionell“ bezeichnet, die verfassungsmäßige Beschränkung der Herrscher Gewalt und die Teilnahme der Beherrschten an ihrer Ausübung ein sehr alter ist und unter verschiedenen Formen erscheint.

II. Dem Mittelalter lag die Idee einer Volksrepräsentation nicht so fern wie dem Altertum, wenn auch der Ausdruck Montesquieu's, das konstitutionelle System sei in den Wäldern Germaniens entstanden, übertrieben ist. Schon früh erkannte man, daß, wo Volksrechte geübt werden sollten, dies durch Vertretung zu geschehen habe. Erinnert sei an die praktische Gestaltung dieses Gedankens in den Reichsversammlungen der Franken. Ganz besonders aber vertrat die kanonistische Wissenschaft die Lehre von der Repräsentation, darauf alle Ansprüche der Konzilien gründend. Diese Doktrin wurde für das Staatsrecht angenommen, und man faßte die weiteren und engeren ständischen Versammlungen als Volksvertretungen auf.²

Volksvertretungen waren dies aber in ganz anderem Sinne, insofern meistens nur einzelne Stände Anteil an der Regierung

¹ Demombynes, Les constitutions européennes, 2. Auflage (1883), S. 1—XXXIX.

² Marsilius Patav., Defensor pacis I, 12—13; Nicol. Cusa

III, 12. 25; Lup. Bebenburg c. 5 p. 352, c. 6 p. 357. Vgl. hier für besonders: Tierke, Althusius (1880) S. 211 ff.

hatten: man nannte sie treffend die Landstände, und ihre Entwicklung hält gleichen Schritt mit der der Landeshoheit.¹ In der Zeit, da diese sich aus den privatrechtlichen Banden löste und zu einem staatlichen Begriffe wurde, schlossen sich die widerstandsfähigen Elemente zusammen, um ihre Rechte, die sie Freiheiten nannten, zu verteidigen. Als der private Besitz der Fürsten für die gesteigerten Bedürfnisse des Landes nicht ausreichte, mußte mit den einzelnen Landsassen über die zu bewilligenden Summen verhandelt werden, was zur Erweiterung ihrer Rechte führte. Der deutsche Einungsstrieb veranlaßte sodann engere Zusammenschließung der Ritter, der Prälaten, der Städte. Zu diesen drei fast überall vorkommenden Ständen tritt zuweilen ein gesonderter Herrenstand, selten eine Vertretung der Bauern. Diese in sich fest geschlossenen Stände verbinden sich wohl zur „vereinigten Landschaft“, die im 14. und 15. Jahrhundert einen großen Einfluß nicht nur auf Grund urkundlicher Verbriefung ihrer Rechte, sondern allenthalben übte. Mit dem festen Abschluß der Territorien im 15. Jahrhundert und mit der Beseitigung der Möglichkeit der bewaffneten Selbsthilfe durch den ewigen Landfrieden (1495) begann bereits der Kampf der Landesherrn gegen die Stände. Mit der zunehmenden Ohnmacht des Reiches ward alle Kraft der Landeshoheit, die nunmehr in einem einflußreichen Bauernstande und einem abhängigen Heere mächtige Stützen fand, gegen die Stände verfügbar. Die gesamte Staatsentwicklung konzentriert sich seit dem Dreißigjährigen Kriege in der fürstlichen Gewalt, welche die wahre Vertreterin der Volksinteressen und aller nicht privilegierten Klassen wurde. Zu ihren gunsten wurde der Kampf zwischen der privatrechtlichen Auffassung des Mittelalters und der modernen staatsrechtlichen entschieden. In wenigen Landesteilen bestand die Landschaft in früherer Geltung weiter: meist blieb nur ein spärlicher Ueberrest oder der Name; in einzelnen Gebieten verschwanden die Stände spurlos. So war am Ende des vorigen Jahrhunderts der Untergang der Landstände (außer in Württemberg und Mecklenburg²) gänzlich vollzogen.

¹ Außer den § 12 Nr. 1 angeführten Schriften: St.M.B. VI S. 251; Rf. St.M.B. II S. 484; Weiske's Rechtslexikon VI S. 791. Weitere

Litteratur bei H. Schulze II S. 109.

² Vgl. auch Mejer, Einl. § 52 Note 6.

III. Als Heimat des dem konstitutionellen System zu Grunde liegenden Rechtsgedankens wird meistens England bezeichnet.¹ Dessen Verfassung wurde allerdings zum Vorbilde für viele Reformen genommen. Beachtenswert ist jedoch, daß auch auf dem Kontinente, insbesondere in Spanien, die Grundsätze des modernen englischen Staatsrechts sich in frühen Zeiten verwirklicht finden.² In England gelang es den großen Vasallen am 15. Juni 1215, dem Könige die Magna Charta abzunötigen, welche neben einer gesetzlichen Beschränkung seiner Verwaltungsbefugnisse in der Bestimmung über die Berufung der Kronvasallen zu außerordentlicher Steuerbewilligung den Ansat einer parlamentarischen Verfassung enthielt. Langsam aber kam dies zur Geltung, bis unter Heinrich III. auch Vertreter der niederen Ritterschaft berufen werden mußten. Die Versammlungen — schon früh *parliamentum*³ genannt — erscheinen als Gerichtshof für außerordentliche Fälle, als steuerbewilligender Körper, als großer Rat des Königs bei Erlass von Gesetzen, und zerfallen seit Richard III. in das Haus der Barone und das Haus der Gemeinen. Der Versuch der Stuarts, die Grundlagen der Parlamentsverfassung zu beseitigen, hatte — im Gegensatz zu Deutschland — die gänzliche Niederlage der königlichen Gewalt zur Folge, so daß 1688 in der *declaration of rights* alle parlamentarischen Rechte neu bestätigt wurden. Seitdem suchte das Parlament, das nach und nach neben den erbaristokratischen Elementen Städte und Bürgertum in sich aufnahm, sich selbst zum entscheidenden Faktor im Staatsleben zu machen. Es hat dies erreicht, insofern die Krone durch eine seit 1782 feststehende Praxis genötigt ist, das Ministerium aus der Majoritätspartei des Unterhauses zu bilden („parlamentarische Regierung“). Diese Entwicklung im britischen Inselreiche zeigt in früherer Zeit manche Ähnlichkeit mit kontinentalen Einrichtungen. Ihre Ausbildung in den letzten Jahrhunderten läßt eine Nachahmung unter andern gestalteten Verhältnissen meistens nicht zu.⁴

¹ Gneist, Das englische Parlament v. 9. — 19. Jahrhundert (1886).

² Inglada y Korgas. Las Cortes catalunas (C. M. f. N. W. III S. 393).

³ Blackstone, Commen-

taries, book I chapt. 2 (15. Ausgabe v. 1809 Note 1 S. 147). Vgl. jedoch Weigand, Deutsches Wörterbuch II S. 305.

⁴ Bismarck 24. Septbr. 1849 (Sahn I S. 24). Das Wort von

IV. Die englische Verfassung wurde auf dem Kontinente durch die Darstellung Montesquieu's (*esprit des lois* XI, 6) bekannt. Während erst unsere Zeit das Original zu erforschen suchte, wandte sich damals alles der französischen Nachbildung zu. Montesquieu erkannte die Eigenheit der englischen Verfassung in der Mischung von Monarchie, Aristokratie und Demokratie und in der Teilung der Gewalten (s. § 5, III). Seine unrichtige Darstellung gewann einen bedeutenden Einfluß auf Europa, zunächst auf die französische Verfassung. Doch mit diesen Anschauungen von einem wirklichen, wenn auch zum Teil mißverstandenen Staatswesen verbanden sich die Ideen einer radikalen Philosophie, die Lehren Rousseau's von der vertragsmäßigen Entstehung des Staates. Beide Gedankenreihen, Gewaltenteilung und Volkssouveränität (vgl. § 5), brachte zum Ausdruck die französische Verfassung vom 3. September 1791, welcher zugleich die Erklärung der Menschenrechte einverleibt war. Die teils republikanischen, teils absoluten Verfassungen des nächsten Jahrzehnts, die schnell verschwanden, übten einen geringeren Einfluß als die Charte Ludwigs XVIII. vom 4. Juni 1814, welche den deutschen Staaten — ebenso wie die spätere belgische Verfassung vom 25. Februar 1831¹ — vielfach zum Vorbild diente.

V. Auf diesen geschilderten romanischen wie germanischen Vorbildern beruhen die sogen. konstitutionellen Theorien dieses Jahrhunderts, die sich im wesentlichen in zwei Formen bewegen. Die Einen gehen von den Grundrechten aus, im Staatswesen stets eine Verletzung der Einzelinteressen erkennend. Diese Grundrechte sind in keinem englischen Gesetze formuliert, jedoch in der *bill of rights* bereits angedeutet. Als allgemeine Menschenrechte² verkündet sie die Erklärung des nordamerikanischen Kongresses vom 4. Juli 1770 und die erwähnte *declaration*. Wenn diese Erklärungen dem heutigen Geschlechte zu leidenschaftlich und abstrakt erscheinen, so darf nicht vergessen werden, daß damals durch sie viele die Menschheit

Es ist heftig besonders hervor, wie unter den Parteiministerien die Integrität der Staats- und Lokalverwaltung allein durch den Zwischenbau der gräfchaftlichen Selbstverwaltung erhalten wurde und wie gefährlich

eine Nachbildung der Parlamentsverfassung ohne jenen Unterbau ist.

¹ *Brie, Preuß. Jahrbücher* XVII 342, XVIII S. 351.

² *Vgl. Kl. St. W. B. II S. 588.*

fördernde Wahrheiten ausgesprochen wurden. Heute ist erkannt, daß volltönende Verkündungen nutzlos sind. Aber das Erbeil jener Lehren, welche in der Periode des bevormundenden Polizei- und Wohlfahrtsstaates die Einzelfreiheit betonten,¹ war der Rechtsstaat, besser der Verfassungsstaat unseres Jahrhunderts, welcher die Verwaltung nach Gesetzen, die genaue Abgrenzung der Individualrechte gegenüber der Staatsgewalt verwirklichte und die Willkür der letzteren durch Feststellung der gesetzlichen Voraussetzungen ihrer Thätigkeit zu beseitigen suchte.

Eine zweite Theorie geht von der gesetzgebenden Gewalt (*volonté générale*) aus. Diese, im absoluten Staate mit der vollziehenden im Herrscher vereint, soll von letzterer getrennt und unter Mitwirkung einer Volksvertretung geübt werden. Teilung der Gewalten und Teilnahme des Volkes war das Ziel der Bestrebungen, welche in den letzten Jahrzehnten ihre Fortsetzung in der Forderung noch weiterer Mitwirkung im Staatsleben fanden. Denn nicht nur an der Gesetzgebung und an der Spitze des Staatslebens, auch an der Verwaltung und in den unteren Instanzen soll thätige Teilnahme der Bürger erfolgen (Selbstverwaltung).

Heute ist erkannt, daß diese Theorien manche Mißverständnisse und Mängel in sich bargen.² Insbesondere ist bei uns durchweg ein Gleichgewicht der Gewalten erstrebt worden, was freilich den Ausdruck gerechtfertigt erscheinen läßt, daß das konstitutionelle Staatsleben auf Kompromissen beruht. Wird das Kompromiß vereitelt, so treten Konflikte ein, und Konflikte werden, da das Staatsleben nicht still zu stehen vermag, zu Machtfragen. Einseitig aber wäre es, das moderne konstitutionelle Prinzip eben darin erblicken zu wollen, daß alle Konflikte durch Nachgeben der Regierung gegenüber der Volksvertretung gelöst werden müßten, — eine Ansicht, die sich sehr häufig in der Parteipresse hinter dem Worte „konstitutionell“ versteckt. Vielmehr ist die Grundlage unserer Verfassung die Gleichberechtigung der Krone, der ersten und der zweiten Kammer in der Gesetzgebung.³

¹ Vgl. besonders auch Kant, Rechtslehre (1797).

² H. v. Mohl, Staatsrecht 2c. (vgl. Note 1) S. 324 ff.

³ Bismarck's berühmte Rede über das Gleichgewicht der gesetzgebenden Gewalten 2c., Januar 1863 (Sahn I S. 88). Vgl. auch Sahn I S. 265,

§ 22.

Der Konstitutionalismus im 19. Jahrhundert.¹

Die Bundesakte von 1815 hatte in ihrem dreizehnten Artikel bestimmt, daß in allen deutschen Staaten eine „ständische“ Verfassung stattfinden werde, ohne eine Nötigung festzusetzen, dieser Anordnung zu genügen (vgl. S. 41). So kam es, daß zunächst die beiden Großmächte eine Verfassung nicht erhielten, Oesterreich, weil es das Prinzip des Beharrens darstellte, Preußen — nach dem Ausspruch eines Württembergers — weil dort die Anhänglichkeit des Volkes, durch die pflichtgetreue Erfüllung des Herrscherberufs genährt, eine so tief gewurzelte war, daß man im Absolutismus ungestört verharren konnte. Neben diesen zwei Mächten konnte man zwei andere Staatengruppen unterscheiden, die südwestdeutschen, welche liberaleren Anschauungen huldigten, und die mittleren und kleinen Staaten, das „altständische Stillleben Norddeutschlands“,² wo die Verfassungsformen entschlafener Zeiten, der höfische Absolutismus Kurhessens, die ständische Vielherrschaft Sachsens, Hannovers, Mecklenburgs, die bürgerliche Oligarchie der Hansestädte erneuert wurden. Im ganzen machen die konstitutionellen Ideen geringe Fortschritte, und das nationale Leben ist von fremden Einflüssen, bald von der französischen Volksbewegung, bald von der Politik der heiligen Allianz, beherrscht.

In der ersten Periode (bis 1820) errichteten dreizehn Regierungen neue Verfassungen,³ teils an altständische Einrichtungen, teils an das französische Vorbild sich anlehnend. Wo Reste der Landstände bestanden, mußte man die Verfassung mit diesen vereinbaren, während im übrigen sie einseitig vom Monarchen gegeben wurde. Abgesehen

551; ferner (24. September 1849) I S. 25.

¹ Holtendorff, S. 1027 ff. (Literatur daselbst S. 1030). Eine ältere Sammlung von Verfassungen gab Zacharia, Deutsche Verfassungsgesetze (1855, 1858).

² S. hierzu überhaupt Treitschke, Geschichte III.

³ 1814 Nassau; 1816 (15. Januar) Schaumburg-Lippe, (8. Januar,

21. April) Schwarzburg-Rudolstadt, (19. April) Waldeck, (5. Mai) Weimar, 1818 (19. März) Hildburghausen, (9. Nov.) Liechtenstein; 1819 (7. Dez.) Hannover; 1820 (25. April) Braunschweig (St. W. B. II S. 234); 1818 (26. Mai) Bayern; (21. Aug., 23. Dez.) Baden; 1819 (25. Sept.) Württemberg; 1820 (17. März) Hessen-Darmstadt.

von kleineren Staaten, ist die erste Verfassung die (von Karl August bereits 1809 entworfene) Weimars vom 5. Mai 1816, welche in den übrigen thüringischen Staaten bald Nachahmung fand.

War im Norden das Festhalten am Ueberlebten oder selbst die Rückkehr dazu hervortretend, so war im Süden ein Anknüpfen an das Alte überhaupt unmöglich. Hier, wo man fast die ganze Machtstellung der Gunst des Rheinbundprotektors verdankte, galt es vor allem, die den Stammlanden angegliederten neuen und verschiedenartigen Gebiete zu einer Einheit zusammenzuschließen. Dies geschah durch umfassende Konstitutionen, welche für Bayern und Baden erlassen, für Hessen und Württemberg vereinbart wurden: unter ihnen knüpfte die letztere am meisten an die ehrwürdige alte Ordnung an. Alle diese süddeutschen Verfassungen sind zwar der französischen Charte nachgebildet, halten sich jedoch fern von den Folgerungen der Volkssouveränität, welche allerdings im Süden sehr verbreitet war.¹ Teilweise an Gegebenes anknüpfend, achten sie die monarchische Gewalt und versuchen, staatsbürgerlichen Gemeinfinn zu erwecken.²

Wenn auch alle diese Verfassungen der Gesellschaft Anteil bei Ausübung der Staatsgewalt sicherten, so war man sich über den wirklichen Grundgedanken der Teilnahme doch nicht im klaren.³ Ueberdies machte nun die Wiener Schlußakte (Art. 54 ff.) allerlei Beschränkungen (Art. 57 sogen. monarchisches, Art. 58 sogen. föderatives Prinzip), so daß eine zweite Periode und zwar eine Periode des Stillstandes folgte, in welcher man sogar zum Teil, so in Bayern, an eine Beseitigung der nun als übereilt bezeichneten Verfassung dachte.⁴ Das Unbestimmte jener Sätze der Schlußakte, wonach der Bund vor allem die Oeffentlichkeit landständischer Versammlungen im Interesse der Ruhe überwachen durfte, begünstigte dynastische und altständische Interessen, so daß die Verfassungsgeßgebung im nächsten Jahrzehnt beinahe stillstand. Nur die drei sächsisch-ernestinischen Verfassungen erschienen, und in Preußen begann man mit Einrichtung von Provinzialständen.

¹ Ueber Rottted vgl. Mohl, Gesch. II S. 561; Treitschke II S. 99.

² H. Schulze, Einleit. S. 347.

³ Welcker, Urkundenf. d. Rechtszustand d. deutschen Nation S. 320 ff.; Verh. Leben Stein's IV S. 624 ff.

⁴ Treitschke II S. 505.

Eine dritte Periode begann nach der Julirevolution von 1830. Dieselbe gab den äußeren Anstoß zur Verfassungsreform für die bisher zurückgebliebenen norddeutschen Staaten, von denen 1831 Kurhessen¹ (am 5. Januar), Sachsen² (5. September), 1832 Braunschweig³ (12. Oktober), und 1833 Hannover (26. September) freisinnige und maßvolle Verfassungen erhielten.⁴ Nachdem jedoch der Bund die drei Beschränkungen der Wiener Schlusakte in Erinnerung gebracht und eine etwaige Steuerverweigerung der Stände als hochverräterisch gekennzeichnet hatte, begann wiederum eine Periode der Reaktion und Willkür, welche ihren Höhepunkt in der einseitigen Aufhebung der hannoverschen Verfassung Wilhelms IV. durch dessen Nachfolger Ernst August, dem offenbarsten Rechtsbruch unserer Staatsgeschichte, erreichte.⁵ Der konstitutionelle Gedanke war somit wieder zurückgebrängt, obwohl in den vierziger Jahren eine Verfassung nur noch Oesterreich, Preußen, Oldenburg, Anhalt und Teilen von Mecklenburg fehlte. Im Jahre 1848 erfolgte nun ein Umschwung, indem der Einheitsgedanke in engste Gemeinschaft mit der konstitutionellen Bewegung trat. Eine Reihe von Umgestaltungen ist seitdem vorgenommen,⁶ und auch das Jahr 1866 und 1870 hat eine Veränderung insofern herbeigeführt, als nach dem föderativen Prinzip des Reiches keine Landesverfassung die Erfüllung der Bundespflichten hemmen darf. Von besonderer Wichtigkeit ist jedoch jetzt die preussische Verfassungsentwicklung als des größten und einflussreichsten deutschen Staates.

¹ Ueber das Verhängnis der kurhessischen Verfassung s. Pfeiffer, Zeitschr. für deutsches R. XIII R. 86, § 16.

² Aenderung der sächsischen Verfassung 31. März 1849, 5. Mai 1852, 27. Nov. 1860, 19. Okt. 1861, 3. Dez. 1868, 12. Okt. 1874.

³ Braunschweig (Marquardsen III, 2, 1 S. 95).

⁴ Oldenburg (29. April 1831),

Sigmaringen (11. Juli 1833), Sonderhausen (24. Sept. 1841), Luxemburg (12. Okt. 1841); vgl. auch S. Schulze, Einleitung II S. 352.

⁵ Litt. s. Zeitschr. f. deutsches R. II S. 1—176; S. Schulze, Einleitung S. 313 R. 13.

⁶ Gute Uebersicht bei Holkenborg S. 1029. Ueber Oesterreich ebend. S. 1030 u. Ulbrich, Oesterr. St. R.

§ 23.

Die preussische Verfassung.¹

I. Die Bedeutung der preussischen Verfassung ist seit Entstehen des Reiches eingeschränkt, insofern Preußen die Stellung eines selbständigen Staates damit eingebüßt und seine Gesetzgebung der des Reiches untergeordnet hat. Sie ist aber hinwiederum erweitert, als ihr Inhalt durch die Verquickung der höchsten Verwaltungsstellen und der Krone mit den Reichseinrichtungen notwendigerweise auf das Reichsrecht wie das gesamte Landesstaatsrecht der übrigen Staaten einwirken muß.

Den Ausgangspunkt für eine neue Entwicklung bilden das Allgemeine Landrecht (II, 13), welches als posthumus Friedrichs des Großen 1794 ans Licht trat, und die Stein-Hardenberg'sche Gesetzgebung, welche den Grund der organischen Einrichtungen legte und die Teilnahme der Bürger am Staate zu beleben versuchte. Im Sinne der Stein'schen Städteordnung wurden zunächst Provinzen und Kreise zur Teilnahme herangezogen, was jedoch völlig ungenügend war,² während die Erfüllung einer mehrfach, insbesondere am 22. Mai 1815, erteilten Zusage³ einer Volksvertretung und Verfassungsurkunde zunächst unter Einfluß der Wiener Schlußakte unterblieb und erst, nachdem seit Friedrich Wilhelms IV. Thronbesteigung das Begehren danach lauter aufgetreten war, durch Patent vom 3. Februar 1847 erfolgte.

Der auf Grund dieses Patent's erste vereinigte Landtag (eine Vereinigung der Provinziallandtage) trat am 11. April 1847 zusammen.⁴ Die ihm zugemessenen Befugnisse entsprachen auch nicht den bescheidensten Anforderungen, selbst die regelmäßige Wiederkehr der Einberufung ward nicht zugesichert. Dieser Landtag aber ist

¹ Außer den im folgenden aufgeführten Schriften: Hopfendorff S. 1031; Vergius, Preußen in staatsrechtlicher Beziehung (1838).

² B. v. 5. Juni 1823; Humboldt, Denkschrift vom 29. November 1821; Lanczowski, Rechtsquellen

f. die landständische Verfassung (1847).

³ G. S. 1810 S. 131, 1811 S. 62, 1815 S. 103, 1817 S. 67, 1820 S. 9.

⁴ Reichs Literatur bei Könne I S. 32, 33; Bleich, Der erste vereinigte Landtag (1847).

von großer Bedeutung, weil in ihm zum erstenmal das ganze preußische Volk als Einheit vertreten war und weil zum erstenmal hier die wichtigsten staatsrechtlichen Fragen öffentlich — und man darf sagen besonnen — verhandelt wurden. Trotzdem scheute man sich, den Schritt vom absoluten zum konstitutionellen Staate zu thun. Der Landtag ging im Juni auseinander. Der aus den Ausschüssen der Provinziallandtage gebildete vereinigte Ausschuß tagte vom 3. Dezember bis 6. März 1848 in Berlin: für den 27. April ward der Landtag berufen. Aber man war der Verheißungen müde. Die Februarrevolution (vgl. S. 56) erzeugte eine stürmische Bewegung, die sich vom Westen aus bald nach dem Osten fortsetzte. Geführt von den Litteraten und Juden der sogenannten „Zeitungshalle“, begehrte man radikale Umgestaltung. Eine Verordnung vom 17. März 1848 versprach Pressfreiheit und beschleunigte Berufung des Landtages. Das Ministerium wurde entlassen, allen vernünftigen Anforderungen schien genügt. Aber es gab Leute, die die Revolution um jeden Preis wollten und jenen 19stündigen Straßenkampf herbeiführten, welcher die wohlwollendsten Absichten des Königs vereitelte.¹ Ein Aufruf vom 21. März bewilligte, nachdem das Militär abgezogen und eine Bürgerwehr errichtet, alles.² Die rechtliche Kontinuität der Verfassung wurde dadurch gewahrt, daß dem vereinigten Landtag, der am 2. April zusammentrat, ein Wahlgesetz für die zur Vereinbarung der preußischen Verfassung zu berufende Versammlung und eine Verordnung, betreffend die Grundlagen einer künftigen Verfassung, vorgelegt wurden. Nach Veröffentlichung des Wahlgesetzes³ trat auf Grundlage fast unbeschränkter allgemeiner direkter Wahlen⁴ am 22. Mai 1848 die preußische Nationalversammlung zusammen, welche, sehr viel praktischer als die Frankfurter, eine Kommission zur Feststellung der Verfassung ernannte.⁵ Dieser Gegenentwurf aus dem Schoße der Versammlung ward statt des königlichen Entwurfes zur Grundlage genommen. Als nach Beginn

¹ Stahr, Die preußische Revolution, 2. Aufl. (1850); Menzel, Geschichte der letzten 40 Jahre II S. 199.

² M. Bl. d. i. B. 1848 S. 81, 82.

³ G. S. 1848 S. 87 ff.

⁴ Mitteilungen des statistischen Büreaus I (Berlin 1849) S. 1—16.

⁵ Mitglieder: Rönne I S. 39 N. 4.

der Plenarberatungen im Oktober eine Vereinbarung aussichtslos erschien,¹ ward die Versammlung zuerst nach Brandenburg verlegt, sodann aufgelöst und am 5. Dezember eine Verfassungsurkunde regierungsseitig festgesetzt („oktroiert“), welche ganz auf demokratischer Grundlage beruhte.

Diese Urkunde wurde von den auf Grund eines ebenfalls oktroierten Wahlgesetzes gewählten und am 26. Februar 1849 zusammentretenden beiden Kammern als zu Recht bestehend anerkannt und bildete die Grundlage für die weitere Entwicklung. Am 27. April sah sich die Regierung veranlaßt, wiederum die zweite Kammer aufzulösen und am 30. Mai ein Wahlgesetz zu oktroieren, welches das noch heute geltende Dreiklassensystem (siehe unten § 55, III) zur Grundlage nimmt. Die im August 1849 neu zusammentretenden Kammern revidieren die erwähnte Urkunde und genehmigen auch nach Annahme der Revision durch den König dessen persönliche Proposition vom 7. Januar 1850, so daß sie am 31. Januar 1850 vollzogen und am 6. Februar beschworen werden konnte.² Diese Verfassungsurkunde ist das zwischen König und Volksvertretung vereinbarte Grundgesetz des preußischen Staates.³

Dasselbe ist durch eine Reihe von Gesetzen erheblich abgeschwächt; es ist durch die Reichsverfassung, wenn auch nicht ausdrücklich, so doch anerkanntermaßen, in vielen Bestimmungen verändert; es ist endlich in die später erworbenen Landesteile eingeführt.⁴

II. Die preußische Verfassung sucht zwischen zwei verschiedenen Strömungen, der radikalen Demokratie und der absoluten Bürokratie, zu vermitteln und ist sonach weder nach Form noch Inhalt ein Muster zu nennen. Die Gedankenreihe der gesellschaftlichen Vorstellungen beginnt mit den Grundrechten (Tit. I Staatsgebiet, Tit. II Art. 3—42 „Rechte der Preußen“), schreitet fort zur Idee der Selbstverwaltung — worüber die meisten Paragraphen fielen (Art. 105) — und endet mit der Idee der Repräsentation, worüber einige Normen in die Ver-

¹ Gneist, Berliner Zustände (Berlin 1849); Rönne I S. 40.

² B. v. 31. Januar 1850; G. S. 1850 S. 17, Nr. 3212 (ausgegeben am 2. Februar).

³ Rönne I S. 71 R. 2.

⁴ Rönne I S. 72; Rönne I S. 73 R. 2; Gef. v. 12. März 1850, 5. Nov. 1854, 20. Sept., 4. Okt. und 24. Dez. 1866, 23. Juni 1876.

fassung aufgenommen sind (Tit. V Art. 62—85). Die entgegengesetzte Gedankenreihe geht von der Regierungsgewalt aus und findet ihren Ausdruck im Tit. III vom Könige (Art. 43—59) und Tit. IV von den Ministern (Art. 60, 61). Tit. VI behandelt die richterliche Gewalt (Art. 86—97), Tit. VII die Beamten (Art. 98), Tit. VIII die Finanzen (Art. 99—104), Tit. X, XI (Art. 106—119) allgemeine Uebergangsbestimmungen.

Die Fortbildung der konstitutionellen Ideen konnte im größten deutschen Staate in den folgenden Jahrzehnten nicht erfolgen. Man versuchte nicht nur mehrfach Verfassungsbestimmungen gesetzlich abzuschwächen, sondern auch durch Auslegung einschränkend zu wirken.¹ Mannigfache Mißstände hatte die schwere Krankheit Friedrich Wilhelm's IV. im Gefolge. Die vorläufige Stellvertretung wurde in streng verfassungsmäßiger Weise durch eine Regentschaft ersetzt. Endlich wurde die Nichtigkeit der konstitutionellen Theorien in drastischer Weise durch den Militärkonflikt gezeigt (1862). Obwohl das Abgeordnetenhaus damals die Kosten für die notwendig erscheinende Heeresumgestaltung verweigerte, ging die budgetlose Verwaltung ihren ruhigen Gang weiter und erhielt, nachdem die Ereignisse das Ministerium Bismarck glänzend gerechtfertigt hatten, die formelle Indemnität (1866). Damit wurde den in der Konfliktperiode geleisteten Ausgaben nachträglich die mangelnde gesetzliche Grundlage gegeben. Nach Gründung des Reiches kamen viele Bestimmungen der Verfassung zur Erfüllung; durch die neuen Verwaltungsgesetze erfolgte in weitem Maße die Heranziehung der Staatsbürger zur Mitwirkung auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes, während nur in bezug auf die Schulverwaltung die verheißene Einheit und Regelung fehlt.

Welchen Einfluß die Schaffung des deutschen Reichstages auf die Entwicklung der konstitutionellen Ideen gewonnen und wie die

¹ Aus der umfangreichen Literatur über die konstitutionellen Fragen in den fünfziger und sechziger Jahren dürften etwa zu nennen sein: Rösler, Studien zur Fortbildung der preuß. Verfassung, 2. Abt. (1863, 1864); Laßer, Zur Verfassungs-

geschichte Preußens (1874); Geydlen, Reform der preuß. Verfassung (1870). (Zur Schärfung der Gegensätze trug erheblich bei der Fall Zwesten; vgl. darüber unten § 58 IV.) S. auch preuß. Jahrb. XII S. 272, XVII S. 321, XXI S. 313.

durch den sogenannten Kulturlampf veranlaßte Parteibildung auf jene Entwicklung in den einzelnen, insbesondere süddeutschen Staaten eingewirkt, kann in einem kurzen Lehrbuche des Staatsrechts nicht erörtert werden. Wir schließen darum hier die Betrachtung der Entwicklung, indem wir für die staatsrechtliche Bedeutung des Reichstages auf § 67 verweisen.

5. Abschnitt (Anhang).

Entwicklung der Wissenschaft des Staatsrechts.

§ 24.

Literaturgeschichte.¹

Eine Wissenschaft und Literatur des Staatsrechts beginnt erst mit dem 16. Jahrhundert. Vorher finden wir wohl einzelne zerstreute Bemerkungen, wie im Sachsenspiegel III, 52—77, oder jene allgemeinen, zum Teil durch den Streit zwischen Kaiser und Kurie veranlaßten Untersuchungen, unter denen die des Marsilius de Menandrinus die bedeutendste ist.² Was wir Staatsrecht nennen, wurde teils im römischen Rechte (zu Dig. II c. 1, III c. 13) gelehrt, indem man von der Voraussetzung ausging, daß das Justinianische Recht auch in seinen publizistischen Bestandteilen für das Deutsche Reich, in dem man ja die Fortsetzung des römischen sah, Gültigkeit habe. Andere Gegenstände wurden im Lehnrecht und im kanonischen Rechte berührt; der mittelbare Einfluß des letzteren, welches insbesondere einen bewundernswerten Organismus einer Beamtenhierarchie konstruiert hatte, darf nicht verkannt werden.³ Endlich wurde auch manches in den Vorträgen über die Aristotelische Politik behandelt.

¹ Zur Literaturgeschichte vgl. S. Schulze, Einleitung S. 44 bis 102; Stobbe, Geschichte der Rechtsquellen I; Stinzing, Geschichte der Rechtswissenschaft, insbes. I S. 485, 663, 718, II S. 3, 32, 165—221; Bluntschli, Geschichte des Staatsrechts (1867); Siegel, Rechtsgeschichte (1886), insbes. S. 96, 106.

Auch Stölzel, Entwicklung des gelehrten Richtertums (1872), und Franklin, Das Reichshofgericht I (1877) passim.

² Marsilius de Menandrinus, Defensor pacis (etwa 1326). Hierüber Zeitschr. f. Kirchenrecht VIII S. 69.

³ Holtendorff I S. 182.

Zwei Momente führten zur Bildung einer staatsrechtlichen Wissenschaft: die Reformation, welche nicht nur die humanistischen Studien belebte, sondern auch brennende Fragen in die bewegten politischen Verhältnisse hineintrug, und die Gründung des Reichskammergerichts, welches praktische Fälle richterlich zu entscheiden hatte. Dadurch entstehen zahlreiche Deduktionen, welche bald Sammlungen und Erläuterungen zur Folge haben. Hervorragend ist hier die des vornehmen, in Freiburg stark angefeindeten, späteren Gründers der Helmstädter Hochschule, Mynsinger von Frunbeck (1514, nicht 1517, bis 1588), der durch seine *Observationes* (1563) — eine präzise Erörterung praktischer Rechtsfragen in Anlehnung an kammergerichtliche Urteile — die sogen. kameralistische Jurisprudenz begründete.¹ Aber noch immer sucht man die Entscheidungsnormen im *Corpus juris civ. oder can.* und entbehrt einer haltbaren Theorie. Erst mit der Wende des 16. und 17. Jahrhunderts beginnt das öffentliche Recht eine Litteratur, die nicht mehr an den Einzelfall anknüpft, zu bilden und einen selbständigen Platz im akademischen Unterricht zu erstreben. In Ingolstadt ward 1636 ein Lehrstuhl für das *jus publicum* begründet und durch Chr. Besold besetzt, während in Jena Dominikus Arumäus zum Stammvater akademischer Publizisten wurde und 1616—23 *Discursus academici de jure publico* veröffentlichte. In dieser Sammlung von Disputationen findet sich (Bd. V Nr. 2) eine 352 Quartseiten umfassende Abhandlung von Daniel Otto: *De jure publico*, die als erstes Kompendium des Staatsrechts betrachtet wird. Mehrfach wurde dies mit Anmerkungen neu herausgegeben von dem bedeutendsten Jenenser Publizisten Joh. Linnäus (1592—1663). Dessen Hauptwerk: *Juris publici lib. IX* (1629—32), war die erste „Handbibliothek des öffentlichen Rechtes“ in Deutschland. Er, der *Oraculum in jure publico* genannt wird, legt für das Staatsrecht einen anderen Grund als das römische Recht und stellt sich in Gegensatz insbesondere zu Reinking (1590—1664). Letzterer vertrat die kaiserliche Partei, während die Jenenser Schule, der auch Carpzow angehörte, im Gegensatz zur streng monarchischen Richtung die Volkssouveränität lehrt.²

¹ Stinzing I S. 485—494. |

² Stinzing II S. 40 ff.

Wir bemerken, wie sich in jener Zeit des dreißigjährigen Kampfes eine völlige Umwandlung vollzieht. Hatte Hugo de Groot in den Niederlanden die juristische Welt mit rechtsphilosophischen Ideen erfüllt, so wies bei uns der Polyhistor Hermann Conring (9. November 1606 bis 12. Dezember 1681) insbesondere durch sein Buch *De origine juris Germanici* (1643) auf geschichtliche Erfassung hin und wirkte auf die Umbildung der Studien ein.¹

Mit Vinnäus und Conring ist als dritter Bogislaus Chrennig (1605—78) an der Spitze einer neuen Epoche zu nennen. Als Pseudonym (*Hippolytus a Lapide*) veröffentlichte er (2. Aufl. 1647) die *Dissertatio de ratione status in Imperio Romano-Germanico*,² die bedeutendste der politischen Streitschriften jener Zeit. Sein Bemühen ist, „dem Kaiser die Larve der Majestät abzureißen“ und mit kühner Verebtheit die deutschen Stände gegen das Haus Habsburg aufzuregen. Obwohl sich Reinking's System noch ein Jahrhundert erhielt, und man sich nicht offen für Hippolytus erklärte, hat seine Kritik die Illusionen der Reichspublizistik mit scharfer Schärpe zerstört. Vielleicht noch zündender wirkte eine ähnliche Schrift von Severinus de Monzambano: *De statu imperii Germanici ad Laelium fratrem liber* (1667), als deren Verfasser sich der erste deutsche Natur- und Völkerrechtslehrer Samuel Pufendorf (1632—94) herausstellte.³ Mit feiner Ironie schildert er, gleich als sei er ein italienischer, Deutschland bereisender Edelmann, die monströse Reichsverfassung und erkennt mit prophetischem Geist das Sinken des Reiches und das Emporkommen der brandenburgischen Fürsten.

Unter den Werken des folgenden Jahrhunderts nennen wir die von Myler ab Ehrenbach, v. Sedenborff,⁴ Leibniz, Pseffinger, Lünig, Cocceji, Ludewig, Strube.⁵ Die Werke sind entweder rein historische und antiquarische, oder, sofern sie sich der praktischen Rechtswissenschaft nähern, bieten sie zwar viel gelehrtes, aber meist ungeordnetes Material. Der Mann, der mit deutschem Riesenfleiß die

¹ Stobbe, *H. Conring* (1870), *Litteratur* S. 27; *Stinping II* S. 165 ff.

² Sybel, *Hist. Zeitschr.* XXIX S. 254—306; *Stinping II* S. 46 ff.

³ Jastrow, *Pufendorf's Lehre*

(1882); *Preuß. Jahrb.* XXXV und XXXVI (Treitschke). Vgl. oben § 10, I.

⁴ *Preuß. Jahrb.* XII S. 257.

⁵ H. Schulze, *Einleitung* S. 67 bis 77.

Bausteine sammelte, der unsere Wissenschaft aus einer antiquarischen Schatzkammer zu einer großartigen praktischen Lebenswissenschaft machte, war der „alte ehrliche“ Johann Jakob Moser. Geboren zu Stuttgart am preussischen Krönungstage (18. Januar 1701) hat er in vierundachtzig ($\div$ 30. September 1785) reichbewegten Jahren nicht weniger als 500 Bände geschrieben.¹ Die Wissenschaft baut auf dem von ihm geschilderten und gesichteten Material weiter, ihn als größten Sammler und freilich auch als reinsten Positivisten erkennend. Aber sein männliches Verhalten, seine durch fünfjährige Kerkerhaft ungebeugte Gerechtigkeitsliebe, seine (z. B. in mehreren noch heute überall gebräuchlichen Gesangbuchliedern ausgesprochene) christliche Gesinnung haben dem Namen Moser auch im Herzen des Volkes eine Stätte bereitet.

Dies erhebt ihn über seinen Nachfolger Stephan Pütter² (1725 geb., 1746—1801 in Göttingen), den vornehmen Professor, bei dem Fürsten und hoher Adel, d. h. deren Hofmeister bezw. Bediente, Kolleg nachschrieben. Er verarbeitet Moser's Material systematisch und übertrifft jenen an juristischer Folgerichtigkeit und abgerundeter Darstellung. Theoretisch und praktisch, systematisch und monographisch ist er auf dem Gebiete des Staats- und Fürstenrechts tätig, klar und scharf, aber der richtige Doktrinär, ohne jeden höheren Gedanken und ohne die Morschheit und bereits beginnende Zerbröckelung des Rechtsgebäudes zu erkennen, dessen Grundriß er in über hundert Semestern seinen zahlreichen Schülern eintönig entwickelte.

In der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts ist der hervorragendste Schriftsteller des positiven Staatsrechts J. L. Klüber, dessen öffentliches Recht des deutschen Bundes zuerst 1817 erschien. Die Literatur war teils noch von naturrechtlichen, teils schon von den konstitutionellen Theorien beherrscht und wandte sich mehr den allgemeinen Fragen zu. Rottet und Welfer vertraten das Vernunftrecht, Stahl, Leo und Walter die religiöse, Schelling und Hegel die philosophische Richtung. Unter dem Einfluß der Eichhorn'schen historischen Schule standen Dahlmann und Waiß, ebenso Gneist, der durch seine ver-

¹ Autobiographie, 3 Bde., 3. Aufl. 1777. Auszug daraus gibt O. Wächter, J. J. Moser (1885) Vgl. Jahrbücher f. Politik VIII (1863) S. 249,

393. Allg. Deutsche Biogr. XXIII S. 372. Werke bei H. Schulze S. 79.

² Mohl, Geschichte der Staatswissenschaften II S. 424.

schiedenen Schriften politisches Verständnis zu erwecken sucht.¹ Unter den vermittelnden Schriftstellern sind der zu früh verstorbene und zu wenig bekannte Schmittenner und der — durch seine Persönlichkeit abstoßende — Karl Salomon Zachariä zu erwähnen.²

In der letzten Zeit des deutschen Bundes waren die Hauptlehrbücher das von H. Albert Zachariä (2 Bde., 3. Aufl. 1867) und Jöpfel (2 Bde., 5. Aufl. 1863); daneben, weniger verbreitet, von etwas allgemeinerem Standpunkte, J. v. Helld (2 Bde., 1856). Von größerem Einfluß wurde R. v. Mohl (1799—1875), indem derselbe durch seine Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften den Blick erweiterte, durch zahlreiche Aufsätze (Staatsrecht, Völkerrecht und Politik) das Urteil schärfte, die Scheidung von Verfassungs- und Regierungsrecht zuerst durchführte und das erste, der modernen Wissenschaft entsprechende Partikularstaatsrecht (Württemberg 1829 und 1831) veröffentlichte.³

Mit der Durchführung der konstitutionellen Verfassungen und mit der Gründung des Deutschen Reiches hat auch das Interesse für das öffentliche Recht zugenommen. Statt den Stoff mehr äußerlich zusammenzustellen, versucht man ihn juristisch zu durchdringen und auch die staatsrechtlichen Begriffe scharf zu formulieren. In dieser Richtung suchte Gerber (Staatsrecht, 3. Aufl. 1880) zu wirken. Mit zuweilen gesuchter Uebertragung privatrechtlicher Ausdrücke hat Laband diese Methode in zivilistischer Weise weiterzubilden unternommen, während, abgesehen von denjenigen, die eine juristische Behandlung des Staatsrechts für unmöglich erklären,⁴ die Mehrzahl der Publizisten auf historischer Grundlage ebenfalls eine scharfe juristische Erfassung der Begriffe, jedoch unter Vermeidung der aus dem grundsätzlich verschiedenen Privatrechte entnommenen Analogien, erstrebt.⁵

¹ Bluntschli, Geschichte S. 515 ff.; Verzeichniß der Gneist'schen Schriften in Kirchenheim's Einführung S. 126.

² St. W. B. IX S. 249; R. L. III S. 586, 1368.

³ Züb. Zeitschr. 1878 S. 431; R. L. II S. 793; H. Schulze, R. v. Mohl (1886) u. Vab. Biographien.

⁴ Gumplovicz, Rechtsstaat u. Sozialismus (1880).

⁵ Vgl. über die verschiedenen Methoden Könnel S. VI u. S. 4 N. 3, sowie die Ausführungen in Stoer's Methodik d. öff. R. (1885) S. 13 (auch Grünhut's Zeitschr. XII S. 80—204). Zuerst (1880) wandte sich gegen die stark übertriebene zivilistische Methode Kirchenheim: vgl. darüber Göttinger gelehrte Anzeigen 1885 Nr. 22 (Brie).

Literatur der Gegenwart.

1. Einleitungen. H. Schulze, Einleitung in das deutsche St.R., Leipzig 1865 (1867); G. Mejer, desgl., 2. Aufl. 1885 (E.Bl. f. R.W. IV, 228).
Lehrbücher von H. Schulze I (690 S.), 1881, II (417 S.), 1886; G. Mejer, 2. Aufl. (725 S.), 1886; Holkendorff in seiner Enzyklopädie S. 1009—1077.
2. Deutsches Reich. Laband, St.R. d. D. Reichs Bd. I, II, III¹, ², 1876 ff.; Jörn, Lehrbuch des Reichs-St.R., 1880—83 (vgl. auch § 60 ff.).
3. Einzelstaaten. Preußen: Bergius, Preußen in staatsrechtl. Beziehung, 2. Aufl. 1843; Könnig, D. St.R. d. preuß. Monarchie I—IV, 4. Aufl. 1880 ff.; H. Schulze, D. preuß. St.R. I, II, 1872—77. Bayern: Böhl, Lehrbuch des bayer. Verfassungs-R., 5. Aufl. 1878; Seydel, Bayer. St.R. I, II, 1884, 1885 (E.Bl. f. R.W. IV, 114). Württemberg: Mohl, St.R. d. Königr. W. I, II, 1. Aufl. 1829, 2. Aufl. 1840; Sarwey, Württemberg. St.R. I, II, 1883 (E.Bl. f. R.W. III, 111). Sachsen: Opiß, St.R. d. Königr. S. I, 1884. Vgl. ferner für diese wie für alle übrigen Staaten Marquardsen, Handbuch des öffentl. Rechts (Bd. II u. III), von 1883 an.
4. Monographische Arbeiten. Besonders wichtige staatsrechtliche Abhandlungen, zum Teil unter Vermertung praktischer Fälle, sind, außer den bei den einzelnen Materien aufgeführten, in folgenden Sammlungen enthalten:
Hefster, Beiträge zum deutschen Staats- und Fürsten-R., 1829; Reyscher (vgl. E.Bl. f. R.W. III, 311), Publizistische Versuche, 1832; Schulze, A. d. Praxis d. Staats- und Privat-R., 1876.
5. Sammelwerke. Staatslexikon v. Rotted u. Welcker, 3. Aufl. 1866, 14 Bde (liberal); Staatswörterbuch v. Bluntschli u. Brater, 1870, 11 Bde.; dasselbe, kleine Ausgabe in 3 Bdn., 1875 (gemäßigt); Staats- und Gesellschaftslexikon v. Wagener, 1868 (konservativ=reaktionär); Baumbach, Staatslexikon 1882 (populär). Vgl. auch Holkendorff's Rechtslexikon, 3. Aufl. 1881.
6. Zeitschriften. Aus früherer Zeit insbesondere Linde, Archiv f. d. öffentl. R., 4 Bde., 1850—63; Zeitschr. f. deutsches R., 20 Bde., 1839—60 (auch einiges in der Deutschen Vierteljahrsschrift, 1841—66, 100 Bde.).
Zeitschrift für deutsches Staats-R. v. Hegidi I, 1867;

Zeitschrift f. Gesetzgebung u. Praxis auf d. Gebiete d. öffentl. Rechts v. Hartmann, 5 Bde., 1875 ff.

Zur Zeit bestehen: Annalen d. Deutschen Reiches v. Hirth u. Seydel, seit 1868 (reichhaltig, zahlreiche Monographien, bes. v. Seydel, enthaltend); Jahrbuch f. Gesetzgebung und Verwaltung von Holtendorff (jetzt Schmoller), seit 1871; Archiv f. öffentl. Recht v. Laband u. Stork, seit 1885; Zeitschrift f. Staatswissenschaft, seit 1844; Preussische Jahrbücher, seit 1853.

Vgl. auch die Litteraturnachweise in Hdbbl. I S. 64 und Kirchenheim, Einführung in d. Verw.R. S. 126 ff. Neuere Litteratur im C.Bl. f. R.W., Abt. VIII des Registers (vgl. daselbst bes. Bd. III S. 61 ff.).

7. Materialien. Handbuch d. Verfassungen v. Stork, 1884 (welches die Sammlungen v. Böhm, 1832—47, und Zacharia, 1855—62, ersetzte); vgl. S. 100; Staatsarchiv v. Megibi u. Klaufold, seit 1861.

Für deutschen Bund und Reich vgl. S. 42 u. § 60 ff.

Von besonderer Wichtigkeit sind die Verhandlungen des Reichstages und der Landtage. Ueberaus reiches staatsrechtliches Material in Bismarck, Reden I—IV (Berlin, Kortkamp, bis 1885), und Hahn, Fürst Bismarck I—IV (1876—80); Hahn, Zwei Jahre preussisch-deutscher Politik, 1868; Hahn, Der Krieg Deutschlands u., 1871.

Von Werken über allgemeines Staatsrecht und Politik seien erwähnt: Bluntschli, Allgemeines St.R., 3 Bde., 5. Aufl. 1876 (6. Aufl. 1885); Stahl, Philosophie des R., 5. Aufl. 1878; v. Mohl, Enzyklopädie der Staatswissenschaften, 2. Aufl. 1872; Holtendorff, Prinzipien der Politik, 2. Aufl. 1879.

Erstes Buch.

Die Grundlagen des öffentlichen Rechts.

Erstes Kapitel.

Die Quellen des Staatsrechts.

§ 25.

Die besonderen staatsrechtlichen Quellen.¹

1. Gewohnheitsrecht und Gesetz.

Die Quellen des Staatsrechts sind ihrem Wesen nach keine anderen als die des Rechts überhaupt. Wie im Gebiete des Privatrechts unterscheiden wir hier geschriebenes und ungeschriebenes Recht.² Aber einzelne Rechtsquellen sind ihrer Natur nach von besonderer Bedeutung für das Staatsrecht. Zu den geschriebenen

¹ Außer den allgemeinen Werken: S. Schulze, Einleitung S. 12; Könnel S. 68.

² Das ungeschriebene, das Gewohnheitsrecht ist auf dem Gebiete des Staatsrechts ebenfalls von Bedeutung, wenn es auch durch unsere zahlreichen Gesetze in den Hintergrund gedrängt ist. Es erscheint häufig als Observanz, Herkommen, als Gewohnheitsrecht, das sich innerhalb einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft (z. B. einer Kammer) bildet. Eine ausführlichere Einlei-

tung in das öffentliche Recht würde eine gründliche Darstellung erfordern. Daß selbst eine kürzere Darstellung hier unterbleibt, hat seinen Grund nicht nur darin, daß die meisten allgemeinen und privatrechtlichen Werke diese Lehre eingehend behandeln, sondern hauptsächlich in dem Umstande, daß in dieser Handbibliothek dieser Gegenstand schon genaue Erörterung gefunden hat. Vgl. Stengel in dieser Hdbbl. II S. 28 ff. (wo selbst Literatur S. 28 Note 1).

Rechtsquellen gehören die Gesetze im weiteren Sinne, von denen als Quelle des Staatsrechts nur diejenigen, welche sich inhaltlich mit staatsrechtlichen Gegenständen beschäftigen, in Betracht kommen.¹ Sehr viele Gesetze oder Abteilungen von Gesetzbüchern ragen in das öffentliche Recht hinein oder an das staatsrechtliche Gebiet heran: hierher gehören insbesondere Beamten Gesetze, Verwaltungsgesetze, sowie z. B. viele Abschnitte im preussischen Allgemeinen Landrecht Teil II über das Recht des Fiskus etc. Die für das Staatsrecht in Betracht kommenden Gesetze sind Reichsgesetze oder Landesgesetze. Die Gesetze des alten Deutschen Reiches sind in Fortfall gekommen, während de jure das Recht des deutschen Bundes insofern beseitigt ist, als es strictissime kein Recht des deutschen Bundes gab, sondern die Bundesbeschlüsse nur kraft ihrer Publikation als Landesrecht galten (vgl. S. 18, d, S. 43, 44). In Elsaß-Lothringen haben zum Teil französische Gesetze ihre Geltung behalten;² in den Preußen einverleibten neuen Provinzen sind deren frühere Verfassungsgesetze in ihren wesentlichen Bestandteilen aufgehoben.³

II. Die Verfassung.

Die Verfassung nimmt einen hervorragenden Platz unter den staatsrechtlichen Quellen ein: sie wird häufig auch als Staatsgrundgesetz bezeichnet. Die Verfassung soll der höchste und allgemeinste Ausdruck der öffentlichen Rechtsordnung sein. Als die deutschen Staaten aus der ständisch absoluten in die konstitutionelle Ordnung übergingen, kodifizierten sie die maßgebenden Grundsätze in einer Urkunde, die man Verfassungsurkunde nannte. Diese enthält also nur die Hauptgrundsätze der Verfassung, welche in zahlreichen Einzelgesetzen zur Erscheinung kommt: ja vielfach enthält jene Urkunde

¹ Die Lehre von den „Gesetzen“ pflegt in Lehrbüchern des Staatsrechts im Kapitel von den „Quellen“ nur kurz berührt und dann im Regierungsrecht ausführlicher behandelt zu werden. Es erscheint richtiger, das Zusammengehörige nicht in zwei wesentlich verschiedene Abschnitte zu trennen, sondern diese Lehre, welche

ihrer Natur nach ja in eine allgemeine Einleitung zum (öffentlichen) Rechte überhaupt gehört, an dieser Stelle als grundlegende im Zusammenhang zu behandeln.

² Marquardsen II¹ S. 217.

³ Vgl. G. Meyer, Lehrb. § 72; Rönne I § 11.

nur allgemeine Normen und ist eine *lex imperfecta*, sofern diese Normen nicht in allen einzelnen Gesetzen zur Ausbildung und Vollendung gelangen.¹ Neben der Verfassung bedürfen auch die sogen. „Verfassungsgeetze“ besonderer Erwähnung. Man versteht darunter Gesetze, welche Bestimmungen der Verfassungsurkunde abändern oder ergänzen und die zum Teil derselben eingeschoben werden (z. B. badische Verfassung § 67 a—g). Für den Erlaß dieser Gesetze gelten mehrfach besondere Bestimmungen, um die Aenderung der Verfassung zu erschweren, ihr eine größere Dauerbarkeit zu sichern.² Die preussische Verfassung verlangt (Art. 107) für Verfassungsgeetze eine zweimalige Beratung mit einem Zwischenraum von einundzwanzig Tagen.

III. Verträge.

Verträge kommen in verschiedenen Formen als staatsrechtliche Quelle in Betracht: a) in früherer Zeit waren die Verträge zwischen einzelnen Organen der Staatsgewalt häufig, so im Reiche Wahlkapitulationen zwischen Kaiser und Reichstag (vgl. § 8), in den Ländern Landesverträge, Landesvergleiche zwischen Landschaft (Landständen) und Landesherren.³ Die Gegenwart hat an Stelle dieser Verträge den Begriff des Gesetzes ausgebildet und die privatrechtliche mittelalterliche Anschauung durch die öffentlich-rechtliche überwunden. Nur Mecklenburgs Staatsrecht (vgl. § 54) beruht auf dem Erbvergleiche vom 18. April 1755; b) ferner kommen in Betracht die unter den einzelnen Gliedstaaten des Reiches geschlossenen Verträge, vor allem z. B. die Militärkonventionen. Diese Verträge haben oft einen ausschließlich staatsrechtlichen Inhalt;⁴ c) auch werden — abgesehen von privatrechtlichen Verträgen (wie z. B. der des Reichskanzlers mit dem norddeutschen Lloyd vom 3. und 4. Juli 1885) — die völkerrechtlichen Verträge als Quelle angeführt. Sie sind mittelbar eine solche, sofern sie staatsrechtliche Sätze enthalten. Rechtsverbindlich für die einzelnen Staatsangehörigen werden dieselben erst, wenn sie in

¹ Vgl. Störf, Handbuch d. Verfassungen (1884) und oben § 22.

² Vgl. auch unten § 44.

³ Eine Uebersicht älterer dergleichen Quellen für Württemberg bei

Sarwey, Württemb. St. R. I S. 17.

⁴ Z. B. Vertrag Preußens mit Waldeck v. 18. Juli 1867 (G. S. 1868 S. 1); St. Ver. d. Abg. S. (1867/68) I S. 21. Vgl. unten § 75 II a. E.

Form des Gesetzes oder (wenn der Gegenstand, auf den sich der Vertrag bezieht, im Verordnungswege geregelt werden kann) der Verordnung publiziert werden. Dann haben sie dieselbe Kraft wie alles geschriebene Recht, während sie vorher nur die Staaten unter sich völkerrechtlich verpflichten.¹

Ueber Konfödate vergleiche das Kirchenrecht in dieser Handbibliothek Bd. III, über das Vertragsrecht des Reiches und der Einzelstaaten unten § 84.

IV. Instruktionen u. s. w. Autonomie.

Zu den Quellen des öffentlichen Rechts gehören ferner die besonders für das Verwaltungsrecht wichtigen Instruktionen und Reglements,² sodann autonomische Rechtsätze. Während die Gesetze von der höchsten Gewalt ausgehen, sind diese Sätze auf organische Verbände zurückzuführen. Die Autonomie ist ein für das gesamte Rechtsleben wichtiger Begriff:³ hier kommt nur die Autonomie solcher Verbände in Betracht, die einen öffentlich-rechtlichen Charakter haben, so insbesondere der Gemeinden, Kreis- und Provinzialverbände.

V. Hausgesetze.

Eine besondere Autonomie besitzen seit dem 14. Jahrhundert die landesherrlichen Familien. Die Sätze, welche diese kraft ihrer Autonomie feststellten, betrafen Succession, Eheschließung, Regentschaft u. s. w. und waren somit vorwiegend staatsrechtlicher Natur. Die Hausgesetze, welche diese Bestimmungen enthalten, bilden sonach einen wesentlichen Bestandteil des Landesstaatsrechts und sind auch heute noch in Gültigkeit, soweit ihr Inhalt nicht mit der Verfassungsurkunde in Widerspruch steht. Neu zu erlassenden Haus-

¹ Jörn (II S. 421) behauptet, daß Staatsverträge „gar keinen juristischen Charakter“ haben und (S. 421) Rechtscharakter erst durch Publikation erhalten. Aber die Verträge sind keineswegs nur ein Bestandteil des Moralgebietes, sondern sind „völkerrechtlich“. Mit der Jörn'schen Auffassung fällt das Völkerrecht aus dem Rahmen des Rechtes hinaus. Vgl.

dagegen Jellinek, Rechtl. Natur d. Staatsverträge (1880); Marquardsen I¹ S. 294 ff. Vgl. auch Stengel in dieser Hdbbl. II S. 27.

² Kirchenheim, Einführung i. d. Verwaltungsrecht (1885) S. 32.

³ Ueber Autonomie vgl. Litteratur im R. L. S. 219; Beseler, Lehrbuch des deutschen Privatrechts § 26 ff.

gesehen sind jedoch vorzüglich die inneren Angelegenheiten der fürstlichen Familie vorbehalten, während Bestimmungen über Thronfolge u. s. w. nur in Form eines Verfassungsgesetzes getroffen werden können.¹

§ 26.

Gesetz und Verordnung.²

1. Begriff des Gesetzes.

Aufgabe der Philosophie des Rechtes ist es, den Urquell alles Rechtes festzustellen und zu entscheiden, ob es auf die Willkür der Gesetzgeber zurückzuführen oder ein Erzeugnis nationalen Bewußtseins sei. Uns erscheinen hier als direkte Rechtsquellen Gewöhnung und Satzung; im § 25 wurden diese in allgemeiner Uebersicht dargestellt. Satzung oder Setzung eines verbindlichen objektiven Rechtssatzes nennen wir Gesetz. In diesem Sinne bezeichnet Gesetz (lex, jus scriptum, statute law) den allgemeinen Gegensatz zum Gewohnheitsrecht: sein Begriff besteht nur darin, daß jemand, der die Gewalt (Kompetenz) dazu hat, eine objektive (maßgebende, rechtsverbindliche) Rechtsregel für irgend welche Verhältnisse aufstellt. Wo wir im allgemeinen die Ausdrücke „gesetzlich“, „gesetzmäßig“ anwenden, denken wir an diesen Sinn, gleichviel ob die in Betracht kommende Satzung sich in einem Gesetze, einem Gemeindestatut, einer Polizeiverordnung findet.³

Aufgabe des Staatsrechts ist es, zu entscheiden, von wem und in welcher Form Gesetze erlassen werden können, wie sie sich unterscheiden, inwieweit der Beamte ihre Gültigkeit zu prüfen hat. Wenn wir, von jenem allgemeinen Begriff ausgehend, fragen, wer Gesetze geben kann, so ergibt sich sofort die Beobachtung, daß der Gesetzgeber im konstitutionellen Staate der Gegenwart ein anderer ist als im ab-

¹ Holtendorff S. 1270. Eine Sammlung der „Hausgesetze der regierenden deutschen Fürstenhäuser“ hat H. Schulze veranstaltet (3 Bde., 1863—1883). (Die Hausgesetze der Hohenzollern sind hieraus einzeln erschienen.)

² Merkel, Enzyklopädie § 192 ff.;

Buchta, Pandekten § 14; Stobbe, Privatrecht I § 18; Könnel S. 347 ff.; Laband II S. 1—120; Annalen 1885 S. 301 ff. Vgl. auch die folgenden Anmerkungen.

³ Lex est quod populus jubet atque constituit (Gajus I § 3).

soluten Staate früherer Zeiten. Im absoluten Staate gab es nur eine Art Gesetze, da der Fürst die ausschließliche Gesetzgebungsgewalt hatte. Aber schon damals erschienen die Gesetze in verschiedenen Formen.¹ Man nannte sie Gesetz, Verordnung, Edikt, Deklaration, Publikandum, Patent, Ordnung, Mandat, Avertissement u. s. w. Neben diese Gesetze und Verordnungen, welche auf Beratung des Staatsministeriums oder nach Anhörung eines Staatsrates erlassen wurden, traten die bloß vom König vollzogenen Kabinettsordres, sowie die Verordnungen der Behörden.

Das bisher dem Staatsoberhaupt ausschließlich zustehende Recht der Gesetzgebung ist im Verfassungsstaate beschränkt und seine Ausübung an die Zustimmung der Volksvertretung gebunden. Dort war Gesetz, was das Staatsoberhaupt (mit seinen Behörden) beschloß und verfügte: hier ist Gesetz, was der Träger der gesetzgebenden Gewalt nach Zustimmung der Volksvertretung (unter Gegenzeichnung der Minister, bezw. höchsten verantwortlichen Beamten) beschließt und verkündet. Da jedoch das Gesetzgebungsrecht des Souveräns im Verfassungsstaate nur beschränkt, nicht beseitigt ist, so können immer noch durch den Souverän oder die besonders beauftragten Beamten staatliche Willenserklärungen erfolgen, welche ebenfalls gesetzliche Kraft haben. Wir haben danach einen weiteren und einen engeren Begriff des Gesetzes. Gesetze im engeren Sinne sind solche Gesetze im weiteren Sinne, die mit Zustimmung der Volksvertretung erlassen sind. Jede Willenserklärung des Staates, welche durch Uebereinstimmung von Staatsoberhaupt und Volksvertretung zustande gekommen und als solche verkündet worden, ist Gesetz. Es gibt keinen anderen Begriff des Gesetzes² (im engeren Sinne).

¹ A. L. N. II, 13 § 6. Ueber Abfassung der Gesetze im absoluten Staate: Köhne I S. 74 N. 4.

² Nach der im Text gegebenen Begriffsbestimmung ist klar, daß in Form des Gesetzes Anordnungen erlassen werden können, welche keinen allgemeinen Charakter tragen, sondern individuelle Angelegenheiten regeln, so z. B. Anleihegenehmigungen, Expropriationsverfügungen u. a. m. Man

hat daraus einen Begriff des formellen Gesetzes gebildet. Erste Andeutung bei Mohl, Württemb. St. R. I S. 68; später E. A. Chr. [v. Stockmar], Zeitschr. f. deutsches St. R. I, 201. Eigentliche Ausbildung dieser Lehre durch Laband, Budgetrecht (1871) S. 3—11; Laband II S. 59; Marquardsen II¹ S. 70, 79. Hier behauptet Laband, daß sich der formelle Begriff

Im übrigen kann der Wille des Staates in zweifacher Form erklärt werden: durch Verordnung oder durch Verfügung. Verordnungen sind alle Gesetze im weiteren Sinne, die also allein vom Staatsoberhaupt, Bundesräte oder Behörden ausgehen: ihrem Inhalte und Zweck nach stehen sie den Gesetzen gleich, ihrer Form und Entstehung nach sind sie von ihnen verschieden, für den Unterthanen sind sie gleich verbindlich. Während die Verfügungen den einzelnen Fall betreffen, nicht publiziert, sondern insinuiert werden, stehen die Verordnungen auch in dieser Hinsicht den Gesetzen gleich.¹ Im wesentlichen ist die Dreiteilung der staatlichen Willensäußerungen in Gesetz, Verordnung und Verfügung (Anordnung) in Theorie wie Praxis anerkannt, während allerdings leider der Ausdruck Verordnung teils auch für Verfügungen gebraucht, teils für den Begriff Verordnung sehr verschiedene Bezeichnungen verwendet werden.²

zu großer staatsrechtlicher Bedeutung entwickelt hat, was keineswegs gesagt werden kann. Vielmehr ist dieser Begriff der Praxis völlig unbekannt und wird von ihr mit Recht als unverständlich und doktrinär ignoriert. Es gibt keinen formellen oder materiellen Begriff des Gesetzes. Vielmehr ist jedes Gesetz „materiell“, staatlicher Willensakt, durch welchen Recht, auch der Krone gegenüber, zur Unverbrüchlichkeit gelangt. Die Scheidung von materiellen und formellen Gesetzen ist nicht nur geeignet, Unklarheit zu erregen, sondern legt die Ngt an die Wurzel unseres Staatslebens. Die politische Bedeutung dieses Streites beleuchtet Loening, *Berm.N.* S. 227 N. 2. (Ueber den Wortstreit, betr. das Erfordernis der „Allgemeinheit“ des Gesetzes, vgl. ebenda S. 226 N. 1; H. Schulze, *Lehrbuch* I S. 517, u. Marquardsen II¹ S. 71.) Wesen und Wirkung aller Gesetze sind gleich. Scheidet man theoretisch „materielle“ Gesetze von formellen, so kann das nur den Sinn haben, hervorzuheben, daß es

Gesetze gibt, die konkrete Verhältnisse ordnen und inhaltlich Verwaltungsakte sind. Mißverständlich jedoch wäre es, zu sagen, daß sie keine Anordnungen von Rechtsfähen enthalten: jedes Gesetz ist Rechtsfah. Die hervorragenden Arbeiten über den konstitutionellen Begriff des Gesetzes aus der unendlichen Litteratur sind etwa: Martiz, *Lüb. Zeitschr.* XXXVI S. 207; Seibler, *Budgetrecht* (1885) S. 184 ff. (gegen ihn Seligmann, *Begriff d. Gesetzes*, 1886); Arndt, *Verord.N. d. Reiches* (1884); Jörn, *Annalen* 1885 S. 301 ff.; Sarwey in *Marquardsen* I² S. 25 ff.

¹ Ueber den Begriff der Verordnung vgl. die in der vorigen Note angeführten Abhandlungen v. Arndt, Sarwey, Jörn, *N.Z.* III S. 1059. Ueber den Gegensatz von Verordnung und Verfügung vgl. Sarwey a. a. D. S. 29; Kirchenheim, *Einführung in das Berm.N.* S. 75.

² Für die Theorie vgl. Loening, *Berm.N.* S. 49. Dringend wünschenswert ist, daß diejenigen, die berufen sind, im Staatsleben prak-

II. Begriff der Verordnung.

Als zweiter Begriff in der Lehre von den Rechtsquellen erscheint sonach die Verordnung, auf der einen Seite formell vom Gesetze unterschieden, ihm inhaltlich ähnlich, auf der anderen Seite äußerlich oft der Verfügung gleich, innerlich von ihr verschieden. Es ist bis jetzt noch nicht gelungen, eine Einteilung der Verordnungen zu finden, welche sich allgemeiner Anerkennung zu erfreuen hätte. Inhaltlich sind die Verordnungen Ausführungsverordnungen, welche die vom Gesetz gegebene allgemeine Norm in ihre logischen Folgen auseinander legen, oder selbständige Verordnungen.¹ Die Verordnungen können entweder auf einer besonderen Vollmacht des Gesetzes (empowering clause) beruhen oder innerhalb des der freien Selbstbestimmung der Verwaltung überlassenen Gebietes erfolgen. Welche Gegenstände durch Gesetz geregelt werden müssen, welche durch Verordnung geregelt werden können, läßt sich allgemein nicht feststellen. Die meisten Verfassungen sagen nur, daß Gesetze lediglich durch Uebereinstimmung von König und Kammern zustande kommen können, sagen aber nicht, welche Gegenstände allein gesetzlich geregelt werden können; einige Verfassungen (z. B. Baden, Bayern) verlangen Gesetzesform, sofern eine Vorschrift Freiheit oder Eigentum der Person betrifft. Aber weder damit ist eine befriedigende Abgrenzung gegeben, noch dadurch, daß man sagt, das Gesetz soll einen „allgemeinen“ Inhalt haben oder eine „Fallseinheit“ betreffen.² Eine juristisch brauchbare Antwort auf die Frage nach der Grenze der Verordnungssphäre ist bis jetzt

tisch thätig zu sein, die Ausdrücke „Verordnung“ und „Verfügung“ streng auseinander halten und auch die zahlreichen verwirrenden termini, wie Zirkularrescript, Vorschrift u. s. w., möglichst vermeiden. Für die Anerkennung obiger Dreiteilung in der Praxis vgl. bes. R. Str. G. W. § 110. Lehrreich für die Begriffe „Gesetz“, „Verordnung“ etc.: G. d. Rg. in Strafsachen VIII S. 321, X S. 296; R. d. R. VI S. 605; R. d. preuß. Ob. Trib. XVII S. 53.

¹ Neuerdings hat Laband (dem

G. Meyer u. H. Schulze folgen) versucht (I S. 67 ff., 223), die Rechts- und Verwaltungsverordnungen zu unterscheiden. Man kann diese Scheidung so gut wie viele auf tatsächliche Unterschiede gebaute Einteilungen billigen, darf aber nicht glauben, es sei hiermit ein Merkmal für die Bedingungen ihrer Gültigkeit gewonnen. Vgl. hiergegen Marquardsen I² S. 30; Annalen 1885 S. 311.

² Annalen 1885 S. 304, 312; Arndt, Verordn. R. S. 68; Sarwey, Württ. Staats. R. II S. 5.

nicht gefunden; nur so weit herrscht Uebereinstimmung, als der immerhin eine feste Grundlage bietende Satz anerkannt ist, daß ein Gesetz nur durch Gesetz geändert werden kann.¹

Von der Regel jedoch, daß der Monarch oder seine Verwaltungsorgane nicht zum Erlaß von Verordnungen befugt seien, die in den Rechtszustand der Staatsbürger eingreifen, gibt es — abgesehen davon, daß nach einer mehrfach gebilligten Ansicht dies durch alle Verordnungen mehr oder minder geschieht — einige Ausnahmen.

III. Polizeiverordnungen.

Die erste derselben ist die der Polizeiverordnungen: dies sind Verordnungen, welche die Gebiete der inneren Verwaltung betreffen und Strafandrohungen enthalten. Handlungen oder Unterlassungen werden darin unter Strafandrohung ver- oder geboten. Wie die Verordnung das Gegenstück des Gesetzes, so die Polizeiverordnung das des Strafgesetzes. Das Polizeiverordnungsrecht ist von jeher als Majestätsrecht betrachtet worden.² Es mußte jedoch schon frühe an die niederen und niedersten Behörden übertragen werden. Um so mehr erschien bei der Möglichkeit erheblicher Eingriffe in Freiheit und Eigentum der Wunsch nach Garantien gegen Uebergriffe solcher Verordnungsgewalt natürlich. Teilweise, so in Süddeutschland, suchte man der Willkür durch Erlaß besonderer Polizeistrafgesetzbücher vorzubeugen. In neuester Zeit hat man gleichsam eine Durchdringung auch dieses Gebietes mit konstitutionellen Ideen erreicht, indem die Befugnis der Regierungsbeamten, Polizeiverordnungen zu erlassen, vielfach an die Mitwirkung der Vertretungen der Selbstverwaltungskörper geknüpft ist. In Preußen wurde das Polizeiverordnungsrecht durch Gesetz vom 11. März 1850 geregelt; dessen Grundsätze sind beibehalten, jedoch durch die neuen Verwaltungsgesetze die erwähnte Mitwirkung festgestellt. In den westlichen und neuen Provinzen, sowie in Posen sind im wesentlichen die früheren Grundsätze maßgebend geblieben. Im Gegensatz zu diesen zwei verschiedenen Wegen

¹ Lehrreich Rönne's (von Gneist bestrittene) Erörterung über Art. 45 der preuß. Verfassung I S. 366 (u. 367 N. 1).

² N. 2. N. II S. 13 § 6. Für früher vgl. Bornhauf, Gesch. des preuß. Verw. N. I S. 80, II S. 15, 88, III S. 151, 166, 240.

der nord- und süddeutschen Staaten ist die sächsische Gesetzgebung auf dem Standpunkt verblieben, daß die Behörden allein das Polizeiverordnungsrecht haben.¹

Wir haben also drei Arten von Gesetzen im weiteren Sinne kennen gelernt: 1. die Gesetze im engeren Sinne; 2. die Verordnungen (Ausführungsverordnungen); 3. die Polizeiverordnungen. Dazu tritt:

IV. Das Notgesetz (oder die Notverordnung).

Eine wirkliche Ausnahme von dem Grundsatz, daß Gesetze nur mit Zustimmung der Volksvertretung gegeben, geändert, aufgehoben oder erläutert werden können, besteht nach den meisten Verfassungen für den Fall, daß das Staatswohl ein schleuniges Eingreifen fordert.² Es handelt sich hier nicht um eine Verwaltungsmaßregel innerhalb des bestehenden Rechtes; vielmehr ist das „*ne quid detrimenti respublica capiat*“ hier auf das Gebiet der Gesetzgebung ausgedehnt. Für diese Notverordnungen (Notgesetze, provisorische Gesetze) wird gefordert: a) daß eine dringende Notwendigkeit vorhanden ist, was freilich nicht definierbar und dem Ermessen der Regierung anheimgegeben sein muß; b) daß sie innerhalb der Verfassung bleiben. Nur, was überhaupt durch Gesetz geregelt werden kann, kann Gegenstand der Notverordnung sein. Ausdrücklich ausgenommen sind mehrfach Änderungen der Verfassungs- und Wahlgesetze u.; c) daß sie wie Gesetze gegengezeichnet sind; d) daß die Kammern nicht versammelt sind (sonst könnte ja der übliche Weg der Gesetzgebung ohne weiteres beschritten werden³); e) daß sofort nach Zusammentritt der Kammern diesen die Verordnung vorgelegt wird. Erteilen sie ihre Genehmigung (eine Art indemnity bill, wie das englische Recht sagt), so sind

¹ Literatur bei Loening, Lehrb. d. Verw.R. S. 231—240; Kirckenheim, Einführung S. 140. Vgl. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze I zum L.V.G. § 136 ff.; Rosin, Polizeiverordnungsrecht (1882).

² Preußen Art. 63, Sachsen § 88, Württemberg § 89, Baden § 67. Beispiele für Notgesetze bei Sarwey, Staats.R. II S. 20. Ebenso Mönne

I 368 ff. [Das sog. Kommunalsteuernotgesetz Preußens v. 27. Juli 1885 ist nicht Notgesetz in diesem Sinne, sondern heißt so, weil man seinen Gegenstand bald erschöpfend zu regeln gedenkt. Vgl. Herrfurth u. Böll, Kommunalabgabengesetz (1886) S. 19.]

³ Dagegen vgl. Sarwey a. a. O. S. 21.

jene Verordnungen Gesetz geworden. Versagen sie dieselbe, so tritt nach einzelnen Verfassungen¹ die Verordnung sofort außer Kraft; wo dies jedoch nicht ausdrücklich bestimmt ist, bleibt sie für Behörden und Bürger maßgebend, und nur die Volksvertretung kann versuchen, die Regierung mit allen Mitteln zur ordnungsmäßigen Publikation der Aufhebung zu veranlassen.² Verliert eine Notverordnung ihre Geltung, so treten die beseitigten Gesetze wieder in Kraft, ohne daß diese Aufhebung der Verordnung für die Zwischenzeit, in welcher sie einem vollgültigen Gesetze gleichstand, rückwirken könnte.

Zusatz. Die Gesetzgebung in den freien Städten wird durch Senat und Bürgerschaft geleitet. Der Senat hat eine selbständige Verordnungsgewalt (vgl. für Lübeck Marquardsen III² S. 52), in Bremen auch ein Notverordnungsrecht (§ 20 der Verfassung); die Ortspolizeibehörden haben Polizeiverordnungsrecht (Hamburg § 61, Bremen § 56 ff., Lübeck §§ 44, 50, 59; Marquardsen III² S. 18, 25, 50 ff., 75 ff.).

§ 27.

Die Reichsgesetze.

I. Verhältnis von Reichs- und Landesrecht.

Ein Teil unseres Rechtsstoffes ist landes-, ein Teil reichsrechtlich. Reichsgesetze und Landesgesetze stehen nebeneinander. Während wir die Kompetenzverteilung in einem anderen Abschnitte (§ 70) zu prüfen haben, kommt es zunächst darauf an, die Verhältnisse der Landes- und Reichsgesetzgebung festzustellen.³

Es gibt einmal Gebiete, welche ausschließlich der Reichsgesetzgebung vorbehalten sind. Das Reich ist nicht die Kuppel, welche sich über den Einzelstaaten wölbt, es ist das Grundgerüst unseres Staatslebens, welches man nicht umgestalten kann, ohne den ganzen

¹ Koburg-Gotha § 132.

² Für Preußen muß dies als das allein Richtige anerkannt werden; vgl. H. Schulze II S. 238. Die herrschende Ansicht ist entgegengesetzt; vgl. Könnel S. 376. Wie aber sollte der Richter z. B. offiziell die Aufhebung erfahren, da er keine Ver-

pflichtung hat, Kammerberichte zu lesen?

³ Laband II § 61; Marquardsen II¹ S. 91; Renaud, Gutachten über d. Gesetzgebungsfrage (Heidelberg 1878); Heinze, Verhältnis d. Reichsstrafrechts (1871).

Bau zu erschüttern.¹ Wo das Reich das ausschließliche Recht der Gesetzgebung hat, dürfen die Einzelstaaten überhaupt keine Gesetze erlassen: ein solches Landesgesetz ist ungültig. Ausschließlich dem Reiche vorbehalten sind teils solche Gegenstände, welche ihrer Natur nach nur von ihm geregelt werden können, wie Verfassung, Behördenorganisation des Reiches; teils solche, welche durch ausdrückliche Bestimmung der Landesgesetzgebung entzogen sind, wie die in Art. 35, 54 der Verfassung, im Einführungsgesetz zum Reichsstrafgesetzbuch u. s. w. genannten Gegenstände.²

Andererseits gibt es Gebiete, auf die sich die Zuständigkeit des Reiches überhaupt nicht erstreckt. Hier haben die Einzelstaaten ein wahres und volles Gesetzgebungsrecht. Zu beachten ist jedoch, daß eine unbeschränkte Freiheit auch hier nicht mehr bestehen kann. Da das Reich z. B. in Art. 4 B.U. das „Strafrecht“ in seine Kompetenz gezogen hat, so kann es hierdurch einen indirekten Einfluß üben, wie überhaupt die Normen der Reichsverfassung für alle Gebiete der Gesetzgebung, mögen sie auch nur in mittelbarem Zusammenhang mit dem Reiche stehen, maßgebend sind.³

Besondere Schwierigkeiten ergeben sich nur auf den Gebieten, wo eine konkurrierende Befugnis der Reichs- und Landesgesetzgebung besteht. Hier bleibt die Landesgesetzgebung zunächst bestehen. Werden Reichsgesetze über diese Gegenstände erlassen, so tritt das Landesrecht, gleichviel ob übereinstimmend oder widersprechend, außer Kraft; auch Ergänzungen, Erklärungen, Wiederholungen von Reichsgesetzen als Landesgesetze sind unzulässig. Dabei ist aber vorausgesetzt, daß ein Rechtsgebiet vollständig durch solche Reichsgesetze geordnet: wollen diese nur einzelne Punkte regeln, so bleibt weitere landesgesetzliche Thätigkeit möglich (Ausführungsgesetze); bezieht sich aber das Reichsrecht auf eine ganze Materie, so dürfen z. B. darin beschlossene, aber reichsrechtlich nicht geregelte Einzelheiten nicht etwa als übersehen gelten.⁴

¹ Jellinek, Staatenverbindungen S. 284; vgl. Laband I S. 134.

² Vgl. als besonders lehrreich die Kommentare z. R.Str.G.B. (Einf.Ges. § 2), z. B. Olschhausen, 2. Aufl. (1886), S. 10 ff.

³ Zweifelhafte; vgl. z. B. die Praxis (Kammergericht) zum preuß. G. v. 1. Juni 1885.

⁴ Vgl. bes. die Literatur zum IX. Abschn. d. R.Str.G.B. (Olschhausen S. 587) und Binding, Str.R. I S. 320 ff.

Als allgemeine Regel für alle Gebiete gilt danach der in Art. 2 der Reichsverfassung festgestellte Satz: Reichsrecht bricht Landesrecht; unser Reichsrecht ist nicht, wie im alten Reich, subsidiär, es ist absolut gemeines Recht. Und zwar gehen alle Arten gesetzgeberischer Erlasse des Reiches dem Landesrecht vor, d. h. nicht nur Reichsgesetze den Landesgesetzen und Reichsverordnungen den Landesverordnungen, sondern auch Reichsverordnungen den Landesgesetzen. Ja auch Landesverordnungen, welche auf Grund reichsgesetzlicher Delegation ergangen sind und materiell Reichsrecht enthalten, gehen den Landesgesetzen vor.¹

Für die Aufrechterhaltung dieser Bestimmung in der Praxis ist durch unser Staatsrecht in zweierlei Weise gesorgt. Es können die Gerichte unabhängig das Verhältnis von Reichs- und Landesrecht prüfen;² es kann aber auch die Reichsregierung die Landesregierung zur Aufhebung eines ihr ungültig erscheinenden Gesetzes auffordern. Eine Meinungsverschiedenheit hat nach Art. 7 der Bundesrat zu entscheiden, eventuell könnte selbst Exekution stattfinden.

II. Die Arten der Reichsgesetze.

Die Reichsgesetze sind nach Art ihrer Entstehung:

Einfache Reichsgesetze, für welche nach Art. 5 Uebereinstimmung des Bundesrates und Reichstages erforderlich und ausreichend ist;

Gesetze über Militärwesen, Kriegsmarine, Zölle und Verbrauchssteuern, welche nicht ohne Zustimmung des Kaisers geändert werden können (B. u. Art. 5 Abs. 2);

Gesetze, welche Angelegenheiten, die nicht allen Staaten gemeinschaftlich sind, betreffen und daher nicht der Zustimmung aller bedürfen (Art. 7; vgl. aber Ges. v. 24. Febr. 1873);

Verfassungsänderungen (Art. 78). Diese können entweder allgemeiner Natur sein, dann gelten sie als abgelehnt, wenn sie 14 Stimmen im Bundesrate gegen sich haben, oder sie können bestimmte Rechte einzelner Bundesglieder betreffen und dann nur mit deren Zustimmung erfolgen (vgl. hierüber § 62, IV).

¹ Stengel in dieser Hdbbl. II S. 27.

² Vgl. das berühmte E. d. Dresdener Gerichts v. 27. Dez. 1872

(Stenglein, Zeitschrift II S. 33), welches die Aufhebung d. sächs. B. v. 10. Dez. 1870 bewirkte.

III. Reichsverordnungen.¹

Wie das Verordnungsrecht in den Einzelstaaten, so ist auch das im Reiche außerordentlich bestritten. Die Reichsverfassung gibt zwar keine grundsätzliche Antwort auf die Frage, wann die Form des Gesetzes in Anwendung zu bringen sei, zählt aber viele Einzelfälle auf.² Daraus kann jedoch geschlossen werden, daß bei Begründung der Verfassung damit an eine besondere Hervorhebung von Gegenständen, die gesetzlich zu regeln seien, mithin an die Möglichkeit von Verordnungen gedacht wurde, während andererseits allerdings auf das Schweigen der Verfassung die Ansicht gestützt wurde,³ als kenne das Reichsrecht überhaupt den Begriff der Verordnung nur auf Grund besonderer Delegation. Nach Laband (Marquardsen S. 87) kann jede Verordnung, welche Rechtsvorschriften enthält, nur gültig auf Grund einer speziellen, reichsgesetzlichen Delegation erlassen werden. Dem entspricht übrigens auch die Praxis, welche in fast allen Gesetzen den Träger des Verordnungsrechts bezeichnet.

Solche Träger des Verordnungsrechts im Reiche sind teils kraft Delegation, teils kraft eigenen Rechtes:

a) der Bundesrat, dem als Vertreter der deutschen Staatsgewalten das Verordnungsrecht an sich und prinzipiell zusteht; im Zweifel ist er dasjenige Organ, welches Verordnungen zu erlassen befugt ist. Jedenfalls streitet für ihn die Vermutung, da Art. 7² der Reichsverfassung ihm ausdrücklich den Erlass der „allgemeinen Verwaltungsvorschriften“ zuspricht;⁴ damit ist aber nichts anderes gesagt, als daß der Bundesrat die Verordnungsgewalt habe; denn den theoretischen Unterschied der Rechts- und Verwaltungsverordnungen kennt die Verfassungsurkunde und die Praxis nicht;

b) der Kaiser, dem vielfach das Verordnungsrecht ausdrücklich übertragen ist, insbesondere hinsichtlich des Militärwesens;⁵

c) der Reichskanzler, ev. in dessen Stellvertretung die Zentralbehörden

¹ Laband II §§ 59, 67, 68; Annalen 1874 S. 1143, 1876 S. 11, 1885 S. 309; Arndt, Verordn.R. (1881).

² Zorn (Annalen 1885) S. 305 ff.

³ Rönne, St.R. d. Deutschen Reiches II S. 13.

⁴ Uebereinstimmend — insbes. gegen Laband u. Hänel, Studien II S. 50 ff. — Arndt § 6; Zorn a. a. D. S. 314; H. Schulze, Lehrb. II S. 123. Vgl. unten § 66.

⁵ Hänel II S. 46 u. Zorn a. a. D. S. 315 behaupten, ein Spezial-

a) den Einzelstaaten kann ausdrücklich ein Verordnungsrecht delegiert werden. Die kraft dieses erlassenen Verordnungen gehen dann den Landesgesetzen vor und sind innerlich durchaus verschieden von denjenigen Vorschriften, welche die Einzelstaaten kraft eigenen Rechtes erlassen. Notverordnungen kennt die Verfassungsurkunde des Reiches nicht; ¹ in Elsaß-Lothringen sind Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft für den Fall, daß der Reichstag nicht versammelt ist — gleichviel ob der Landesausschuß tagt —, zugelassen.

IV. Die Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen.

In Elsaß-Lothringen war ursprünglich der Kaiser als Träger der Staatsgewalt auch Haupt der Gesetzgebung und übte dieselbe unter Mitwirkung des Bundesrates; nach Einführung der Verfassungsurkunde waren Bundesrat und Reichstag, seit dem Gesetz vom 2. Mai 1877, neben dem ersteren, der Landesausschuß gesetzgebender Faktor. Sonach ist noch jetzt die Entstehung von elsäß-lothringischen Gesetzen in dreifacher Weise möglich: 1. regelmäßig durch Erlaß des Kaisers mit Zustimmung von Bundesrat und Landesausschuß; 2. durch Erlaß des Kaisers mit Zustimmung von Bundesrat und Reichstag; 3. durch Erlaß des Kaisers mit Zustimmung des Bundesrates (die oben erwähnten Notverordnungen).

§ 28.

Entstehung der Gesetze. ²

I. Sanktion und Publikation.

Die erste Anregung zum Erlaß von neuen Gesetzen kann sowohl von der Krone wie von der Volksvertretung ausgehen. Nur zuweilen sind einzelne Ausnahmen von der Initiative der letzteren aufgestellt,

titel für das Verordnungsrecht des Kaisers könne nur durch Gesetzgebung, nicht durch Bundesratsverordnung begründet werden. Gegen die Auffassung, als ob der Kaiser nicht subdelegieren könne, vgl. Arndt a. a. O. § 17. Ueber die Verordnungsgewalt im

Elsaß vgl. Marquardsen II¹ S. 266.

¹ Vgl. jedoch z. B. Gew.O. § 16 (auch im allgemeinen kann der Begriff der „Notverordnung“ für das Reich nicht verworfen werden).

² H. Schulze II S. 216–224; Laband II S. 24 ff.

während für das Parlament geschäftsordnungsmäßig die Regel gilt, daß zur Einbringung eines Gesetzesvorschlages eine größere Anzahl von Unterschriften der Volksvertreter erforderlich ist.

Geht die Vorlage von der Regierung aus, so haben die Kammern den Gesetzentwurf anzunehmen oder abzulehnen, dürfen aber nicht zur Tagesordnung übergehen; sie haben jedoch das Recht der sogen. Amendements. Im übrigen richtet sich die Behandlung der Gesetzesvorlagen nach den einzelnen Geschäftsordnungen. Nur bestehen (vgl. § 25) für Verfassungsänderungen mehrfach erschwerende Formen.

Hat ein Gesetzentwurf die Zustimmung der Kammern erlangt oder ist verändert aus der Beratung derselben hervorgegangen, so wird er dem Monarchen vorgelegt.¹ Der Entwurf wird erst zum Gesetz durch die Genehmigung des Monarchen. Diese Genehmigung heißt Sanktion. Der Monarch kann sie erteilen oder verweigern (er hat das „absolute Veto“²). Alles, was bisher geschehen, ist Vorbereitung, erst in dieser Sanktion liegt ein entscheidender Akt.

Und doch ist das eben Gesagte nicht vollkommen richtig; freilich ist die Sanktion ein entscheidendes Moment. Aber man kann sagen, wie sich psychologisch Beschluß und Entschluß verhalten, so verhält sich die Sanktion zu etwas anderem: der Publikation. Nur der offenbarte, verkündete Staatswille ist Gesetz. Die Sanktion ist vom Standpunkte des Staatslebens noch innerlich, sie kann zurückgenommen werden.³ Verbindlich kann das Gesetz erst werden durch amtliche rechtsgültige Bekanntmachung.^{4,5}

¹ Die formelle und richtige, in Preußen übliche Geschäftsbehandlung ist folgende: von der Volksvertretung (I. oder II. Kammer) geht der Entwurf an das Staatsministerium, sodann an den Fachminister zum Entwurf des Berichtes. Dieser kurstiert zur Unterschrift bei den verschiedenen Ministerien und geht sodann an das kgl. Kabinett.

² Vgl. über diesen, der preuß. Verfassung unbekannten, unrichtigen, aber sprachüblichen Ausdruck Könnel I S. 355 Nr. 1.

³ Vgl. jedoch Zachariä, St. R. II § 161 ff. (3. Aufl.).

⁴ Eine sehr formalistische Theorie, welche (mit Ausnahme von Born I S. 114) allseitig verworfen ist, hat Land II § 56 ff. aufgestellt, indem er scheidet: a) Feststellung des Gesetzesinhalts; b) Sanktion oder Befehl; c) Promulgation, Konstatierung des verfassungsmäßigen Zustandekommens; d) Publikation. Dagegen Anst. 1878 S. 372 ff.; H. Schulze, Lehrbuch I S. 517; Binding, Krit. Vierteljahrschr. (N. F.) II S. 550.

⁵ Das Wort Promulgation wird in sehr verschiedenem Sinne angewendet. Unter Promulgation wird

Dieselbe wird vom Monarchen (meist eo ipso durch die Sanktion) angeordnet. In der Publikationsformel wird die Zustimmung des Landtages erwähnt, was oft ausdrücklich bestimmt, oft (so in Preußen) gewohnheitsrechtlich anerkannt ist.

Die Form der Verkündigung ist der Abdruck in der Gesetzsammlung. Früher¹ erfolgte die Bekanntmachung durch Verkündigung von den Kanzeln und Aufschlag an öffentlichen Orten, in Preußen seit 1717 durch Versendung einer Anzahl von Exemplaren an die Behörden „zur Publikation“, seit 27. Oktober 1810 durch die dem französischen bulletin des lois nachgebildete Gesetzsammlung. Seitdem sind in allen deutschen Staaten Gesetzblätter eingeführt. Es bestehen dieselben zur ordnungsmäßigen Veröffentlichung der Gesetze im engeren Sinne, sowie landesherrlicher und allgemeinerer Verordnungen, während für die Verordnungen einzelner Ressorts oder Bezirke zum Teil besondere Verordnungs- oder Amtsblätter ins Leben gerufen sind.² In den freien Städten erfolgt die Verkündigung durch den Senat.

Das Gesetz tritt sofort in Kraft, sofern nicht, wie dies meistens geschieht, im Gesetze selbst ein Termin bestimmt, ein spatium vacationis gelassen ist, oder sofern nicht, wie dies in einigen Staaten der Fall, allgemein eine Frist festgesetzt ist;³ so treten z. B. die preußischen und die Reichsgesetze (sofern nichts anderes bestimmt wird) vierzehn Tage nach Ausgabe des betreffenden Stückes der Gesetzsammlung in Berlin, in den Konsulargerichtsbezirken nach vier Monaten in Kraft.⁴

II. Die Entstehung der Reichsgesetze.

Dieselbe erfolgt in analoger Weise, indem zunächst zwischen Volksvertretung und Träger der gesetzgebenden Gewalt (Bundesrat) eine

verstanden: 1) Sanktion; 2) der Befehl, das Gesetz zu befolgen; 3) Prozeß des verfassungsmäßigen Zustandekommens; 4) Ausfertigung; 5) Publikation (so daß es nach H. Schulze a. a. O. am besten wäre, auf den Gebrauch dieses Ausdrucks ganz zu verzichten).

¹ Vgl. Köhne I S. 394 R. 6.

² Vgl. hierüber Hue de Crais Handbuch §. 37.

³ Köhne I S. 396 R. 2.

⁴ R.G. v. 10. Juli 1879 § 47. (Wann treten Reichsgesetze in Auslandsgebieten, die nicht Konsulargerichtsbezirke sind, in Kraft? Vgl. Laband II S. 104.)

Uebereinstimmung erzielt werden muß. Hier ergeben sich aber nun allerdings Eigentümlichkeiten, welche es begreiflich erscheinen lassen, wie man zu der oben (S. 113 N. 4) erwähnten Theorie gelangen konnte. Jeder — auch der vom Bundesrat vorgelegte und vom Reichstag unverändert angenommene — Gesetzentwurf muß, um Gesetz zu werden, vom Bundesrate genehmigt werden. Dies erfolgt durch einen besonderen Beschluß. Nach Art. 5 der Reichsverfassung ist zu einem Reichsgesetze Uebereinstimmung von Bundesrat und Reichstag erforderlich und ausreichend. Indes wird diese Bestimmung durch Art. 17 der Reichsverfassung ergänzt, welcher Ausfertigung und Verkündung durch den Kaiser fordert. Offenbar ist dadurch der Rechtsstellung des Kaisers ein monarchisches Element beigelegt. Der Kaiser hat danach Recht und Pflicht, vor Erteilung der Unterschrift das verfassungsmäßige Zustandekommen der Reichsgesetze zu prüfen, also auch das Recht, eintretendenfalls seine Unterschrift zu verweigern. Es gibt kein Mittel, den Kaiser zu zwingen; es gibt keine höhere Instanz, welche ihn, selbst wenn er eine irrtümliche Entscheidung trifft, zur Ausfertigung anhalten könnte.¹ Für das Reichsrecht hat also allerdings die „Ausfertigung“ eine ganz besondere Bedeutung. Die Veröffentlichung geschieht im Reichsgesetzblatte und kann nicht in den Gesetzblättern der Einzelstaaten erfolgen. Vielmehr ist die Veröffentlichung der Reichsgesetze Reichssache, die dem Reichskanzler obliegt und jetzt vom Reichsamt des Innern ressortiert.

Ueber Ausnahmen von der regelmäßigen Form der Reichsgesetzgebung vgl. oben S. 110 und Bohn I S. 123.

Ueber Ausfertigung und Verkündung der Gesetze für Elsaß-Lothringen vgl. Marquardsen II¹, S. 265.

¹ Die Pflicht des Kaisers, Reichsgesetze auszufertigen u. ist eine Rechtspflicht: aber die Verfassungsbestimmung ist, wie häufiger im Staatsrecht, eine *lex imperfecta*, insofern im Weigerungsfalle die Realisierung nicht erfolgen kann. Vgl. die Literatur über die sehr bestrittene Frage bei Bohn I S. 115 N. 19, sowie in

Marquardsen II¹ S. 77. (Wann kann übrigens eine solche Weigerung nur denkbar sein? Vgl. Art. 5, Art. 78.) Die Unmöglichkeit der Exekution betont richtig Westerskamp, Kommentar S. 131. Vgl. besonders Frieder, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündung der Reichsgesetze (Leipzig 1885).

III. Die Aufhebung der Gesetze.

Die Aufhebung der Gesetze erfolgt nur durch Gesetz, die der Verordnungen durch Verordnung, in beiden Fällen entweder ausdrücklich oder stillschweigend, wenn nämlich eine spätere Vorschrift eine der älteren widersprechende Bestimmung enthält.

Die Befugnis, für einen einzelnen Fall die Anwendung einer gesetzlichen Vorschrift zu hemmen (Dispensationsrecht), steht auch in unserem Staatsrechte dem Monarchen zu,¹ während für die Erteilung von Privilegien (Begründung fortdauernder Ausnahmen von der Rechtsregel) die Form des Gesetzes bzw. der Verordnung maßgebend sein muß.

Ueber die Befugnis, einzelne Gesetze, selbst Verfassungsbestimmungen für eine bestimmte Zeit oder Gebietsteile außer Kraft zu setzen (Suspension der Gesetze) vgl. § 40 V und Handbibliothek Bd. II S. 284.

§ 29.

Auslegung der Gesetze.

I. Die Auslegungsmittel, insbesondere die Kammerverhandlungen.

Für den einzelnen Fall kommt es darauf an, den Rechtsgedanken und den Rechtswillen zu erschließen; die dies bewirkende Thätigkeit ist die Auslegung des Gesetzes.² Die Lehre von der Auslegung ist keine bloß staatsrechtliche, sie kann in keiner Weise hier erschöpft werden. Im wesentlichen gelten auch für das öffentliche Recht die allgemeinen Grundsätze der Auslegung; doch pflegen einzelne Punkte dieses Gebietes im Staatsrecht besonders erörtert zu werden und bedürfen auch hier der Hervorhebung. Der eine dieser Punkte ist die Benützung der Kammerverhandlungen zur Auslegung,³ der

¹ Vgl. v. Gerber, Jurist. Abhandlungen (1872) S. 470. — Zum Teil belegiert; vgl. j. B. Kommentare zum Ges. v. G. Feb. 1875 § 33 ff.

² Vgl. für die Lehre von der Auslegung besonders Merkel, Enzyklopädie § 348 ff. und Binding's geistreiche Auseinandersetzung im

Handbuch d. Straf.-R. I S. 450—474, wofelbst S. 450 reiche Litteraturangaben.

³ Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik I S. 16; Schaffrath, Theorie d. Auslegung konstitutioneller Gesetze (1842).

andere betrifft das richterliche Prüfungsrecht der Rechtsgültigkeit von Gesetzen.

Unter den Auslegungsmitteln nehmen heute die ständischen Verhandlungen, wie man sagt, einen hervorragenden Platz ein. Neben dem Gesetze häuft sich ein mächtiger Stoß von Entwürfen, Motiven, Kommissionsberichten, stenographischen Berichten der Verhandlungen u. s. w. Dieser Wust von Materialien kann in der That dazu dienen, unser Recht mit einer Masse unverbindlichen Stoffes zu durchsetzen. Bei der Berücksichtigung dieses Stoffes und bei Aufstellung diesbezüglicher Theorien hat man vielfach übersehen, daß nur der erklärte Willensausdruck Gesetz ist. Im wesentlichen muß man jene Theorien, welche allein „den Willen des Gesetzgebers“ betonen, für überwunden erachten. Nicht, was der Gesetzgeber „gewollt“ hat, ist Gesetz, sondern nur, was er erklärt hat. Oft ist überhaupt, was er „gewollt“ nicht festzustellen, da die Gesetze von einer vielköpfigen Menge beraten und beschloffen werden; — aber sie werden nicht von ihr als Gesetze erlassen: Reichstag und Kammern helfen den Entwurf, nicht das Gesetz feststellen; Motive und Gutachten sind unverbindliche Meinungsäußerungen; das Gesetz allein ist verbindlicher Wille und allein aus sich auszulegen. Das Gesetz ist aber soweit möglich als Einheit, jeder einzelne Rechtsatz als Teil des Ganzen zu erfassen. Wenn man nun die erwähnten Materialien zur Auslegung benutzen will, kann es keinem Zweifel unterworfen sein, daß die Motive und Ausführungen der Regierungskommissare als erstes, oft als alleiniges Mittel in Betracht kommen. Sind sie auch nicht schlechthin maßgebend, so ist doch zu beachten, daß in ihnen Einheit der Auffassung und Klarheit der Anschauung herrscht, während die Äußerungen der Parteien häufig durchaus widersprechende sind. Aber unbedingt können auch jene Äußerungen nicht als maßgebend gelten, da sie ebenfalls oft heißem Streite entspringen. Nicht das Material ist Gesetz; „wer ein Gesetz aus den Motiven oder Debatten als solchen berichtend auslegt, stürzt es unter dem Scheine, es anzuwenden“.¹

¹ Ueber die Auffassung des Reichs- | Binding S. 473. Es soll mit den
gerichts vgl. die Entscheidung bei | obigen Sätzen nicht die in der Praxis

II. Die Prüfungsbefugnis der Rechtsgültigkeit von Gesetzen im allgemeinen.¹

Die Frage, wie es sich mit der richterlichen Prüfungsbefugnis der Rechtsgültigkeit von Gesetzen und Verordnungen verhalte, gehört zu den bestrittensten des Staatsrechts. Aus dem allgemein anerkannten Grundsatz der Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Gerichte scheint sich von selber die Notwendigkeit einer Prüfungsbefugnis zu ergeben. Hatte schon im absoluten Staate der Richter die Pflicht, festzustellen, ob ein vom Herrscher ausgehender Befehl als Gesetz zu betrachten sei, so erforderte die konstitutionelle Staatsordnung, daß nur der Wille als Recht zu gelten beanspruchen dürfe, welcher verfassungsmäßig zustande gekommen sei. Logische Folgerung ist, daß die nicht verfassungsmäßig zustande gekommene Willenserklärung nicht Staatswille, nicht Gesetz ist und vom Richter nicht angewendet werden darf; denn er ist Diener des Gesetzes, nicht aber des Scheingesetzes. Nur dadurch, daß er letzterem im einzelnen Falle die Gültigkeit abspricht, spricht er Recht.

Diese, wie man sagt, auf der „Natur der Sache“ beruhenden Sätze, welche gemeinrechtlich anerkannt und von den meisten Staatsrechtslehrern vertreten sind, unterliegen der „Natur der Sache“ nach vielfachen Bedenken und sind in vielen Verfassungen wesentlich abgeschwächt, da der einzelne Richter in der That oft nicht in der Lage ist, die materielle Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zu prüfen, und eventuell sein eine irrige Ansicht enthaltendes Urteil zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen kann. Uebrigens ist zu beachten, daß die Frage in der eben vorgetragenen Form zu eng gestellt ist: nicht nur der Richter, auch jeder Beamte, der ja für die Gesetzmäßigkeit seiner Handlungen haftet, ja selbst der Bürger müßte dem Scheingesetze

unvermeidliche Benutzung der Motive u. s. w. (etwa wie im Publik. Patent d. N. L. M. a. G.) verworfen, aber dem vielfach „übertrieben“ Materialienkultus entgegengetreten werden.

¹ Die fast unübersehbare Litteratur vgl. u. a. bei H. Schulze II S. 239; Mönne I S. 406; Zeitschr.

f. Zivil- u. Prozeß X S. 18, 213, XVI S. 245 ff., 385 ff.; Verhandlungen d. IV. Juristentages 1863, II S. 11–69 (Gneist, Jacques, v. Stubenrauch); dagegen Martin, Umfang d. Prüfungsrechts (1863); hiergegen Pland, Jahrbücher f. Dogmatik IX S. 288 ff.

Anerkennung weigern, da er sonst das wahre Gesetz verkehrt.¹ Ein Gesetz kann nicht für den Richter unverbindlich und für alle übrigen verbindlich sein. Es ist darum festzustellen, wie es sich — abgesehen von denjenigen Staaten, wo die gemeinrechtliche Ansicht maßgebend ist² — im gegenwärtigen positiven Rechte mit der sogen. Prüfungsbefugnis verhält, d. h. wie weit es Kriterien gibt, an welchen die rechtswirksame Existenz eines Gesetzes erkannt werden kann.

III. Prüfung der Reichsgesetze.

Die Rechtsgültigkeit der ordnungsmäßig verkündeten Reichsgesetze entzieht sich nach der richtigen Ansicht jeder Prüfung. Es gibt nur einen Faktor, der die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit vorzunehmen hat, das ist nach Art. 17 der Reichsverfassung der Kaiser. Wie oben gezeigt, ist der Kaiser nicht derjenige, der die Gesetze bloß unterschreibt. Er ist der Wächter und Hüter der Reichsverfassung, hat jedes Gesetz daraufhin zu prüfen, ob es verfassungsmäßig entstanden ist, und hat seiner Prüfung durch die „Ausfertigung“, die *solemnis editio legis*, rechtswirksamen Ausdruck zu geben. Dadurch ist aber jede Ueberprüfung seitens eines Beamten ausgeschlossen.

Anderes verhält es sich mit den Reichsverordnungen. Hier ist zu prüfen, ob die Verordnung vom reichsgesetzlich befugten Organ und innerhalb der vom delegierenden Gesetz gezogenen Grenzen erlassen ist. Zu beachten ist dabei, daß, wenn auch dies nicht der Fall, die Verordnung darum nicht ganz nichtig zu sein braucht, sondern, soweit sie gesetzlich gestützt ist, ihre Gültigkeit behält.³

IV. Prüfung der Landesgesetze.

Eine Reihe von Verfassungen,⁴ insbesondere die preussische (Art. 106), haben die oben entwickelten Grundsätze abgelehnt und

¹ Vgl. hierzu und zum folgenden die Erörterung Laband's II S. 44 ff.

² Vgl. Förster, Preuss. Privat.-R. I § 9 S. 34.

³ Marquardsen II¹ S. 78, 90.

⁴ Oldenburg 141, Schwarzburg-Rudolstadt 26, Sondershausen 41, Neup. j. L. Ges. v. 20. Juni 1856 § 107, Waldeck 94, Braunschweig R. L.D. 100.

erklären, daß Gesetze und Verordnungen verbindlich sein sollen, wenn sie in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekannt gemacht sind, und daß die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündigter königlicher Verordnungen nicht den Behörden, sondern nur den Kammern zusteht. Damit ist gesagt, daß jedes materielle Prüfungsrecht den Kammern zusteht, daß nicht nur die Beurteilung der Zweckmäßigkeit oder Notwendigkeit, sondern auch die der Rechtsgültigkeit eines gehörig verkündeten Gesetzes den Behörden und Unterthanen entzogen ist.

Worauf erstreckt sich nun das Prüfungsrecht? Es hat auch nach diesen einschränkenden Bestimmungen jeder Beamte die Pflicht, zu prüfen, ob ein Gesetz (oder Verordnung) gehörig verkündet ist. Denn die gehörige Verkündigung ist die Voraussetzung der Anwendung des Gesetzes. Steht dem Beamten jene Prüfung nicht zu, so ist doch diese, die der gehörigen Verkündigung, unzweifelhaft für ihn Recht und Pflicht.¹ Er hat danach zu prüfen, ob die Vorschriften über Gegenzeichnung von Ministern gewahrt sind, ob der nötigen Zustimmung der Kammern Erwähnung gethan, ob der Abdruck in der Gesetzsammlung erfolgt ist. Weiter geht die Befugnis nicht; ob ein Gesetz im übrigen rechtsgültig, ob eine Rechtsverordnung dringlich, ob eine Ausführungsverordnung dem auszuführenden Gesetze entsprechend, das entzieht sich der Prüfung der Behörden und Unterthanen,² mit anderen Worten die Prüfung hat sich auf die Beobachtung der formellen verfassungsmäßigen Erfordernisse und der Form der Verkündigung zu beschränken. Ist ein Gesetz formell richtig verkündet, so hat der Beamte es als gültig anzunehmen.

¹ Erl. d. O. Trib. v. 3. Febr. 1871 Striethorff's Archiv LXXXI S. 110.

² Bemerkenswert ist jedoch folgende Ausnahme: § 110 R. Str. G. B. bestraft nur die Aufforderung zum Ungehorsam gegen „rechtsgültige“ Verordnungen. Damit sollte nicht ein *excoaduvor* gegeben, sondern ein Mehr als das bloß Rechtsverbindliche ausgebrückt werden. Es ist kein Zweifel, daß hier nicht bloß rite verkündete, sondern materiell gültige Verordnungen verlangt werden. Da:

mit ist also eine Bresche in das Prinzip derjenigen Staaten (Preußen etc.) gelegt, welche materiell ungültige Verordnungen als formell verbindlich ansehen; auch der preussische Richter kann — da Reichsrecht vorgeht — Ungehorsam gegen rechtsgültige Verordnungen nicht bestrafen. Vgl. John in Holtendorff's Handbuch III S. 104; S. Meyer S. 684 R. 5; Oßhausen, Kommentar S. 446. (Anderer Meinung Oppenhoff.)

Allein diese Auffassung entspricht der Würde unserer Monarchien. Der Landesherr hat das *nobile officium*, vor der Verkündigung zu prüfen, ob ein Gesetz verfassungsmäßig zustande gekommen ist. Der Landesherr ist mehr als der bloße Ausrufer des vorigen Jahrhunderts, der das Gesetz beim Schall der Trompete auf dem Marktplatz vorlas oder es ausschellte. Sein Kronrecht besteht darin, zu prüfen, daß die für die Gesetzgebung festgesetzten Vorschriften erfüllt sind. Die Möglichkeit einer unwahren Versicherung der Zustimmung von Volksvertretung u. lassen wir außer Betracht.¹

V. Prüfung des Verhältnisses von Reichs- und Landesrecht.

Der Prüfung der Behörden unterliegt endlich auch das Verhältnis von Reichs- und Landesrecht. Hier ist die Prüfung unbeschränkt. Da nach der Reichsverfassung Reichsgesetze unbedingt vorgehen, so hat der Beamte zu prüfen, ob ein Landesgesetz im Einzelfalle im Widerspruch oder Einklang mit Reichsrecht stehe.² Diese Frage unterliegt jedoch dem ressortmäßigen Instanzenzuge, so daß für Verwaltungsbehörden die Entscheidung der höheren maßgebend ist, während die Entscheidung des oberen Gerichts nur für den einzelnen Fall formelles Recht schafft. Mannigfache Rechtsungleichheiten sind immerhin hierdurch möglich und das Korrektiv nur im Recht des Reiches, die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen, gegeben (Art. 4). Die Frage, ob das Reich durch Erlass eines Gesetzes seine Kompetenz gegenüber dem Einzelstaate überschritten, hat die Behörde überhaupt nicht zu prüfen, da es sich hier um eine die materielle Verfassungsmäßigkeit betreffende, also dem Kaiser zustehende Entscheidung handelt.

VI. Prüfung der Polizeiverordnungen.

Außer den Gesetzen und Verordnungen kommen für das sogen. Prüfungsrecht die Polizeiverordnungen in Betracht. Hier sind die Gerichte befugt, die Rechtsgültigkeit festzustellen. Einfach

¹ Vgl. Laband II S. 46, 47. | S. 61; Laband a. a. D. S. 118

² Rönne, St.R. d. Reichs II | bis 120; vgl. oben. S. 108.

ist die Entscheidung der Frage, ob eine Sache Gegenstand des Polizeiverordnungsrechts sei, wenn (wie in Baden, Bayern, Württemberg) alle einzelnen Gebiete desselben durch besondere (Polizeistraf-)Gesetzbücher genau bezeichnet sind; schwieriger, wenn (wie in Preußen) den Behörden im allgemeinen das Polizeiverordnungsrecht überlassen ist. Hier ist festzustellen: a) ob die Formen (Verkundigung, vorgängige Zustimmung der Vertretung der Selbstverwaltungskörper etc.) erfüllt sind; b) ob die Strafabdrohung das zugelassene Maximum nicht überschritten hat; c) außerdem aber, ob die Polizeiverordnung nicht mit Verfassung oder Gesetzen in Widerspruch stehe und ob der Beamte berechtigt war über den betreffenden Gegenstand — preussisches Gesetz vom 11. März 1850¹ — eine Polizeiverordnung zu erlassen. Hier erstreckt sich also die Prüfung nicht nur auf das Formelle, sondern auch auf den Inhalt der Verordnung.²

Zweites Kapitel.

Herrschaftsbereich der Staatsgewalt.

§ 30.

A. Die Lehre vom Staatsgebiet.³

I. Begriff des Gebiets.

Gebiet ist ein räumlich begrenzter Teil der Erde, welcher für irgend eine öffentliche Gewalt oder für eine bestimmte Aeußerung

¹ Vgl. weitere Quellen bei Rönne I S. 112.

² Vgl. bes. Roedenbeck, Polizeiverordnungsrecht (1885) und die weitere Literatur oben S. 107 N. 1. Ueber das Mißliche dieses Prüfungsrechts de lege ferenda bes. Kirchenheim, Einführung I S. 34.

³ Trefflich: Gerber, Grundriß

b. St.R. § 22 (1. Aufl. S. 60) u. d. S. 125 R. 2 angeführte Aufsatz. — Seydel, Bayer. St.R. I S. 517, 629 ff.; Laband I S. 182 ff.; Rönne I S. 138 ff.; Sarwey, Württemb. St.R. I S. 24 ff., II S. 48 ff.; Frieder, Staatsgebiet (1867); Al. St.W.B. III S. 570.

derselben den Umfang ihrer Wirksamkeit bildet. So sprechen wir von Geltungsgebiet der Gesetze, Reichspostgebiet, Zollgebiet u. s. w. Das Staatsgebiet (territorium) ist das nach außen abgegrenzte Gebiet, welches der Herrschaft der Staatsgewalt ausschließlich unterworfen ist. Im Staatsbegriff liegt die räumliche Einschränkung der Staatsgewalt (§ 4). Die letztere hat zum Gegenstande einzelne Personen oder Personenverbindungen, ihre Wirksamkeit bestimmt sich durch zwei Momente: Grenzen des Staatsgebietes und Staatsangehörigkeit, ihre Grundlagen („Substrate“) bilden Land und Leute. Früher bezeichnete man den Inbegriff der Herrschaftsrechte über das Volk als Personalgewalt (*jus publicum in populum*), die unmittelbar auf das Gebiet bezüglichen Rechte als Territorialgewalt (*jus territoriale*). Territorial- und Personalhoheit haben ihr gemeinsames Moment in dem Begriffsmerkmal: Herrschaft. Der Inhalt der Personalhoheit ist zunächst positiv, staatsrechtliche Unterworfenheit; der Inhalt der Territorialhoheit ist zunächst negativ, Ausschluß fremder Staatsgewalt.¹

Geschichtlich hat sich der Begriff der Gebietshoheit (Landeshoheit — vgl. § 12) an die Vorstellung einer unmittelbaren Herrschaft über das Land als Grund und Boden angeschlossen, woraus einzelne Rechte (Regalien) hergeleitet werden. Dies entsprach der privatrechtlichen Anschauung des Mittelalters. Nach heutiger Auffassung ist die Gebietshoheit so wenig privatrechtliches Eigentum, als die Personalhoheit privatrechtliche Gewalt über die Unterthanen ist. Aber eine gewisse — nicht mißzuverstehende — Analogie zwischen privatem Eigentumsrechte und öffentlich-rechtlicher Gebietshoheit besteht insofern, als beide das Merkmal absoluter, ausschließlicher Gewalt gemein haben. Jedoch handelt es sich um durchaus verschiedene Rechtssphären; es ist falsch, ein *dominium eminens* oder *Obereigentum*, also einen höheren Begriff derselben Rechtssphäre, anzunehmen: „hier ist vielmehr eine Ueberlegenheit der höheren Rechtssphäre über die niedere“. Es gibt nicht zwei Eigentumsrechte und nicht zwei Herrschaftsrechte

¹ Es ergibt sich daraus die richtige Auffassung für die Stellung der Fremden: die Gewalt über sie ist Ausfluß der Territorial-, nicht der

Personalhoheit (*quidquid est in territorio est etiam de territorio*; vgl. A. L. R. Einl. § 22–24).

am selben Gegenstande, während gerade privates Eigentum und öffentliches Herrschaftsrecht gleichzeitig am gleichen Teile der Bodenfläche bestehen. Jenes ist dominium, dieses imperium.

II. Inhalt der Gebietshoheit.

Das Wesen des Staatsgebietes ist damit gekennzeichnet. Als Grundsatz für die sogen. Gebietshoheit kann man nur angeben, daß die Rechtsordnung des Staates sich innerhalb des Gebietes äußert, daß jede Neußerung fremder Staatsgewalt hier ausgeschlossen ist, kurz, daß „der Staat auf ihm Staat sein darf“. ¹ Unrichtig wäre es, den Begriff dieses Rechtes mit einem eigentümlichen materiellen Inhalte auszustatten und etwa einzelne Befugnisse, Anlegung von Straßen, Einteilung in Amtsbezirke, aufführen zu wollen. Alles dies sind nicht Ausflüsse der Gebietshoheit, sondern Akte der Staatsgewalt, und nur die örtliche Ausdehnung ihrer Wirksamkeit ist durch das Territorium bezeichnet. Das Meiste, was von Schriftstellern unter Gebietshoheit zusammengefaßt wird, ist eine Summe von Rechten, die sich aus der Staatsgewalt als solcher ergeben: die Gebietshoheit soll nichts weiter bedeuten als die soeben umschriebene Eigenschaft der Ausschließlichkeit der Staatsgewalt mit der Folge ihrer räumlichen Beschränkung. Für die Staatsgewalt ist das Gebiet sachliche Grundlage der Herrschaft, ² sein Umfang, seine Lage, sein Reichthum sind die Elemente der Macht und Entwicklungsfähigkeit. Für das Volk ist das Staatsgebiet Heimat und Vaterland; „hier sind die starken Wurzeln seiner Kraft“, hier ist die Kulturarbeit der Vorfahren in sichtbaren Merkmalen ausgeprägt. Dadurch aber ist das Territorium zugleich das am meisten charakteristische Attribut des Staates, welches wir mit ihm häufig identifizieren. Wir sprechen z. B. von Baden, vom Staate und Lande ohne Unterscheidung. Im Landgebiete erhält der Staat wirklich seine Verkörperung. Gewiß ist der Mensch der Herr der Erde, aber es kann nicht in Abrede gestellt werden, daß auch

¹ Vgl. Gerber a. a. O. Dies die Regel; Ausnahme: Str.O.B. § 4; internationales Privatrecht, Exterritorialität, Konjularrecht.

² Es ist im Grunde ein Wortstreit, ob man das Staatsgebiet als „Objekt“ der Herrschaft bezeichnet. Vgl. Seydel a. a. O. S. 517.

im Lande selbst eine wirkliche Individualisierung des Staates gegeben ist.¹

III. Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit.

Daraus ergeben sich wichtige Folgerungen für das öffentliche Recht. Wie die Staatsgewalt unteilbar (§ 5) so ist es auch das Gebiet: solche Teilung wäre Selbstvernichtung. Daher stellen die meisten Verfassungsgeetze diesen Grundsatz an die Spitze.² Es sind somit auch Veräußerungen verboten, wie überhaupt jede Veränderung (auch Tausch) nur durch Gesetz möglich ist. Das Staatsgebiet ist unteilbar, unveräußerlich, es ist auch frei und unabhängig. Es ist keiner anderen als der einheimischen Staatsgewalt unterworfen, was jedoch eine staatsrechtliche Einschränkung durch die Ueberordnung des Reiches (vgl. unten Nr. V dieses Paragraphen) und eine völkerrechtliche durch die Staatsdienfbarkeit³ erleidet. Aus dem Wesen der Staatsgewalt ergibt sich ferner, daß es nur eine Staatsgewalt für das Gebiet geben kann, was ebenfalls durch das Reichsrecht eine Beschränkung erfährt, andererseits durch die sogen. Kondominate widerlegt zu werden scheint. Solche Kondominate finden sich jedoch nur höchst vereinzelt.⁴

Als Kondominat wird neuerdings die gemeinsame Hoheit der Bodenseeuferstaaten über den Bodensee bezeichnet. Nur im zivilrechtlichen Sinne sei dieser *res communis*, im staatsrechtlichen Sinne sei er ein Territorialgewässer der Uferstaaten (*condominium pro indiviso*). Nun liegt aber kein Grund vor, den verschwommenen Begriff des Kondominats hier anzunehmen. Die Territorialhoheit auf dem Bodensee ist weder vertragsmäßig noch gesetzlich abgegrenzt. Die allgemeinen Grundsätze wie die bisherige Übung sprechen dafür, daß sich die Gebietshoheit auf das Seeufer einschließlich der un-

¹ Dies greift in das allgemeine St.R. über (vgl. Mohl, Enzyklopädie).

² Preußen, Sachsen, Württemberg u. s. w. § 1, 2; Gerber in Hegel's Zeitschr. I S. 1 ff.

³ Ueber Staatsdienfbarkeit (servitudes juris publici) aktive oder passive, vgl. Gönner's Monographie (1800); Zachariä, St.R. II

(3. Aufl.) S. 597; Al. St.W. I S. 517 und die völkerrechtlichen Werke (Marquardsen I² S. 289).

⁴ Ganz verschwunden, wie manche Lehrbücher annehmen, sind sie nicht; vgl. Annalen 1885 S. 283; Marquardsen I² S. 280. Ueber das schleswig-holsteinische Kondominat vgl. oben S. 66.

mittelbaren Umgebung erstreckt: der übrige Teil des Sees fällt nicht unter eine bestimmte Staatshoheit.¹

IV. Die Grenzen.

Das Staatsgebiet bildet überall ein geschlossenes, ein territorium clausum, indem der geographische Umfang durch feste äußere Grenzen bestimmt ist: die Grenze ist die äußerste Linie des Staatsgebietes, die bestehenden Grenzen beruhen auf Verträgen oder auf unvorbenklichem Besitzstande; sie sind künstliche oder natürliche. Bei Landseen, Brücken, Grenzflüssen bildet im Zweifel die Mitte die Grenzlinie, bei Grenzflüssen auch der Thalmweg.² Soweit nötig wird die Grenze durch Hoheitszeichen (Steine, Tafeln) kenntlich gemacht, die unter dem Schutz des Strafgesetzes stehen (Reichsstrafgesetzbuch § 135). Die Grenzangelegenheiten gehören zu der allgemeinen Landesverwaltung, in Preußen vor die Regierungspräsidien, in Bayern vor die Kammern des Innern u. Die Fläche des Staatsgebietes wird durch die Landesvermessung (Triangulation), an deren Spitze in Preußen eine besondere Behörde steht, festgestellt.³

¹ Die überaus wichtige, den Bodensee betreffende Frage ist neuerdings sehr bestritten. Ueber das im Text Vorgetragene herrscht Uebereinstimmung. Streitig ist aber, ob das übrige Seegebiet im geteilten oder ungeteilten Besitze der Seeuferstaaten stehe oder ein internationales Verkehrsgebiet bilde. Unbedingt für die Kondominatstheorie Seydel a. a. O. S. 630 und die tüchtige Schrift von Nettich, Verhältnisse d. Bodensees, vgl. C. Bl. f. R. W. IV S. 263 (1885), die jedoch eine befriedigende Lösung der Frage nicht herbeigeführt hat. Unter guter völkerrechtlicher Begründung erklärt sich dagegen Marti, Annalen 1885 S. 27 ff. Eine praktische, kurze und juristisch klare Entscheidung gibt Sarwey, Württemb. St. R. I S. 24. So auch die amtliche Auffassung in Bayern

(Verf. v. 3. April), Baden (Verf. v. 27. März), Württemberg (Verf. v. 21. Juni 1880). Vgl. bes. C. d. Rg. v. 3 Jan. 1884 (C. i. Straß. IX S. 372 ff.), R. d. R. I S. 642 und die belehrende Denkschrift (St. Ber. d. Reichstags, II. Session 1879, VI S. 1944) über den Vertrag v. 28. April 1878.

² Vgl. die Lehrbücher des Völkerrechts. Frühere Bestimmungen bei Klüber, Völkerrecht § 133 Anm. d.

³ Für Preußen vgl. Instr. v. 23. Okt. 1817 § 2¹ (L. V. G. § 18), für Bayern B. v. 17. Dez. 1825 §. 22; Kraus, Handb. der inneren Verwaltung I S. 121; Quellen und Litteratur über Vermessungswesen: Kirchheim, Einführung, S. 165; R. L. III S. 1050; ferner: Freudenstein, Rechtl. Bedeutung d. Grenzen in der Landeskulturzeitung 1887 R. 1 ff.

V. Das Reichsgebiet.

Die Gesamtheit der einzelnen Staatsgebiete einschließlich des Gebietes von Elsaß-Lothringen bildet das Reichsgebiet. Wenn man vom Begriff der „Gebietshoheit“ als der Staatsgewalt in ihrer Richtung auf das Land ausgeht, so besitzt das Reich unzweifelhaft eine solche, und zwar ist es richtig, zu sagen, daß die Kompetenzgrenze zwischen Reich und Einzelstaat genau die Grenze zwischen der Gebietshoheit des Reiches und der Einzelstaaten ist.¹ Wie es ein doppeltes Unterthanenverhältnis gibt, so besteht auch eine doppelte Gebietshoheit. Es gibt also ein Reichsgebiet, das einheitlich und geseklich bestimmt ist.²

Das Bundesgebiet besteht aus den Staaten:

Preußen mit Lauenburg, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Weimar, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Roburg-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Reuß älterer Linie, Reuß jüngerer Linie, Schaumburg-Lippe, Lippe, Lübeck, Bremen und Hamburg,

wozu durch Reichsgesetz vom 9. Juni 1871 Elsaß-Lothringen getreten ist.³ Das Reich umfaßt danach 1 Reichsland und 25 Staaten (4 Königreiche, 6 Großherzogtümer, 5 Herzogtümer, 7 Fürstentümer, 3 freie Städte). Der Umfang des Bundesgebietes ist damit festgesetzt, und ist zur Aenderung ein verfassungsänderndes Gesetz erforderlich, sowohl bei Abtretung wie Einverleibung von Gebieten

¹ Vielfach wird die Aeußerung von Fürst Bismarck vom 1. April 1871, „daß die Territorialhoheit den einzelnen Staaten verblieben“, mißbräuchlich ausgelegt. Eine Streitfrage über die Gebietshoheit sollte damit nicht entschieden werden. Wie oben gesagt, ergibt sich von selbst, daß die Territorialhoheit (was hier gleich Landeshoheit gebraucht ist) den Einzelstaaten verblieben, soweit nicht die Gebietshoheit des Reiches in Betracht kommt.

² Anderer Meinung, Seydel, Kommentar S. 28 ff. — Literatur: Laband I S. 182 ff.; Jörn I S. 69; Marquardsen II S. 27. Unrichtig (Jörn I S. 70), daß innerhalb desselben keine Scheidung von In- und Ausland; z. B. für das Landesstrafrecht besteht dieser Unterschied.

³ 539 740 Quadratkilometer mit 46 840 587 Einwohnern.

seitens eines Gliedstaates.¹ Das Reich selbst kann Gebiet nur durch einen völkerrechtlichen Vertrag abtreten oder erwerben.² Die Binnengrenzen der Einzelstaaten können ohne Zustimmung des Reiches verändert werden, sofern nicht der Gebietsaustausch Aenderung von Reichsverhältnissen (Stimmenzahl im Bundesrat, Matrifularbeiträge zc.) zur Folge hat. Faßt man die Gebietshoheit des Reiches in dem oben gegebenen Sinne, so bedarf es hier ebenfalls keiner Aufzählung einzelner Rechte, die sich als Ausfluß der Reichshoheitsrechte darstellen, so des Rechtes, das Reichsgebiet zu schützen (Art. 11), den Eintritt von Fremden zu beaufsichtigen (Art. 4 §. 1), Ausländer auszuweisen (Reichsstrafgesetzbuch Art. 39, 284, 362), Grenzsperrn zu verhängen, Eisenbahnen und Festungen anzulegen (Art. 41, 65), den Belagerungszustand zu erklären (Art. 63, 68), fremden Staaten eine Einwirkung zu gestatten (Konsuln, Nachteile, Bahnhofsanlagen) u. s. w.³

Die Einteilung des Reiches hinsichtlich der von ihm geführten Verwaltungen erfolgt ohne Rücksicht auf die Landesgrenzen (Oberpostbezirke, Armeekorpsbezirke zc.); inwieweit das — oben als einheitlich bezeichnete — durch die Verfassung geeinte Staatsgebiet der Einzelstaaten zum Zwecke der Verwaltung in einzelne Teile zerlegt wird, ist im Verwaltungsrechte zu erörtern.

Die Unversehrtheit des Reichsgebietes und ebenso die der Staatsgebiete steht unter dem strafrechtlichen Schutze des § 81 des Reichsstrafgesetzbuches, welcher eine Strafandrohung gegen gewaltsame Einverleibung oder Losreißung von Gebiet oder Gebietsteilen enthält.⁴

¹ Vielsach erörtert der bereits (N. 1 S. 126) erwähnte badisch-schweizerische Grenzvertrag vom 28. April 1878 und der Vertrag des Reichs v. 24. Juni 1874 (N. G. M. 1874 S. 307). Verh. d. Bundesrats 1878/79, Drucksachen Nr. 33, 99, 118, Prot. § 331, 412, 436. Annalen 1885 S. 296.

² Verneint von Seydel (Bayer.

St. R. I S. 639), bejaht von Laband u. a. (vgl. Annalen 1882 S. 248). Vgl. unten § 60.

³ Zorn I S. 72; Marquardsen II¹ S. 28.

⁴ Nicht gegen ein Unternehmen, welches die Umwandlung eines ganzen Bundesstaates in Reichsland bewirkt. Vgl. die Kommentare und v. Liszt Strafrecht (2. Aufl.) S. 498 N. 13.

§ 31.

Die deutschen Kolonien.¹

1. Geschichte.

Nachdem vor zwei Jahrhunderten der Große Kurfürst den Versuch gemacht hatte, der Mark Brandenburg einen Kolonialbesitz zu verschaffen, wurde die Notwendigkeit eines solchen seit der Neugründung des Reiches vielfach betont und in den letzten Jahren eine Kolonialpolitik in größerem Maßstabe in Angriff genommen. Durch diese Politik ist eine Reihe von Rechtsfragen angeregt, welche an dieser Stelle zu erwähnen sind; denn die Rechtsstellung der Kolonien ist ein Gegenstand, der zwar mannigfache Berührungspunkte mit dem Verwaltungsrecht (Auswanderungswesen) und dem Völkerrecht bietet, aber zu den grundlegenden Materien des Staatsrechts und systematisch am besten in das Kapitel von der Gebietshoheit gehört.

a) Kaufmann Lüberitz aus Bremen erwarb mittels privatrechtlicher Verträge im Jahre 1883 Landstrecken an der Bucht von Angra Pequena, welche im Frühjahr 1884 unter deutschen Schutz gestellt und von deutschen Kriegsschiffen unter Aufhissung der Flagge und Setzung von Grenzpfählen in Besitz genommen wurden. Eine Reihe weiterer Verträge folgte, teils Schutz- und Freundschaftsverträge, welche von deutschen Generalkonsuln, teils Privatverträge, welche mit Vertretern der Firma Lüberitz geschlossen wurden und den Verlauf von Hoheitsrechten an letztere enthielten. Die Rechte, welche Lüberitz erworben, trat derselbe am 4. April 1885 an die deutsche Kolonialgesellschaft für Südwestafrika ab, die mit Sitz in Berlin durch allerhöchsten Erlaß vom 15. April 1885 die Rechte einer juristischen Person erhielt.

b) Weitere Erwerbungen erfolgten im Logogebiet und an der Biafrabai (Kamerun), woselbst auf Betrieb von Hamburger Firmen (Woermann), die dort einzelne Handelsniederlassungen hatten, die Besitzergreifung bezw. Uebernahme eines Protektorats erfolgte, teils auf Grund von Verträgen, welche der deutsche General-

¹ v. Stengel, Die staats- und völkerrechtliche Stellung der deutschen Kolonien (1886). Derselbe in der Beilage zur Allg. Zeitung 1886

Nr. 120, 124, 129. Weitere Literatur vgl. Kirchenheim, Einführung S. 147 § 69.

konsul (Nachtigal) mit Häuptlingen geschlossen, teils auf Grund von Schutzverträgen Reichsangehöriger, welche bestimmte Gebiete durch Verträge erworben hatten.

c) In Ostafrika wurde Ende des Jahres 1884 ein etwa 2500 Quadratmeilen umfassendes Gebiet zwischen Sansibar und dem Tanganjikasee von der deutschen ostafrikanischen Gesellschaft (K. Peters) durch Verträge erworben, in welchen sowohl Privateigentum wie Hoheitsrechte (und zwar „alle Rechte, welche nach den Begriffen des deutschen Staatsrechts die staatliche Oberhoheit ausmachen“) abgetreten wurden. Der Gesellschaft wurde am 27. Februar 1885 ein kaiserlicher Schutzbrief erteilt; sie machte im Laufe des Jahres 1885 noch einige weitere Erwerbungen.¹

d) Ende 1884 wurde an verschiedenen Punkten von Neuguinea und des neubritanischen Archipels — in der Südsee — die deutsche Flagge gehißt, im Frühjahr 1885 nach diplomatischen Differenzen mit England die Grenze der deutschen Besitzungen (ca. 4200 Quadratmeilen — Kaiser-Wilhelmsland, Bismarckarchipel) festgestellt, am 17. Mai 1885² der Neuguineakompagnie ein höchst ausführlicher kaiserlicher Schutzbrief erteilt. Hinsichtlich der ebenfalls in der Südsee belegenen Karolineninseln wurden zufolge eines durch den Papst geschlichteten Streites mit Spanien rein völkerrechtliche Verhältnisse normiert.³ Die Abgrenzung der Machtphären und die gegenseitige Verbürgung der Verkehrsfreiheit zwischen Deutschland und England hinsichtlich der im westlichen Stillen Ozean gelegenen Gebiete erfolgte durch Erklärung vom 10. April. 1886.⁴

II. Begriff von Kolonten und Schutzgebieten.

Wenn diese Gebiete jetzt häufig einfach als „Kolonten“ bezeichnet werden, so sind doch juristisch zwei ganz verschiedene Verhältnisse auseinander zu halten. Die einen dieser Gebiete sind „Schutzgebiete“, die anderen wirkliche „Kolonten“. Das Schutz- oder Protektorats-

¹ Uebereinkommen zw. Deutschland u. England v. 29. Okt. (1. Nov.) 1886. (Reichsanzeiger Nr. 307.)

² Reichsanzeiger v. 21. Mai 1885. Vgl. auch Schutzbrief v. 13. Dez. 1886. (Reichsanzeiger Nr. 296.)

³ Protokoll d. d. Rom 17. Dez. 1885 (Reichsanzeiger, Januar 1886). Vgl. Romero Giron, La cuestion de las Carolinas ante el derecho internacional. (Madrid 1885).

⁴ Reichsanzeiger Nr. 104.

verhältnis erstreckt sich zunächst auf die eigenen Staatsangehörigen; wo eine geordnete Staatsgewalt nicht besteht, muß der Staat, da hier Entsendung von Konsuln zc. nicht möglich ist, selbst bis zu einem gewissen Grade die Herrschaft übernehmen; das Schutzverhältnis verdichtet sich aber hier sehr bald von einem personalen zu einem territorialen. Während nun hier die Gewalt der Häuptlinge zc. bestehen bleibt, sind die eigentlichen Kolonien — mögen auch im einzelnen Verschiedenheiten bestehen — der vollen Souveränität des Mutterstaates unterworfen. Sowohl das Kolonial- wie das Protektoratsverhältnis schließen Ausübung von Hoheitsrechten eines anderen Staates vollkommen aus (§ 1 des Gesetzes vom 17. April 1886 sagt: „Die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten übt der Kaiser aus.“)

III. Entstehung von Kolonien.¹

Die Frage, wie diese Verhältnisse entstehen, vulgo wie Kolonien gegründet werden, ist im Völkerrecht näher zu erörtern. Hier sei nur bemerkt, daß die Erwerbung der deutschen Kolonien in aller Form erfolgt ist. Die privatrechtliche und völkerrechtliche Besitzergreifung, welche de jure streng auseinander zu halten, sind zum Teil, so in den Verträgen der ostafrikanischen Gesellschaft, ineinander geflossen: hier genügte also zur Erwerbung der Staatsgewalt vollkommen die Erteilung der Schutzbriefe auf Grund jener Verträge. In Westafrika aber sind nicht nur Verträge geschlossen, sondern es ist thatsächlich Besitz ergriffen, der Anfang einer staatlichen Organisation gemacht, die völkerrechtliche Anerkennung der zunächst beteiligten Mächte erfolgt. Im wesentlichen ist damit den Formen entsprochen, welche Kapitel VI (Art. 34 und 35) der Kongoakte als Bedingung für zukünftige Erwerbungen aufstellt.²

IV. Die Rechtsverhältnisse in den Schutzgebieten.

Sind die Kolonien Ausland oder Inland? Nach welchen Gesetzen sind die Einwohner derselben zu beurteilen? Zunächst ist

¹ Vgl. hierzu auch *Dentner*, Das internationale Kolonialrecht (Wien 1886. Abdruck a. d. Jurist. Blättern).

² Ähnliche Erfordernisse wie die Kongoakte stellt übrigens schon *Grotius* auf (liber II cap. II, 5).

anerkannt, daß die deutschen Schutzgebiete, da das Reichsgebiet nur durch ein Gesetz erweitert werden kann, nicht Inland sind. In gewissen Beziehungen (so z. B. strafrechtlich nach § 8 des Reichsstrafgesetzbuches) sind sie also unzweifelhaft Ausland, und die Gesetze des Deutschen Reiches gelten hier keineswegs ohne weitere Einführung. Andererseits sind sie vom staatsrechtlichen Standpunkte nicht in dem Sinne Ausland, wie z. B. Spanien u., da das spanische Gebiet zwar auch negativ nicht deutsch, positiv aber einer anderen Staatsgewalt unterworfen ist, während für die Kolonien nur das Negative zutrifft. Solange aber die Eingeborenen sich nicht unter deutschen Schutz gestellt haben, kann ihre öffentlich-rechtliche Stellung nicht der eines deutschen Staatsangehörigen gleich sein.

Positiv fragt sich, welchen Inhalt die Herrschaft des Reiches in diesen Gebieten hat, welche Gesetze in Anwendung zu bringen seien. Es konnte nur als ein Uebergangszustand betrachtet werden, daß hier in Analogie des Gesetzes vom 10. Juli 1879 über die Konsulargerichtsbarkeit verfahren wurde. Zumal da durch mehrere Verträge mit afrikanischen Volksstämmen das Reich die Befugnis der Rechtsprechung über deren Angehörige erworben, bedurfte es genauerer Regelung. Diesem Bedürfnisse, eine geordnete Rechtspflege herzustellen, ist durch das Gesetz vom 17. April 1886 (Gesetzsammlung Nr. 1647) entsprochen worden.¹ Während ursprünglich beabsichtigt war, dem Kaiser eine allgemeine Ermächtigung zu erteilen und kaiserlicher Verordnung alle Einzelheiten zu überlassen, hat das genannte Gesetz folgendes festgesetzt:

a) Bürgerliches Recht, Strafrecht, Verfahren und Gerichtsverfassung bestimmen sich nach dem Gesetz über die Konsulargerichtsbarkeit mit der Maßgabe, daß an Stelle des Konsuls der vom Reichskanzler zur Ausübung der Gerichtsbarkeit ermächtigte Beamte tritt.

b) Durch kaiserliche Verordnung kann eine Reihe von Ab-

¹ Vgl. die kurze, aber gute Begründung des erheblich umgestalteten Entwurfes. Für die Rechtsverhältnisse im Schutzgebiete der Neuguinea-Kompanie ist eine B. v. 5. Juni

1886 erlassen (hierzu Verf. d. Reichskanzlers und Dienstabweisung vom 1. Nov. 1886, für die Marschall: u. Salomonsinseln u. B. vom 13. Sept. 1886 u. 11. Jan. 1887).

weichungen von jenem Gesetz begründet werden, so hinsichtlich der Gerichtsbarkeit unterworfenen Personen, der Polizeiverordnungsbefugnis, des Verfahrens bei schwereren Verbrechen,¹ der Bestimmung des Berufungs- und Beschwerdegerichts² in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, Konkursfachen und in den zur streitigen Gerichtsbarkeit nicht gehörigen Angelegenheiten, schließlich hinsichtlich der Vereinfachung des Zustellungs-, Zwangsvollstreckungs- und Kostenwesens.

c) Das Gesetz, betreffend die Eheschließung und Personenstandsbeurkundung von Reichsangehörigen im Auslande (vom 4. Mai 1870), kann durch kaiserliche Verordnung auch auf Nichtreichsangehörige ausgebehnt und vom Reichskanzler ein Beamter mit Wahrnehmung ständesamtlicher Funktionen beauftragt werden.³

V. Organisation der Kolonien.

Von der ursprünglichen Absicht, lediglich durch Freundschafts- und Protektoratsverträge den deutschen Staatsangehörigen Schutz zu gewähren, ist die Reichsregierung sehr bald ab- und zu einer festeren Gestaltung übergegangen. Dabei war der Gedanke leitend, daß die Departements des Innern und Handels zunächst den beteiligten Kaufleuten zu überlassen, die Departements des Kriegs, Auswärtigen und der Justiz vom Reiche zu übernehmen seien.

Hierbei fragt es sich nun, welche Kompetenz das Reich und seine Organe — abgesehen von besonderen Gesetzen — haben. Die Kompetenz des Reiches ist in Art. 4¹ der Verfassung begründet. Organ des Reiches ist in dieser Hinsicht der Kaiser. Da jedes koloniale Rechtsverhältnis sich aus einem völkerrechtlichen zu einem staatsrechtlichen entwickelt, ist die Zuständigkeit des Kaisers in Art. 11 der Verfassung begründet. Er allein hat das Recht und die Pflicht, den in unjivilisierten Gegenden weilenden Reichsangehörigen Schutz

¹ Abweichungen v. § 31 des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes, besonders so, daß Mitwirkung eines Staatsanwaltes (kaiserlichen Beamten oder Anwaltes) und förmliche Voruntersuchung stattfindet.

² Es kann das hanseatische Ober-

landes- oder ein Konsulargericht, bei Beteiligung Eingeborener ein Gericht im Schutzgebiete (unter Ausschliefung des Anwaltszwanges) bezeichnet werden.

³ Vgl. B. v. 21. April 1886.

angedeihen zu lassen; er hat daher, wenn dieser Schutz nur territorial gewährt werden kann, die Befugnis Schutzbriefe zu erteilen u. s. w. An der Spitze der Verwaltung steht als einziger Beamter der Reichskanzler als Kolonialminister. Verwaltungsbefugnisse übt zum Teil der Bundesrat.¹ Ein Syndikat Hamburger Firmen fungiert als Kolonialrat. Eine Mitwirkung des Reichstages ist lediglich nötig bei Gegenständen, die (wie Gebietseinverleibung, Rechtsprechung) nur durch Gesetz geregelt werden können, oder soweit eine Belastung des Reichsetats stattfindet.

Zu beachten ist, daß die Gewalt des Kaisers gegenüber den Kolonien eine durchaus eigenartige ist, welche man am ehesten der im § 3 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 gekennzeichneten Staatsgewalt für Elsaß-Lothringen vergleichen kann. Es handelt sich bei den Kolonien nicht um Glieder unseres Staatenstaates, sondern um dem Reich unterworfenen Gebiete.

Die Organisation, zu welcher die Anfänge gemacht sind, ist eine verschiedene und kann nur zum Teil eine staatliche genannt werden. Letzteres ist der Fall in den west- und südwestafrikanischen Gebieten, wo ein Gouverneur, Landeshauptmann und einzelne Beamte eingesetzt sind.² Dagegen ist in Ostafrika und Neuguinea die Herstellung der Verwaltungseinrichtungen den betreffenden Gesellschaften überlassen. Diese Gesellschaften, welche nach heutiger Rechtsanschauung von den früheren niederländischen und britischen Kompanien³ wesentlich verschieden sind, können Rechte der Souveränität erwerben und können, wie der Kongostaat dies zeigt, zum selbständigen Staate werden; an sich aber gelten für sie die Sätze ihres heimischen Staatsrechts, und sie bedürfen des Schutzes ihrer Staatsgewalt, den z. B. die Neuguineakompagnie selbst nachgesucht hat. Zunächst werden diese Gesellschaften also unserem Gesellschaftsrecht unterstehen, wäh-

¹ Bgl. z. B. Beschl. v. 21. Jan. 1886 über die doppelte Verrechnung der Dienstzeit in Togo, Kamerun etc. nach § 51 des Reichsbeamten-Gesetzes.

² Bgl. die Denkschrift über die deutschen Schutzgebiete vom Dez. 1885 (Annalen 1886 S. 484). Ueber das Verordnungsrecht im Gebiete

der allgemeinen Verwaltung des Zoll- und Steuerwesens in Westafrika und auf den Marshallinseln etc. s. B. vom 19. Juli und 15. Okt. 1886.

³ Bgl. Roscher, Kolonien (2. Aufl.) S. 374 ff., und die treffende Erörterung Stengels S. 44 ff.

rend sie allerdings, sobald sie sich und ihr Gebiet der Oberhoheit des Reiches unterwerfen, eine den staatlichen Selbstverwaltungskörpern sehr ähnliche Stellung einzunehmen berufen sind.

§ 32.

B. Die Staatsangehörigkeit.¹

1. Begriff der Staatsangehörigkeit.

Wie der Staat die Grenzen seines Landes scharf zieht und sicher bewacht, so muß er auch feststellen, wer gegen ihn und gegen wen er Rechte und Pflichten habe. Das Herrschaftsbereich des Staates bestimmt sich, außer durch das Gebiet, durch das zweite Moment: die Staatsangehörigkeit. Da dieser Begriff Personen in den Staat einschließt und von demselben ausschließt, so hat er nicht bloß eine nach innen gewandte, sondern auch eine dem Völkerrecht zugekehrte Seite. Einem Staate angehören, heißt bleibendes Glied in seinem Organismus sein; es ist daher regelwidrig, wenn jemand zwei Staaten angehört, zweien Herren dient.² Das Verhältnis, welches durch die Staatsangehörigkeit bezeichnet wird, kann nicht wie ein obligatorisches auf einzelne Leistungen zurückgeführt werden. Es erfafst den ganzen Menschen und findet eine Analogie nur im Familienrechte. Der Mensch ist zum Staate geboren (das ζῶον πολιτικόν des Aristoteles). Daraus ergibt sich auch die Gegenseitigkeit des Verhältnisses und die Unmöglichkeit einseitiger Lösung. So wenig es für ein Hauskind die Freiheit gibt, seine Familie aufzugeben, so wenig kann vom allgemeinen Standpunkte die oft verteidigte Auswanderungsfreiheit des „Landeskindes“ — wie die Volkssprache juristisch korrekt sagt — als richtig anerkannt werden. Vielmehr ist de jure naturali die Unzulässigkeit der Auswanderung und nur aus praktischen Gründen die Einschränkung dieses Grundsatzes gerechtfertigt.

¹ Brüdner, Indigenat (1867); Annalen 1875 S. 625, 793, 1113, 1876 S. 135, 1881 S. 67 (1886 S. 973). Weitere Literatur: Landahl S. 131; Mandry, Zivilrechtl. Inhalt (2. Aufl.) S. 52 und bes.

R. L. III S. 419. — Praktische Fragen: Kirckenheim, Verwaltungsrechtspraktikum S. 35 ff.

² Ueber diese Konflikte vgl. das Völkerrecht (Annalen 1875 S. 206).

II. Fremde und Forensen.

Wer sich im Staate aufhält, ohne ihm anzugehören, wird als Fremder bezeichnet. Fremde treten zur Staatsgewalt nur insofern in Beziehung, als sie sich im Staatsgebiete aufhalten. Sie kommen in Betracht, nicht weil sie Staatsgenossen, sondern weil sie in die räumliche Machtsphäre des Staates eingetreten sind; die Gewalt über sie ist kein Ausfluß der Personal-, sondern der Territorialhoheit und ergibt sich aus der vorangegangenen Erörterung (Territorialprinzip § 30). Eine zusammenfassende Darstellung des Fremdenrechts hat an dieser Stelle keine Berechtigung: die Rechtsverhältnisse der Fremden greifen in die verschiedensten Gebiete über. Waren die Ausländer in früheren Zeiten vielfachen Nachteilen unterworfen,¹ so sind sie jetzt privat-, prozeß- und strafrechtlich im wesentlichen gleichgestellt, während für das öffentliche Recht der umgekehrte Grundsatz gilt.² Aus dem Rechte des Aufenthaltes folgen für sie keine politischen Pflichten und Rechte, und jenes Recht selbst kann ohne weiteres entzogen werden.³

Ausländer können zu unserem Staate, ohne sich persönlich darin aufzuhalten, auch dadurch in Beziehung treten, daß sie in demselben Grundeigentum erwerben. Da dies ein Teil des Staatsgebietes ist, so folgt dessen Unterordnung unter die Staatsgewalt ebenfalls aus den Sätzen des § 30. Die Ausländer, die im Inlande Grundbesitz u. haben, heißen Forensen und haben alle aus der dinglichen Unterordnung ihrer Grundstücke sich ergebenden Verpflichtungen und Befugnisse. Die weitergehende Unterwerfung der Forensen (*land-sassatus plenus*) ist durch die Reichsjustizgesetze beseitigt.⁴

III. Staatsangehörige und Staatsbürger.

Aus der Zahl der Staatsangehörigen heben sich die Staatsbürger heraus, deren Begriff dadurch bedingt ist, daß sie besondere

¹ Insbesondere der *gabella hereditaria* (M.L. I S. 23; II S. 840), welche z. B. in Württemberg erst durch das Erbschaftssteuergesetz vom 24. März 1881 beseitigt ist.

² Vgl. R.Str.G.B. § 3 bis 8; R.J.Pr.D. §§ 13, 53, 101, 568, 594;

Ronf.D. §§ 4, 207, 208; Str.Pr.D. §§ 112, 113; R.G. v. 13. Mai 1870. — Laband III, 1 § 91, III, 2 § 105, III. — M.L. I S. 192. Zur Geschichte vgl. Stobbe, Privatrecht I §§ 42, 43.

³ R.Str.G.B. 39, 284, 362.

⁴ R.J.Pr.D. § 25—27.

Rechte der Mitwirkung im Staatsleben haben. Hier muß also zum Merkmal der Staatsangehörigkeit noch etwas hinzutreten, z. B. männliches Geschlecht, ein gewisses Alter, Selbständigkeit, Unbescholtenheit u. dgl. m. Sind diese Merkmale erfüllt, so sprechen wir von Staatsbürgern im engeren Sinne und erkennen diesen eine Reihe von Befugnissen zu, welche eine unmittelbare oder mittelbare aktive Beteiligung an Gesetzgebung, Rechtsprechung oder Verwaltung gewähren und welche wir als politische Rechte zu bezeichnen pflegen (vgl. § 36), so das aktive und passive Wahlrecht, das Recht zum Geschworenen-, Schöffenamte und zu anderen Ehrenämtern in der Selbstverwaltung.

IV. Staats- und Reichsangehörigkeit.

Während nach dem oben Gesagten eine doppelte Staatsangehörigkeit an sich als etwas Regelwidriges erscheint, tritt uns in unserem Staatsleben die Zugehörigkeit zu zwei staatlichen Gemeinschaften als etwas durchaus Notwendiges entgegen. Jeder Deutsche ist Reichsangehöriger und Staatsangehöriger; dies sind aber nicht wie in dem oben gedachten Falle exzentrische, sondern konzentrische Begriffe. Es sind zwei Begriffe, die nach unserem Rechte ohne einander nicht gedacht werden können, die untrennbar verbunden sind, gemeinsam entstehen, gemeinsam vergehen. Trotzdem sind es zwei Begriffe, nicht einer. Die Staatsangehörigkeit bleibt neben der Reichsangehörigkeit bestehen; die Rechte, welche die erstere umschließt und die sich auf die Teilnahme am Leben des Einzelstaates beziehen, werden durch die Angehörigkeit zum Gesamtstaate vielleicht nicht berührt: aber unauflösbar sind die beiden Verhältnisse verschlungen. Niemand kann nur Reichsangehöriger sein, ohne einem deutschen Staate anzugehören; ¹ niemand kann die Staatsangehörigkeit aufgeben, ohne damit auch das Reichsbürgerrecht zu verlieren; wohl aber kann letzteres unverändert bleiben, wenn nur die Untergewalt gewechselt, ein Bremser z. B. Württemberger wird. Nirgends tritt der Charakter unseres Staatswesens deutlicher hervor als auf diesem Gebiete; wären wir nicht Staatsbürger, sondern nur Reichsbürger, so wäre unser Reich ein Einheitsstaat; wären wir nur Staatsbürger,

¹ Welche Ausnahme? Vgl. § 63.

so wäre unser Reich ein Bund, wie es der deutsche Bund war. Aber nicht nur darin, daß beide Begriffe zusammenhängen, sondern auch in der Art und Weise, wie sie sich zu einander verhalten, zeigt sich das Eigenartige unseres Reiches; während in Nordamerika das Unionsbürgerrecht das prinzipale ist, welches das Staatsbürgerrecht nach sich zieht, ist bei uns (wie in der Schweiz) das Staatsbürgerrecht das primäre Verhältnis; wer Staatsbürger geworden, ist als solcher Reichsbürger geworden (Reichsgesetz vom 1. Juni 1870 § 1 „durch“).

Die Reichsangehörigkeit bedingt ein gemeinsames Zugehörigkeitsverhältnis (Indigenat) für ganz Deutschland. Dasselbe hat die Wirkung, daß der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate als Inländer zu behandeln, zum Wohnsitz, Gewerbebetriebe, Grundstückswerb, wie überhaupt zum Genuß aller bürgerlichen Rechte gleich dem Einheimischen zugelassen ist.¹ Diese Bestimmung hat, da durch eine große Anzahl von Gesetzen einheitliche Regelung von Gegenständen erfolgt und somit Ungleichmäßigkeit ausgeschlossen ist, nur für die noch nicht gemeinrechtlich normierten Materien Bedeutung.

Der Grundsatz, daß die Reichsangehörigkeit kein selbständiges, sondern mit der Staatsangehörigkeit eo ipso zusammenhängendes Recht bildet, erforderte eine einheitliche Regelung des Gegenstandes im ganzen Reiche, welche durch Gesetz vom 1. Juni 1870 erfolgt ist.

V. Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit.

Der Erwerb der Staatsangehörigkeit erfolgt danach: 1. durch Abstammung vom ehelichen Vater oder der unehelichen Mutter, ohne Rücksicht auf den Ort der Geburt, durch Legitimation (nicht Adoption); 2. unmittelbar durch Verleihung. Außer den geborenen Landeskindern („Eingeborenen“) kann es aus der Macht des Staates Staatsangehörige geben, den Adoptivkindern vergleichbar. Die Verleihung ist ein staatlicher Verwaltungsakt, kein Rechtsgeschäft.² Sie erfolgt durch eine von der höheren Verwaltungsbehörde ausfertigte Urkunde

¹ Art. 3 d. V.U. Vgl. Schlußprotokoll (I) des Vertrages mit Bayern. Dies gilt nur für Unterthanen, nicht für juristische Perso-

nen (?). (Vgl. Born I S. 257.)

² Wie Laband (auch in Marquardsen II¹ S. 34) annimmt.

und heißt Aufnahme, wenn es sich um einen Reichsangehörigen, Naturalisation, wenn es sich um einen Ausländer handelt; letztere ist in das Ermessen der Regierung gestellt (§ 8 des Gesetzes) und kann verweigert, erstere muß unter bestimmten Voraussetzungen erteilt werden (§ 7 des Gesetzes); 3. verknüpft das Gesetz mit gewissen Thatfachen von selbst die Erwerbung der Staatsangehörigkeit, und zwar erwirbt a) die Ehefrau durch Verheirathung die Staatsangehörigkeit des Mannes ¹⁾ und vertritt b) eine Bestallung zum Beamten die Naturalisations- bezw. Aufnahmeurkunde.

Der Verlust der Staatsangehörigkeit tritt ein — abgesehen von Verheirathung mit einem Nichtdeutschen und Legitimation —:

1. durch Entlassung, welche der contrarius actus der Verleihung ist und zum Zweck der Uebersiedelung in einen anderen Bundesstaat bei Nachweis des Erwerbs der neuen Staatsangehörigkeit erteilt werden muß, zum Zweck der Auswanderung unter gewissen, durch die Erfüllung der Wehrpflicht bedingten Voraussetzungen versagt werden darf;
2. durch zehnjährigen ununterbrochenen Aufenthalt im Auslande;
3. durch einseitigen Ausspruch der Staatsregierung im Falle der §§ 20 und 22 des Gesetzes, sowie bei unbefugter Ausübung von Kirchenämtern (Reichsgesetz vom 4. Mai 1874). ²⁾

Entlassung und Verleihung erstrecken sich, soweit nicht Ausnahmen festgesetzt, auf die der familienrechtlichen Gewalt des Betreffenden unterworfenen Personen. ³⁾

Aus dem Gefagten ergibt sich, daß nach bestehendem Rechte jemand mehrere Staatsangehörigkeiten in sich vereinigen kann. Es kann jemand zugleich Sachse, Bayer und Mecklenburger u. s. w. sein. Eine weitere Anomalie ist die, daß auch der Ausländer seine Staatsangehörigkeit zum Erwerb der inländischen nicht aufzugeben braucht. Die daraus entstehenden Konflikte zu vermeiden, sind zuerst zwischen dem norddeutschen Bunde und den Vereinigten Staaten

¹⁾ Ueber den Fall *Vibesco* vgl. Sarwey, Württemb. Staats-R. I S. 161, Annalen 1876 S. 733, 1022 und Kirchenheim, Verwaltungsrechtspfaktikum Nr. 66.

²⁾ Vgl. über die faktische Suspen-

sion dieses Gesetzes Hinschius, Preuß. Kirchengesetz (1846) S. 64.

³⁾ Vgl. *Wohler's Entscheidungen* des Bundesamts f. Heimathwesen, Register, s. v. Familieneinheit.

vom 22. Februar 1868 die sogen. Bancroftverträge geschlossen worden.¹ Sie bestimmen, daß Angehörige des einen Teils, welche fünf Jahre lang im Gebiete des anderen Teiles zugebracht haben und daselbst naturalisiert sind, als dessen Angehörige betrachtet werden. Reuniederlassung und längerer Aufenthalt im Heimatstaate, sofern die Absicht, in die zweite Heimat zurückzukehren, ausgeschlossen erscheint, wird als Verzicht auf jene Naturalisation angesehen.

Drittes Kapitel.

Die Rechtsstellung der Unterthanen im Verhältnis zur Staatsgewalt.

§ 33.

Einleitung. Die subjektiven öffentlichen Rechte im allgemeinen.

I. Begriff.

Wir haben den Begriff des objektiven Rechtes und sein Geltungsgebiet festgestellt. Die nach dem objektiven Rechte den Einzelnen zustehenden Befugnisse nennen wir subjektive Rechte; auf sie hinzuweisen, soweit sie für das öffentliche Recht in Betracht kommen, ist Aufgabe dieser dritten Erörterung.² Hier sind die Grenzen zwischen Staats- und Einzelrecht, die Schranken der staatlichen Gewalt gegen-

¹ Annalen 1868 S. 959, 1875 S. 793, 1113, 1877 S. 204; Preuß. Jahrbücher (1875) XXV S. 509, 660, XXXVI S. 189.

² Diese Lehre gehört in eine allgemeine Einleitung, wie Stengel (Hdbbl. I S. 31) und Kirchheim (Einführung S. 109) bemerken. Ihre praktische Wichtigkeit tritt jetzt besonders im Verwaltungsrecht hervor, was die Veranlassung bot, die allgemeinen Grundsätze dort, soweit zum Verständnis nötig, zu erörtern. Wie überhaupt für den, der ein volles Bild unseres gesamten öffentlichen

Rechtes erhalten will, sich die Bände der Handbibliothek gegenseitig ergänzen, so ist auch hier ein Verweis auf jenen Abschnitt nötig. Bei obiger Darstellung lehnen wir uns für die allgemeine Erörterung der öffentlichen Rechte auf das engste an Stengel an. Seine Darlegung (S. 31—47) wird darum hier nur kurz wiedergegeben. Die einzelnen Lehren werden sodann in der in den staatsrechtlichen Werken bisher üblichen Weise dargestellt. Literatur vgl. bei Stengel a. a. O. und Kirchheim, Einführung S. 125 § 9.

über der individuellen Rechtssphäre zu erkennen. Nachdem (wie § 21 gezeigt) das Streben der Völker sich darauf richtet, diese Sphären durch feste Sätze von einander abzustechen und allgemeine Normen hierüber in den Verfassungsurkunden aufzustellen, hat man sich daran gewöhnt, von Grundrechten, Bürgerrechten, subjektiven öffentlichen Rechten zu sprechen, dabei meistens an Ansprüche der Unterthanen, in einer gewissen Richtung von Einwirkung der Staatsgewalt frei zu bleiben, denkend. Das Bemühen, jede Durchkreuzung von öffentlichem und Einzelinteresse zu hindern, ist ein vergebliches. Alle, auch — ja ganz besonders — die radikalen Staatstheorien geben zu, daß der „Staatswille“ eintretendenfalls den „Einzelwillen“ beugen und brechen muß. Während in der absoluten Monarchie oder Demokratie unbedingte Unterwerfung des Teiles unter das Ganze verlangt wird, hat die Neuzeit versucht, festzustellen, unter welchen gesetzlichen Voraussetzungen das Einzelinteresse dem Staatsbedürfnis weichen, geopfert werden soll. Damit ist die dem Verfassungsstaate eigentümliche Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gegeben, daraus sind die meisten der sogen. subjektiven öffentlichen Rechte herzuleiten.¹

Damit ist aber zugleich der Charakter der sogen. Grundrechte bezeichnet, und es ist streng festzuhalten, was oben über die Bedeutung der „Verfassung“ gesagt wurde (§ 25). Die Grundrechte bilden nicht einen abgesonderten Teil des Staatsrechts, sondern sie kommen überall, in allen einzelnen Gebieten desselben, besonders im Verwaltungsrecht zur Erscheinung. Unter dem Titel „Grundrechte“ sind oft nur allgemeine Direktiven für die Staatsgewalt gegeben; ja es sind oft genug allgemeine Sätze, deren Unhaltbarkeit das

¹ Die Frage, ob es „öffentliche subjektive Rechte“ gebe oder nicht, kommt auf eine spitzfindige Theorie hinaus. Daß sie kaum aufgeworfen werden kann, sondern eo ipso zu bejahen ist, erkannten die staatsrechtlichen Schriftsteller fast ausnahmslos an. (Vgl. Loening, Verwaltungsrecht S. 13.) Es ist klar, daß die Kategorie der subjektiven Rechte genau so weit reicht wie das Gebiet des Rechtes oder Lebens über-

haupt. Im übrigen kommt es hierbei selbstverständlich auf den Standpunkt der Behandlung an. Vom Standpunkt der Staatsgewalt stellen sich jene Rechtsätze dar als Beschränkungen, vom Standpunkt des Individuums als subjektive Rechte. Beides ist richtig, eines ergibt sich aus dem anderen. Als Ausgangspunkt für Entscheidung einzelner Fragen kann jedoch der erstere Standpunkt eingenommen werden.

tägliche Leben fortwährend beweist. „Das Eigentum ist unverleßlich,“ heißt es in den Verfassungen, und doch wird niemand bestreiten, daß z. B. bei Feuer- und Wassersnot polizeiliche Verletzungen des Eigentums gestattet sind u. s. w. Also juristisch faßbaren Inhalt erhalten diese Titel erst durch die Ausführungsgesetze. Der Grundgedanke aber, auf dem sie beruhen, durchzieht unser ganzes Verfassungs- und Verwaltungs-, ja unser ganzes Rechtsleben; so lassen sich diese Rechte niemals getrennt vom einzelnen Teile des Rechtsstoffes erschöpfend darstellen.¹ Aufgabe unserer Darstellung ist lediglich eine allgemeine Uebersicht dieser Rechtsätze, welche also durch Prozeß- und Verwaltungsrecht ihre Perfektion erhalten, zu geben und damit das zu umfassen, was üblicherweise als „Rechte und Pflichten der Unterthanen“ oder als „Grundrechte“ zc. erörtert wird.²

Im voraus ist also zu beachten, daß die Kategorie der öffentlichen Rechte selbstverständlich viel weiter ist als die der „Grundrechte“ und daß somit nur ein kleiner Teil der öffentlichen Rechte hier zur Darstellung kommt. Andererseits ist zu beachten, daß das, was man „Grundrechte“ nennt, vielfach zunächst private Rechte sind, daß die Kategorie dieser Rechte, wie sich aus dem Gesagten ergibt, eine das ganze Recht umfassende ist. So ist z. B. der Anspruch auf Unverleßlichkeit des Eigentums, der Person zunächst privatrechtlich. In das Gebiet des öffentlichen Rechtes fällt dies erst, sobald es sich darum handelt, ob und inwieweit die öffentlichen Organe diese Unverleßlichkeit einschränken dürfen. Die sogen. Grundrechte sind also teils, ja wesentlich Privatrechte, und der Begriff der öffentlichen Rechte ist ein weiterer und ein anderer.

II. Arten.

Was subjektives Recht sei, setzen wir hier voraus;³ für die Einteilung der subjektiven Rechte aber gilt das in der Einleitung

¹ In dieser Hinsicht hat Laband's Bemerkung I S. 150 N. 2 a. E. einige Berechtigung.

² Vgl. Laband I S. 149 N. 2. Ueber das Irreleitende einer besondern Lehre von den Grundrechten zc. machen wir uns die zutreffenden Be-

merkungen Sarwey's (Württembergisches Staats-R. I S. 176 Zuf. 1) zu eigen. Vgl. insbes. Stengel (Hdbbl. II) S. 36.

³ Der Streit, ob subjektives Recht Macht, ob Interesse, kann hier nicht entchieden werden. Merkel (En-

(§ 1) Gesagte. Also auch diese sind privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche. Das letztere ist der Fall, wenn sie sich aus dem Staatsverbande unmittelbar oder mittelbar (aus der Zugehörigkeit zu einem Selbstverwaltungskörper, bezw. zu einer öffentlich-rechtlichen Korporation) ergeben; ihren Grund und Ursprung haben diese Rechte in der Zugehörigkeit zur staatlichen Gemeinschaft: nur dies ist das Charakteristische, gleichgiltig ist, ob sie verzichtbar sind oder nicht, Geldwert haben oder rein ideal sind.

Die gebräuchliche Einteilung ist die in politische — besser staatsbürgerliche — und bürgerliche Rechte. Politische Befugnisse sind diejenigen, welche eine unmittelbare oder mittelbare aktive Beteiligung an der Gesetzgebung oder Verwaltung der staatlichen Gemeinschaft gewähren. Dahin gehören für den einzelnen Staatsbürger das Recht der Teilnahme an gesetzgebenden Versammlungen, wie auch der Mitwirkung in Organen der Selbstverwaltung, das Recht, als Geschworener zc. zu fungieren, das aktive und passive Wahlrecht u. s. w. Als bürgerliche Rechte kann man alle übrigen öffentlichen verstehen. Hierher rechnet man die sogen. „Grundrechte“, welche in den nächsten Paragraphen Darstellung finden werden und welche regelmäßig in Form von bestimmten, in der Verfassungsurkunde gegebenen Direktiven für die Gesetzgebung auftreten. Ferner gehören in diese zweite Kategorie der öffentlichen Rechte die öffentlichen Statusrechte, d. h. Staats- und Gemeindeangehörigkeit, die sich daraus von selbst ergebenden oder die durch besonderen Rechtstitel erworbenen Nutzungsrechte an öffentlichen Sachen oder Einrichtungen. Daß viele dieser Rechte sich zugleich von einem anderen Standpunkte aus als öffentliche Pflichten darstellen, bedarf nur der Andeutung. Außerdem aber gibt es noch eine Reihe spezieller öffentlicher Pflichten, teils persönlicher, teils sachlicher, teils gemischter Natur (Wehrpflicht, Steuerpflicht — vgl. § 34).

zyklopädie § 159) sagt: An beides ist bei dem Worte zu denken; das Recht verhält sich zum Interesse wie die Festsung zum geschützten Lande. Vgl.

auch Merkel a. a. O. § 436; Kirchenheim, Einführung in das Verwaltungsrecht S. 108.

III. Entstehung und Untergang öffentlicher Rechte und Pflichten.

Entstehung und Untergang öffentlicher Rechte und Pflichten zeigt ebenfalls manche Eigentümlichkeit. Insbesondere bemerkenswert ist, daß nicht nur physische, sondern auch juristische Personen Träger öffentlicher Rechte sein können und daß gewöhnlich der Erwerb öffentlicher Rechte von gewissen Voraussetzungen abhängig ist, welche bei privatrechtlichen Befugnissen nicht verlangt werden. Solche Voraussetzungen sind die Staatsangehörigkeit, das männliche Geschlecht, ein gewisses Alter, wohl auch Selbständigkeit, eigener Haushalt u. s. w.

Die einzelnen Erwerbsgründe öffentlicher Rechte sind ähnlich wie im Privatrechte Geseze, spezielle Verleihung (durch Verfügung, Konzession, Privileg), Wahl, auch Vertrag. Entsprechend gehen die öffentlich-rechtlichen Befugnisse unter durch Gesez, durch Wegfall des berechtigten Subjektes, durch Wegfall sachlicher oder persönlicher Voraussetzungen des Rechtes (z. B. der Staatsangehörigkeit), Entziehung des Rechtes (durch Strafurteil), Zurücknahme des Rechtes durch die Behörde (Konzessionsentziehung), Vertrag oder Verzicht, Verjährung.

Vgl. für diese ganze Lehre Näheres bei Stengel in dieser Handbibliothek II S. 31—47.

A. Die Unterthanen im allgemeinen.

§ 34.

Die öffentlichen Pflichten.¹

I. Allgemeine Pflichten.

Wer einmal das Eigentümliche des Staatsorganismus darin erkennt, daß die Erhaltung des Ganzen die Voraussetzung für den Teil ist, daß dieser nur im Ganzen bestehen kann, der wird keinen Augenblick zweifeln, daß das Verhältnis des Bürgers zum Staate in erster Linie ein Pflichtverhältnis ist. Der Einzelne steht nicht für sich allein da, sondern im sittlichen Ganzen. Untereinander und mit dem Ganzen sind die Glieder sich gegenseitig Zweck und Mittel; als letzteres aber erkennt der Einzelne sich und seine Leistungen be-

¹ §. Schulze I S. 365 ff.

sonders in den Pflichten, die ihm obliegen und durch deren Erfüllung er zum Teil direkt — wie bei der Wehr- und Steuerpflicht — die Staatszwecke mit verwirklicht.

Auch diese Pflichten hängen eng mit den einzelnen Rechtsgebieten zusammen und werden zum Teil in diesen Darstellung finden. Hier handelt es sich darum, den allgemeinen Ueberblick zu gewinnen.

Zunächst sind die Pflichten allgemeinere; wir können sie zusammenfassen als Pflicht der Treue und des Gehorsams.

Die Treuerverpflichtung erscheint vielfach mehr ethischer Natur; sie ist die Voraussetzung, zugleich aber die Ergänzung aller anderen Pflichten, juristisch am schwierigsten zu umschreiben. Doch hat schon die altgermanische Auffassung diesen Begriff zu einem Rechtsbegriff zu gestalten versucht, und in schöner Weise hat das mittelalterliche Lehrecht in diesem Begriff Anforderungen des strengen Rechtes mit denen der Sitte und Ehre vereinigt und versöhnt.¹ In geläuterter Gestalt ist der Begriff auf das heutige Staatsrecht übertragen, in dem er freilich da am einfachsten zu Tage tritt, wo eine geschichtlich begründete Dynastie den Staatsgedanken verkörpert. Solcher Anschauung tragen manche Verfassungen Rechnung, wenn sie ausdrücklich die „Treue gegen den König“ verlangen.

Diese Treuerverpflichtung läßt sich nicht obligationsrechtlich zerlegen; sie ergreift vielmehr wie ein Institut des Familienrechts den ganzen Menschen. Negativ können einzelne Verletzungen gestraft werden, die wir als Verrat bezeichnen. Nur ein Teil der diesbezüglichen Bestimmungen rücksichtigt auf das Treuverhältnis, während viele derselben aus politischen Gründen einen Unterschied zwischen In- und Ausländern nicht machen.²

Schließt so die Treue negativ die Pflicht ein, jede Felonie

¹ Sächsisches L.R. II S. 78, II F. 6 § 1.

² Laband I S. 139 ff; Berner, Lehrb. d. Strafrechts (14. Aufl. 1886) S. 323—351. Für den Hochverrat folgt aus dem Territorialprinzip (vgl. oben § 30) die Gleichstellung des *subditus temporarius*, wenn auch hinsichtlich der Strafzu-

messung Unterschiede bestehen (vgl. auch R.Str.G.B. § 80: „eigener Landesherr“). Bei der Majestätsbeleidigung (R.Str.G.B. § 94 ff.) jedoch mußte das persönliche Verhältniß des Unterthanen in den Vordergrund treten (vgl. die Motive zum R.Str.G.B. T. II Abschn. 2).

(d. h. in diesem Sinne den Treubruch¹⁾ zu unterlassen, so folgen aus ihr positiv die Pflichten zu persönlichen Leistungen, die Hingabe des Lebens im Kriegsdienst, was später zu erörtern sein wird.

Die ethische Seite der Treupflicht suchte man früher durch einen besonderen Huldigungs Eid (*homagium plenum*) zum Ausdruck zu bringen. Ein solcher ist auch heute noch einzelnen Staaten bekannt; er bezieht sich auf Treue, Gehorsam und Beobachtung der Landesverfassung und wird bei Regierungswechsel, Aufnahme in den Staatsverband oder Erreichung eines gewissen Alters geleistet.²

Auf das engste verbunden mit der Treuverpflichtung ist die Pflicht des Gehorsams. Sie erfasst sowohl den Ausländer wie den Inländer; für letzteren geht sie insofern weiter, als derselbe auch im Auslande unseren Gesetzen unterworfen bleibt (Reichsstrafgesetzbuch § 4). In unserem zusammengesetzten Staatswesen ist selbstverständlich auch die Gehorsamspflicht eine zweifache, gegenüber dem Staate und dem Reiche, jedoch so ineinander geschlungen, daß man sie nicht in ihre einzelnen Teile zerlegen kann. Die Lehre vom bürgerlichen Gehorsam ist geradezu ein enfant chéri der Litteratur; einerseits vom konstitutionellen an englische Erörterungen sich anlehnennden Standpunkte wurde die Lehre vom „verfassungsmäßigen“ Gehorsam entwickelt, andererseits unter Hervorhebung des Satzes, daß man Gott mehr gehorchen müsse als den Menschen, hauptsächlich von jesuitischen Schriftstellern die Berechtigung des Widerstandes dargethan.³ Diese Frage ist in der That ein zweischneidiges Schwert; bejaht man sie,

¹ Ueber den mannigfaltigen Begriff der „felony“ vgl. J. V. Stephens, Engl. Str. R. (i. d. Uebers. von Mühlr.) S. 2 N. 2).

² Sachsen § 139, Bayern § 3, Württemberg § 20, Hessen § 108, Altenburg § 73, Koburg § 28. Ueber Bluntschli's Gedanken, diesem Eid (Bürgerweihe) einen Unterricht (ähnlich dem Konfirmationsunterricht) voranzuschicken, vgl. Bluntschli, Denkwürdiges (1884) III S. 231, 275, Politik III S. 427.

³ Die Lehre zeigt deutlich, wie es sich in diesem Kapitel um die gesamte Rechtsstellung des Unterthanen

handelt und wie untrennbar verschlungen die verschiedenen Beziehungen desselben sind. Wer vom Standpunkt der Staatsgewalt ausgeht, betont das Recht derselben auf Gehorsam; wer von den Pflichten des Bürgers ausgeht, dessen Gehorsamspflicht; wer von seinen Rechten ausgeht, faßt die Lehre als Lehre vom Widerstande. Beste dogmengeschichtliche und kritische Uebersicht gibt Mohl, Geschichte und Litteratur I S. 320 ff.; Zachariä in Rotted's Staatslexikon (3. Aufl.) VI S. 209. Weitere Litteratur bei Rönne I S. 213, IV S. 10. Vgl. S. 147 N. 2.

so vertritt man den inneren Krieg und hebt den Staat auf; verneint man sie, so läßt man die unrechtmäßige Gewalt gewähren. In beiden Fällen hebt man das Recht auf. In der Theorie erklärt sich die Mehrzahl für Berechtigung des Widerstandes, obwohl auch die gegenteilige Ansicht verteidigt worden.¹ In der Praxis aber wird diese sehr häufige Frage (in Preußen kamen 1878 7273 Fälle nach Abschnitt 6 des Reichsstrafgesetzbuches zur Aburteilung) außerordentlich schwierig. Sie ist in unserem Reichsrecht nach langen Debatten dahin zur Entscheidung gebracht, daß der passive Widerstand gar nicht, und der aktive nur, sofern er sich gegen „rechtmäßige“ Ausübung der Staatsgewalt richtet, bestraft wird. Man dehnt also das Recht der Notwehr auf diesen Fall, das Merkmal des „rechtswidrigen Angriffs“ in jener auf die unrechtmäßige Amtsausübung aus.² Im Einzelfalle ist dabei zu beachten, daß unter rechtmäßiger Amtsausübung gesetzmäßige, nicht aber richtige Amtsausübung zu verstehen ist; strafbar ist der Widerstand gegen den Vollzug einer gesetzmäßigen, wenn auch im Einzelfall unrichtigen Anordnung (z. B. eines auf Verwechselung der Vornamen beruhenden Haftbefehls u. dgl.).

Die Pflicht des Gehorsams geht aber in einer Richtung weiter: der Unterthan soll das Gesetz als solches achten. Bestraft wird daher schon die demonstrative Verhöhnung des staatlichen Willens, welche sich in der Aufforderung zum Ungehorsam gegen Gesetze oder rechtsgültige Verordnungen oder gegen die von der Obrigkeit innerhalb ihrer Zuständigkeit getroffenen Anordnungen äußert.³ Hier handelt es sich um Ungehorsam, der sich nicht gegen eine einzelne Amtshandlung, sondern gegen die unpersönlichen Grundlagen der Rechtsordnung richtet (Entscheidungen des Reichsgerichts vom 13./15. März 1884, X, 296). Noch weiter geht das Reichsstrafgesetzbuch §§ 130*, 131, 134, welches dem Verächtlichmachen der Staatsgewalt und dem Vernichten öffentlicher Bekanntmachungen entgegenzutreten sucht.

¹ Trendelenburg, Naturrecht § 214.

² Für die außerordentlich reiche kriminalistische Litteratur vgl. (außer den Kommentaren zu §§ 113, 117 R.Str.G.B.) Hüller, Rechtmäßigkeit der Amtsausübung (1873) und Ge-

richtsfaal XXVII, 213 ff., Lehrbuch S. 542 R. 6 Gerichtsfaal XXX S. 172, woselbst Entscheidungen. Dazu die Praxis d. R.G. Register zu § 113 und s. v. „Widerstand“).

³ R.Str.G.B. §§ 49 a, 85, 110 bis 112.

II. Besondere Pflichten.

Die besonderen Pflichten sind entweder persönliche oder sachliche. Abgesehen von den Pflichten zur Uebernahme gewisser Aemter beziehen sich auch die anderen persönlichen Pflichten auf die Erfüllung der verschiedenen Staatszwecke, können gewissermaßen auch als Dienst in der Staatsverwaltung bezeichnet werden. Hervorragend unter diesen Pflichten ist die Wehrpflicht, welche die Aufopferung des Lebens in sich schließt. Schon der altgermanische Staat erkannte sie an, und das Recht der Gegenwart hat sie wiederum zu vollem Ausdruck gebracht.¹

Wie der Staat, wenn er seine Macht nach außen bethätigen will, sich naturgemäß der Kraft des Einzelnen bedienen muß und so wahrhaft als organisiertes Volk erscheint, so bedarf er auch im Innern zur Erfüllung des Rechtszweckes fortwährend der Staatsgenossen. Man hat daher von Justizpflicht² gesprochen und hierher insbesondere die sogen. Zeugnispflicht gerechnet, obwohl es durchaus richtig ist, diese nicht als Bürgerpflicht, sondern als ein Ausfluß der territorial begrenzten Gerichtsgewalt hinzustellen. Auch die Pflicht zur Anzeige eines Delictes (Reichsstrafgesetzbuch § 139) muß hier genannt werden. Ähnliche Pflichten sind die der Auskunftserteilung, z. B. bei statistischen Erhebungen u. s. w.³ Weiter besteht die Pflicht, seinen Kindern die nötige Bildung angedeihen zu lassen, der Schulzwang. Schon das Gesagte ergibt, daß es unmöglich ist, ein System dieser Pflichten aufzustellen; dasselbe ist vielmehr im gesamten Verwaltungsrechte enthalten. Man kann das letztere sehr wohl von diesem Gesichtspunkte aus durchgehen und wird dann finden, daß unser ganzes öffentliches Leben von diesen Pflichten durchzogen ist. Man könnte so schließlich dahin gelangen, auch den Impfzwang oder insbesondere die Pflicht der allgemeinen Hilfeleistung, des Raupens etc. (Reichsstrafgesetzbuch §§ 360¹⁰, 368², 367¹⁴) hier aufzunehmen. Das, was im täglichen Leben als öffentlich-rechtliche Pflicht erscheint, ist teils Pflicht des Staatsangehörigen, teils Pflicht aller, die sich im Staate aufhalten; innerlich betrachtet, sind es entweder

¹ Näheres vgl. im letzten Buche
§ 77.

² Vgl. unten § 73.

³ Eb66f. II S. 189.

Pflichten, die direkt, wie die Wehrpflicht, die Verwirklichung der Staatszwecke ermöglichen sollen, teils solche, welche festgestellt sind weniger im staatlichen Interesse als in dem der gesellschaftlichen Kultur und Wohlfahrt.

Unter den sachlichen Leistungspflichten ist die Steuerpflicht hervorzuheben. Sie ist ebenfalls erst im modernen Staate zur vollen Entwicklung gelangt. Nach der privatrechtlichen Auffassung des mittelalterlichen Staates wurden die Bedürfnisse desselben durch zufällige Einnahmen, durch das Privatvermögen des Landesherrn oder durch außerordentlicher Weise bewilligte Beiträge gedeckt (vgl. unten § 80). Die spätere Zeit stellte wohl eine Steuerpflicht als Regel auf, durchbrach aber dieselbe durch zahlreiche Exemtionen. Als Grundsatz haben die neueren Verfassungen die allgemeine Steuerpflicht als Bürgerpflicht verkündet, jedoch nicht überall durchgeführt, vielmehr Angehörigen der begütertesten Klassen eine weitgehende Steuerbefreiung gewährt.¹

Die Steuerpflicht besteht heute gegenüber dem Reiche, den Einzelstaaten und den Kommunalverbänden.

Als weitere sachliche Verpflichtung erscheint der Zwang zur Abtretung von Vermögensobjekten, welche für Durchführung öffentlicher Zwecke, insbesondere gemeinnütziger Unternehmungen erforderlich sind, vorzugsweise, jedoch nicht allein für Grundstücke (vgl. hierüber § 35, II). Auch diese Pflicht erstreckt sich übrigens auf alle Besitzer derartiger Vermögensobjekte. Ferner kommen als solche Pflichten die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht in Betracht, welche im Buch III Kapitel 3 darzustellen sind (§ 79).

§ 35.

Die Grundrechte (I. individuelle Freiheitsrechte).²

I. Anspruch auf Schutz.

Geben wir im folgenden eine Uebersicht der sogen. Ur-, Grund- oder angeborenen, der individuellen Freiheitsrechte, oder wie

¹ Vgl. über die Steuerprivilegien der Standesherrn § 37 IV.

² Trendelenburg, Naturrecht § 87 ff.; Et. W. B. III S. 739; Stahl,

Philosophie d. R. II, 2 §. 142 ff.; F. Lieber, Ueber bürgerl. Freiheit (deutsch, 1860); Sarwey bei Marquardsen I² S. 119 ff.

man dieselben genannt haben mag, so geschieht es, weil ein kleines Lehrbuch nicht vom hergebrachten System allzusehr abweichen darf. Es wird aber nochmals (vgl. §§ 33, 34) betont, daß gerade so wie die angeborenen Pflichten, deren Korrelat die angeborenen Rechte sind, das ganze System des Rechtes durchziehen, so auch diese sogenannten Grundrechte auf allen Gebieten des Lebens zur Erscheinung kommen. Hier stellt sich die Betrachtung nur in den einen Pol, in das fordernde Individuum, darf aber nie außer acht lassen, daß es Rechte der bezeichneten Art nur im sittlichen Ganzen gibt; in allen diesen Rechten muß sich die Richtung auf den Einzelnen und die Richtung auf das Ganze einander ausgleichen. Man denkt also bei den in diesem Paragraphen darzustellenden Rechten an eine ziemlich unbestimmte Summe von Forderungen, welche dahin gehen, daß dem Einzelnen Bedingungen seiner Entwicklung gewährt oder nicht verklümmert werden, Recht des Lebens und Leibes, der wirtschaftlichen und geistigen Freiheit u. s. w. Das Wesentliche dieses Abschnittes ist, daß hier die Grundsätze der Verfassung und der auf ihr beruhenden Gesetze vom individuellen Standpunkte aus dargestellt werden; es kommen hier aber nur die grundlegenden Sätze zur Erörterung, während die Einzelheiten insbesondere in das Verwaltungs- und Strafprozessrecht gehören.

Als erstes Recht hat man einen Anspruch auf Schutz und Fürsorge konstruiert. Der Staatsbürger hat einen Anspruch auf völkerrechtlichen Schutz im Auslande, anderen Staaten gegenüber. Jeder im Staate Weisende hat Anspruch auf Schutz der privaten und öffentlichen Rechtssphäre durch die Gerichte, sowie Anspruch auf die in der gesamten Verwaltung sich äuffernde fürsorgende Thätigkeit des Staates, auf den Gebrauch öffentlicher Sachen *zc.*¹ Da diese Rechte im wesentlichen darin bestehen, daß der Einzelne gewisse Leistungen vom Staate verlangen kann, hat man sie als affirmative bezeichnet und ihnen die nunmehr zu betrachtenden, welche gewisse Einwirkungen der Staatsgewalt auf den Einzelnen ausschließen, als negative gegenübergestellt.

¹ Marquardsen II, 1 S. 138, 145; §b66f. II S. 55.

II. Körperliche Unversehrtheit.

Der Staat schützt die gesamte Persönlichkeit ebenso wie das gesamte Eigentumsrecht; beides sind Begriffe, welche das Merkmal der Totalität in sich enthalten. Die Persönlichkeit ist den Angriffen anderer gegenüber geschützt durch das Strafgesetzbuch, welches das Recht der Notwehr und selbst des Notstandes anerkennt und die Vergehen gegen Leben und Leib, Freiheit und Ehre straft. Als erheblicher Eingriff in diese Rechtssphären erscheinen selbstverständlich alle Strafen; es bedarf heute kaum der Hervorhebung mehr, daß auch diese Eingriffe nur auf Grund eines Gesetzes möglich sind. Abgesehen von den Strafarten und von anderen allgemeineren Eingriffen (Impfzwang — s. oben § 34), bildet die Unantastbarkeit, die körperliche Unversehrtheit (Integrität) die regelmäßige Schranke für die Verwaltungsorgane in Anwendung ihrer Gewalt. Von vornherein klar ist, daß Ausnahmen von dieser Regel aufzustellen und daß die Staatsorgane zuweilen zum körperlichen Zwang gegen Personen, zum Wegführen, Fesseln etc., genötigt sind. Die praktisch wichtigste Ausnahme ist die Anwendung der Waffen, worüber zahlreiche Spezialinstruktionen bestehen.

Wie die Persönlichkeit als solche, so soll auch das Eigentum geschützt werden. „Das Eigentum ist unverleßlich,“ so heißt es in vielen Verfassungen.¹ Damit ist gesagt, daß der Staat einerseits das Vermögen gegen widerrechtliche Angriffe schützt, andererseits sich selbst willkürlicher Eingriffe enthält. Was die Grundrechte vom Jahre 1848 (VIII § 32) aussprachen, daß eine Enteignung nur aus Rücksichten des gemeinen Besten und gegen gerechte Entschädigung vorgenommen werden kann, ist im wesentlichen gemeines Recht. Aber nur das Vermögen als Ganzes ist geschützt, die Abtretung eines einzelnen Vermögensobjektes etc. kann unter den bezeichneten Voraussetzungen verlangt werden, sofern dadurch der Gesamtbestand, der Wert des Vermögens nicht beeinträchtigt wird. Auch die Vermögensrechte der Einzelnen werden durch die höheren öffentlichen Interessen begrenzt und bestimmt und müssen ihnen im Falle eines

¹ Preußen Art. 9.

unlösbarer Widerspruch weichen. Das Nähere hierüber enthalten die Entzignungsgesetze (Handbibliothek II S. 197).

III. Schutz gegen Freiheitsentziehungen.

Im engsten Zusammenhang mit den eben vorgetragenen Sätzen über die äußere Sicherheit der Person stehen diejenigen über die Unverletzlichkeit und Unantastbarkeit derselben in einer bestimmten Richtung, über die unberechtigte Freiheitsentziehung und über die Unverletzlichkeit der Behausung und der Papiere. Die Anforderungen der öffentlichen Rechtsordnung bergen eo ipso Konflikte mit den Ansprüchen der Einzelfreiheit in sich, welche auf den Gebieten der Strafrechtspflege und Sicherheitspolizei fortwährend hervortreten müssen. Während Jahrhunderte hindurch in Deutschland — unter dem Einflusse der strafprozessualischen Inquisitionsmaxime und der polizeistaatlichen Anschauungen — eine völlige Schutzlosigkeit des Individuums bestand, hatte das englische Recht bereits in der Magna Charta einen Grundsatz (nullus liber homo capiatur vel imprisonnetur) ausgesprochen, welchen das Gesetz 2 Charles II. c2 vom 27. Mai 1679 (die Habeas Corpusakte) endgültig feststellte: ¹ daß nämlich die persönliche Freiheit nur aus gewichtigen Gründen und auf Befehl des Richters beeinträchtigt werden und gegen die übermäßige Ausdehnung des strafprozessualen Untersuchungszweckes Schutz gewährt werden sollte. Nach diesem Vorbilde versuchten die Verfassungen und Strafprozessordnungen des letzten Jahrhunderts Gründe und Formen der Verhaftungen genauer festzustellen, sowie überhaupt die Zulässigkeit der zur Sicherung des Beweises dienenden, aber naturgemäß leicht zu Schädigungen Unschuldiger führenden Maßregeln an gewisse Vorbedingungen zu knüpfen. Der Schutz gegen Willkürmaßregeln wurde in zwei Richtungen gesucht: entweder durch die möglichst genaue gesetzliche Beschränkung der durch polizeiliches Einschreiten verursachten Rechtsstörungen, oder durch Herstellung einer wirksamen persönlichen Verantwortlichkeit der berufsmäßig einschreitenden Organe. Das deutsche Recht hat in letzterer Hinsicht

¹ Literatur im R.L. II S. 227.

nur vereinzelte Bestimmungen getroffen, im übrigen sich mehr der ersteren Richtung, wenn auch unter mancher Abschwächung angeschlossen.

Die Maßregeln, um die es sich hier handelt, sind die strafprozessualischen Verhaftungen, welche stets auf Grund eines richterlichen Haftbefehls, bei Gefahr im Verzug auch seitens der Sicherheits- und Polizeibeamten, bei Betreffen auf frischer That seitens jedes Privaten vorgenommen werden können, das Eindringen in die Wohnungen zum Zwecke der Durchsuchung, endlich die Beschlagnahme von Gegenständen, insbesondere Briefen und Telegrammen.¹ Das Nähere gibt das Strafprozeßrecht.²

Während diese Schranken in einem der großen Reichsjustizgesetze gezogen, bleiben daneben selbstverständlich die zahlreichen Landesgesetze über polizeiliche Verhaftungen zc. in Kraft, unter denen das preussische „Gesetz zum Schutze der persönlichen Freiheit“ vom 12. Februar 1850 hervorzuheben ist.³ Unter gegebenen Umständen kann auch abgesehen vom Falle eines Verbrechens sowohl eine Verhaftung wie ein Eindringen in die Wohnung, etwa zum Zwecke amtlicher Feststellung,⁴ stattfinden. Während die Verhaftung als Zwangsmittel gegen Zeugen zc. geblieben ist, ist die zivilrechtliche Haft (Schuldhaft) durch das Reichsgesetz vom 29. Mai 1868 — ein Gesetz mit rückwirkender Kraft — beseitigt worden.⁵

IV. Freiheit des Handelns.

Wenn man in den verfassungs-, strafprozess- und polizeirechtlichen Sätzen, deren Inhalt soeben kurz wiedergegeben wurde, den Begriff der Freiheit wesentlich als den des Nichteingesperrtwerdens gefaßt hat, so dachte man bei Normierung der sogen. individuellen Freiheitsrechte vorzüglich an den Anspruch des Einzelnen nach seiner Selbstbestimmung zu handeln, durch sein Handeln seine Interessen zu verwirklichen und hierin von der Staatsgewalt möglichst wenig

¹ Briefgeheimnis: vgl. R. L. I S. 420, 421.

² Holtendorff, Handbuch des Strafprozesses S. 307—380. Ueber den Grundsatz der Entschädigung unschuldig Verhafteter vgl. K r o n e c k e r,

unter gleichem Titel (Literatur S. 47).

³ §§ 66 ff. II S. 264.

⁴ z. B. Nahrungsmittelgesetz § 2.

⁵ Schmölde r, Wiedereinführung der Schuldhaft (1884).

beschränkt zu werden. Eine große Reihe von Schranken sind auch gefallen, keineswegs aber alle. Vielmehr enthält — wie ein genaueres Studium der Gesetze, welche die im folgenden aufgeführten Materien regeln, sofort ergibt — jedes dieser Gesetze einmal die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechtes in dieser und jener Form seiner Aeußerung, sodann aber eine Einschränkung desselben, sei es durch Anerkennung einer beschränkenden Befugnis der staatlichen Organe, sei es durch Anerkennung berechtigter Interessen der Gemeinschaft. Mögen auch diese beiden Seiten nicht immer in ausdrücklichen Worten hervortreten, inhaltlich sind sie stets vorhanden und beweisen uns fortwährend, daß Freiheit als Rechtsbegriff stets beschränkte Freiheit ist, nicht gleich der natürlichen Freiheit, die das Vermögen ist, zu thun, was den Sinnen gefällt, und nicht gleich der sittlichen Freiheit, welche die Kraft ist, der Natur würdig zu handeln; — Freiheit in diesem juristischen Sinn ist die vom Recht gewährleistete und geschützte Befugnis, den selbstbestimmten Willen auszuüben.

a) Zunächst mußte die Vorbedingung aller Freiheit, die Freiheit der Person im allgemeinen und die Freiheit ihrer Bewegung, anerkannt werden. Das Altertum kannte Sklaven, das Mittelalter Leibeigene: bis zum Beginn unseres Jahrhunderts war die Masse des Volkes an die Scholle gebunden (*glebae adscriptus*). Die naturrechtliche Wissenschaft und das philosophische Jahrhundert führte zur Aufhebung der Leibeigenschaft, welche in Baden unter Karl Friedrich, in Preußen endgültig durch Allgemeines Landrecht II, 7 § 148 erfolgte.¹ Auch die an ihre Stelle getretene Gutsunterthänigkeit ward durch das Edikt vom 9. Oktober 1809 beseitigt. Mit der Aufhebung der Leibeigenschaft fielen zugleich die Abzugsrechte (*gabellae emigrationis* etc.).

Zunächst war damit nur die Freiheit der Bewegung im allgemeinen anerkannt, während hinsichtlich des Rechtes der Niederlassung viele Beschränkungen bestehen blieben, welche erst die Gesetzgebung des norddeutschen Bundes beseitigte.

Durch dieselbe (Gesetz vom 1. November 1867) ist das Recht der Freizügigkeit anerkannt. Dieses enthält nicht nur das

¹ Eugenheim, Geschichte der Aufhebung der Leibeigenschaft (Petersburg 1861); *Al. St. W. B.* II S. 545.

Recht der Auswanderung (vgl. oben § 32), welches jetzt nur unwesentlichen Beschränkungen¹ unterliegt, sondern vor allem das Recht, sich innerhalb des ganzen Bundesgebietes aufzuhalten oder niederzulassen. Einziges Erfordernis ist Nachweis der Reichsangehörigkeit und, für Unselbständige, der Genehmigung des Gewalthabers. Immerhin bestehen auch heute noch Beschränkungen dieses Grundsatzes, und zwar aus kommunalen, polizeilichen und kirchenpolitischen Rücksichten. Die Gemeinden können Neuanziehenden die Niederlassung verweigern, wenn dieselben nicht hinreichende Kräfte besitzen, um sich und den Ihrigen den nothdürftigen Lebensunterhalt zu beschaffen. Diese Beschränkung rechtfertigt sich dadurch, daß die Niederlassung in einer Gemeinde ein durchaus zweiseitige Verpflichtungen begründendes Rechtsverhältnis ist. Außerdem kann bestraften Personen — und eintretendenfalls selbst Unbestraften², sowie denjenigen, die sozialistischer Umtriebe verdächtig sind —, der Aufenthalt an bestimmten Orten versagt werden, ebenso den Mitgliedern des Jesuitenordens und anderen Geistlichen *zc.*³

Im engsten Zusammenhang mit den genannten Gesetzen steht das Reichsgesetz vom 4. Mai 1868, welches die polizeilichen Beschränkungen der Eheschließungen aufhebt. Danach ist die sogen. Verehelichungsfreiheit eingeführt: es darf weder Gemeindeangehörigkeit oder eine feste Wohnung oder ein die Ehemündigkeit übersteigendes Alter gefordert, noch eine Genehmigung der Ortsbehörde, Gutsherrschaft, des Armenverbandes verlangt werden. In Bayern, wo dies Gesetz nicht gilt, kann aus bestimmten Gründen gegen Verehelichung Einspruch erhoben werden.⁴

An diese Sätze schloß sich die Anerkennung der Freiheit des Grundbesitzerwerbes und der Freiheit des Gewerbes. Schon seit Beginn des Jahrhunderts streben die deutschen Staaten nach Freiheit des Grund-

¹ Reichsmilitärsgesetz § 57—69; R.Str.G.B. 140, 360²; Str.Pr.D. 470 ff.

² Vgl. z. B. Kirchenheim, Verwaltungspraktikum Nr. 127 (Entsch. d. Ob.P.Ger. VII S. 373 ff.).

³ Die gesetzlichen Bestimmungen über dieses Gebiet sind: R.V. 3, 4;

G. v. 1. Nov. 1867; G. v. 6. Juni 1870 (R.Str.G.B. § 39; G. vom 4. Juli 1872, 4. Mai 1874). Sneyt, Archiv für öffentl. Recht I S. 245; Literatur im R.L. I S. 915 und Pdbbl. II S. 302 ff.

⁴ Bayer. G. v. 16. April 1868 § 34 ff. und Dett. v. 21. April 1884.

besitzes. Preußen begann bereits 1807 dieselbe zu erklären und vollendete sein Werk durch die Ablösungsgesetze vom 2. März 1850. Die Gewerbefreiheit wurde durch die Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 verkündet. Nach § 1 derselben ist der Betrieb eines Gewerbes jedermann gestattet, soweit nicht durch die Gewerbeordnung selbst Ausnahmen oder Beschränkungen vorgeschrieben oder zugelassen sind. Es ist klar, daß mit Rücksicht auf die Anlagen und Umgebung, auf die Personen und auf die Ausübung selbst sehr zahlreiche solcher Beschränkungen im öffentlichen Interesse sich ergeben. Uebrigens findet auch jener Grundsatz auf eine große Reihe von Erwerbszweigen, z. B. die Ausübung der Heilkunde, den Unterricht (§ 6), keine Anwendung. Eine wesentliche, den Vorschriften der Ablösungsgesetze analoge Bestimmung der Gewerbeordnung war jedoch diejenige, welche Aufhebung, bezw. Ablösung der bisherigen Zwangs- und Bannrechte (§§ 7, 8) anordnete, d. h. der ausschließlichen Befugnisse, bestimmten Verpflichteten Anschaffung oder Zubereitung gewisser Bedürfnisse bei anderen als den Berechtigten zu unterlagen.¹

Die Handelsfreiheit, welche oft mit der gewerblichen zusammen genannt wird, ist, soweit sie nicht in dieser enthalten, die Forderung einer Partei, nicht aber ein Satz des positiven Rechts.

b) Als höchste Stufe der menschlichen Freiheit wird die Geistesfreiheit, die Freiheit der geistigen Bewegung genannt. Das Geistesleben der Einzelnen entzieht sich der staatlichen Einwirkung. Insofern darf man das Wort des Marquis Posa „Sire, geben Sie Gedankenfreiheit“ als poetisch, jedoch als juristisch unzutreffend bezeichnen; denn wie das alte deutsche Rechtspruchwort sagt, sind Gedanken zollfrei, aber nicht höllensfrei. Ebenso verhält es sich mit den religiösen Gefühlen, auf welche ja nach einer jetzt mehrfach hervortretenden Anschauung selbst die Kirche nicht einzuwirken vermag. Zutreffend aber ist das Gesagte nur, wenn man es auf die Schneide des Messers legt. Freilich ist Gedanke und Gefühl kein Gegenstand weltlichen Rechts: aber es bietet eine der Staatsgewalt zugängliche Seite, sobald es nach außen durch Wort, Rede, Druck, Bild oder Zeichen,

¹ Litteratur bei Schönberg, Handb. d. polit. Oekonomie II; Kirchheim, Einführung S. 169.

auf Bühne oder Kanzel, in kirchlichen oder anderen Vereinigungen hervortritt. So wird der Jurist nicht von Gedanken- und Gewissensfreiheit, sondern von Freiheit der Meinungsäußerung und des Erkenntnisses sprechen.

Der Gang der Strafrechtsgeschichte widerlegt den Satz vieler Staatsrechtslehrbücher, daß Freiheit der Meinungsäußerung stets bestanden habe.¹ Vielmehr zeigen uns bereits Defalog und Zwölf Tafeln die Beschränkungen der Redefreiheit im sozialen Interesse. Solche Beschränkungen sind auch in unserem Rechte zahlreich, und der Spruch „qui male dicit, male fecit“ findet seine Erläuterung in allen den Paragraphen des Strafgesetzbuches, welche Wortdelikte enthalten, sowie in den Bestimmungen über Anstiftung und Rathilfe. Aber das Wort ist eine so gewaltige Macht, daß man neben jenen repressiven Maßregeln insbesondere, als es in der Presse zu einer sogenannten Großmacht wurde, präventiv eingreifen zu müssen glaubte. Mit der Erfindung des Buchdrucks ward die dem russischen Kaiserreiche und der römischen Kirche noch heute bekannte Zensur erfunden, deren Wesen darin besteht, daß die Preßzeugnisse vor ihrer Veröffentlichung obrigkeitlicher Prüfung unterliegen und nur mit Genehmigung der Behörde („Imprimatur“) erscheinen dürfen. Begreiflich ist, daß nirgends mehr als auf diesem Gebiete die Bevormundung der Staatsgewalt empfunden und abzuschütteln versucht wurde, wenn man erwägt, daß gerade die Freiheit auf diesem Gebiete allein die Waffen im Kampfe um Befriedigung der individuellen Freiheitsbedürfnisse liefern konnte. Nach dem Vorgange Papst Alexander's VI. war die Zensur im 16. und 17. Jahrhundert überall eingeführt. Obwohl Art. 18 der Bundesakte die Preßfreiheit als Grundsatz aufstellte, ward dieselbe doch erst 1848 endgültig verwirklicht, da der Bundesbeschluß vom 20. September 1819 die Zensur für alle periodischen, sowie für die nichtperiodischen Schriften unter 20 Bogen anordnete. Die nach 1848 erlassenen Landesgesetze wurden durch das Reichsgesetz vom 7. Mai 1874 verdrängt, welches eine weitgehende Preßfreiheit anerkennt, nur einzelne formelle Einschränkungen aufstellt und in wenigen Fällen eine Beschlagnahme zuläßt. Das

¹ C.B. f. N.W. III S. 157; Dettler, Archiv f. Straf.R. XXVI.

Nähere darüber gehört in das Pressrecht, genauer in das Pressgewerbe- und Presspolizeirecht.¹

Die religiöse Bekenntnisfreiheit, welche dem Altertum ein völlig unfassbarer Begriff gewesen wäre, ist auch dem Mittelalter durchaus fremd. Gerade das Gegenteil derselben, der Bekenntniszwang, wird von Augustinus theoretisch vertreten und in den zahlreichen Bestimmungen der römischen Kirche über Keterei zc. durchweg anerkannt. Erst aus der Reformation ist der Begriff der modernen Bekenntnisfreiheit langsam hervorgewachsen. Der Augsburger Religionsfriede und der weisfälische Friede kannten lediglich das Recht der einzelnen Landesherren, die Konfession der Unterthanen zu bestimmen, nicht die religiöse Freiheit dieser selbst. Preußen war es, welche diese zuerst gewährte und im Allgemeinen Landrecht II, 11 § 1–6 formulierte. Die neueren Verfassungen seit der Bundesakte Art. 16 sprechen durchweg den Grundsatz der „Gewissensfreiheit“ aus, während sie den Vollgenuß bürgerlicher Rechte lediglich den Angehörigen der christlichen Kirchen zugestehen.

Soweit diese Grundsätze im Zusammenhang mit der Gleichberechtigung der Bürger stehen, werden sie sogleich im folgenden Paragraphen zur Darstellung gelangen. Im übrigen gehört die Ausführung dieser Lehre dem Kirchenrechte zu.

§ 36.

Die Grundrechte (2. politische Freiheitsrechte).²

I. Gleichheit.

Den individuellen Freiheitsrechten stellt man wohl die politischen Freiheitsrechte gegenüber: jene rechnet man mehr in das privatrechtliche Gebiet, für diese beansprucht man den öffentlich-rechtlichen Charakter. Jene individuelle Freiheit kommt nur mittelbar in den Kreis des öffentlichen Rechtes hinein, die politische gehört dem Staats-

¹ Verner, Lehrb. des Press-R. (1870); Liszt, System des Reichspress-R. (1880).

² v. Mohl, St.R., Völker-R. zc. I S. 222 ff.; Bluntschli, Allgem. St.R. S. 641 ff.

recht unmittelbar an. Man pflegt unter dieser letzteren die Rechtsgleichheit, das Petitionsrecht, das Recht des Widerstandes, zuweilen auch das Vereinsrecht zu begreifen und nennt daher diese Rechte wohl auch die „formellen“ Grundrechte.

Als wesentliches Recht erkennt der moderne Staat die Gleichheit an. Es war die französische Revolution, welche jenen sturmerregenden Dreizaß der *liberté, égalité, fraternité* zuerst erhob. Unter dieser Gleichheit kann jedoch nur die Rechtsgleichheit, die Gleichheit als Bürger, nicht als Individuum verstanden werden. Nur das ist der Grundgedanke: jede andere Ansicht führt zur Zerstörung der Zivilisation und zur Ungerechtigkeit — *ipsa aequalitas iniquissima fit*. Aber der Gedanke der Rechtsgleichheit, den schon die Mythologie des Altertums durch das der Themis beigelegte Symbol der Wage andeutet, ist dem mittelalterlichen Staate mit seiner Ständegliederung unbekannt. Daher erklärt es sich, daß die Verfassungen unseres Jahrhunderts, welche ja strebten, besonders mit den Standesrechten aufzuräumen, die Gleichheit ausdrücklich zum Grundsatz erhoben. So heißt es: „alle Preußen sind vor dem Gesetze gleich“, „alle Württemberger haben gleiche staatsbürgerliche Rechte“, „Standesvorrechte finden nicht statt“, „kein Staatsbürger kann wegen seiner Geburt von irgend einem Staatsamte ausgeschlossen werden“¹ u. s. w. Diese Grundsätze, welche zum Teil schon früher in den Gesetzen enthalten waren, haben nicht nur den Charakter einer Direktive, einer Verheißung, sondern es müssen alle mit diesen Grundsätzen unvereinbaren Bestimmungen als beseitigt gelten. Diese Sätze bedeuten nichts anderes, als daß der erste und unerschütterliche Grundsatz des Staatslebens der sein soll, daß die Gesetze ohne Ansehen der Person gegen jeden, er sei reich oder arm, vornehm oder gering, in gleichem Umfange anzuwenden sind. Man hat diese Gleichheit auch als Gleichheit vor dem Gerichte bezeichnet. So bedeutet der Grundsatz, — welchen man früher gewöhnlich dahin formulierte, „niemand solle seinem ordentlichen Richter entzogen werden“, — daß Ausnahmegerichte unstatthaft sind. Dieser Grundsatz ist nunmehr durch das Reichsgerichtsverfassungsgesetz § 16 im allgemeinen bestätigt; im besonderen aber ist

¹ Preußen Art. 4 ff., Württemberg 26 ff. Bgl. Rönne II S. 264.

hervorzuheben, daß zwei andere hierher gehörige Grundsätze der Verfassungen ebenfalls reichsrechtlich anerkannt sind. Daß niemand anders als in den durch das Gesetz bestimmten Fällen bestraft werden kann, hat § 2 des Reichsstrafgesetzbuchs, und daß kein Deutscher einem auswärtigen Staate zur Verstrafung ausgeliefert werden kann, § 8 desselben festgesetzt.

Nachdem bereits in den meisten Verfassungen ganz besonders die Unabhängigkeit des Genußes der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte vom religiösen Bekenntnisse betont war, wurde dieser Satz durch ein aus der Initiative des Reichstages hervorgegangenes Gesetz vom 3. Juli 1869 zu Reichsrecht erhoben.

Zusatz: Praktische Bedeutung hatte dies insbesondere für die Juden. Bereits seit Aufnahme des Christentums unter Konstantin unterlagen diese besonderen Bestimmungen (Cod. I, 9; Cod. Theodos. XVI, 8). Das Mittelalter ist im wesentlichen von der Ansicht beherrscht, daß die Juden Fremde seien. Sie bedurften daher besonderen Schutzes, welcher ihnen gegen Entgelt gewährt wurde (Kammerknechte des heiligen römischen Reiches). Ursprünglich ein Vorrecht des Kaisers wurde dieser Schutz später — kraft besonderer Verleihung — von den Landesherren gewährt und als einträgliches Regal betrachtet. Zahlreiche Judenordnungen, insbesondere der Städte (Frankfurter von 1404 ist verloren, später von 1612), setzen die jüdischen Gerechtsame fest und geben ähnlich den Zunftordnungen sehr ins Einzelne gehende, keineswegs aber bloß benachteiligende Bestimmungen über den Geschäftsverkehr der Juden. Nachdem am Ende des vorigen Jahrhunderts der Leibzoll, welchem die Juden unterlagen, meistens abgeschafft war, regten die die bürgerliche Gleichstellung gewährenden Gesetze der französischen Revolution in den ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts auch in Deutschland das Streben nach Verbesserung der bürgerlichen Lage der Juden an. Die Bundesakte Art. 16 gab einige allgemeine Verheißungen; mehr war die Partikulargesetzgebung darauf bedacht, eine Annäherung des Rechtszustandes der Juden an den der christlichen Unterthanen herbeizuführen. In Preußen galten sehr mannigfache Vorschriften: für die alten Landesteile das Edikt von 1812, für die später erworbenen die Vorschriften, die dort bei der Besitznahme bestanden. Man versuchte eine Einigung durch das Gesetz vom 23. Juli 1847. Der Art. 2 dieses Gesetzes schloß nur von einer Reihe bestimmter Ämter aus. Die Verfassungen von 1848 ließen dann die meisten,

das Gesetz von 1869 alle noch bestehenden Beschränkungen fallen. Bei der Auslegung dieses Gesetzes ist zu beachten, daß dasselbe ausdrücklich nur von staatsbürgerlichen und bürgerlichen Rechten spricht und insbesondere die Teilnahme an der Volksvertretung und die Bekleidung öffentlicher Ämter hervorhebt. Soweit ein Amt mit der Religionsübung in Zusammenhang steht, kann jenes Gesetz so wenig Anwendung finden, wie es z. B. die Bestimmungen über das kirchliche Patronatsrecht berührt. Es darf z. B. ein Jude nicht von einer städtischen Schuldeputation ausgeschlossen werden, sofern nicht besondere Umstände vorliegen; es kann aber ein Jude nicht Vorstand einer bestimmten christlichen Schule sein (Preussisches Ministerialblatt der inneren Verwaltung 1872 S. 53). Ueber kirchliche Rechte — Patronatsrecht etc. — vgl. Hbbbl. Bd. III § 14. Ob jenes Gesetz die akademischen Würden berührt, ist ebenfalls zweifelhaft. Dieselben sind seit längerer Zeit den Juden zugänglich. Jedoch bestehen besonders hinsichtlich der juristischen Doktormürde wegen des kanonischen Rechtes Bedenken (vgl. Evers, Praktische Arbeiten, Rostock 1836 Nr. VI). Auch sind Universitätsstatuten, welche Juden von bestimmten oder allen Professuren (Bonn, Rostock) ausschließen, durch jene Gesetze nicht aufgehoben. Die sehr reiche Literatur über die Sonderstellung der Juden vgl. u. a. bei Zachariä St.R. I § 104 (2. Aufl.); Könné II S. 267 N. c; R.L. II 418; Zander, Handbuch, betreffend Rechtsverhältnisse der Juden in Preußen (2. Aufl.) 1885.

II. Petitionsrecht und andere formelle Rechte.

Als formelle Grundrechte werden ferner genannt:

Das Recht des Widerstandes (vgl. § 34).

Das Recht der Vereine und Versammlungen (vgl. § 38).

Das Recht der Beschwerde, Petition und Gnadengesuche.

Letztgenannte Rechte, insbesondere das Recht der Beschwerde,¹ sind an sich schon begründet, aber in den Verfassungen vielfach ausdrücklich bestätigt.

Das Recht, Gnadengesuche einzureichen, ist eine Befugnis, die sich aus dem Wesen der Monarchie ergibt (vgl. hierüber § 72).

Die Beschwerde ist ganz allgemein das Mittel, um die Abänderung der von einem Organ der vollziehenden Gewalt ergangenen Ver-

¹ Mohl a. a. O. (I S. 222); Könné II S. 176.

fügung aus dem Grunde der Verletzung eines Interesses des Beschwerdeführers zu verlangen. Wer sich durch eine gerichtliche Verfügung oder Entscheidung verletzt glaubt, hat den gewöhnlichen Instanzenzug zu beschreiten. Gegenüber Entscheidungen der Verwaltungsorgane ist jetzt ebenfalls mehrfach, durch Einführung der Verwaltungsgerichte, ein unabhängiges Organ geschaffen. In dem Beschwerderecht ist jedoch nicht die Erlaubnis persönlicher Belästigungen zc. enthalten, gegen die polizeiliche Maßregeln zugelassen sind.¹

Das Petitionsrecht enthält die Befugnis, Bitten aller Art über allgemeine, öffentliche und gemeinnützige Angelegenheiten den Staatsbehörden und insbesondere der Volksvertretung vorzulegen. Handelt es sich bei der Beschwerde um eine ergangene Verfügung, so erstrebt die Petition eine zukünftige Entschliekung auf dem Gebiete der Gesetzgebung oder Vollziehung. Ein solches Petitionsrecht ist in unbestrittener Uebung auch da, wo es nicht durch die Verfassung erwähnt ist. Einzelne Verfassungen gewähren es ausdrücklich und beschränken es z. B. in der Weise, daß Petitionen unter einem Gesamtnamen nur Behörden und Korporationen oder daß den Personen des Heeres Petitionen, nur soweit dies mit den militärischen Gesetzen verträglich, gestattet sind.²

§ 37.

Rechtsunterschiede der Staatsangehörigen.³

I. Allgemeines über Ständegliederung.

Wenn der vorige Paragraph zu erläutern suchte, was man unter Gleichheit der Staatsbürger verstehe, so ging schon aus dem Zusatz daselbst hervor, daß eine volle Gleichheit selbst der Rechtsstellung noch bis vor kurzem in einer bestimmten Richtung nicht bestanden. Es gab, wie wir dort sahen, rechtlich benachteiligte Klassen der Staatsangehörigen. Dieselben sind nicht mehr vorhanden, wohl aber gibt es noch rechtlich bevorzugte Klassen.

¹ Rönne a. a. O. S. 179 (auch Anlage ist zulässig, vgl. A.G.D.). Anh. § 442 zu III, 1 § 15 (Rönne, Ergänzungen. 4. Aufl. S. 584).

² Sarwey, Württemberg. St.R. I S. 187. Preußen Art. 32.

³ Heffter, Sonderrechte d. sou-

veränen und mediatisierten Häuser Deutschlands (1871); Rose, Der Adel Deutschlands (1883); Kohler, Das staatsrechtl. Verhältnis d. Adels (1844); Zöpfl, Staatsrechtl. Stellung der Standesherrn, 2. Aufl. (1867).

Wenn die Verfassungen die allgemeine Gleichheit verkündeten, so konnte damit nur gesagt sein, daß die Grundlage der Staatsordnung das allgemeine Staatsbürgertum, nicht die mittelalterliche Ständegliederung sein solle. Daß jedoch der öffentliche oder private Beruf Sonderrechte nicht bewirken solle, konnte nicht gemeint sein. Solche Sonderrechte treten uns auf Schritt und Tritt entgegen, am vielseitigsten die der Militärpersonen (§ 77. V), ferner die Rechte der Beamten, der Schiffsleute, der Kaufleute u. s. w. Von diesen sich von selbst ergebenden Ungleichheiten handelt der allgemeine Teil der Staatsrechtswissenschaft nicht; er betrachtet vielmehr nur jene Ungleichheiten vor dem Gesetze, die in geschichtlichen Gründen, besonders in der Ständegliederung früherer Zeiten ihre Erklärung finden.

Diese Ständegliederung hatte in den letzten Jahrhunderten des Mittelalters ihren Abschluß erlangt. Damals unterschied man einen hohen Adel, der, über das ganze Reich verbreitet, als Stand der Herrschenden betrachtet werden konnte, einen niederen Adel, d. h. den Stand der Ritter, der aus den kriegerisch Dienenden hervorgegangen war, sodann den Bürger- und den Bauernstand. Der Bürgerstand ist derjenige, welcher dem heutigen Staatsbürger am meisten entspricht. Während auf dem Lande die Gemeindefreiheit verschwindet, der deutsche Bauernstand verkümmert, „macht Stadtlust frei“, und das Stadtbürgertum mit seiner Unabhängigkeit und seinem gleichen Recht ist die Vorstufe des Staatsbürgertums. Erst damit waren die Anschauungen des alten deutschen Rechtes durchbrochen. Dieselben gingen durchweg aus von der ungleichen Wertung der Menschen: das älteste Recht kannte ungleiches Bergeld für Freie und Unfreie; das spätere Recht machte den Uebergang aus einem Stand in den anderen schwierig oder unmöglich. Es verdient schließlich noch hervorgehoben zu werden, daß neben den genannten Ständen es völlig rechtlose Leute gab, Uneheliche, Unehrlüche, Spielleute u. s. w.¹

Schon der absolute Staat strebte der Beseitigung der Standesunterschiede entgegen und die Gesetzgebungen im Anfang dieses Jahrhunderts sprachen dieselbe mehrfach aus. Bei der Auflösung des

¹ Heusler, Institutionen d. deut. : (Sachsenspiegel I §. 38 § 1, III
schen Privatrechts (I, 1885) S. 153 ff. : S. 45 § 9).

Reiches wurden die meisten früheren Fürstenhäuser der Regierung ihrer Mißstände unterworfen, der frühere Reichsadel wurde einfacher Unterthan, die Hörigkeit der Bauern und die scharfe Trennung der Stände verschwand. In die deutsche Verfassung von 1848, demnächst aber in die meisten Landesverfassungen wurde dann der Satz von der Aufhebung der Standesvorrechte aufgenommen. Da nun bekanntlich der Adel überall besteht, so fragt es sich, inwieweit dieser Satz Bedeutung hat, bezw. durch welche Sonderbestimmungen er eine Einschränkung erfährt.

II. Der niedere Adel.

Zunächst ist der niedere Adel zu betrachten. Das Recht desselben läßt sich überhaupt nur verstehen, wenn man in Erwägung zieht, wie dasselbe durchaus von geschichtlichen Ueberlieferungen beeinflusst ist. Da ergibt sich aber, daß der Adel unter völlig veränderten Verhältnissen in das moderne Recht übergegangen ist. Der niedere Adel ist ein Rest der mittelalterlichen Ständebildung, der sich unter völliger Wandelung seines Wesens in der Neuzeit erhalten hat. Der Staat hat die äußeren Zeichen eines früheren Geburtsstandes in das System seiner öffentlichen Auszeichnungen eingeordnet und dieselben nicht nur den Nachkommen jener ehemaligen Standesgenossenschaft belassen, sondern auch als Belohnung persönlicher Verdienste aufgenommen. Von einem Adelsstande kann also durchaus keine Rede sein;¹ vielmehr ist der Adel eine Titularauszeichnung, mit historischen Erinnerungen verknüpft, vom Staate wie andere Auszeichnungen anerkannt, verliehen und geschützt, mehr von gesellschaftlicher als von staatsrechtlicher Bedeutung. Systematisch also würde die Lehre vom Adel in die Lehre von der sogenannten Ehrenhoheit des Monarchen gehören.

Der niedere Adel ist den Grundsätzen von der Rechtsgleichheit der Bürger durchweg unterworfen. Die Vorrechte, die er genießt, sind nicht Standesvorrechte, sondern tragen den Charakter persönlicher Privilegien. Adelige haben das Recht, ihrem Namen das „von“

¹ Es wird nicht in den „Adelsstand erhoben“ (wie die Zeitungssprache zuweilen sagt), sondern der Adel wird verliehen. Rönne II S. 329 N. 1 und S. 324 N. 2.

oder die Bezeichnung „Freiherr“, „Graf“ zc. vorzusetzen, und das Recht der Wappenführung, welches übrigens auch Nichtadeligen¹ zusteht. Nur darf ein Nichtadeliger kein abeliges Wappen führen.² Im übrigen sind die Rechte sehr mannigfach gestaltet, da es in den verschiedenen deutschen Staaten vielfach Abstufungen des niederen Adels gibt. In Bayern z. B. werden ausdrücklich Fürsten, Grafen, Freiherren, Ritter und Adelige mit dem Prädikat „von“ geschieden, Unterscheidungen, welche Seydel mit den verschiedenen Graden eines Ordens vergleicht.³ In Württemberg, wo sich die Ueberreste der Reichsritterschaft des schwäbischen Kreises finden, genießen die als Besitzer „ritterschaftlicher“ Güter eingetragenen Adelige besondere Vorrechte.⁴ Abgesehen von diesem früher reichsunmittelbaren Erbadel, gibt es noch anderen niederen Erbadel, der dem hohen sehr nahe steht; dies sind die landsässigen Fürsten und Herzöge, die im preussischen Hofrangreglement vom 19. Januar 1878 unter derselben Nummer (10) mit den Mediatisirten unmittelbar hinter denselben aufgeführt sind. Der niedere Adel genießt nach einzelnen Rechten noch besondere Vergünstigungen, so der ritterbürtige rheinisch-westfälische Adel die Autonomie;⁵ in Baden besteht das Stammgutsrecht, d. h. die Möglichkeit der Unteilbarkeit; in Bayern das Recht, Familiensideikomisse zu errichten, und die Siegelmäßigkeit, d. h. Verträge und Vollmachten zc. gleichwie durch obrigkeitliche Protokollierung auszufertigen. Einzelne Adelsgeschlechter oder deren Verbände haben das Recht, in der ersten Kammer vertreten zu werden. Endlich gibt es bestimmte Hofämter und Orden, die nur Adelige zugänglich sind, z. B. der bayerische Georgs-, der preussische Johanniterorden.

Für den letzteren kommt auch der sonst unerhebliche Unterschied des älteren und neueren Adels in Betracht.⁶

¹ Ueber das Wappenrecht vgl. Litteratur bei Rönne II S. 325 N. 3. (Vgl. auch Hauptmann, Das Wappenrecht der Bürgerlichen. Görlik 1882.) Dabei ist zu bemerken, daß der Ausdruck „Bürgerliche“ irre leitet. „Adelige und Bürgerliche“ ist kein Gegensatz, vielmehr nur: Adelige und Nichtadelige.

² Hiergegen ist zivilrechtliche Klage

möglich (C. d. Rg. II, 145 V, 171).

³ Seydel, St. R. I, 592.

⁴ Sarwey, Württemb. St. R. I S. 328. Verzeichnis im Reg. Bl. für Württemberg 1870 S. 433.

⁵ Kab. D. vom Januar 1836 und Februar 1837.

⁶ Nachweis des alten Adels vgl. N. L. R. II, 9 § 23 ff.

Württemberg und Bayern kennen auch einen Personaladel, der mit gewissen Orden und Stellungen verbunden ist.

Im übrigen kann der Geschlechtsadel nur durch Geburt oder Verleihung erworben werden; durch Geburt kommt er allen zu, die von einem adeligen Vater abstammen.¹ Wer oder wessen Vorfahren in Preußen im Jahre 1740 sich im Besitze des Adels befunden oder wer 44 Jahre adeliger Vorrechte sich bedient hat, für den streitet die rechtliche Vermutung. Für Bayern ist Führung und Nachweis des Adels von der Eintragung in die (beim Ministerium des königlichen Hauses geführte) Adelsmatrikel abhängig.

Eine Suspension des Adels findet in Bayern (Verfassungsbeilage V § 21) bei Uebernahme niederer Lohndienste, Ausübung eines Handwerkes und offenen Gewerbes statt. Eine Verjährung durch Nichtgebrauch gibt es nicht. Verlust des Adels tritt für Frauen durch Verheirathung mit Nichtadeligen ein. Dagegen hat nach der herrschenden Ansicht strafgerichtliche Verurteilung den Adelsverlust nicht zur Folge.²

III. Der hohe Adel.

Durchaus verschieden vom niederen Adel ist der hohe Adel. Er muß auch heute als Stand betrachtet werden.³ Zum hohen

¹ A. L. N. II, 9 § 3 wird so ausgelegt, daß das uneheliche Kind einer Adelligen nicht das Adelsprädikat führt.

² Diese „gesetzgeberische Ungeheuerlichkeit“ (Seydel) kann sehr bestritten werden und bedürfte näherer Prüfung. Zweifellos wollte man den Verlust des Adels als Strafe in das Reichsstrafgesetzbuch nicht aufnehmen, weil man von der falschen Auffassung des Adels als Stand ausging. Es liegt jedoch offenbar in der Aberkennung des Adels für den Nichtadeligen so wenig eine Beleidigung, wie in der Aberkennung eines Ordens eine Beleidigung des Nichtbesitzers desselben zu erblicken ist: 1) also kann man zweifelhaft sein, ob nicht unter „Würden“ im § 34 des Reichsstrafgesetzbuches auch

der Adel zu verstehen sei; 2) aber dürfte zweifellos die Landesgesetzgebung durch das Reichsrecht keineswegs gebunden sein. Gerade so wie das Landesrecht den Adel bei Ergreifung eines Gewerbes suspendieren kann, kann der Landesherr kraft seiner Ehrenhoheit bestimmen, daß der Aufenthalt im Zuchthaus mit der Fortführung des Adels unvereinbar ist. Zutreffend H. Meyer, Lehrb. d. Strafrechts S. 352 N. 6, und besonders Seydel, Staatsrecht I S. 595 N. 3. Anderer Meinung Schulze, Meyer und alle übrigen Schriftsteller.

³ Die im Texte vertretene Ansicht sucht einen neuen mittleren Standpunkt einzunehmen und trägt vielleicht bei zur Klärung der sehr be-

Adel können wir rechnen: a) die Souveräne und deren Familienmitglieder; b) diejenigen, die seit dem Erlaß der deutschen Bundesakte die Souveränität verloren haben; c) die sogen. Mediatisirten. Die Sonderrechte der Souveräne und ihrer Familien stehen in so engem Zusammenhange mit den Grundsätzen über die Dynastie, daß sie mit diesen — im Fürstenrechte — darzustellen sind. Unter den ad b aufgeführten, deren Verhältnisse im übrigen einer einheitlichen Regelung ermangeln, ragt die fürstliche Familie Hohenzollern hervor, welcher nach Einverleibung ihrer Fürstentümer in die preussische Monarchie eine ihren verwandtschaftlichen und sonstigen Verhältnissen zum preussischen Königshause entsprechende bevorzugte Stellung gesichert ist.¹

IV. Die deutschen Standesherrn.

Die Mediatisirten oder Standesherrn² sind die mittelbar gewordenen Fürsten und Grafen, welche Reichsstandschaft besaßen und bei Auflösung des Reiches ihre Regierungsgewalt verloren haben. Schon die Rheinbundsakte hatte einige Bestimmungen über dieselben aufgenommen. Art. 14 der deutschen Bundesakte sicherte dann den Mediatisirten eine Reihe von Vorrechten zu, welche die Wiener Schlußakte unter die Garantie des Bundes stellte. Auf Grund dieser Bestimmungen der Bundesakte fand eine besondere Regelung der Rechtsverhältnisse der Standesherrn durch Landesgesetze, Verordnungen oder Verträge statt. Teilweise wurden auch in den Verfassungen Bestimmungen hierüber getroffen, teilweise dieselben auch wieder beseitigt. Sehr wichtig ist die Frage, welchen Charakter diese Rechtsverhältnisse tragen, da zuweilen behauptet wird, sie beruhen auf Verträgen. Man wird sich unbedingt dahin entscheiden müssen, daß

strittenen Frage, ob der Adel Stand, ob Auszeichnung. Der niedere und der hohe Adel sind streng zu trennen; ersterer ist Auszeichnung, letzterer ist Stand. Als solchen charakterisieren ihn vor allem die Merkmale der Ebenbürtigkeit und des besonderen Gerichtsstandes, die geeignet sind, ihn durchaus über die übrigen Stände zu erheben. (Seydel [Allg. Staatslehre

S. 73] faßt „Stand“ nur als „Verfassungsstand“.)

¹ Vertrag v. 7. Dez. 1849 (G.S. 1850 S. 289) und N. G. v. 14. Aug. 1852 (G.S. 1852 S. 771).

² Der Ausdruck „Standesherrn“ soll offiziell nicht gebraucht werden. Wesentlich verschieden die sog. Standesherrn in Schlesien. Vgl. Könnel S. 231, N. b. u. c.

die Rechtsstellung einer Klasse von Staatsbürgern nicht auf Verträgen, sondern nur auf Verfassung und Gesetz beruht. Die Gewährleistung des Bundes für jene Verträge ist mit der völligen Auflösung desselben gefallen; nicht jedoch alle Vorschriften aus Zeiten des Bundes: dieselben haben aber stets den Charakter des Landesrechtes (vgl. oben) gehabt. Es können daher diese Rechte — ohne jede Zustimmung der Berechtigten — im Wege der Landes- oder, sofern das Reich kompetent ist, der Reichsgesetzgebung aufgehoben werden. Für die Gesetzgebung gibt es keinen für alle Zeiten unabänderlichen Bestand von Rechtsverhältnissen gegenüber höheren Mächten oder unwiderstehlichen Zeitbedürfnissen.¹

Uebrigens hat man, insbesondere in Preußen, zum Teil förmliche Rezeffe mit den einzelnen Standesherrn abgeschlossen, deren Rechtsgültigkeit jedoch nicht anerkannt ist.²

Die Vorrechte der Mediatisirten sind im wesentlichen in den deutschen Staaten die gleichen:

a) Regierungsrechte als solche besitzen sie nicht mehr, während früher ihnen Gerichtsbarkeit und Polizeihochheit belassen war. Doch haben sie das Recht, eigene Beamte anzustellen, zu vereidigen und denselben bestimmte Titel und Uniformen zu verleihen, sowie vielfache Gerechtsame über Kirchen und Schulen (abgesehen vom Patronsrecht, z. B. besondere Konsistorien einzurichten);

b) stehen ihnen eine große Reihe allgemeiner und Ehrenvorzüge zu, wogegen sie auch zu einem besonderen Huldigungsbeide verpflichtet sind. Sie haben Anspruch auf das Prädikat Erlaucht oder Durchlaucht, auf Sitz und Stimme in den ersten Kammern, auf Kirchen- und Trauergeläute, können Ehrenwachen halten u. Reichs-

¹ Vgl. bes. Sarwey, St. R. I S. 315; Seydel I S. 610.

² Ueber die sehr bestrittene Frage in Preußen vgl. Köhne II S. 296 ff., S. 299 N. 2. Eine vorläufige Einigung ist erzielt durch das G. vom 15. März 1869 (dazu G. v. 27. Juni 1875, 25. Okt. 1878). Die früheren Verordnungen sind die vom 21. Juni 1815, 30. Mai 1820, G. v. 10. Juni 1854, B. v. 12. Nov.

1855. Sachsen: B. v. 30. Okt. 1878. Bayern: Ed. v. 26. Mai 1818. Die Deklaration, betreffend die württembergischen und badischen Häuser, bei Roze S. 81. Ueber die Rechtsstellung der gräflich Stolberg'schen Häuser, die eine Geldabfindung nicht beanspruchten, vgl. Wagener's Staatslexikon XXIII S. 502 und Litteratur bei Köhne II S. 291. Zacharia, Rechtsgutachten (1862).

rechtlich sind sie vom Militärdienst befreit. Sie genießen vor allem das Recht der Ebenbürtigkeit mit den regierenden Fürstenhäusern, haben für ihre Güter- und Familienverhältnisse Autonomie und besitzen das Recht der Austräge¹ (vgl. oben S. 33), welches jedoch nur in dem bisher landesgesetzlich gewährten Umfange und nur für die Häupter der standesherrlichen Familien bestehen bleibt. Auch in nicht streitigen Rechtsangelegenheiten sind sie bevorzugt. Außerdem sind sie von Personalsteuer befreit und erhalten in Bayern sogar Reichszölle aus der bayerischen Staatskasse rückvergütet;²

c) bestehen eine Reihe dinglicher Vorrechte, die, außer durch die Standesherrschaft, durch den Besitz der Standesherrschaft bedingt sind. Hierher gehören, außer besonderen Gerechtigkeiten, die in mehreren Staaten (so in Preußen) gewährte gänzliche Befreiung von den ordentlichen Grund- und Gebäudesteuern, sowie die Befreiung der Schlösser und Wohngebäude von der Einquartierungslast im Frieden. Außerdem besteht zum Teil auch Befreiung von Ortsgemeindeumlagen.

Weitere Vorrechte sind teils durch die Landesgesetzgebung aufgehoben, teils dadurch, daß dieselben Rechte (z. B. Aufenthaltsfreiheit) auch anderen Staatsbürgern gewährt wurden, gegenstandslos geworden.

Zusatz: Die vormals reichsständischen Häuser des hohen deutschen Adels sind Arenberg, Auersperg, Bentheim, Bentinck-Altenburg, Castell, Coloredo, Croÿ, Eibach, Esterházy, Fürstenberg, Fugger, Giech, v. Schütz gen. v. Görz, Harrach, Hohenlohe, Hohenburg, Kueffstein, Rhevenhüller-Metsch, Königsegg-Aulendorf, Leiningen, von und zu Leyen, Ligne, Lobkowitz, Löwenstein-Wertheim, Loos-Coorswarem (Rheina-Wolbeck), Metternich, Neipperg, Dettingen, Ortenburg, Pappenheim, Platen-Hallermund, Plattenberg-Mietingen, Pückler-Limpurg, Quadt-Wykradt zu Jägn, Reckberg zu Rothenlöwen, Rechtern-Limpurg, Orsini (v.) Rosenberg, Salm-Reifferscheid, Salm, Wild- und Rheingräf. Haus, Sayn-Wittgenstein, Schaesberg,

¹ E.O. z. G.B.G. § 7.

² Vertrag v. 8. Juli 1867 Art. 15. Seydel, bayer. St.R. I 627. — Erwähnt sei auch die ziemlich verwickelte Streitfrage, ob die Vorrechte der Eheschließung von Standesherren im Geschäftsfloze des Standesbeamten stattfinden muß.

(Bejahung folgt aus Zivilstands-gesetz § 72 und vielen Dienst-anweisungen; das Gegenteil jedoch aus kirchenrechtlichen Analogien.)

Schönborn, Schönbürg, Schwarzenberg, Solms, Stabion, Starhemberg, Stolberg, Thurn und Taxis, Trautmannsdorf, Törring-Gutenzell-Jettenbach, Waldbott-Vassenheim, Waldburg, Wallmoden-Gimborn, Wied, Windischgrätz, Wurmbrand.

§ 38.

C. Vereinigungen der Staatsangehörigen.¹

1. Allgemeines.

Das Staatsrecht hat es nicht nur mit dem Verhältnis der Staatsgewalt zum Einzelnen zu thun. Die einzelnen Bürger vereinigen sich auf allen Gebieten des Lebens zur Erreichung bestimmter Zwecke. Diese Vereinigungen greifen in den gesamten Gang der Verwaltung ein. Mit der Behauptung, daß alles Große nur aus der Kräfte schön vereintem Streben sich erhebe, hat man die Vereinsfreiheit als ein natürliches Freiheitsrecht erklärt, während andererseits die aus einem Mißbrauch der Bethätigung dieser Freiheit erwachsende Gefährlichkeit für Staat und Gesellschaft einleuchtet. Zunächst ist das Vereinswesen ein privates, aber es wird öffentliches, insofern ein Verein eine Einwirkung auf das öffentliche Leben bezweckt, besondere Rechte beansprucht oder direkt in den Gang der Staatsverwaltung eingreift.

Die Stellung der verschiedenen Zeitalter zum Vereinswesen ist aus der Staatsauffassung eines jeden derselben gerechtfertigt. Der unfertige Staat des Mittelalters überläßt die Verbindungen sich selbst, und ein überreiches Genossenschaftsleben, mit Zünften und Ritterbünden u. s. w. übernimmt vielfach staatliche Aufgaben. Die Periode des Absolutismus betrachtet sämtliche Vereine, welche der Staat nicht selbst zu Polizeianstalten erhebt, als natürliche Gegner, so daß das preussische Edikt vom 20. Oktober 1798, welches bis 1848 galt, im wesentlichen die Vereine verbot. Unter dem Einfluß des Bundesbeschlusses vom 5. Juli 1832 wurde jeder politischen Versammlung auf das strengste entgegengetreten. Seit dem Jahre 1848

¹ L. v. Stein, Verwaltungslehre I S. 3. Sohn in Schmoller's Jahrbuch VI S. 803. Welcker im Staatslexikon (s. v. Association); St.W.V. X S. 755; Lisso, Vereinsecke (1881). Vgl. Hbbbl. II S. 280. R.L. III S. 1017, woselbst weitere Literatur.

wurde dagegen die Vereinsfreiheit in weitem Maße zugelassen und die Grenzen ihrer Ausübung, da die §§ 161, 162 der Reichsverfassung von 1849 illusorisch wurden, durch Landesgesetze (in Preußen durch Verordnung vom 11. März 1850) geregelt. Dieselben sind noch in Gültigkeit, und hat das Reich, zu dessen Kompetenz das Vereinswesen gehört, bis jetzt nur durch das Wahlgesetz vom 31. Mai 1869 und das Sozialistengesetz vom 21. Oktober 1878 in einigen Beziehungen eingegriffen.

Die Verbindungen der Staatsangehörigen treten in mannigfachen Formen auf. Vorübergehende Zusammenkünfte mehrerer Personen zu gemeinsamen Erörterungen nennen wir Versammlungen, welche als Vereinsversammlungen oder als öffentliche erscheinen. Dauernde freiwillige Verbindungen zu einem bestimmten Zwecke sind Vereine. Sie kommen in allen Gebieten des Lebens vor, als technische und wissenschaftliche, gesellige und religiöse, Bildungs- und Hilfsvereine u., und gelangen zu besonderer Bedeutung, wenn sie politische Angelegenheiten zum Gegenstande haben (politische Vereine). Neben den Vereinen bilden sich in der Gegenwart zu besonderer Bedeutung aus: Genossenschaften und Verbände, welche teils unmittelbar staatliche Aufgaben erfüllen. Zu privaten Korporationen werden Vereinigungen, wenn sie den Charakter von Vermögenssubjekten besitzen — schließlich erscheinen darüber die Korporationen des öffentlichen Rechtes, Gemeinden, Selbstverwaltungskörper, von welchen, da sie direkt Organe im Staate sind, weiter unten gehandelt wird (vgl. § 52).

II. Vereine.

Soweit das Recht der Vereine die gegenseitigen Pflichten und Rechte ihrer Glieder regelt oder Vorschriften über die vermögensrechtlichen Interessen enthält, ist es Privatrecht. Ueber dies hinaus gehen bereits Bestimmungen, wie sie z. B. die sogen. Aktiennovelle enthält. Öffentliches Recht sind die Sätze, welche sich auf die Stellung des Vereins im Staate, seine Anmeldung, Statutengenehmigung u. s. w. beziehen. Für eine große Reihe von Vereinen gilt die volle Freiheit: die früheren zahlreichen Einschränkungen sind gefallen (vgl. z. B. Gewerbeordnung § 152). Es folgt aber daraus nicht, daß der Staat unbedingt alle Vereine gestatten müsse: in

aufgeregten Zeiten kann eintretenden Falls eine Einschränkung dieser Freiheit stattfinden; von vornherein aber sind Vereine unzulässig, welche, sei es wegen ihrer Organisation, sei es wegen ihres Zweckes, gefährlich sind (Reichsstrafgesetzbuch §§ 128, 129), sowie z. B. solche, die sozialistischen Bestrebungen dienen.

Eine besondere Stellung nehmen die Vereine, „welche eine Einwirkung auf öffentliche Gegenstände bezwecken“, und die politischen Vereine ein. Die Vorstände derselben sind meistens verpflichtet, Statuten und Mitgliederverzeichnisse der Behörde binnen einer bestimmten Frist vorzulegen. Frauen, Lehrlinge und Schüler sind von ihnen ausgeschlossen. Vor allem dürfen sich solche Vereine nicht mit anderen gleicher Art zu gemeinsamen Zwecken, insbesondere nicht durch gegenseitige Organisation verbinden („Affiliation“ — Prinzip der Lokalisierung). Im übrigen bilden für sie ebenfalls die genannten strafgesetzhlichen Bestimmungen die Schranke.¹

III. Versammlungen.

Im Gegensatz zu den dauernden Vereinen sind die Versammlungen eine vorübergehende Erscheinung. Trotzdem werden sie ziemlich streng behandelt aus dem Grunde, weil ihre Gefährlichkeit darin liegt, daß in ihnen ein Massengeist leicht erst erzeugt und oft irre geleitet wird. Die Regel bildet die allgemeine Freiheit der Versammlungen, jedoch mit folgenden Beschränkungen für solche, in denen öffentliche Angelegenheiten erörtert werden:² a) daß der Unternehmer der Polizeibehörde (in Preußen 24 Stunden zuvor) genaue Anzeige macht; b) daß eine Ueberwachung und Auflösung durch einen Vertreter der Polizeibehörde stattfinden kann. Von einer förmlichen Genehmigung sind dagegen meistens Versammlungen unter freiem Himmel abhängig; denselben stehen öffentliche Aufzüge gleich.³ Bewaffnete Versammlungen sind überhaupt nicht zugelassen.

¹ Ueber Freimaurer vgl. preuß. Edikt v. 20. Okt. 1798, § 3 (G. S. 1816 S. 7).

² Für den Begriff „öffentliche Angelegenheiten“ vgl. die Praxis (R. d. Obertribunals VIII S. 290, XVIII S. 318, XX S. 92).

³ Zeichenbegänge, Prozessionen etc. „in hergebrachter Art“ sind zugelassen. Sehr reiche Kasuistik über diese Bestimmung im § 10 des preuß. Gesetzes. Vgl. R. d. O. I S. 287, III S. 5, 44, 513, XI S. 221, XIV S. 239, 494, XVI

Die Militärpersonen sind reichsgesetzlich (Militärgeſetz § 44) von politiſchen Vereinen und Verſammlungen ausgeſchloſſen. Wahlvereine und Verſammlungen unterliegen den erwähnten Beſchränkungen nicht, wogegen durch das Sozialistengeſetz noch einige weitergehende auferlegt ſind.

IV. Korporationen.

Wie es bevorrechtete Einzelbürger gibt, ſo gibt es, allerdings in anderem Sinne, bevorrechtete Vereine. Solche Vorrechte können nur durch ſtaatliche Genehmigung verliehen werden. An ſich iſt jeder Verein Privatverein; zu rechtlich anerkannter und geſchützter, mit voller Handlungsfähigkeit ausſtatteter Geſamtheit (Korporation) wird der Verein erſt durch die Erklärung des Staates. Die Erlangung der Korporationsrechte erfolgt zuweilen nach feſten Beſtimmungen (z. B. nach dem Reichsgesetz vom 4. Juli 1868, betreffend die Genoſſenſchaften) oder je nachdem die Lebensfähigkeit und Gemeinnützigkeit des Vereins dargethan iſt. Die Ausführung dieſer Lehren pflegt in den Einleitungen zum Privatrecht gegeben zu werden.

V. Korporationen des öffentlichen Rechts.

Es gibt Vereinigungen, welche öffentliche Interellen befriedigen und in dieſer ihrer Handlungſphäre vom Staate ausdrücklich als ſolche anerkannt ſind. Sie ſpielen heute eine bedeutende Rolle in dem ſtaatlichen Geſamtorganismus und ſind — ſoweit ſie nicht im Verwaltungsrecht näher behandelt werden (Handbibliothek II S. 112) — unten Buch II Kapitel 3 zu betrachten (§ 52).

§ 39.

Die Religionsgeſellſchaften.¹

I. Staat und Kirche.

Die gewaltigſte Gemeinſchaft außer der ſtaatlichen iſt die religiöſe. Jeder Einzelne ſteht in Kirche und Staat. Dieſe Körper-

S. 234, XVIII S. 468, 553, 696,
XIX S. 298, XX S. 106.

¹ Es kann in dieſem Lehrbuche

des Staatsrechts nur der Vollständigkeit halber in größter Kürze die Lehre vom Rechtsverhältnis des Staa-

schaften, so grundverschieden in ihrer Entstehung, ihrem Zweck, ihrer Gewalt, ihrem Umfang, ihrer Dauer, sie müssen in geordnete Beziehungen treten. Der Staat bedarf der Kirche, welche seine Einrichtungen heiligt; die Kirche kann den Staat, der der feste Boden ihrer Wirksamkeit ist, nicht entbehren. Die Weltgeschichte zeigt einen ewigen Kampf der Anschauungen, und es scheint in der That unmöglich, diese *actio finium regundorum* zwischen der geistlichen und weltlichen Gewalt dauernd zu endigen. Vier Systeme und Theorien sind es, auf welche im wesentlichen die Streitigkeiten zurückzuführen sind. Entweder will die Kirche durchaus herrschen, wie im Mittelalter, oder der Staat (Cäsaropapismus, gemäßigter Josephinismus), oder es soll volle Unabhängigkeit beider Gemeinschaften bestehen (Cavour's „*libera chiesa in libero stato*“) oder ein geordnetes Zusammenwirken erstrebt werden. Letzteres ist der Zielpunkt des gegenwärtigen Geschlechts: Zusammenwirken, aber nicht Einheit; Sonderung, aber nicht Trennung.

Die Religionsgesellschaften sind wie alle Vereinigungen der Herrschaft des Staates unterworfen. Den Inbegriff der dem Staate über die Kirchen zustehenden Hoheitsrechte bezeichnet man als Kirchenhoheit (*jus circa sacra*) im Unterschiede vom Kirchenregiment (*jus in sacra*), dem Inbegriff der der Kirche über ihre Mitglieder zustehenden Rechte. Jene Kirchenhoheit ist nichts weiter als die Staatshoheit in ihrer Richtung auf die Kirche. Naturgemäß äußert sich dieselbe verschieden je nach Beschaffenheit und Ansprüchen der einzelnen Kirchen: die katholische Kirche muß vielfach wie eine auswärtige Macht behandelt werden, während der evangelischen gegenüber die Kirchenhoheit mit dem Kirchenregiment in einer Person zusammenfällt. Die evangelische Kirche hat sich in enger Anlehnung an den Staat entwickelt, was oft zu einer Unterdrückung des kirchlichen Rechtes unter staatliche Anschauungen geführt hat.

Die Kirchenhoheit zeigt sich im Reformationsrecht (*jus reformati*), im Obergewichtsrecht (*jus supremacie inspectionis*) und im

tes zur Kirche berührt und eine Anzahl Hauptgrundsätze angedeutet werden. Vgl. Literatur wie genauere Darstellung in *Hdbbl.* III § 14.

Schutzrecht (*jus advocatiae*); sie steht auch nach Gründung des Reiches den Einzelstaaten zu.¹

II. Religionsgesellschaft und anerkannte Kirche.

Das Mittelalter kannte nur eine Kirche. Erst nach der Glaubensspaltung wurde den Landesherren (im Augsburger Religionsfrieden 1555) das Reformationrecht zuerkannt. Es ist das Recht über die Zulassung einer Religionsgesellschaft im Staatsgebiete zu entscheiden und deren Stellung zu normieren (*cujus regio ejus religio*). Dieses Recht, im westfälischen Frieden beschränkt und in den Verfassungen von 1848 meist beseitigt, erscheint heute in wesentlich anderer Form. Eine völlige Ausschließung einer Religionsgesellschaft ist nach Reichsverfassung Art. 3 nur im Wege der Reichsgesetzgebung möglich. Im übrigen sind die Landesgesetze außerordentlich verschieden: einige (Bayern, Elsaß) verlangen unbedingt staatliche Genehmigung, andere (Baden) gewähren Freiheit (*exercitium religionis privatum und publicum*). Bei den letzteren zeigt sich das *jus reformandi* in der Erteilung von Korporationsrechten und besonderen Privilegien.

Wir unterscheiden danach: 1. einfache Religionsgesellschaften, welche nicht Privatrechtssubjekte sind, in vermögensrechtlicher Beziehung dem Gesellschaftsrecht, in staatsrechtlicher Hinsicht dem Vereinsrecht unterliegen; 2. Religionsgesellschaften mit Korporationsrechten, welche privatrechtliche Persönlichkeit sind und strafrechtlichen Schutz genießen;² 3. die *ecclesia recepta*, bei uns die beiden christlichen Kirchen, welche als Korporationen des öffentlichen Rechtes einen besonderen Schutz für sich und ihre Beamten, sowie eine Dotation vom Staate erhalten.

¹ Das Reich hat die Regelung des Militär- und Marinekirchenwesens, das Recht, Gesandtschaftsprediger anzustellen, den strafrechtlichen Schutz, die Gesetzgebung über Ehefachen, die Aufsicht über das Vereinswesen — darunter ist die Kirche als solche nicht zu fassen —, die völkerrechtliche Vertretung in Kirchenfachen. Vgl. Thudichum, Deutsches Kirchenrecht I

S. 149. Auch hat es die Kirchenhoheit in Elsaß-Lothringen (vgl. Marquardsen II¹ S. 293) und in den Kolonien.

² Ueber Religionsgesellschaften „mit Korporationsrechten“ vgl. die Entscheidungen des R.G. zu § 166 des R.Str.G.B. Aufführung dieser Religionsgesellschaften bei Thudichum a. a. O. S. 180—191.

III. Das Oberaufsichtsrecht.

Das Oberaufsichtsrecht ist ein unveräußerlicher Bestandteil der Kirchenhoheit. Von unserem Staatsrecht anerkannt, ist dieses *jus cavendi* von der römischen Kirche stets verneint worden. Aber wie der Staat für die Entfaltung aller Lebensaufgaben die Grenzen steckt, so kann er auch auf diesen Beruf gegenüber der Kirche nicht verzichten. Nach deutschem Staatskirchenrecht äußert sich dies *jus inspectionis* im allgemeinen in dem Rechte, Normativbestimmungen zu erlassen, nach welchen sich die kirchliche Gesetzgebungsgewalt zu richten hat, im besonderen aber in folgenden Punkten, welche im Kirchenrecht genauer darzulegen sind:

1. in dem (meist beseitigten) Recht der Kenntnissnahme von kirchlichen Erlassen und der Genehmigung ihrer Veröffentlichung (das *Placet*);
2. in der Mitwirkung bei Errichtung, Veränderung und Besetzung von Kirchenämtern;
3. in der Beaufsichtigung des Kultus, soweit er in das öffentliche Leben eingreift (Prozessionen, Kanzelparagraph), sowie in der Aufsicht über das kirchliche Genossenschaftswesen (Orden);
4. in der Ueberwachung der kirchlichen Anstalten zur Ausbildung der Kleriker und der Beschränkung der kirchlichen Disziplinar- und Strafgewalt;
5. in der Aufsicht über die Vermögensverwaltung der Kirche (*Abmortisationsgesetze*);
6. in der Gewährung des *recursus ab abusu* (*appel comme d'abus*).

IV. Das Schutzrecht.

Der staatliche Schutz, welcher sich teilweise schon in dem eben (unter Nr. 6) angeführten Rechtsmittel offenbart und welcher im Mittelalter als *advocatia ecclesiae* vom deutschen Kaiser, jedoch nach kirchenrechtlichen Grundsätzen, gewährt wurde, zeigt sich heute in folgenden Richtungen. Der Staat schützt jede Kirche in ihrem anerkannten verfassungsmäßigen Bestande. Er schützt das Vermögen der Kirche, wirkt mit zur Vertreibung der Abgaben im Wege des Verwaltungszwangsverfahrens und gewährt Dotationen. Auch im eigenen Interesse sorgt er für die Heilighaltung der Sonn- und

Feiertage. Den Dienern der Religion gewährt er Unterstützung und schützt sie in ihrer Amtswürde (Reichsstrafgesetzbuch § 196). Insbesondere aber bedroht er durch seine strafgesetzlichen Bestimmungen jede Beschimpfung von Religionsgesellschaften oder Herabwürdigung anerkannter kirchlicher Einrichtungen und Gebräuche (Reichsstrafgesetzbuch § 166 ff.).

Viertes Kapitel.

Der Schutz des öffentlichen Rechts.

§ 40.

Verfassungsgarantien und Verwaltungsrechtspflegung.¹

Wir haben im vorigen Kapitel kennen gelernt, wie die germanische Staatsauffassung und die fortschreitende Gesetzgebung einen immer bestimmteren Rechtskreis um Einzelne und Familie, Gemeinschaft und Genossenschaft gezogen. Die Ausübung der Staatsgewalt ist durch Gesetze geregelt. Das Gesetz als abstrakte Norm bedarf aber auf allen Rechtsgebieten des Schutzes. Der Schutz eines Rechtes besteht nach der richtigen romanistischen Ansicht in der Erzwingung der Pflicht, die dem Rechte entspricht, erscheint aber zunächst als ein Recht, die Aufhebung der Verletzung zu verlangen. Dazu bedarf es aber einer unparteiischen Macht, die das Gesetz anwendet. Diese Macht findet sich für das gesamte Gebiet des Privatrechts in den unabhängigen Gerichten. Auf dem Gebiete des Völkerrechtes ist eine solche Macht so gut wie gar nicht vorhanden, es sei denn, daß ein internationales Schiedsgericht bestellt werde. Wie steht es nun mit dem öffentlichen Rechte? Hier können doch ebenfalls Konflikte zwischen Einzelrecht und Staatsrecht vorkommen. Werden Verletzungen staatlicher Rechte begangen, so liegt die Sache einfach, da in solchem Falle die ordentlichen Gerichte gegen den Unterthanen nach den betreffenden strafgesetzlichen Bestimmungen zu verfahren, dabei aber zugleich die Verfassungsmäßigkeit der staatlichen Maßnahmen zu

¹ H. Schulze II S. 836 ff.

prüfen haben (vgl. § 34). Aber wie nun im umgekehrten Falle, wenn rechtswidrige Verletzungen von der Staatsgewalt selbst oder deren Organen ausgehen? Schon bei privatrechtlichen Streitigkeiten werden häufig beide Parteien sich im vollsten Rechte glauben, wie viel schwieriger nun, wenn sich Staat und Einzelner gegenüberstehen!

Dieser Gedankengang führte naturgemäß dazu, allen Scharfsinn aufzubieten, um auch in diesen Fällen für Rechtsschutz zu sorgen, und die gewaltige Bewegung für den sogen. Rechtsstaat ist zum großen Teil auf diese Forderung zurückzuführen. Zu bemerken ist jedoch, daß man den Rechtsschutz hier zunächst in anderer Weise suchte als auf privatrechtlichem Gebiete. Während derselbe auf letzterem besonders in Form der Klage gewährt wird, mußte man auf staatsrechtlichem Gebiete, im Hinblick auf die etwaige Nutzlosigkeit nachträglicher Klage, vor allem daran denken, die Aufrechterhaltung der Verfassung und der durch sie verbürgten Rechte durch vorbeugende Maßregeln zu sichern. Man hat in der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts sich außerordentlich viel mit diesen Fragen beschäftigt und zahlreiche Mittel empfohlen, „Throne gegen Empörung und die Bürger in ihren Rechten zu sichern“. Diese Schutzmittel bezeichnet man als Verfassungsgarantien.¹ Im engeren Sinne sind dies alles rechtliche Einrichtungen, welche unmittelbar und speziell die Verfassung gegen willkürliche Verletzungen oder Wiederaufhebung sicher zu stellen bestimmt sind.² Es ist dies aber nur die eine Seite des Rechtsschutzes auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes. Neben dem Rechtsschutz der Verfassung als solcher steht zweitens der Rechtsschutz der einzelnen Bürger gegen Verletzungen seitens der Behörden, den man jetzt gewöhnlich als Rechtsschutz auf dem Gebiete des Verwaltungsrechtes bezeichnet.

Danach kommen jetzt folgende Arten des Rechtsschutzes im Gebiete des öffentlichen Rechtes in Betracht:

¹ V. Hoffmann, Die Garantien (2. Aufl.) 1831. Weitere Literatur bei Rönne II S. 339, 440.

² Es ist klar, daß die sicherste Garantie der Verfassung in ihrer inneren Tüchtigkeit liegt und daß der Staats-

mann oft in die Lage kommen kann, das geltende Recht zu verletzen. Die Verletzung staatsrechtlicher Bestimmungen (oder der Verfassung überhaupt) pflegt zuweilen als „Staatsstreich“ bezeichnet zu werden.

I. Das Deutsche Reich, welches gegründet ist „zum Schutze des in seinem Gebiete geltenden Rechtes“, kann auch als Hort der öffentlichen Rechtsordnung gelten. Die Reichsverfassung enthält zwei hierauf bezügliche Bestimmungen. Nach Art. 19 (dem Art. 29 der Wiener Schlußakte entnommen) hat der Bundesrat festzustellen, ob ein Bundesglied seine verfassungsmäßigen Bundespflichten verabsäumt. Nach § 76 Absatz 2 sind Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, die eine Behörde zur Entscheidung derselben nicht kennen, auf Anrufen eines Teiles vom Bundesrat auszugleichen oder im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen. Zunächst also hat das Reich nur auf Anrufen eines Teiles thätig zu werden. Es kann jedoch auch aus eigenem Entschlusse eingreifen, wenn z. B. Art. 19 in Betracht kommt oder wenn etwa der Thron selbst unter mehreren Prätendenten streitig ist¹ (vgl. § 70 V).

II. Der erwähnte Artikel der Reichsverfassung bezeichnet sich selbst als eine Aushilfe für den Fall, daß nach Landesrecht Bestimmungen über die Schlichtung von Verfassungsstreitigkeiten fehlen. Nur wenige deutsche Staaten kennen aber derartige Bestimmungen, insbesondere Oldenburg, Braunschweig,² und lassen die Entscheidung durch einen Staatsgerichtshof³ oder durch ein besonders zu bildendes Schiedsgericht ergehen.

III. Erkennt man eine Garantie in der Verfassungsurkunde selbst. Ueber die Bedeutung dieser Urkunde (eines „Blattes Papier“) ist bereits oben gehandelt worden.

IV. Obwohl die Verfassung des Landes an sich verbindlich ist, so hat man doch schon zu alten Zeiten eine Gewähr in der feierlichen eiblichen Befräftigung gesehen. Im Altertum stand die Verfassung selbst unter dem Schutze der Götter („leges sacratae“), und in Deutschland wurden schon vor Jahrhunderten von den Fürsten Privilegien feierlich und förmlich beschworen.⁴ Es wird dadurch mehr

¹ Laband I S. 270. Ueber die Unzulänglichkeit dieses Schutzes vgl. Köhne I S. 98 R. 1.

² Braunschweig R. L. D. § 231, Oldenburg § 209, Sachsen § 153. Vgl. Marquardsen III, 2, 1 S. 14, 17, 80, 126.

³ Ueber die Notwendigkeit eines solchen vgl. Köhne a. a. O.

⁴ Friedrich Wilhelm's IV. Thronrede vom 11. April 1847. Vgl. oben § 25 II.

⁵ Schmittenner, Allgemeines Staatsrecht (1845) S. 421.

eine sittliche als eine rechtliche Verpflichtung begründet. (Vgl. über die Bedeutung dieses Verfassungsartikels § 43 I.)

V. Werden als Verfassungsgarantien die durch die Gesetzgebung gezogenen Schranken für Erlass von Notgesetzen (§ 26, IV) und die Bedingungen, unter welchen eine Erklärung des Belagerungszustandes stattfinden kann, betrachtet.¹

VI. Als besondere Gewähr der Verfassung gilt die Ministerverantwortlichkeit.² Diese erscheint als notwendige Ergänzung der Unverantwortlichkeit des Monarchen. Sie ist als Grundsatz in die deutschen Verfassungen aufgenommen, wenn auch die Einzelheiten vielfach nicht bestimmt und daher die Verfassungsnormen unanwendbar sind. Ja auch das Reich hat diesen Grundsatz angenommen, indem der Art. 17 Reichsverfassung ausdrücklich von „Verantwortlichkeit“ des einzigen leitenden Ministers spricht.

Die Ministerverantwortlichkeit wird in verschiedener Bedeutung gefaßt, als moralische vor der öffentlichen Meinung, als politische oder parlamentarische vor der Volksvertretung. Durchaus anders ist die rechtliche Verantwortlichkeit, welche eine Anklage des Ministers durch die Volksvertretung statthaft macht. Durch die zur Gültigkeit der monarchischen Regierungsakte vorgeschriebene Gegenzeichnung des Ministers übernimmt derselbe die Gewähr für die Verfassungsmäßigkeit jener Akte. Die rechtliche Verantwortlichkeit der Minister ist aber eine andere als die bloß zivilrechtliche oder strafrechtliche. Entgegen dem Verhältnis der einfachen Beamten, die bei Verfassungsverletzungen höchstens disziplinäre Ahndung zu gewärtigen haben, erfordert die höhere Stellung des Ministers in diesen Fällen eine schärfere Beurteilung. Den reinen Disziplinarcharakter hat besonders das nordamerikanische Recht zum Ausdruck gebracht, während das englische impeachment als Kriminalklage gelten, das Oberhaus daraufhin zu gewöhnlichen Kriminalstrafen verurteilen kann. Unter An-

¹ Vgl. Stengel in dieser Hdbbbl. II S. 284.

² Constant, Responsabilité des ministres (1814); Mohl, Verantwortlichkeit (1837); Samuely, Prinzip der Ministerverantwortlichkeit (1869); St.M.B. X S. 746; Kl.

St.M.B. III S. 812; Bluntschli, Kommissionsbericht an die erste bayerische Kammer vom 19. Okt. 1867. Thudicum in Annalen 1885 S. 637—689. Ueber den preussischen Entwurf vgl. Rönne II S. 358.

Lehnung an die erstere Auffassung haben die deutschen Verfassungen in ziemlich unklarer Weise die Ministeranklage aufgenommen. Dieselbe ist weder als disziplinare noch als strafrechtliche, sondern als eine außerordentliche Maßregel zu betrachten. Sie bildet den Schlußstein des Verfassungsstaates und die Vollenbung des öffentlichen Rechtes. Trotzdem ist die Abneigung dagegen in Deutschland eine sehr verbreitete, und übertriebener Ueberschätzung ist große Unterschätzung gefolgt; man geht vielfach von der Ansicht aus, daß es unthunlich sei, die Stellung der leitenden Staatsmänner an derartige juristische Normen zu fesseln.¹

Die deutsche Gesetzgebung nähert sich hinsichtlich Bestimmung der Fälle der Ministeranklage dem englischen, hinsichtlich des Urteilsinhaltes dem amerikanischen Rechte. Als Gegenstand der Ministeranklage gelten im allgemeinen Verfassungsverletzungen oder Verletzungen der Gesetze. Nur das sehr bekannt gewordene badische Gesetz vom 20. Februar 1868 läßt sie auch bei schweren Gefährdungen der Sicherheit und Wohlfahrt zu und erkennt somit die Möglichkeit eines Urteils über das politische Verhalten des Ministers an.

Im einzelnen können angeklagt werden die Minister (auch ohne Portefeuille) oder auch andere höchste Beamte. Ankläger ist der Landtag oder eine Kammer oder nur die zweite Kammer, Richter die erste Kammer oder ein besonderer Gerichtshof (Staatsgerichtshof). In Baden übt das Richteramt die erste Kammer in Verbindung mit dem Präsidenten des obersten Gerichtes und acht aus den Kollegialgerichten ausgelosten Richtern. Das Verfahren ist öffentlich-mündlich. Rechtsmittel sind nur selten zugelassen; das Urteil geht auf Amtsverlust oder Unfähigkeit zu Aemterbekleidung, eine Begnadigung kann

¹ Ueber die Erfordernisse eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes hat sich prinzipiell Bluntschli in dem genannten Berichte gut ausgesprochen: „Es muß dem Mißbrauch der Gewalt eine starke Schranke ziehen und zugleich den vollen Gebrauch der Autorität im Interesse des Staates schützen. Das Verfassungsrecht soll in dem-

selben eine wirksame Garantie finden und die Volksfreiheit eine kräftige Stütze. Aber es darf die Würde der Staatsämter nicht der Parteileidenschaft zum Opfer bringen und nicht die leitenden Staatsmänner daran hindern, alles das zu thun, was die Staatswohlfahrt gebieterisch verlangt.“

gar nicht oder (wie in Baden § 67^a Absatz 5) nur auf Antrag oder mit Zustimmung der Stände stattfinden.

VII. Diese Ministerverantwortlichkeit, sehen wir, ist eine außerordentliche Maßregel. Es ist selbstverständlich, daß die zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit für den Minister ebenso wie für jeden anderen Beamten besteht. Auch in dieser allgemeinen Beamtenverantwortlichkeit, von welcher im Kapitel 2 des II. Buches (§ 48) gehandelt wird, ist eine Gewähr der Verfassung zu erblicken.

VIII. Ein Teil der Unklarheiten in bezug auf die Ministerverantwortlichkeit schrieb sich daher, daß man in ihr nicht bloß ein Mittel zur Aufrechterhaltung des Verfassungszustandes, sondern auch ein solches zum Schutze der „anerkannt verfassungsmäßigen Rechte“ (Baden § 67^a) sehen wollte. Ein solches Mittel ist jedoch neuerdings in der Verwaltungsrechtsprechung gefunden. Während also die ad 2—6 dargestellten Einrichtungen Gewähr der Verfassung als Ganzes sind, erscheint in der Verantwortlichkeit der Staatsbeamten und in den Kontrollen der Verwaltung der Rechtsschutz der einzelnen Bürger und ihrer anerkannten Rechte, kurz die Gewähr verfassungsmäßiger Verwaltung.¹

Diese Gewähr für die Verfassungsmäßigkeit wird geboten durch die politische Kontrolle der Volksvertretung, durch die lediglich die staatswirtschaftliche Seite betreffende Kontrolle der Oberrechnungsbehörden, sodann aber durch die aus der Oberaufsicht der Behörden sich ergebende Verwaltungskontrolle selbst. Diese Oberaufsicht aber kann von Amts wegen oder infolge einer Beschwerde geltend gemacht werden. Ueber das Recht der Beschwerde vgl. oben § 36. Dazu tritt nun aber die gerichtliche Kontrolle, und zwar die unmittelbare; denn ein mittelbarer Rechtsschutz wird auch durch die Zivil- und Strafgerichte gewährt, welche bei Beurteilung eines ihnen vorliegenden Falles die rechtliche Gültigkeit einer Maßnahme zu prüfen haben. Die unmittelbare Rechtskontrolle ist in der neuen Einrichtung der Verwaltungsgerichte gegeben. In den meisten deutschen Staaten sind unabhängige, zum Teil mit den Vertretungen der Selbstver-

¹ Gneist, Rechtsstaat (2. Aufl.) | II S. 840 und Stengel *lbbbl.* II 1879. Literatur vgl. bei H. Schulze | S. 209 N. 1.

waltungskörper in Verbindung gebrachte Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes ins Leben gerufen, welche entscheiden sollen, wenn ein Staatsangehöriger sich in seinen Rechten verletzt, die Schranken der Staatsgewalt überschritten glaubt. Auf diese Weise wird das gesetzmäßige Handeln der Staatsorgane einer dauernden Kontrolle unterworfen, gesetzwidriges Eingreifen erschwert, die Achtung vor dem Einzelrecht und damit die Beobachtung der Verfassung gesichert.

Das Nähere gibt ausführlich das Verwaltungsrecht; vgl. das Lehrbuch desselben in dieser Handbibliothek S. 209—252.

Zweites Buch.

Die Organisation des Staates.

1. Abschnitt.

Die Organe in den Einzelstaaten.

Erstes Kapitel.

Der Monarch.¹

§ 41.

Die Rechtsstellung des Monarchen.

I. Allgemeines.

Im reichgegliederten Verfassungsbau der konstitutionellen Monarchien erscheinen als Organe: 1. der Monarch, der Träger der Staatsgewalt; 2. die Beamten zur Ausübung staatlicher Rechte in beschränktem Kreise; 3. die Gemeinden und die Kommunalverbände; 4. der Landtag, als beschränkendes Element.

Schon die geschichtliche Entwicklung (§ 12) ergab, wie der Begriff der monarchischen Gewalt aus einem Konglomerat einzelner

¹ Dahlmann, Politik (2. Aufl.) | S. 748; Kl. St.M.B. II S. 611; S. 85; St.M.B. VI S. 704, IX | Rönne I S. 150.

Herrschaftsrechte sich zu dem öffentlich-rechtlichen, modernen Begriffe des Königtums herausbildete. In seinem Wesen ist dieser Begriff durch die tiefgreifenden Umgestaltungen des 19. Jahrhunderts nicht verändert worden. Auch nach heutiger Auffassung besteht das Wesen der deutschen Monarchie darin, daß eine physische Person aus eigenem Rechte Träger der Staatsgewalt ist. Der Monarch ist Träger der Staatsgewalt, nicht bloß Chef der Exekutive, nicht Diener des Staates. Der Ausspruch Friedrich's des Großen „Ich bin der erste Diener meines Staates“ ist politisch und ethisch erhaben; juristisch ist der Fürst nicht der höchste Beamte. Aber jener Ausspruch deutet an, was seit einem Jahrhundert die deutschen Fürsten durch die That bewiesen haben, daß das monarchische Recht nicht wie in früheren Zeiten ein Eigentumsrecht am Staate sei, sondern daß es zugleich den höchsten Beruf, die höchste Pflicht in sich enthalte. Der Monarch steht freilich nicht außer dem Staate, wie die römischen Imperatoren, die sich als Götter verehren ließen; aber er ist auch nicht ein Glied im Staate, welches anderen Organen gleichgestellt werden kann; vielmehr ist er ein höheres Organ, dessen rechtliche Stellung am allertreffendsten mit dem Worte „Staatsoberhaupt“ angedeutet wird.

Ist die Staatsgewalt in der Person des Staatsoberhauptes vereinigt, so fordert nun das konstitutionelle Prinzip, daß die Ausübung derselben an bestimmte Formen und an die Mitwirkung selbständiger Organe gebunden sei. Die absolute Gewalt war schrankenlos — *princeps legibus solutus* ¹ —, die monarchische Gewalt der Gegenwart ist „verfassungsmäßig begrenzt“. Da aber unsere Verfassungen nicht, wie die englische ungeschriebene, sich stetig entwickelten, sondern zum Teil, wie die preussische, aus einer Reihe gegenseitiger Konzessionen entstanden, so hat der Monarch alle Befugnisse, die ihm nicht ausdrücklich entzogen sind, und ist seine Machtvollkommenheit nur so weit beschränkt, als das mit der Volksvertretung vereinbarte Staatsgrundgesetz dies bestimmt. ² Es kann im Einzelfalle der Wille des Monarchen mangels Zustimmung gesetzlicher Faktoren nicht zum

¹ Dagegen c. 4 Cod. I 14; Bluntschli, St. R. (5. Aufl.) S. 197 ff. Am besten hierüber Mommsen, Röm.

St. R. II (1875) S. 712.

² Neußerung Bismarck's (vom 24. Jan. 1882 im R. L.).

Staatswillen werden; es kann aber nichts ohne oder gegen den Willen des Monarchen geschehen.

II. Unverantwortlichkeit des Monarchen.

Der Monarch ist Staatsoberhaupt. Darin liegt: er ist nicht Unterthan, also die einzige Person im Staate, die nicht beherrscht ist. Die Verfassungen drücken dies aus, indem sie von Heiligkeit, Unverletzlichkeit sprechen. Wer niemand unterthan, ist niemand juristisch verantwortlich. Der Monarch ist dies nicht, weil er als Träger der Staatsgewalt keiner Gerichtsbarkeit unterworfen sein kann. Menschlich, vor Gott und Geschichte ist er verantwortlich, nicht aber wie ein Bürger oder Beamter. Die Frage nach der Verantwortlichkeit des Monarchen kann jedoch nicht so allgemein beantwortet werden. Vielmehr ist zu scheiden:

a) die privatrechtliche Verantwortlichkeit. Sie besteht z. B. in England de jure auch heute noch nicht, ist aber bei uns insofern durchgeführt, als die Kasse des Fürsten als eine besondere Person aufgefaßt wird und vor den Gerichten des Landes Recht zu nehmen verpflichtet ist;

b) eine strafrechtliche Verantwortlichkeit kann es nicht geben, da die majestas ossibus inhaeret. Begeht ein Monarch auf der Jagd eine fahrlässige Tötung, so ist es ein geringeres Uebel, wenn diese That ungesühnt bleibt, als wenn durch eine Bestrafung das monarchische Prinzip erschüttert würde. Der, in dessen Namen alle Erkenntnisse gefällt und alle Verhaftungen vorgenommen werden, kann nicht selbst einer Gerichtsbarkeit unterworfen sein;¹

c) auch die politische Unverantwortlichkeit ist allgemein anerkannt. The king can do no wrong. Der Monarch kann nicht zur Verantwortung gezogen werden. Damit jedoch für die politischen Akte ein verantwortlicher Träger vorhanden ist, fordert das neuere Staatsrecht die Gegenzeichnung eines höheren Staatsbeamten zur Rechts-

¹ Interessante Streitfrage über die Verpflichtung einer Hoftheaterverwaltung gegenüber polizeilichen Anordnungen. Kann erstere, die den

Monarchen persönlich vertritt, von der Polizeibehörde zu bestimmten Maßnahmen gezwungen werden?

gültigkeit. Dieselbe ist nicht nötig bei Verleihung von Titeln, Orden, persönlichen Botschaften u. s. w., findet jedoch auch da meistens statt.

Bedeutet die „Unverletzlichkeit“ einerseits, daß der Monarch nicht zur Rechenschaft gezogen werden darf, so enthält sie andererseits den Gedanken, auf welchem die besonderen zum Schutze des Monarchen erlassenen Bestimmungen des Reichsstrafgesetzbuches beruhen (§ 80, 94 ff.). Die bevorzugte Stellung im Staatsleben erheischt besonderen strafgesetzlichen Schutz.

III. Regierungs- und Ehrenrechte.

Der Monarch ist der Träger der Staatsgewalt: dieselbe erscheint in ihm personifiziert. Daher hat er alle Befugnisse, die zur Staatsgewalt gehören. Diese unmittelbar aus dem Regentenberuf folgenden Rechte sind die Regierungsrechte; es sind nicht „Reservatrechte“ oder „Prärogative“, wie man früher sagte, sondern Ausflüsse der einheitlichen Staatsgewalt. Man pflegt daher wohl eine Aufzählung für unnütz zu erklären, und eine solche kann auch nur den Zweck haben, die systematische Klarheit zu fördern. Der Monarch ist Vertreter des Staates nach außen und oberster Kriegsherr — was durch die Verfassung des Deutschen Reiches jetzt eine Einschränkung erleidet. Er ist es, der den Willen der Vollziehung an Stelle der Gesetze setzen kann (vgl. Hdbbl. II § 59, I). Er gilt als der Urheber alles Rechtes und aller Gnade (vgl. § 72). Von ihm gehen alle Ämter, Würden, Titel und Ehren aus. Auch das letztere Recht ist zu den Regierungsrechten zu zählen. Der Begriff der Ehre wird zur rechtlichen Potenz im Staatsleben erhoben, wenn der Monarch Orden und Würden verleiht. Die Mißbräuche bei manchem Sternfall¹ dürfen uns diesen Gedanken nicht verdunkeln. In ihrer äußerlichen Gestalt sind freilich die verschiedenen Orden dieselben, ob sie einem Sänger für eine Arie, einem Hofmarschall gelegentlich einer Reise, einem Staatsbeamten für fünfzigjährige treue Dienste gewährt werden. Innerlich sind sie durchaus verschieden: die einen sind Kourtoisieorden, die anderen Verdienstorden.² Daher erklärt

¹ Ausspruch Bismarck's (Busch, Reichskanzler I S. 238).

² Diese Scheidung wird praktisch

schwer durchführbar sein. Wer das Staatsleben kennt, weiß, daß nach heutigen Anschauungen Kourtoisie-

es sich wohl, daß das Recht, Orden zu erteilen, vielfach — und für die Kourtoisieorden nicht unrichtigerweise — zu der zweiten Gruppe monarchischer Rechte gestellt wird. Diese, die Ehren- oder Majestätsrechte, sollen der bevorzugten Stellung des Fürsten entsprechenden Ausdruck geben. Hier wird das Abstrakte konkret; in der Person des Monarchen ehrt das Volk den Staatsgedanken. Abgesehen von der Ehrenhoheit, zeigt sich dies darin, daß a) der Person des Monarchen besondere Ehrenvorzüge zugestanden werden. Könige führen den Titel „Majestät“. Die Fürsten zeichnen „von Gottes Gnaden“. Schwert und Szepter deuten militärische und bürgerliche Gewalt an. Besondere militärische Ehren und Schiffsalute werden gewährt, auf Fürbitte im Kirchengebet und Landestrauer haben sie Anspruch; b) auch der Umgebung des Fürsten wird ein besonderer Glanz verliehen. Alle Personen, die für spezielle Dienstleistungen des Fürsten und seiner Familie bestimmt sind, nennen wir Hofstaat. Hofbeamte gab es bereits zur Zeit der fränkischen Könige (aula, cour). In späterer Zeit wird der Hofdienst zum besonderen Lebensberuf. Für die Entwicklung wird der Hof von Burgund vorbildlich, dessen Sitten durch die Verbindungen der Habsburger nach Deutschland kamen. Erst spät (etwa seit zweihundert Jahren) wird das spanische Zeremoniell durch das französische verdrängt. In Preußen steht an der Spitze der Angelegenheiten des königlichen Hauses ein Minister des königlichen Hauses, welcher nicht zum Staatsministerium gehört und von dem das Heroldsamt, die Familiengüter (Hofkammer) und das Hausarchiv ressortieren. Der Hof zerfällt in sogen. Stäbe, für welche das Hofmarschallamt eine Art Zentralbehörde bildet. Die Hofbeamten sind nicht Staatsbeamte: in Preußen haben die vier großen Landesämter in Ost-

orden unentbehrlich sind. Vom theoreti-
schen Standpunkte trefflich wohl,
Staatsrecht, Völkerrecht und Politik
II S. 155. Vgl. St.M.B. VII S. 381;
H. Schulze, Lehrbuch I S. 147;
Schoonebeck, Hist. des ordres
militaires I, II (Amsterdam 1721);
H. Schulze (Lieutenant a. D.), Chro-
nik sämtl. Ritterorden zc. I (1870),
II (1878), Supplement (1886). Für

Preußen: M. G. v. 22. Jan. 1850
(G.S. S. 40), betr. Generalordens-
kommission, u. 21. Dez. 1871 (M.M.
1872 S. 2), betr. Reihenfolge. Vgl.
R.Str.G.B. §§ 33, 34, 360^a; Rönne
I S. 157. Ueber den Johanniter-
orden f. Rab.D. v. 15. Okt. 1852
(G.S. 1853 S. 1) u. oben S. 165
R. 5.

preußen insofern Bedeutung, als ihre Träger lebenslängliche Mitglieder der ersten Kammer sind.

§ 42.

Die Thronfolge.¹

1. Rechtliche Natur der Thronfolge.

Die Fürstentümer des Mittelalters waren (vgl. § 12) aus dem Amte hervorgegangen. Solange der Amtscharakter nachwirkte, hielt man an Individualsuccession mit Altersvorzug und Untheilbarkeit fest. Doch seit etwa dem 13. Jahrhundert werden die Grundsätze des alten deutschen Lehnrechtes durch patrimoniale Anschauungen verdrängt. Die Länder werden nach rein privatrechtlichen Grundsätzen vererbt, wie Vermögen, wie Herden und Landgüter. Dadurch wird das Ansehen der Dynastien bedroht, und von ihnen selbst geht, im Dienste des Familieninteresses, nicht der Staatsidee, die Reaktion aus. Nachgeborene werden gezwungen, ehelos zu bleiben oder, was gleichwertig war, in den geistlichen Stand einzutreten. Später wird die Bevorzugung des Erstgeborenen als einzig wirksames Mittel für die Staatseinheit erkannt, so in der Goldenen Bulle zunächst für die Kurfürsten. Hiermit im Zusammenhang steht die Entwicklung der Untheilbarkeit und Unveräußerlichkeit. Die Fürstenhäuser selbst beginnen der verhängnisvollen Zersplitterung ihrer Staaten durch Hausgesetze und Verträge entgegenzuwirken. In einzelnen Gebieten gelangt der staatliche Grundsatz der Untheilbarkeit schon früh zum Durchbruch — so in Brandenburg durch die Dispositio Achillea von 1473, in Württemberg durch den Münsinger Vertrag von 1482² —, aber in den meisten Ländern erst in späteren Jahrhunderten nach vielen Schwankungen und manchem Rückfalle in privatrechtlich-patrimoniale Anschauungen zu endgültigem Siege.

Das heutige Staatsrecht hat den Begriff und die juristische Natur der Thronfolge klarer entwickelt und aus den Banden des

¹ Veraltet: Lehrbücher v. Zacharia und Höpfel. Die richtige Ansicht bef. bei Held, Verf. N. II S. 204, 247, u. in Hegel's Zeitschr. I S. 40; H. Schulze I S. 173 (§ 58 N. 1), Deutsches St. R. S. 205; St. W. V.

s. v. „Deutsche Thronfolge“. (Vgl. auch Stobbe, Privatrecht V S. 320 ff., 351 ff.)

² H. Schulze, N. d. Erstgeburt (1851): Adam, Untheilbarkeitsgesetz i. württemberg. Fürstenhaufe (1883).

fogen. Privatfürstenrechtes (vgl. § 48) herausgelöst. Wenn wir bei dem Uebergang der Monarchenrechte auf den Thronfolger von „erben“ sprechen, so ist das Wort im übertragenen Sinne gebraucht, ebenso wie wir wohl bildlich sagen: „die Krone ist erblich“. Die Thronfolge ist äußerlich der privatrechtlichen Erbfolge ähnlich, innerlich von ihr ganz verschieden. Man darf so wenig die römischrechtlichen Sätze von der Universal- und Singularsuccession, wie die deutschrechtlichen von der *successio ex pacto et providentia majorum* herbeiziehen. Die Thronfolge ist übrigens lediglich einer einzigen privatrechtlichen Form der Nachfolge von Todes wegen zu vergleichen, nämlich der Beerbung *ex lege*. Das Wesen der Erbmonarchie ist die Verknüpfung mit einer bestimmten Familie („Dynastie“). Das Recht auf den Thron besteht kraft fester Ordnung um des Staates willen, ist der Privatwillkür entzogen, ein öffentliches Recht. Die Thronfolge ist nicht Erbschaftserwerb um der Privatannehmlichkeit willen, sondern Einrücken in den Herrscherberuf, und dieses kann sehr wohl von jenem Erwerb der privaten Verlassenschaft getrennt sein. Daraus ergibt sich der nunmehr allgemein anerkannte Satz, daß die Bestimmungen über das Thronfolgerrecht als ein wesentlicher Bestandteil des Verfassungsrechtes gelten; auch äußerlich zeigt sich dies darin, daß dieselben aus den Hausgesetzen in die Verfassungsurkunden verwiesen sind, daher an allen Garantien der Verfassungsjäße teilnehmen, unzweifelhaft aber auch verfassungsmäßiger Veränderung unterliegen.¹

II. Das Thronfolgerrecht.

Die Thronfolge ist eine ordentliche, welche nach Geblütsrecht — *ex jure sanguinis* — vor sich geht, oder eine außerordentliche. Bei jener kommt zweierlei in Betracht: das Thronfolgerrecht und die Thronfolgeordnung.

Damit jemand thronfolge(successions)berechtigt sei, müssen in ihm folgende Erfordernisse erfüllt sein. Zunächst wird verlangt:

1. Abstammung vom ersten Erwerber (*primus acquirens*) der

¹ Ueber die Beziehungen des preussischen Thronfolgerrechtes zur Reichsverfassung vgl. § 62.

Krone: alle Thronfolge ist Deszendenthronfolge. Abstammung heißt leibliche Abstammung; Adoption begründet kein Thronfolgerecht und ist zuweilen hausgesetzlich ausdrücklich untersagt.

2. Die Abstammung muß eine eheliche sein; auch die Legitimation kann den Makel unehelicher Abstammung nicht tilgen und keine Berechtigung verleihen. Selbst die *legitimatio per subsequens matrimonium* kann den Kindern („Mantelkindern“) ein Successionsrecht nicht geben.

3. Die Abstammung muß aus einer ebenbürtigen Ehe erfolgt sein.¹ Eine solche ist nicht — wie Moser und Hefster annahmen — mit jeder Person von Adel möglich, vielmehr nur dann vorhanden, wenn sie mit einer Person geschlossen ist, welche aus einem der jetzt regierenden christlichen Fürstenhäuser oder der ehemals regierenden Fürstenhäuser oder der ehemals reichsständischen Häuser stammt. Dies gilt, auch wo die Hausgesetze, welche durchweg an erster Stelle maßgebend sind, Bestimmungen zu treffen unterlassen haben. Die Ebenbürtigkeit war ursprünglich ein Grundsatz des gemeinen Privatrechts; nachdem jedoch die Standesunterschiede in ihrer rechtlichen Bedeutung geschwunden, ist der Begriff nur im Rechte des hohen Adels erhalten. Da nach der älteren Auffassung die Thronfolge eines an sich Successionsunfähigen Verletzung wohlerrordener Rechte der Agnaten war, galt der Grundsatz, daß eine an sich nicht ebenbürtige Ehe durch Zustimmung aller Agnaten ebenbürtig werden konnte, wie es z. B. 1698 bei der Ehe des Fürsten von Dessau mit Anna Fösen geschah. Hat eine solche Erklärung stattgefunden, so ist jede spätere Anfechtung ausgeschlossen. Wie aber läge der Fall heutzutage, kann auch heute noch die Zustimmung der Agnaten jene Wirkung üben? Die Frage ist zu bejahen, während einzelne Schriftsteller die Mitwirkung der Volksvertretung für nötig erachten. Obgleich die Wirkungen von Mißheiraten von selbst eintreten, ist es in anbetracht der stets zu fürchtenden Verwickelungen seit dem 14. Jahrhundert üblich geworden, die Rechtsfolgen solcher Ehen im voraus durch einen

¹ Ueber Ebenbürtigkeit vgl. Bütter, Ueber Mißheiraten (1796); Böpfl, Mißheiraten (1853); Staatslexikon XII S. 641; St. W. B. III S. 187.

Weitere Literatur vgl. H. Schutze's Lehrbuch S. 218—226. (Derjelbe vertritt de lege ferenda die unter Nr. 4 aufgeführte Ansicht.)

Vertrag zu bestimmen. Man spricht dann von morganatischen Ehen, Ehen zur linken Hand, *ad legem Salicam*. In diesen Verträgen kann wohl ein eventuelles Successionsrecht begründet werden, wie es z. B. 1787 bei der Ehe Karl Friedrich's von Baden mit Luise von Geyersberg geschah.¹

4. Die Abstammung muß erfolgen: aus einer vom Familienhaupt genehmigten Ehe, sofern dies durch Hausgesetze oder Observanz verlangt wird. Zuweilen wird sogar gesagt, dieser Grundsatz der Zustimmung genüge vollkommen, die Ehre der Familie zu wahren, und mache jenes Erfordernis ad 3 unnötig (Standpunkt der Royal Marriage Act 1772).

5. Die württembergische Verfassung fordert ausdrücklich Bekenntnis zur christlichen Kirche. Unzweifelhaft ist dieses Erfordernis auch für die übrigen Staaten aufzustellen und folgt eo ipso aus staats- und kirchenrechtlichen Grundsätzen.

6. Früher wurde noch körperliche und geistige Fähigkeit gefordert. Die sinnliche Auffassung der alten Germanen begriff nicht, daß auf „altvile twerge und kropelkind“ Lehen und Kronen vererben könnten, und der berühmte Paragraph der A. B. XXV enthielt das „nisi sit fatuus vel mente captus“. Das moderne Recht nimmt hier nur einen Fall der Regentschaft an (s. unten); doch haben gewichtige theoretische Stimmen wie auch ein praktischer Fall (Baden 1856) die alte deutsche Anschauung mit Erfolg verteidigt.^{2,3}

III. Die Thronfolgeordnung.

Aus den Successionsfähigen wird nur Einer zur Thronfolge berufen. Dieser Satz ist schon seit Jahrhunderten deutsches Staatsrecht. Die geschichtliche Entwicklung zeigte in Preußen, Württemberg und anderen Staaten das Streben der Fürsten, die Unteilbarkeit

¹ Ueber diesen Fall und über die Gegenansprüche (Sponheim'schen Surrogate) vgl. Kl. St.W.B. III S. 956.

² Oppenheim i. Weil's Konstit. Jahrbüchern, 1843 (Blindheit); Kirchenheim, Die Regentschaft N. 14 (S. 151).

³ Inwieweit ein nichtdeutscher Fürst thronfolgeberechtigt sein kann, darüber enthalten mehrfach die Verfassungen besondere Bestimmungen. Ueber die Thronfolge in Koburg-Gotha vgl. S. Schulze, Hausgesetze III S. 265 u. den Verzicht des Prinzen von Wales daselbst S. 291.

der Staaten möglichst früh durchzusetzen. Der Grundsatz ist heute in vielen Verfassungen, z. B. der bairischen, sächsischen, ausdrücklich ausgesprochen; teils ist er indirekt festgesetzt durch die Aufstellung einer Thronfolgeordnung, welche die Unteilbarkeit und die Individualthronfolge in sich schließt. Diese kann in Form des Seniorats, Majorats und der Primogenitur erfolgen. Das heutige deutsche Staatsrecht kennt nur die Primogeniturordnung. Das Wesen dieser Thronfolgeordnung nach dem Rechte der Erstgeburt besteht darin, daß unter den Söhnen des letzten Throninhabers (*ultimus defunctus*) der Altersvorzug entscheidet. Geht die Thronfolge über die Söhne hinaus, so entscheidet nicht der natürliche Altersvorzug der etwa vorhandenen Thronfolgeberechtigten, sondern allein der Altersvorzug der Linien, d. h. es findet reine Linealfolge und unbedingtes Repräsentationsrecht statt, die Linie des zweiten Sohnes des ersten Erwerbers tritt erst ein, wenn in der Linie des ältesten Sohnes kein einziges thronfähiges Mitglied mehr vorhanden.

Die deutsche Thronfolge ist eine agnatische: überall besteht (im Gegensatz zu England) ein Vorzug des Mannsstammes vor dem Weibsstamme, entweder so, daß die Weiber und die von Weibern abstammenden Männer gänzlich ausgeschlossen (französisches System, *lex Salica*) oder nur nach Aussterben des Mannsstammes (deutsches System) zugelassen sind. In Preußen ist ausdrücklich die agnatische Linealfolge anerkannt.¹ Wo eine eventuelle Thronfolge der Kognaten zugelassen ist, pflegen Prinzessinnen bei ihrer Vermählung sagen. „Verzichte auf den leibigen Anfall“ auszustellen, welche, staatsrechtlich bedeutungslos, lediglich den Zweck haben, bestehende Normen zu bekräftigen. Wer im Falle kognatischer Thronfolge der Erstberufene sei, ist bestritten. Wo besondere Bestimmungen fehlen, muß die Berufung nach den für den Mannsstamm geltenden Grundsätzen erfolgen, also eventuell Erstgeburts- und Linealfolge eintreten. Die Konsequenz daraus wäre der Vorzug des „Negrebdienterben“ vor der „Erbtochter“,² während das Gegenteil als allgemeine Regel behauptet

¹ Preuß. Verf. Art. 53. Bestritten, ob hierdurch die Kognaten gänzlich ausgeschlossen? Wichtig bejahend u. a. Zacharia, S. Schulze, G. Meyer;

contra Heffter, Röpfl. Vgl. die Aeußerung bei Mönnig I S. 168 R. 4.

² Erbtochter ist die vom letzten Throninhaber abstammende oder mit

wird. Die Frage würde im Einzelfalle nach der Art des Verzichtes und dem speziellen Rechte des betreffenden Fürstenhauses zu entscheiden sein.

IV. Außerordentliche Thronfolge.

Es fragt sich schließlich, wer den Thron nach Aussterben aller durch Verwandtschaft zur Thronfolge berufenen Personen zu besteigen hat? Hier kann eine Thronfolge durch Erbvertrag eintreten. Solche Verträge, Erbverbrüderungen (*pacta confraternitatis*), liegen vor, wenn zwischen zwei oder mehreren Häusern für den Fall des Aussterbens [des Mannsstammes] ein gegenseitiges Thronfolgerecht festgesetzt wird. Dieselben beruhen zwar, ebenso wie die einseitig ein Thronfolgerecht sichernden Vergabungen, auf den privatrechtlichen Anschauungen des Mittelalters. Es ist aber kein Zweifel, daß die durch sie begründeten Ansprüche von den neueren Verfassungen nicht berührt sind, ja zum Teil nicht berührt werden können. Eine Aufhebung von Erbverbrüderungen würde die Zustimmung der beteiligten Dynastien erfordern; andererseits würde eine Ausführung von Erbverbrüderungen möglicherweise der Zustimmung der Volksvertretungen bedürfen, insofern jene Erbansprüche, z. B. auf Teilung eines Gebietes, mit den Grundsätzen des modernen Staatsrechtes in Widerspruch ständen. Der Abschluß neuer Erbverträge würde unbedingt nach den Normen, welche für Verfassungsänderungen gelten, zu beurteilen sein.¹

Sollten alle diese Möglichkeiten erschöpft sein, so würde, da eine testamentarische Verfügung des Kroninhabers dem deutschen Staatsrechte stets fremd war, durch ein besonderes Gesetz für die Thronfolge gesorgt werden müssen.

ihm den nächsten gemeinsamen Stammvater habende weibliche Person [oder Linie], Regredienterin die früher durch den Mannstamm ausgeschlossene weibliche Person [oder Linie]. Vgl. Bessler, Privatrecht § 173.

¹ Hervorzuheben u. a. der Wittstocker Vertrag vom 12. April 1442 (Recht Brandenburgs bei Aussterben

des mecklenburgischen Mannsstammes). Literatur bei Zacharia (2. Aufl.) § 74. Wichtige Erbverbrüderungen: Joachim's II. v. 19. Okt. 1537, betr. Liegnitz, Brieg, Wohlau (J. P. Ludewig, Rechtsbegründetes Eigentum d. Igl. Kurhauses zc. auf Jägerndorf zc., 1740). — Erbverbrüderung zwischen Sachsen und Hessen (1373), zu wel-

§ 43.

Umfang und Antritt der Staatssuccession.¹

I. Erledigung des Thrones und Eintritt der Thronfolge.

Die Erledigung des Thrones, welche durch Tod oder Verzicht des bisherigen Inhabers erfolgen kann, ist die notwendige Voraussetzung der Thronfolge. Nach der herrschenden Ansicht findet unter dieser Voraussetzung der Uebergang der Staatsgewalt ipso jure statt. Diese Ansicht ist für regelmäßige Verhältnisse richtig. Der Staat kann keinen Augenblick des Herrschers entbehren; die Staatsgewalt ist ewig. Ist in Republiken schon an sich der Träger der Staatsgewalt, das Volk, unsterblich, so muß in der Monarchie diese Unsterblichkeit künstlich hergestellt werden. Dies ist geschehen durch die Fiktion, daß der König nicht stirbt („le roi est mort, vive le roi“). Die natürliche Sterblichkeit des Trägers der Staatsgewalt kann die Idee von der ununterbrochenen Dauer der Monarchie nicht berühren.² Diese Lehre vom Ipso-jure-Anfall der Krone, welche ursprünglich aus dem deutschen Privatrechte (le mort saisit le vif, der Tote erbt den Lebenden) entwickelt wurde, ist jedoch nur anzunehmen, sofern sie in den Verfassungen ausdrücklich ausgesprochen ist, und auch dann können sich eventuell noch Schwierigkeiten erheben, welche von den Staatsrechtslehrern vielfach übersehen werden.

Einmal liegt in der oben angedeuteten Möglichkeit des Verzichtes offenbar der Satz, daß gegen den ausdrücklichen Willen ein Erwerb der Krone nicht stattfinden kann. Ferner kann im Deutschen Reiche

der Brandenburg (1457—1614) hinzutrat. Hierüber vgl. E. Loening, Die Erbverbrüderungen etc., Frankfurt 1867 (im Ergebnis unrichtig) und weiteres bei Schulze I S. 198. Erbvertrag Brandenburgs mit Hohenzollern vom 26. November 1695. — Ein vertragsmäßiges Successions- bzw. Rückfallsrecht besteht auch für Oesterreich auf die Lausitz durch den Prager Traditionsrezeß vom 30. Mai 1635. Vgl. über diese schwierige Frage die gründliche Schrift von Deumer,

Der rechtl. Anspruch Böhmen-Oesterreichs etc. (Leipzig 1884). Weitere Literatur: Marquardsen II², S. 180.

¹ Zacharia I § 75 ff. Ueber Zwischenherrschaft (interregnum) daselbst § 78 S. 363; R. L. III S. 1503. Ueber freiwillige Entsagung: S. Schulze § 74.

² „Rex non moritur“ etc. Vgl. Eisenhardt, Das Recht in Sprichwörtern (1823) S. 328. Weiteres bei Rönne I S. 173 R. 8. Zacharia S. 307 R. 8.

ein *Ipso-jure*-Anfall durch besondere Verhältnisse, wie kürzlich die Braunschweiger Frage zeigte, ausgeschlossen sein. Endlich ist es eine sehr feine und bedeutungsvolle (erst 1885 in Spanien praktisch gewordene) Frage: Wie verhält es sich mit der Thronfolge, wenn beim Tode des Monarchen dessen oder eines Agnaten Witwe guter Hoffnung ist? In allen diesen Fällen kommt die Theorie in große Verlegenheit. An einem Träger der Staatsgewalt darf es nicht fehlen. Die letztere Frage kann nach englischen Präzedenzfällen dahin entschieden werden, daß der voraussichtliche Thronerbe den Thron bestiegt, vorbehaltlich der Rechte des später zur Welt zu bringenden Sprößlings. Ist das Kind tot oder thronfolgeunfähig, so sind niemandes Rechte verkürzt; ist es aber thronfolgeberechtigt, so hat, da der Embryo nicht Träger der Krone sein kann, in der Zwischenzeit (vom Momente des Todes des letzten Inhabers bis zur Geburt) eine eigene Art Regentschaft stattgefunden.¹ In den übrigen Fällen wird entweder ein Uebergang der Staatsgewalt auf eine andere Person oder — sofern nicht besondere Vorkehrung getroffen ist — eine Zwischenherrschaft stattfinden.

Der Erwerb der Regierungsgewalt ist in den meisten Staaten von einer bestimmten Form nicht abhängig. Es ist zwar üblich, daß der Monarch in feierlicher Weise die Uebernahme der Regierung erklärt und eine Huldigung entgegennimmt; einige Male hat sogar — so in Preußen am 18. Oktober 1861 — eine Krönung stattgefunden, die jedenfalls als die geeignetste Form des Regierungsantrittes betrachtet werden kann;² eine rechtliche Bedeutung hat alles dies nicht. Fraglich ist dagegen, wie weit eine solche der Verfassungseid beanspruche. Einige neuere Verfassungen verlangen nämlich, daß der Monarch die Verpflichtung, die Verfassung zu halten, durch einen Eid bekräftige. Dieser Verfassungseid, der in Preußen, Bayern, Koburg-Gotha, Oldenburg und Waldeck gefordert wird, bestätigt lediglich die aus dem Regierungsantritt bereits folgenden Verpflichtungen. Die Unterlassung der Eidesleistung oder der in

¹ May, Verfassungsgesch. Englands Kap. III a. E. Kirchenheim, Die Regentschaft S. 66. (Spanien: Erl. v. Nov. 1835.)

² König Wilhelm: „An mein Volk“ (Staatsanzeiger 1861 Nr. 10, 160). Für früher vgl. Stedtfuß, Huldigungsfecht (1840).

vielen anderen Staaten verlangten Versicherung bei fürstlichem Wort wäre eine Verfassungsverletzung größter Art; eine Suspension der Regierung würde jedoch nur in Gotha, Oldenburg (Reuß ältere Linie), wo besondere Bestimmungen für diesen Fall bestehen, dadurch herbeigeführt werden.¹

II. Thronfolge und Privaterbschaft.²

Der Gegenstand der Thronfolge ist die Staatsgewalt. Im Monarchen vereinigen sich zwei Persönlichkeiten, welche juristisch vom Momente seines Todes an zwei ganz verschiedene Schicksale haben: die staatsrechtliche und die privatrechtliche. Jene erwirbt alles, was zur Staatssuccession gehört. Von dieser (früher als „Staatsverlassenschaft“ bezeichneten) Masse ist das Privatvermögen zu scheiden. Es bleibt unter den Regeln vielleicht einer besonderen hausgesetzlichen oder fideikommissarischen, aber immerhin privatrechtlichen Erbfolge, mag auch die Bestimmung getroffen sein, daß der Landesherr Erbe sei. Im Einzelfalle werden Schwierigkeiten unvermeidlich sein, da bei Lebzeiten jener Dualismus zweier Rechtspersönlichkeiten oft völlig zur Einheit verbunden ist. Hier bringt ein Monarch wertvolle Beutestücke seiner Gemahlin zum Geschenke, sie werden später vom Staate beansprucht. Soll der oberste Feldherr aber nicht das Recht haben, welches auch dem geringen Soldaten möglicherweise zusteht? Wie verhält es sich mit Sammlungen von Handschriften oder Gemälden? Die bayerische Verfassung hat aus diesen Gründen genauere Bestimmungen getroffen (Verfassung III § 2, Gesetz vom 9. März 1828). Bei Sonderung der Privatverlassenschaft wird eventuell ein Inventarium aufzunehmen, Streitfragen von den ordentlichen Gerichten zu erledigen sein.

III. Stellung des Thronfolgers zum Vorgänger.

Bei der eben erwähnten Frage kreuzen sich staats- und privatrechtliche Gesichtspunkte, rein öffentlich-rechtlicher Natur ist dagegen

¹ Ueber die Bedeutung des Verfassungsbeides vgl. oben § 40; belg. Verfassung § 79; Mönne § 185; Laband § 25. Am besten: Sarwey, Württ. St.R. I S. 54 (Preußen

Art. 54, Bayern X § 1, Württemberg § 10, Sachsen § 138, Reuß ä. L. § 88).

² Litt.: Heib, System d. St.R. I S. 212; H. Schultze, Lehrb. I S. 247.

die Frage nach der Stellung des Thronfolgers zu seinem Vorgänger. Während frühere Epochen in zivilistischer Beschränktheit die Beantwortung wohl abhängig machen wollten von der Entscheidung, ob jemand Universal-, ob Singularsuccessor, können heute Zweifel nicht mehr obwalten. Sahen wir doch: der König stirbt nicht; er wechselt nur die Person. Verbindlichkeiten des Fürsten als solchen sind also Verbindlichkeiten des Staates. Die Regierungshandlungen sind für den Nachfolger ebenso verpflichtend, als hätte er sie selbst vorgenommen, nur auf verfassungsmäßigem Wege können sie widerrufen oder geändert werden. Die entgegengesetzte Anschauung könnte politischen Gesinnungsverschiedenheiten der Herrscher eine jede Stetigkeit und gesunde Entwicklung des Staatslebens vernichtende Kraft beilegen.¹

Zu ganz besonderen Verwickelungen kommt es, wenn der Vorgänger ein illegitimer war. Illegitim nennen wir eine Staatsgewalt, welche gegen das bestehende Recht zur Herrschaft gelangt ist. Die Bezeichnung „legitim“ oder „illegitim“ wird aber nach den Machtverhältnissen wechseln. Ein vertriebener „legitimer“ Herrscher kann die Staatsgewalt nicht ausüben; kehrt er zurück, so muß er die Handlungen des Vorgängers, welcher seiner Meinung nach nur den tatsächlichen Besitz hatte, anerkennen; also von letzterem, nicht vom rechtmäßigen Erwerb hängt die Ausübung der Staatsgewalt ab. Im erwähnten Falle trägt die illegitime Staatsgewalt den Charakter der Zwischenherrschaft. Die sich daraus ergebenden Fragen sind aber nicht nur staats-, sondern auch privat- und insbesondere völkerrechtlicher Natur.²

¹ Allgemeine Litteratur bei Zachariä § 76. — Der hannoversche Verfassungsstreit. Unter Berufung auf die entgegengesetzte Anschauung hob Ernst August am 5. Juli 1837 das am 26. Sept. 1833 von seinem Vorgänger rite publizierte Staatsgrundgesetz auf. (Die Erklärung der „Göttinger Sieben“, — Albrecht, Dahlmann, J. und W. Grimm, Gervinus, Ewald, Weber — vgl. Schlosset, Geschichte XVI S. 319.)

Gründlichste juristische Besprechung: Heyse, Zeitschrift für deutsches Recht II S. 1—176 (f. oben S. 86).

² Praktisch wurden dieselben für Deutschland insbesondere durch die französische Okkupation am Anfang dieses Jahrhunderts. Vgl. Zachariä § 78 R. 2, 3 u. Tüb. Zeitschr. IX S. 79. Ueber die Legitimität, die bald als juristischer, bald nur als sittlicher Begriff gefaßt wird, vgl. Brodhauß, Legitimitätsprinzip (Leipzig 1865.);

§ 44.

Stellvertretung und Regentschaft.¹

I. Regierungsstellvertretung im allgemeinen.

Die Ausübung der Regierungsrechte darf keine Unterbrechung erleiden. Ist der Monarch an derselben verhindert, so muß für die Leitung der Regierungsgeschäfte Sorge getragen werden. Dies geschieht bei kürzerer Verhinderung durch einfache Stellvertretung, im übrigen durch Einsetzung einer Regentschaft.

Ueber die Stellvertretung durch Auftrag schweigen die meisten Verfassungen. Gleichwohl muß eine solche zulässig sein. Freilich ist die Ausübung der Monarchengewalt ein höchst persönliches Recht; aber die Fälle, in welchen eine solche Ausübung unmöglich, ohne daß die Bedingungen der „Regentschaft“ vorliegen, sind zahlreich, und der geordnete Gang des Staatslebens darf nicht gestört werden. Die Frage, ob eine Stellvertretung zulässig, ist daher von weittragender Bedeutung. Die Theorie hat sie zuweilen verneint; die tatsächliche Uebung aller konstitutionellen Monarchien hat sie bejaht; es leuchtet ein, daß jene Doktrin im täglichen Leben zu den nutzlosesten Verschleppungen führen würde, und daß die letztere Ansicht sich einfach aus „der Natur der Sache“ rechtfertigt.² Anderenfalls würden entweder fortwährende Reichsverwesungen unvermeidlich oder der Monarch in seiner persönlichen Freiheit, z. B. bei größeren Reisen, mehr beschränkt sein, wie jeder Beamte. Es kann jedoch als maßgebende Norm ungeschriebenen Rechtes gelten, daß die Stellvertretung als ein Akt der Staatsverwaltung der ministeriellen Gegenzeichnung bedarf, daß sie die Einsetzung einer förmlichen Regentschaft, sofern die Voraussetzungen derselben vorliegen, in keiner Weise berührt und

Brie, Legitimation usurpirter Staatsgewalt I (Heidelberg 1866); Bluntschli, St. R. II Buch II Kap. 8, und bes. Rl. St. W. V. II S. 528.

¹ Kirchenheim, Die Regentschaft (1880), wo S. 157 die Verfassungsbestimmungen, S. 3 ff., 164 ff. die Litteratur; St. W. V. VIII S. 563; Gareis bei Marquardsen I, 1, S. 88.

² Vgl. Sächs. Verf. § 9. Bayern II § 9, Oldenburg § 16. Mittheilung i. d. Deutschen Vierteljahrsschrift 1864 S. 223. Trefflich Sarwey I S. 68 ff. Die Fälle vorübergehender Stellvertretung sind zahlreich (vgl. z. B. sächs. G. Bl. 1848 S. 97, 1866 S. 151; bad. G. Bl. 1881 S. 269; R. G. Bl. 1878 S. 101).

daß dem Stellvertreter naturgemäß solche Rechte, welche selbst der Regent nicht ausüben kann, nicht übertragen werden dürfen.

II. Regentschaft (oder Reichsverwesung).

In einzelnen Fällen kann eine derartige Stellvertretung nicht ausreichen und eine wirkliche Reichsverwesung, Regentschaft notwendig werden. Jene ist vorübergehend, diese dauernd, jene speziell, diese generell, jene erfolgt kraft Auftrags, diese kraft der Verfassung, jene ist abhängig vom Willen des Monarchen, diese selbst gegen seinen Willen möglich. Es können Fälle eintreten, in welchen zeitweise die Person des Thronberechtigten ungewiß ist (s. § 43) oder in welchen der Monarch völlig außer stande ist, die Regierung zu führen (preussische Verfassung Art. 56); letzteres liegt vor bei körperlicher oder geistiger Unfähigkeit und — was am häufigsten — bei Unmündigkeit. Die Volljährigkeit erreichen die regierenden Fürsten meistens mit dem achtzehnten, nach einigen Rechten mit dem einundzwanzigsten Lebensjahre.¹ Die früheren Zeiten ließen hier eine Regierungsvormundschaft eintreten, deren Grundsätze dann auch auf die übrigen Fälle übertragen wurden. Erst das neuere Recht hat den Bann privatrechtlicher Anschauungen auch hier gebrochen und neben der Vormundschaft des minderjährigen Fürsten die rein staatsrechtliche Regentschaft konstruiert. Sie ist die kraft eigenen Rechtes übernommene Verpflichtung und Berechtigung zu selbständiger Ausübung der vollen Staatsgewalt an Stelle des behinderten Monarchen. Ihrer inneren Natur nach bezweckt sie den rechtlichen Ausgleich zwischen der Dauer der Erbmonarchie und der Thatsache der Unfähigkeit des Thronberechtigten.

Im häufigsten Falle, dem der Minderjährigkeit, ist die Notwendigkeit der Regentschaft unzweifelhaft, im anderen bedarf es einer besonderen Feststellung. Diese wird entweder vom Landtage allein oder in Verbindung mit den Agnaten getroffen, nachdem die Initiative entweder von diesen oder vom Staatsministerium aus-

¹ Volljährigkeitstermine: Kraut, Vormundschaft (1854) III S. 138 ff.; Kirchenheim a. a. D. S. 61. (Mecklenburg 19 Jahre; Meiningen, Al-

tenburg, Koburg, Neuchâtel, Schaumburg-Lippe, Waldeck 21 Jahre.) Ueber *venia aetatis* vgl. Kirchenheim a. a. D. S. 90.

gegangen ist. In Preußen hat der Landtag auch im Falle der Minderjährigkeit über die Notwendigkeitsfrage zu beschließen, welche also, z. B. wegen besonderer Nähe des Volljährigkeitstermins, verneint werden kann. Vielfach hat der Regent einen Eid zu leisten, dessen rechtliche Natur insofern von dem Verfassungsbeid des Monarchen verschieden ist, als z. B. in Preußen die Regentschaft erst mit der Ableistung des Eides beginnt: er bestätigt nicht, sondern er begründet ein Rechtsverhältnis. Mit dem Fortfall des Grundes und mit dem Tode des Vertretenen endigt die Regentschaft überhaupt, während die Regierung des einzelnen Regenten durch Unfähigkeit desselben, nicht aber wenn ein näherstehender Agnat volljährig wird, aufhört.

Nächst den Fragen: wann tritt eine Regentschaft ein und wie wird sie eingeleitet? steht die: wer wird Regent? Auch diese ist in verschiedenster Weise beantwortet. Die privatvormundschaftliche Anschauung klingt in Bestimmungen durch, welche die Mutter und Großmutter oder sogar testamentarische Ernennung zulassen; einer völlig entgegengesetzten Auffassung entsprangen Sätze, welche die Regentschaft eines hohen Beamten oder die Wahl durch den Landtag verlangen. Den wahrhaft staatsrechtlichen Grundsatz des älteren deutschen Rechtes, wonach der nächste thronfolgeberechtigte Agnat Regent wird, haben Preußen, Württemberg und Sachsen festgehalten.

Die Rechtsstellung des Regenten ist dadurch bezeichnet, daß er die volle Staatsgewalt in fremdem Namen ausübt. Er ist intermistisches Staatsoberhaupt. Der Inhalt seiner Regierungsrechte ist lediglich zeitlich von der Gewalt des Monarchen verschieden, sofern nicht die Verfassungen Ausnahmen aufstellen. Solche, den richtigen Standpunkt verdunkelnde und Mißtrauen bekundende Beschränkungen finden sich neuerdings mehrfach, und zwar teils materielle in Bezug auf Ehren- und Amtshoheit, teils formelle durch Forderung eventueller Zuziehung eines Regenschaftsrates. Alle diese Beschränkungen widersprechen der modernen Auffassung und es kann keinem Zweifel unterliegen, daß nach dieser der Regent alle Rechte des Monarchen, also auch die Befugnis zu Verfassungsänderungen hat.¹

¹ Der Regent zeichnet z. B.: „Im | helm von Gottes Gnaden, Prinz von
Namen S. M. des Königs, Wir Wil: | Preußen, Regent“ (vgl. Allerh. Bot:

Die persönliche Rechtsstellung des Regenten ist nicht die eines Monarchen, aber auch nicht die eines Unterthanen.¹ Der Regent hat die Unverantwortlichkeit, wie der Monarch, und kann auch nach Ernennung der Regentschaft nicht, wie ein römischer Konsul, zur Verantwortung gezogen werden. Er ist nach geltendem Rechte jedoch nicht unverleßlich, wie der Monarch; er genießt nur eines besonderen strafrechtlichen Schutzes, und es wird durch seine Verletzung nach unserem Reichsstrafgesetzbuch ein Hochverrat nicht begangen.²

Schließlich ist zu bemerken, daß die für Preußen hinsichtlich der Regentschaft und Stellvertretung geltenden Sätze auch ohne weiteres für das Reich Geltung haben.³

§ 45.

Vermögensrechte des Monarchen.⁴

I. Geschichte, insbesondere in Preußen.

Die hervorragende Stellung des Fürsten im Staatsleben hat eine Menge von Pflichten im Gefolge, deren Erfüllung bedeutende materielle Mittel erfordert. Diese Mittel zu gewähren ist Sache des Staates, und das moderne Recht anerkennt einen Anspruch des Monarchen auf ökonomische Ausstattung. Bei vielen Ausgaben kann es zweifelhaft sein, ob sie im Interesse des Staates erfolgen: oft

schaft v. 20. Okt. 1858). Bayern B. II. II § 9—21, Württemberg § 15. Kirchenheim a. a. O. S. 92—103. Ueber das Recht des Regenten zu Verfassungsänderungen: Böpf, Regierungsvormundschaft (1830). (Braunschweigische Landschaftsordnung vom 25. April 1820.) Seydel, Regentschaft (1886) S. 38. Ueber die Rechte d. Regenten als Familienchef: Kirchenheim a. a. O. S. 153 R. 20.

¹ Anderer Meinung G. Meyer S. 206. Dagegen Sachsen-Koburg-Gotha § 21 und die meisten Schriftsteller (vgl. Kirchenheim a. a. O. S. 154 R. 22). Seydel, Bayer. St. R. und Regentschaft S. 48.

² R. Str. G. B. (§§ 80, 81) 96—101. Kirchenheim a. a. O. S. 106 ff., S. 151 R. 23, 24; insbes. auch die Kommentare zu § 80 des R. Str. G. B. von Schwarke u. Ditschhausen (2. Aufl. S. 391).

³ Hierzu vgl. unten § 65 u. Kirchenheim, Regentschaft S. 117 ff. (jedoch nicht Kirchenheim's Habilitationsschrift, in welcher dieser Abschnitt nur teilweise wiedergegeben ist).

⁴ Literatur: Zachariä (2. Auflage) II § 207; Böpf (5. Aufl.) II § 485; Treitschke im St. R. B. III S. 162. Ueber Zivilliste vgl. Kl. St. R. B. I S. 431.

ist eine Scheidung des Fürsten als solchen von seiner privatrechtlichen Persönlichkeit schwer durchzuführen. Die schwierigsten Rechtsfragen erheben sich auf diesem Gebiete.

Ihre Kompliziertheit erklärt sich zum Teil aus der geschichtlichen Entwicklung. Die Herausbildung der Staaten aus Amtsbezirken läßt es natürlich erscheinen, daß dieselben Vermögen nicht besaßen: nur der Fürst hatte umfangreiche Güter. Dem patrimonialen Staate des Mittelalters war der Begriff des Staatsgutes fremd: der Grundstock des landesherrlichen Vermögens war durch privatrechtliche Geschäfte erworben, es waren Güter und Forsten, die einfach im Eigentum des Fürsten standen. Mit diesen vereinigten sich die als Pertinenzien des Amtes zu betrachtenden Güter. Allmählich verschmolzen diese einzelnen Massen, an welchen das Eigentum ein sehr verschiedenes war, zu einem Vermögenskomplex, welcher als Kammergut bezeichnet wurde. Dies war einerseits privates Eigentum der fürstlichen Familie, andererseits ruhte darauf in späteren Jahrhunderten als öffentliche Last die Verpflichtung, die Kosten der Regierung zu bestreiten.

So sehr die Fürsten bestrebt waren, dieses Kammergut zu vergrößern, so reichte dasselbe beim Anbruch der Neuzeit doch nicht aus, um alle Regierungskosten zu decken. Die Fürsten verlangten bei „Insuffizienz“ des Kammergutes Geld von den Ständen. Aber diese waren sparsam: in Ausnahmefällen, zur Ausstattung einer Prinzessin, zum Loskauf eines Fürsten aus der Gefangenschaft, wurde wohl eine kleine Summe, erst sehr allmählich regelmäßige Beiträge bewilligt. Diese Gelder durften aber nicht von der fürstlichen Kammerkasse verwaltet werden, ihr trat vielmehr eine landschaftliche Kasse gegenüber.

Preußen war es, welches zuerst in großstaatlichem Sinne diesen auch die ganze Verwaltung beeinflussenden Dualismus beseitigte und anstatt der landschaftlichen und fürstlichen Kassen die Staatseinheit zur Geltung brachte. Der Mittelbegriff des Kammergutes, dessen Festsetzung anderen Staaten so viel Schwierigkeiten bereitete, verschwand. Nachdem schon unter dem Großen Kurfürsten eine Summe aus den Einkünften des Herrschers ausgesondert, erklärte Friedrich Wilhelm I. Schatzgut wie Domänen für unveräußerlich. Das All-

gemeine Landrecht bestätigte ausdrücklich die Beseitigung dieses Unterschiedes und hob besonders hervor, daß das Eigentum an den Domänen dem Staate zustehe. Nur ein Teil der Domanialeinkünfte dient zur Bestreitung der Kosten des königlichen Haushaltes. Rund 7½ Millionen Mark (2573 099 Thaler) werden von vornherein aus den Domäneneinnahmen in Abzug gebracht: sie sind die „Rente des Kronfideikommißfonds“, für welche dieser, der einen speziellen Güterkomplex bildet, an erster Stelle verpfändet ist. Da jedoch diese Summe nicht ausreicht, erfolgt ein „Zuschuß“ von 4½ Millionen Mark, welcher im Etat unter der Rubrik „Dotation“ erscheint.¹

II. Bivilliste und Kammergut.

Ob man die oben gedachten Bezüge des Monarchen als „Bivilliste“ bezeichnen will, ist eine reine Wortfrage. Wir können dies so nennen, wenn wir darunter das verfassungsmäßig dem Monarchen zu gewährende Einkommen verstehen. Die gesetzliche Terminologie gebraucht diesen Ausdruck nicht. Wesentlich für die Erkenntnis der Entwicklung dieser Lehre ist nur, daß Preußen zuerst unter den deutschen Staaten den staatsrechtlichen Gedanken zur Geltung brachte, wonach die Domänen Staatsgut sind, behaftet mit der öffentlichen Pflicht, bis zu einer gewissen Höhe die Kosten des königlichen Haushaltes zu tragen. Welch ein Gegensatz zu der mittelalterlichen, geradezu umgekehrten Anschauung, wonach das Kammergut aufgefaßt ist als Privateigentum des Fürsten, belastet mit einem Servitut, für des Landes Regierung zu sorgen!

In den übrigen deutschen Staaten wird ebenfalls eine bestimmte Summe für den fürstlichen Hofhalt gewährt. Dieselbe besteht meistens in Geld, teils in Naturalien.² Sie ist entweder, wie in

¹ Preußen: Edikt v. 13. Aug. 1713; A. L. N. II, 14 § 11 ff.; Verf. v. 17. Jan. 1820; Verf. Art. 59; G. v. 30. April 1859 u. 27. Jan. 1868. — Hausgesetz v. 17. Dez. 1808; Verord. v. 6. Juni 1812, 9. März 1819. Aus der Praxis vgl. Striethorst's, Archiv 38 S. 92, 90 S. 1, 93 S. 76. — Für die neuen Provinzen: Verordnung vom

5. Juli 1867. — A. L. St. W. B. I S. 542 (vgl. auch § 80 u. 81).

² In Württemberg erhält der König nach Gesetz v. 20. Juni 1820 u. 1. August 1864 4500 Ztr. Dinkel, 1250 Ztr. Roggen, 768 Ztr. Gerste, 11 200 Ztr. Hafer, 1400 Klast. Buchenholz, 800 Klast. Tannenholz und 777 800 Gulden.

Preußen, auf den Ertrag der Domänen rabiziert, oder wird aus besonderem Krongut gewährt, oder gilt als Entschädigung für die dem Staate abgetretenen Nutzungsrechte des Domänengutes. Man nennt diese Summe meistens Zivilliste: der Ausdruck wie der Begriff stammen ursprünglich aus England, woselbst früher aus der für den König fixierten Summe auch ein Teil der Ausgaben des civil government bestritten werden mußte. Aus der französischen Konstitution kam der Begriff in deren Töchterverfassungen und wurde durch Vermittelung der Rheinbundsstaaten auch in Deutschland eingebürgert.

III. Die deutschen Domänengesetzgebungen.¹

Die Frage, wer als Eigentümer des Kammergutes anzusehen sei, ist nach vielen Schwierigkeiten im Anfange des Jahrhunderts, jezt meist durch die Gesetzgebung entschieden worden. Als Rechtsfrage erschien sie vielfach unlösbar, wofür auch der Umstand spricht, daß jahrelange Streitigkeiten hierüber meist durch Vergleiche erledigt wurden. In der That mußte oft eine Vereinbarung zwischen Landesherrn und Landschaft erfolgen, weil das so ganz anders geartete historische Recht der früheren Jahrhunderte einfach jene oben aufgeworfene Frage nicht beantworten konnte. Bei solchen Vereinbarungen kann nicht von allgemeinen Regeln ausgegangen werden, vielmehr müssen stets die einzelnen Verhältnisse geprüft, die einzelnen Massen geschieden werden. Es können dabei als maßgebende Gesichtspunkte etwa folgende aufgestellt werden: einmal, daß das Kammergut ursprünglich der fürstlichen Familie gehörte und nicht in seiner ganzen Ausdehnung zum Staatsgut erklärt werden darf; so dann, daß auf demselben früher die Regierungskosten mitlasteten,

¹ Vgl. Kl. St.W.V. I S. 541; Marquardsen III², 2 S. 19, III², I S. 127. Für Baden (bestritten) ebenda III¹, 3 S. 8 (Verf. Art. 58). Ueber den Nassauer Domänenstreit: Treitschke, Geschichte II S. 378. Von besonderer staatsrechtlicher Bedeutung war die Meiningener Domänenfrage, seit 1826 eine Quelle vielfachen Streites zwischen Regierung und Lan-

desvertretung, durch Gef. v. 20. Juli 1871 entschieden. Literatur: Zacharia, Das Rechtsverhältnis des Kammergutes (1861); contra Reyscher, N. des Staates und der Domänen (1863); Luther, Rechtl. Natur der Kammergüter (1857); Tüb. Zeitschr. XIX S. 212. Gutes Resümee: Marquardsen, Handbuch III², 2 S. 57.

eß also nicht in seinem vollen Bestande in einen Privatfideikommiß umgewandelt werden kann.¹

In einzelnen Staaten (Braunschweig, Sachsen-Weimar) ist eine definitive Regelung dieser Frage umgangen; hier ist der Landesherr als Eigentümer anzusehen; in anderen hat eine Teilung des Domaniums unter Dynastie und Staat stattgefunden. Im ganzen lassen sich die Domänenverordnungen der deutschen Staaten in zwei große Gruppen scheiden. In den einen, z. B. Bayern, Sachsen, Württemberg, sind die Domänen Staatsgut. In den anderen Staaten gelten sie als Familiengut des fürstlichen Hauses, d. h. sie sind ein Familienfideikommiß, denn die fürstliche Familie ist keine eigentumsfähige juristische Person. Hier ist denn wieder die Verschiedenheit, daß diese Domänen bald von besonderen Behörden, bald trotz ihrer fideikommissarischen Eigenschaft von den allgemeinen Finanzbehörden mitverwaltet werden. Auch finden wir zuweilen neben dem Staatsgut ein „Hofdomänenkammergut“ (Württemberg) oder dergl. Es sind also häufig drei Klassen zu scheiden: reines Staatsgut — Patrimonialgut, mit eventueller Verpflichtung, die Kosten des Hofhaltes zu bestreiten — reines Privatgut des Fürsten.

IV. Andere Vermögensrechte des Monarchen und seiner Familie.

Besondere Rechtsförmlichkeiten mußten infolge der Ausbildung der Primogeniturordnung hinsichtlich der Ausstattung der nachgeborenen Prinzen entwickelt werden. Dieß geschah in den Hausgesetzen. In älterer Zeit erfolgte die Versorgung durch Paragien, d. h. Anweisung bestimmter Güter, neuerdings durch Apanagen, d. h. jährliche Rentenzahlungen, welche entweder für die einzelnen Prinzen oder für deren Linien festgesetzt sind und auf welche die Betreffenden einen gegen das Kammergut oder gegen die Staatskasse geltend zu machenden Rechtsanspruch haben.² In Abweichung von diesem Systeme sind die preussischen Prinzen mit ihren Ansprüchen lediglich an den König gewiesen, welcher aus dem Kronfideikommissfonds ihnen

¹ H. Schulze, Lehrbuch I S. 203.

² Vgl. Holtendorff I, 1277.
Die Prinzessinnen erhalten zuweilen eine besondere „Sustentation“

(der Ausdruck kommt auch sonst vor z. B. bad. Apanagengesetz §§ 6—9) und haben Anspruch auf Aussteuer, Witwen auf besonderes Wittum.

Unterhalt zu gewähren hat. In der erwähnten Summe von 12 Millionen Mark ist die ganze pekuniäre Leistung des Staates an das gesamte königliche Haus enthalten. Die Verteilung dieser Summe seitens des Familienhauptes entzieht sich der Öffentlichkeit.¹

Zu den Vermögensrechten des Fürsten dürfte schließlich auch die Steuerfreiheit und die Befreiung von Portogebühren zu rechnen sein (Reichsgefeh vom 5. Juni 1869).

§ 46.

Ehe- und prozeßrechtliche Sonderrechte des Monarchen.

I. Besondere Vorrechte des Monarchen.²

Bereits oben wurde gezeigt, wie der Fürst im modernen Staate nicht über dem Gesetze stehe. Soweit seine Familien- und vermögensrechtlichen Verhältnisse nicht durch seine Stellung als Staatshaupt bestimmt werden, finden die Grundsätze des gemeinen Rechtes Anwendung. Wie aber das Privatleben des Fürsten für den Staat nicht gleichgültig ist, so ist es auch begreiflich, daß die privaten Rechte desselben durch seine staatsrechtliche Stellung vielfach mobilisiert werden. Vor allem kommen hier zwei Gruppen von Sonderbestimmungen in Betracht. Die einen beziehen sich auf die Erfordernisse und Form der Eheschließung. Auch für den Fürsten gelten die allgemeinen Bestimmungen, z. B. hinsichtlich der absolut indispensablen Ehehindernisse; wo Dispens möglich, kann ihn sich der Fürst selbst erteilen. Ebenbürtigkeit ist für die Gültigkeit der Ehe nicht erforderlich, und diese Rechtsfrage ist durchaus von der über die Successionsfähigkeit zu scheiden. Als Standesbeamte fungieren meist die Minister des königlichen Hauses. Die Zulässigkeit der Eheschließung durch Stellvertretung ist nach Observanz nicht zu bezweifeln. Ueberhaupt sind die besonderen Bestimmungen über Form der Eheschließung, Standesregister u. durch die neueren Ge-

¹ H. Schulze I S. 430.

² R.G. v. 6. Febr. 1875 § 72 (Sarwey I S. 138); G.G. 3. J. Pr.D. 5, 3. G.B. 5; kaiserl. B. v.

26. Sept. 1879; preuss. G. v. 24. März 1879 § 9; Holtenborff, Handbuch des Strafprozesses S. 294; bad. B. v. 27. Juli 1885.

sehe nicht berührt. Die Ehescheidung kann entweder nach Hausgesetze durch Ausspruch des Oberhauptes oder durch die Gerichte erfolgen.¹

Ferner enthalten die Prozeßordnungen einzelne Sätze, wonach die Landesherren von der Pflicht, als Zeuge vor Gericht zu erscheinen, befreit sind. Wie weit sie auch von der Pflicht zur Aussage entbunden sind, kann zweifelhaft sein. Freilich enthalten Landesgesetze — auch z. B. frühere Strafprozeßordnungen — ausdrücklich die Bestimmung, der Landesherr könne nicht vernommen werden. Innerhalb des Heimatstaates gelten die Haus- und Landesgesetze; außerhalb desselben die Bestimmungen der Reichsprozeßordnungen.

II. Privatsürstenrecht.²

Am Schlusse der der Rechtsstellung des Monarchen gewidmeten Betrachtung sind noch einige Bemerkungen über die Sonderrechte seiner Familie hinzuzufügen und damit das ebenso inhaltreiche wie komplizierte Gebiet des sogen. Privatsürstenrechtes anzudeuten. In der Erbmonarchie besteht ein inniger Zusammenhang zwischen der Staatsordnung und dem Familienrecht der Dynastie. In Deutschland waren die Territorien ursprünglich nicht Staaten, sondern patrimonial regiert. Das Recht jener hohen Adelsfamilien, welche von Großgrundbesitzern zu regierenden Herren geworden, nannte man Fürstenrecht. Man erörterte in dieser Lehre insbesondere alles das, was in diesem Kapitel dargelegt wurde. Alles dies ist aber bei uns zu öffentlichem Rechte geworden. Man hat daher sogar versucht, das Fürstenrecht in zwei Gebiete zu zerlegen, ein öffentliches und ein privates, was jedoch praktisch — z. B. beim Eherecht — undurchführbar ist. Wichtig ist jedoch, daß das eine Gebiet Rechtsfälle staatsrechtlicher Natur, welche mit dem Familienrecht des Fürsten

¹ Ueber die Frage der Ehescheidung fehlt eine gründliche Erörterung. Zunächst wird hier das Recht des Familienhauptes (vgl. z. B. für Württemberg H. Schulze, Hausgesetze III S. 499), eventuell das des Familienrates in Betracht kommen. Einige Litteratur bei Heffter in der § 37 angeführten Schrift S. 138, 139.

² Das Fürstenrecht (bisher Privatsürstenrecht genannt) bildet nur zum Teil einen Bestandteil des Staatsrechtes. Moser, Familienstaatsrecht der deutschen Reichsstände (1775); Heffter, Beiträge (1829); H. Schulze bei Hopfenborff S. 1259 (Litteraturangaben S. 1260).

zusammenhängen, enthält, während das Privatfürstenrecht den Inbegriff der vom gemeinen Rechte abweichenden Normen umfaßt, welche die Privatverhältnisse des Fürsten und seiner Familie regeln. Die Quellen für dieses Rechtsgebiet sind die Hausgesetze; das charakteristische Merkmal desselben ist, daß die Familie sich hier zur Persönlichkeit konsolidiert hat, woraus auch weitere Folgerungen hinsichtlich der Vermögensrechte hergeleitet werden. Die wichtigsten Punkte, deren Ausführung nicht in ein staatsrechtliches Lehrbuch gehört, sind folgende:

- 1/ Die ganze Familie steht unter der Oberaufsicht des regierenden Fürsten, welcher große Rechte hinsichtlich der Erziehung, Disziplinargewalt u. s. w. hat.
2. Dem Familienoberhaupt steht ein Familienrat zur Mitwirkung bei Vermögensverwaltung, Schlichtung von Streitigkeiten zc. zur Seite.
3. Die besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Konsenses bei Ehen, Adoption zc. (vergl. § 41).
4. Die Vermögensrechte des fürstlichen Hauses (vergl. § 45).
5. Die besonderen steuer- und strafrechtlichen Vorrechte.
6. Endlich ist eine wichtige Frage die nach dem Gerichtsstande.

Während zu Reichszeiten der Reichshofrat das regelmäßige Forum war, werden heute Kriminalfälle vom Familienhaupte unter Zuziehung des Familienrates entschieden; für Zivilsachen besteht meist ein besonderes Forum (Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz § 5).

Zweites Kapitel.

Die Beamten.

A. Staatsdienst und Staatsbeamtentum.

§ 47.

Begriff und Begründung des Beamtenverhältnisses.¹

Im Monarchen ist in den monarchischen Staaten Deutschlands die gesamte Staatsgewalt vereinigt. Zur Ausübung derselben, zur

¹ Die Lehre vom Staatsamt und Stande der Wissenschaft im Staats- und Verwaltungsrechte behandelt. Sie v. Kirchenheim, Lehrbuch des Staatsrechts. 14

Verwirklichung des einheitlichen Staatswillens bedarf es besonderer Organe, welche wir Behörden, Beamte nennen und welche in ihrer Zusammensetzung den Amtsorganismus bilden. Nicht nur der tatsächliche Grund, daß der Monarch nicht alle Staatsgeschäfte selbst besorgen kann, ist maßgebend; vielmehr erkennt der höher entwickelte Staat eine solche Teilung der Thätigkeiten als rechtsnotwendig an: erst der Monarch in Verbindung mit dem Amtsorganismus ist „die Staatsregierung“.

Das Staatsamt ist ein Inbegriff staatlicher Rechte und Pflichten, welche einer oder mehreren Personen zum Zweck der Durchführung staatlicher Aufgaben übertragen sind. Das Staatsamt ist ein Teil des Staates selbst: es ist keine juristische Person außerhalb desselben. Jedes Staatsamt ist ein abstrakter Begriff, welcher des konkreten Trägers bedarf. Das Amt bezeichnet einen bestimmt abgegrenzten Kreis staatlicher Funktionen: diese können aber nur durch Menschen ausgeübt werden. So wird der objektive Begriff des Amtes in die Wirklichkeit umgesetzt dadurch, daß einer Person die Befugnis verliehen wird, in diesem Kreise staatlich thätig zu sein. Träger eines solchen Amtes kann ein Ehrenbeamter oder ein berufsmäßiger Staatsbeamter sein. Da letzteres die Regel, so ergeben sich danach auch für die Rechtsverhältnisse zwei Seiten der Betrachtung, die der objektiven und der subjektiven Seite des Amtswesens. Die objektive Seite dieses Gebietes ist die Lehre vom Amtsorganismus,

gehört in das letztere, insofern der Organismus der Behörden und ihre sachliche Zuständigkeit betrachtet wird. In dieser Handbibliothek ist die Scheidung in der Art vorgenommen, daß im Lehrbuch des Staatsrechtes lediglich die allgemeinen Grundzüge der Organisation in ihrer geschichtlichen Entwicklung und gegenwärtigen Gestaltung skizziert werden, während das Lehrbuch des Verwaltungsrechtes die Gliederung der Behörden im einzelnen darlegt. Dort werden auch die Lehren von der Organisationsgewalt (S. 158) und vom Aemterbesetzungsrecht (S. 159) behandelt.

Die subjektive Seite des Staatsbeamtenverhältnisses dagegen, die Lehre vom Staatsdienst, ist ausschließlich dem Staatsrecht vorbehalten. Diese logisch ansehbare Scheidung ist die übliche und durchaus praktisch (so auch G. Meyer). E. Loening führt die bei ihm § 28 begründete Teilung strenger durch und zieht S. 108 bis 148 das ganze Staatsdienstrecht in das Verwaltungsrecht. Literatur für §§ 47–51: St.W.B. I S. 204, IX S. 680; Gönner, Der Staatsdienst (1808); Schmitt henn er, Staatsrecht (1845) S. 500 ff., und Hbbbl. II S. 156.

welche nur in ihren Grundrissen dargelegt wird, da die Einzelheiten im Verwaltungsrechte behandelt werden. Die andere, die subjektive Seite ist das Staatsdienerrecht, dessen Darstellung ausführlicher im Staatsrecht zu erfolgen pflegt. Auch im praktischen Leben sprechen wir von „Amt“ und „Dienst“, amtlich und dienstlich, und beziehen die Bezeichnung „Amt“ auf einen objektiv bestimmten Kreis von Rechten, „Staatsdienst“ auf das subjektive Verhältnis.

Nicht jede Dienstleistung für den Staat führt aber zu einem Staatsdienstverhältnis: wer im Dienste des Staates als Schöffe erscheint, ist so wenig Staatsdiener wie derjenige, welcher dem Staate Geschütze fabriziert; wir sprechen nicht von Staatsdienst im technischen Sinne, sofern es sich um Erfüllung einer Bürgerpflicht, um Herstellung rein äußerer Bedingungen, um eine einzelne Leistung handelt. Der Staatsdienst im engeren Sinne beruht vielmehr auf einer speziell übernommenen Verpflichtung zu einer vom Staatsoberhaupt übertragenen, durch besondere Treue und Gehorsam gegen dasselbe geregelten Thätigkeit für bestimmte Staatszwecke. Wahre Staatszwecke, besondere Anstellung, besondere Pflichten, das sind die Merkmale dieses Begriffes.¹

I. Geschichte.

Das deutsche Staatsdienerrecht entwickelt sich erst seit einigen Jahrhunderten. Die Aufnahme des fremden Rechtes machte gelehrte Beamte nötig. Diese erscheinen zunächst in dem unausgebildeten Staatswesen des 17. und 18. Jahrhunderts als persönliche Diener des Fürsten, als „landesherrliche Bediente“. Ihnen gegenüber finden wir die Beamten der Landstände: jene Fürstendiener, ein „zivils Landsknechtum“, diese Vertreter ständischer Interessen. Auch hier trat Friedrich Wilhelm I. schöpferisch auf. Vielsach verstand er es, ständische Beamte in den Dienst des Staates hineinzuzwingen — wofür die eigenartige Umformung des Kreiskommissars zum Landrate ein treffendes Beispiel leiht —, vor allem aber gelang es ihm, aus dem heimatlosen Geschlechte einen preussischen Beamtenstand zu ge-

¹ Daraus folgt zugleich, wer nicht Staatsbeamter im engeren Sinne (Hofbeamte, Geistliche).

stalten, der in Kleve wie in Memel sich als ein besonderer Stand fühlte und die Staatsgefönnung über den Sonderinteressen zur Geltung brachte, nicht verklümmert im engeren Gesichtskreise der Ritterschaft und Landschaft.¹ Die Aristokratie der Geburt wird durch die Aristokratie der Bildung und Tüchtigkeit verdrängt, die Ehre des Beamtenstandes entwickelt, durch feste Rangordnung und sicheres Gehalt eine geachtete Stellung im bürgerlichen Leben gewährt. So war es nicht Zufall, sondern innerlich gerechtfertigt, daß das Allgemeine Landrecht das erste Gesetz war, welches von Staatsdienern sprach. In der gesetzlichen Regelung des Staatsdienstverhältnisses folgte die bayerische Landespragmatik von 1805 und im Laufe unseres Jahrhunderts die übrigen Staaten, während die Gemeindeordnungen die Rechtsverhältnisse der Kommunal-, die Reichsgesetze die der Reichsbeamten regelten. Die neueste Zeit sucht den Berufsstand der Beamten in den Hintergrund zu drängen und durch Ehrenbeamte zu ersetzen, was stets nur in beschränkter Weise durchführbar sein wird.

II. Die rechtliche Natur des Staatsdienstes.²

Die Frage nach der rechtlichen Natur des Staatsdienstes hat seit mehreren Jahrhunderten eine überaus umfangreiche Litteratur hervorgerufen, welche zum Teil allein doktrinaire Bedeutung hat. Den praktischen Hintergrund der Erörterungen bildete wohl die Frage, ob Fürst, ob Diener das Verhältnis willkürlich lösen könnte. Da es ein „Staatsrecht“ noch nicht gab, ist es begreiflich, daß die privatrechtlichen Gattungsbegriffe benutzt wurden, um ihnen auch dies Verhältnis einzufügen. Man war zunächst gar nicht im Zweifel, daß hier ein Vertrag vorliege, es fragte sich nur, welcher Vertrag. In diesem Antiquitätenkabinett juristischer Scholastik finden wir neben dem Mandat die *locatio conductio operarum*, sodann das *precarium*, eine Theorie, die beliebt wurde, weil danach pro *habitu concedentis* Widerruf möglich. Endlich griff man zu der bequemen Aushilfe des Innominationtraktes (*do ut facias*). Dem gegen-

¹ Vgl. z. B. O n d e n, Zeitalter Friedrich's des Großen I S. 227.

² Schmitthenner, Allgemei-

nes Staatsrecht (1845) S. 504, 507; N e h m in Annalen 1884 S. 565, 645, 1885 S. 65.

über wurde seit Anfang dieses Jahrhunderts unter Führung von Rif. Thaddäus Gönner eine rein staatsrechtliche Theorie verfolgt, wonach das Verhältnis auf einseitigem Staatsakte beruhe. Als dritte Gruppe erscheinen die Anhänger einer gemischten Theorie, welche zum Teil einen Hauptvertrag, betreffend das Amt und einen Nebenvertrag, betreffend das Gehalt annahmen. Neuerdings ist in verschiedener Form die Vertragstheorie wieder belebt worden, teils durch Annahme eines öffentlich-rechtlichen, teils durch solche eines gemischten Vertrages, während die herrschende Ansicht zwar das Verhältnis als inhaltlich gemischtes betrachtet, aber auf einen einseitigen Staatsakt zurückführt.

Der lebhafte Streit kommt vielfach hinaus auf den Streit darüber, ob Willensübereinstimmung = Vertrag Rechtsgeschäft sei. Es ist aber im modernen Verfassungsstaate eine solche Erörterung eine rein doktrinaire. Bei uns sind die Rechtsätze über den Staatsdienst genau normiert und es kann danach kein Zweifel sein, daß das Verhältnis ein rein staatsrechtliches ist. Freilich liegt Willensübereinstimmung vor, aber die Kategorie des Vertrages, des Rechtsgeschäftes, findet hier keine Anwendung. Niemals liegt ein Vertragsverhältnis vor, wenn der Staat, als hoheitsvolle Macht, dem Einzelnen gegenübertritt und auf diese Weise einseitig subjektive öffentliche Rechte begründet. Das aber ist hier der Fall. Verhandlungen werden geführt, aber, mag deren Ergebnis auch in der Anstellungsurkunde erwähnt werden, so lautet dieselbe doch: „Wir . . . ernennen hiermit“ 2c. Es handelt sich nicht um Kontrahierung eines Geschäftes, sondern um die Erschaffung eines Organs für Staatszwecke.

Wieso aber fanden und finden jene privatrechtlichen Theorien so vielfach Verbreitung? Die Erklärung ist in dem berechtigten Bestreben zu suchen, den Gehaltsanspruch zu sichern. Dies aber glaubte man nur zu vermögen, indem man das ganze Verhältnis auf einen Vertrag gründete. Man hat jedoch in unserem Jahrhunderte erkannt, daß es sehr viele Verhältnisse des öffentlichen Rechtes gibt, welche vermögensrechtliche Folgen haben. Die letzteren aber nötigen uns keineswegs, ein gemischtes Verhältnis oder einen besonderen Nebenvertrag auf Gehalt anzunehmen. Vielmehr ist

Grund und Zweck des Staatsdienstverhältnisses und somit dieses selbst öffentlich-rechtlicher Natur und allein nach Normen des Staatsrechts zu beurteilen. Die privatrechtlichen Folgen — so wichtig für den Einzelnen — sind doch unwesentlich, *accidentalia*, aber freilich im heutigen Staate nicht „*prefär*“, sondern verfassungsmäßig bestimmt.

Wenn wir in dieser Weise das Beamtenverhältnis erklären, so ergibt sich daraus schon, daß wir dem Amte einen ethischen Inhalt beilegen. Der Staatsdiener soll die Verwirklichung der Staatsidee vermitteln: durch diese Tausende von Organen bringt jene Idee in das tägliche Leben. Nach deutscher Auffassung ist der Staatsdiener der Träger höherer Intelligenz, eine sittlich wirkende Potenz im Volksleben: nicht bloßer Vollzieher von Gesetzen, wie in England, und nicht bloßer Diener der Verwaltung, wie in Frankreich.

III. Arten der Beamten.

Die Beamten teilen sich in eine Reihe von Gruppen, deren Verschiedenheiten auch rechtlich bedeutsam sind. Zunächst haben wir Reichsbeamte (vergl. unten § 69), Staatsbeamte und Kommunalbeamte, welche letztere thatsächlich häufig, rechtlich nur in wenigen Beziehungen den Staatsbeamten gleichstehen. Unter diesen scheiden wir sodann die Militärpersonen, für welche die Beamtengesetze nicht gelten, und die Zivildiener. Diese sind richterliche oder Verwaltungsbeamte, ein Unterschied, der weniger hinsichtlich der Rechte und Pflichten, als hinsichtlich der Entlassung in Betracht kommt. Im engeren Sinne verstehen wir unter Beamten solche, die eine obrigkeitliche (autoritative) Stellung einnehmen, während im weiteren Sinne und von manchen Gesetzgebungen ausdrücklich dazu auch Lehrer, überhaupt solche, die nach Bluntschli eine „*pflegende*“ Thätigkeit verrichten, gerechnet werden. Oft gelten auch verschiedene Normen für die höheren, die Subaltern- und die Unterbeamten. Von jenen wird eine wissenschaftliche, von den Subalternbeamten eine geschäftliche Vorbildung erfordert, während die Unterbeamten zu rein mechanischen Berichtigungen angestellt sind. Hier ist das rechtliche Verhältnis in concreto zu entscheiden: vielfach sind mit derartigen Bediensteten einfach Verträge (Dienstmiete) abgeschlossen; ist dies

nicht der Fall, liegt eine wirkliche „Anstellung“, wenn auch mit Kündigungsberechtigung, vor, so sind dieselben Beamte.

Der Unterschied von ständischen und staatlichen Beamten, wie ihn frühere Zeiten kannten, ist geschwunden; dafür kennen wir Ehren- und Berufsbeamte, sowie „mittelbare“ Staatsbeamte (vergl. z. B. preussische Provinzialordnung § 96). Auch die „Erbämter“ haben staatsrechtliche Bedeutung nicht mehr.

IV. Die Anstellung im geltenden Rechte.

Die Begründung des Staatsdienstverhältnisses erfolgt — wie aus dem Gesagten hervorgeht — durch die Anstellung. Dieselbe geschieht durch den Monarchen oder eine beauftragte Staatsbehörde. Die Reichsbeamten werden vom Kaiser ernannt; eine Mitwirkung des Bundesrates besteht insofern, als derselbe teils gutachtliche Aeusserung zu geben, teils ein Vorschlagsrecht auszuüben hat (vgl. § 69). Für die Anstellung in den Einzelstaaten gibt es eine Reihe von Erfordernissen. Von manchen Lehrern wurde als erstes die Staatsangehörigkeit aufgestellt. Dies ist nicht mehr der Fall; vielmehr wird dieselbe jetzt durch Anstellung im Staatsdienst erworben.¹ Erfordert wird aber der Vollbesitz der bürgerlichen Ehre — und zwar ist dieser Satz einer der wenigen, welcher reichsgesetzlich für das Staatsdienerrecht besteht —, sowie nach Landesrecht Unbescholtenheit.² Außerdem wird, seitdem sich der Staatsdienst zu einem geregelten Organismus entwickelt hat, der Nachweis der für das einzelne Amt erforderlichen Befähigung verlangt. Für die richterlichen Beamten sind diese Erfordernisse teils gemeinrechtlich (Reichsgerichtsverfassungsgesetz), während im übrigen für die höheren Beamten durch das Landesrecht meistens Universitätsstudium, Ablegung von Prüfungen und Vorbereitung im praktischen Dienst gefordert wird. Durch Bestehen der Prüfung und Zurücklegung der Vorbereitungszeit wird aber ein Recht auf Anstellung nicht erworben. Zu den genannten Erfordernissen tritt für einzelne Beamte, hauptsächlich für diejenigen, welche Vermögensobjekte des Staates aufbewahren oder verwalten, die Bestellung

¹ R.G. v. 1. Juni 1870 § 9. : Instruktion v. 23. Okt. 1817 § 38;

² R.Str.G.B. § 31, 34; preuß. : Rönne III S. 416 R. 4.

einer Kaution.¹ Dieselbe erfolgt durch Verpfändung, und kann auch durch andere Personen als den Beamten selbst geleistet werden.

Ueber die Anstellung wird dem Beamten in der Regel eine besondere Bestallung erteilt. Nach einer verbreiteten Ansicht beginnt das Beamtenverhältnis mit der Zustellung und vorbehaltlosen Annahme dieser Anstellungsurkunde.² Dem Amtsantritt geht gewöhnlich die Beeidigung oder eine feierliche Einführung voraus, deren Unterlassung jedoch rechtlich nicht von Einfluß ist.

§ 48.

Pflichten der Beamten.³

I. Die Amtspflichten im allgemeinen.

In jedem Beamten soll die Idee des Staates zu wirklicher, lebendiger Erscheinung kommen. Durch den Eintritt in den Staatsdienst entsteht ein Verhältnis, das nicht mit einem kontraktlichen, sondern weit eher mit einem familienrechtlichen verglichen werden kann. Mit einem Wort gesagt, die Pflicht des Beamten ist nicht äußerliche Leistung geldwerter Dienste, sondern innere, vollkommene Hingebung.

1. Aus dieser Hingebung des ganzen Menschen folgen zunächst

¹ Rönne III S. 457 ff.; preuß. G. v. 25. März 1873; R.G. vom 2. Juni 1869.

² Eine Einigung der in Gesetzgebung wie Theorie schwankenden Ansichten über den Beginn des Beamtenverhältnisses scheint nicht zu erzielen (vgl. Annalen 1885 S. 142 R. 2): a) Zeitpunkt der Empfangnahme der Bestallung; b) Datum der Ausfertigung der Bestallung; c) Zeitpunkt des Amtsantrittes (Reichsbeamtengesetz § 4); d) eibliche Verpflichtung; auch wird e) die Behandigung der vorläufigen Mitteilung über die Vollziehung der Anstellung als maßgebend betrachtet. Die Gerechtigkeit scheint es zu fordern, daß letztere Ansicht angenommen wird, da sonst z. B. für Wit-

wengelansprüche zc. dem Beamten möglicherweise große Nachteile erwachsen können. So wäre zu scheiden: Beginn des Amtsverhältnisses durch Amtsantritt; Beginn der Titel, Rechte zc. mit dem bezeichneten Zeitpunkt. Ähnlich schon R. L.N. II, 10 § 84. In der Praxis der meisten Staaten erfolgt die vorläufige Mitteilung einer Ernennung wie deren amtliche Bekanntmachung lange vor Einhäudigung des Anstellungsdekretes.

³ Laband I S. 449; S. Schulze § 100. Ueber die Treue vgl. bes. Bluntschli S. 622; R. d. D. IV S. 38, V S. 150, VI S. 441; Rönne III S. 473 R. 5. Urlaub: Rönne S. 464 R. 3. (Für den Urlaub der Justizbeamten in Preußen vgl. Verf. vom 28. Mai 1885.)

die zahlreichen Bestimmungen, welche dem Beamten die Uebernahme von Nebenbeschäftigungen verbieten. Die Uebernahme von Nebenämtern, der Betrieb von Gewerben ist untersagt oder nur mit Genehmigung zulässig. Eine solche ist ebenfalls zur Uebernahme von Ehrenämtern in Gemeinde und Kirche, zu Vormundschaften, zum Eintritt in Verwaltungs- oder Aufsichtsorgane von Erwerbsgesellschaften erforderlich.

2. Die Verpflichtung zur Erfüllung der Dienstobliegenheiten ist teils allgemein normiert, teils durch besondere Vorschriften geregelt. Die letzteren finden sich in den oft sehr umfangreichen Dienstweisungen (Instruktionen). Wesentlich ist durchweg, daß der Beamte seine Amtsgeschäfte mit „genauester Aufmerksamkeit“ (Allgemeines Landrecht II, 10 § 88) führen soll. Daher darf auch kein Beamter ohne Vorwissen oder Genehmigung des Vorgesetzten seinen Dienstort verlassen. Vielmehr bedarf er dazu eines Urlaubes, der nach sehr verschiedenen Bestimmungen gewährt wird.

3. Die Pflicht zum Gehorsam ist eine der ersten Pflichten des Beamten, aber sie ist im konstitutionellen Staate keine unbedingte. Der Beamte soll gehorsam sein dem Gesetz, der Instruktion, den Anordnungen der Vorgesetzten („intelligenter Gehorsam“). Wie aber, wenn diese Anordnungen mit der Verfassung und den Gesetzen in Widerspruch stehen oder zu stehen scheinen? Von unbedingtem, sklavischem Gehorsam kann hier nicht die Rede sein. Als unzweifelhaft aufgehoben wird man die Gehorsamspflicht aber nur betrachten können, sofern ein Auftrag: a) der gehörigen Form (z. B. Veröffentlichung, Unterschrift) entbehrt; b) von einer an sich unzuständigen Behörde ausgeht oder an eine solche gerichtet ist; c) einem Strafgesetze zuwiderläuft (vgl. oben S. 147). In allen Fällen, wo solche Ungesetzlichkeit eines Auftrages nicht offenbar, wo die Verfassungswidrigkeit zweifelhaft ist, kann der Beamte lediglich seine Bedenken kundgeben und muß, wenn trotz dieser die vorgesehete Behörde auf der Ausführung des Befehles beharrt, entweder gehorchen oder der auf Verletzung des Gehorsams drohenden Disziplinarstrafen gewärtig sein.

4. Wir verabsäumen nicht, die Pflicht der Treue aufzuführen, welche von G. Meyer und Laband mit Unrecht geleugnet wird. Die deutsche Treue, welche den Grundgedanken unseres gewaltigen National-

epos bildet, ward im mittelalterlichen Lehnverbande zu einem festen, ja zu einem alles beherrschenden Rechtsbegriff (vgl. oben S. 145). Und heute noch ist sie auch juristisch kein „leerer Wahn“, oder nur „moralisch“, mögen auch jene Formen des Lehnrechtes geschwunden sein, mag auch jene feste Umgrenzung fehlen, wie sie z. B. das Militärstrafgesetzbuch im Verhältnis zu den Kriegsartikeln kennt. Die Gehorsamspflicht ist erfüllt, wenn die erhaltenen Aufträge in Form und Inhalt vollzogen sind; die Treue reicht weiter: sie bindet den Beamten in seinem übrigen Wirken und verkettet ihn innig mit dem Staatsoberhaupt. Daraus folgt nicht, daß der Beamte in seinem Wahlrecht oder privaten Äußerungen beschränkt sei oder sich jedes oppositionellen Gedankens gegen das augenblickliche Ministerium enthalten müsse. Aber der Beamte, insbesondere der Verwaltungsbeamte, darf den Gegensatz seiner Gesinnung zur politischen Richtung der Regierung nicht amtlich oder öffentlich zum Ausdruck bringen.¹ Wer dies thut, muß als ehrlicher Mann auf sein Amt verzichten. Der Beamte ist ein Organ des Staates, eine Disharmonie ist hier unmöglich.

Die Pflicht der Treue enthält es in sich, daß der Beamte nicht zugleich Beamter eines fremden Staates sein kann. „Niemand kann zweien Herren dienen.“ Ehrenzeichen, Geschenke u. d. d. darf der Beamte von anderen Fürsten nicht ohne Genehmigung des eigenen annehmen.

5. In enger Verbindung hiermit steht die Pflicht zur Verschwiegenheit über alles, was amtlich zur Kenntnis des Beamten kommt; daraus erklärt sich auch die eventuelle Befreiung von der Zeugnispflicht.²

6. Die Staatsdiener sollen ihr Amt nicht zur Benachteiligung oder Unterdrückung der Staatsbürger benutzen, und vor allem haben sie die Pflicht der Unbestechlichkeit. In diesem Sinne hat das Reichsstrafgesetzbuch eine Reihe von Bestimmungen getroffen (§ 331 ff.).

7. Indem der Staatsdiener einen Lebensberuf übernimmt, tritt er in einen Kreis von Berufsgenossen, welche einen besonderen Stand bilden. So ergeben sich neben den amtsmäßigen Pflichten Standes-

¹ E. d. (preuß.) D. Verw. Ger. v. 10. Dez. 1886. | §§ 341, 372, 373; Str. Pr. D. §§ 53, 75, 76; R. Str. G. B. Abschnitt 28.

² R. Beamtengesetz § 12; Z. Pr. D.

pflichten, welche darin gipfeln, daß der Beamte „durch sein Verhalten in und außer dem Amte der Achtung, die sein Beruf erfordert, sich würdig zeige“ (Reichsbeamtengesetz § 10).¹

II. Disziplinarrecht.²

Der Beamte kann, direkt oder indirekt, gezwungen werden, seinen Pflichten zu genügen. Dies geschieht z. B., wenn, nach einigen Staatsdienergesetzen, die Vornahme einer Amtshandlung bei Vermeidung einer Geldbuße aufgegeben wird. Die Ordnung des Staatsdienstes wird aber ferner aufrechterhalten durch Strafen; und zwar ist die Strafgewalt eine zweifache, die allgemeine und die disziplinare. Die Grenze zwischen diesen Gebieten läßt sich im allgemeinen nicht feststellen. Jede Pflichtverletzung kann bestraft werden; entweder aber ist eine solche nur ein Dienstvergehen oder sie wird vom Gesetzgeber für so schwer angesehen, daß sie durch eine öffentliche Strafe geahndet werden muß. Wann dies letztere der Fall, wann ein „Amtsdelikt“ vorliegt, das ist verschieden nach der jeweiligen Verwaltungsordnung und bei uns im Reichsstrafgesetzbuch bestimmt. Das Disziplinarstrafrecht dagegen ist naturgemäß der Landesgesetzgebung überlassen. Dort Reichsrecht, hier Landesrecht; dort Urteil des Strafrichters, hier einer Aufsichtsbehörde; dort scharfe Begrenzung der Thatbestände, hier allgemeinere Formulierung; dort öffentliche Strafe, hier Amtsentsetzung oder andere Ordnungsstrafe. Das sind die wesentlichen Gegensätze des allgemeinen und des besonderen Strafverfahrens gegen Beamte; bestritten ist, ob diese Gegensätze „prinzipieller“ Natur seien. Der Unterschied zwischen Kriminal- und Disziplinarstrafe ist kein Wesensunterschied: beide werden verhängt propter malum actionis, beide haben den Zweck, die Rechtsordnung zu schützen und Reaktion gegen deren Verletzung zu sein. Aber die Disziplinarstrafe bewegt sich im engeren Kreise, sie spezifiziert jenen Schutz, indem sie getreue Pflichterfüllung und standesgemäßes Verhalten

¹ Trunkenheit, Spiel, Schuldenmachen: vgl. preuß. G. v. 21. Juli 1852 § 2; Mönne III S. 481 N. 2. Ehelohnse: Mönne S. 472.

² Löffel im N. L. II S. 968; con-

tra Binding, Grundriß (2. Aufl.) S. 112; Laband, St. R. I S. 447 ff.; N. L. I, 97; Meves in Holtendorff's Handbuch d. Str. R. III S. 939 u. Gerichtssaal XXXIX, S. 216.

der Beamten zu einer rechtlich geschützten Potenz erhebt; sie steht nicht an Stelle einer Kontraktsklage auf Leistung, sie ist auch kein pädagogisches Zuchtmittel.

Das Disziplinarverfahren steht neben dem allgemeinen Strafverfahren; es kann daher nach einem solchen eintreten, ohne daß der Grundsatz „ne bis in idem“ verletzt wird. Wie das Kirchenrecht für die Geistlichen besondere Disziplinarstrafen ausgebildet hat, so steht auch der Beamte in einem besonderen Rechtskreise. Trotz Freisprechung seitens des bürgerlichen Gerichtes kann nachträglich ein Disziplinarverfahren eintreten.

Neben der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Beamten erscheint die zivilrechtliche. Der Beamte, der, sei es absichtlich durch eine Pflichtwidrigkeit, sei es fahrlässig durch Verabsäumung der nötigen Sorgfalt, einen Vermögensnachteil herbeiführt, haftet für den zugefügten Schaden. Der Geschädigte ist entweder der Staat, welcher sich durch Einbehaltung von Gehalt schadlos hält und sich dadurch zugleich die Rolle des Beklagten sichert, oder der Private, welcher seinen Anspruch vor dem Zivilgerichte geltend machen kann. In diesem Falle hat jedoch die vorgesetzte Behörde das Recht, den Kompetenzkonflikt zu erheben oder muß überhaupt ihre Genehmigung erteilen (Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz § 11).

Schwieriger ist die Frage, ob und inwieweit der Staat selbst für die Folgen von pflichtwidrigen Handlungen und Unterlassungen von Beamten haftet. Zu unterscheiden ist hier, ob der Staat als Staatshoheit handelt oder gleichsam privatrechtliche Geschäfte (Post, Eisenbahn) schließt. Im letzteren Falle haftet er nach den einzelnen Reglements eventuell wie ein Geschäftsherr. Wo der Staat aber Hoheitsrechte ausübt, der Beamte mit obrigkeitlicher Gewalt dem Einzelnen entgegentritt oder zur Entstehung von Rechten mitwirkt (Grundbuchwesen), da muß der Staat unbedingt haften; denn nicht die Person A. oder B. tritt hier dem Privatmann entgegen, sondern ein Stück Staatsgewalt, verkörpert im Beamten A. oder B.¹

¹ Rönné § 267 leugnet jede Verbindlichkeit. Vgl. Sachsen-Magburg | § 68. G. Loening, Haftung des Staates (1878).

§ 49.

Rechte der Beamten.¹

I. Allgemeines.

Wie jedes Rechtsverhältnis, erzeugt auch der Staatsdienst bei beiden Beteiligten Rechte. Den Ansprüchen des Staates, welche sich als Pflichten des Beamten darstellen, stehen Rechte der Beamten gegenüber. Diese Rechte sind theils wesentliche, theils accidentielle. Unter den ersteren nennt man wohl auch den Anspruch des Beamten auf Anerkennung seiner Autorität, auf publica fides, auf Gehorsam; doch sind diese Rechte im Grunde solche der Staatsgewalt. Wir betrachten hier die persönlichen Rechte des Beamten: diese umfassen einmal das Recht auf Rang, Titel, besonderen strafrechtlichen Schutz, sodann sind sie vermögensrechtlicher Natur. Ob damit gesagt ist, sie seien Privatrechte, ist fraglich. Von Wissenschaft wie Gesetzgebung ist dies angenommen. Vom allgemeinen Standpunkte jedoch muß man dies insofern als irrig erklären, als auch diese Rechte sich nur aus dem öffentlich-rechtlichen Verhältnisse ergeben.

Der Beamte hat Anspruch auf die Anerkennung seiner besonderen gesellschaftlichen Stellung, welche sich in Rang und Titel ausdrückt. Titel und Rang werden schon durch die Bestallung verliehen und ergeben sich im allgemeinen aus dem Amte selbst. Zuweilen jedoch wird ein höherer Rang und Titel als besondere Auszeichnung verliehen. In Preußen ist die Rangordnung der höheren Zivilbeamten (in fünf Klassen) durch die mehrfach ergänzte Verordnung vom 7. Februar 1817 festgesetzt, die Amtstrachten (Uniformen) sind durch besondere Reglements bestimmt. Der Verlust von Rang und Titel tritt infolge von strafrechtlichen und auch infolge von disziplinarischen Erkenntnissen ein.

Außer dem Schutz, welcher gewissen Beamten durch § 113 des Reichsstrafgesetzbuches gewährt wird, genießen alle Beamte noch einen weiteren strafrechtlichen Schutz; Beleidigungen in Beziehung auf den Beruf des Beamten sind im § 196 des Reichsstrafgesetzbuches

¹ Rönné III S. 490 ff.

besonders hervorgehoben und können auch auf Antrag des Vorgesetzten verfolgt werden.¹

II. Vermögensrechte der Staatsdiener.

Die Vermögensrechte der Staatsdiener sind anderer Natur wie die eben erwähnten Ansprüche auf Titel und Schutz. Diese Vorrechte sind rein staatsrechtliche, verliehen, um dem Vertreter des Staates eine besondere Achtung zu sichern. Das Beamtenverhältnis hat aber noch eine andere Seite. Der Staatsdiener hat nur die Verpflichtung, übernommene Dienste zu leisten, nicht Sachgüter zu opfern. So ergibt sich der Anspruch des Beamten, Entschädigung für eine derart erlittene Vermögenseinbuße zu verlangen. Der Staat muß dem Beamten zunächst die durch das Dienstverhältnis entstandenen Auslagen ersetzen. Dies ist eine vermögensrechtliche Wirkung der Beamtenstellung; durch zahlreiche Spezialgesetze ist der Ersatz dieser Auslagen nach festen Normen geregelt. Teils wird ein Pauschquantum, z. B. für Büreaubedürfnisse, teils werden Repräsentationsgelder, Rationen u. gewährt; oder es werden für regelmäßige Auslagen, z. B. für Dienststreifen Taggelber, Diätensätze festgestellt.² Alle diese Vergütungen gehören nicht zum Gehalte und werden häufig auch unbesoldeten Beamten gegeben.

Das wichtigste aus dem Beamtenverhältnis folgende Vermögensrecht ist der Anspruch auf Besoldung. An sich ist dieser Anspruch dem Beamtenverhältnis nicht wesentlich. Er ergibt sich aber als Gegenstück des berufsmäßigen Beamtentums. Jeder Mensch bedarf der Sachgüter zu seinem Lebensunterhalte. Dieser kann in den letzten Jahrhunderten auch dadurch gewonnen werden, daß man seine Arbeitskraft dem Staate widmet. Wer dies thut, verliert die Möglichkeit anderen Erwerbes (§ 48 I). So erklärt es sich, daß der Staat die Forderung auf „Ernährung“ — wie sich dereinst die staatsrechtliche Kommission der württembergischen Kammer bei Beratung des Staatsdienergesetzes ausdrückte — zu einer rechtlichen Forderung macht. Der Beamte erwirbt eventuell mit der Anstellung

¹ Andere Vorrechte vgl. R. J. Pr. D. 1873 (mehrfach ergänzt, s. Rönne, §§ 347, 367; Str. Pr. D. §§ 49, 72. III S. 510). Ueber die Umzugskosten vgl. O. v. 24. Febr. 1877.

den Anspruch auf das „etatmäßige Gehalt“. Die Befoldung ist keine Bezahlung einzelner Dienstleistungen; sie ist vielmehr eine Art Rente, welche daher auch bei zeitweiliger Verhinderung gewährt wird. Inwieweit im letztgenannten Falle, sofern eine Stellvertretung nötig wird, die Kosten derselben der Staatskasse oder dem Beamten zur Last fallen, ist vom Landesrecht verschieden beantwortet. Meistens trägt der Staat die Kosten, mit der Maßgabe, daß bei längerem Urlaube zu Privatziwecken ein Gehaltsabzug eintritt.¹

Aus der Natur der Beamtenbefoldung erklärt sich auch, daß dieselbe im Vollstreckungsverfahren nicht zum vollen Betrage mit Beschlagnahme belegt werden darf (Zivilprozeßordnung § 715) und daß die Verpfändung, Seßion u. s. w. Beschränkungen unterliegt (Reichsbeamtengesetz § 6).

Die Befoldung wird in Geld, heutzutage seltener in Naturalien gegeben. In letzterer Hinsicht ist als häufigster Fall der der Gewährung einer Dienstwohnung hervorzuheben. Statt dessen haben neuere Gesetze auch Wohnungsgeldzuschüsse eingeführt,² welche sich nach dem Range des Beamten und nach den Wohnungspreisen des Amtssitzes („Servisklassen“) bestimmen.

Neben den Wohnungsgeldzuschüssen zc. kommen wohl persönliche Remunerationen vor, wogegen die Gebühren fast allgemein, für die Richter reichsgesetzlich (Gerichtsverfassung § 17) beseitigt sind.

Alle diese Ansprüche vermögensrechtlicher Natur können im Rechtswege geltend gemacht werden. Durch die ganze neuere Staatsdienstgesetzgebung geht das Bestreben, die vermögensrechtlichen Forderungen der Beamten gegen den Staat ungeschmälert und unverletzt zu erhalten.³ So darf auch bei Verfehlungen (außer bei disziplinarischen) eine Verringerung des Dienst Einkommens nicht stattfinden. Dagegen gibt es eine Rechtsforderung auf Gehaltsaufbesserung im allgemeinen nicht. In Bayern wird Staats- und Dienstgehalt unterschieden und nur ersteres als fester unentziehbarer Bestandteil angesehen.

¹ Ueber die im allgemeinen zu verneinende Frage, ob der in den Reichstag gewählte Beamte die Stellvertretungskosten zu tragen habe: Litteratur bei Rönne I S. 245 R. 2.

² R. G. v. 27. Juni 1876; Preußen 12. Mai 1873; Baden 9. Jan. 1874.

³ R. G. § 149; preuß. G. v. 24. Mai 1861; Annalen 1885 S. 109.

Der Anspruch auf Besoldung findet seine Ergänzung in dem Anspruch auf fortdauernde Gewährung des Lebensunterhaltes auch nach Ausscheiden aus dem Staatsdienst, Pension. Diese Pension wird nur nach einer gewissen Dienstzeit (zehn Jahren) gewährt, wenn der Beamte durch Abnahme der körperlichen oder geistigen Kräfte dienstuntauglich wird. Ist die Dienstunfähigkeit eine Folge der Berufsausübung, so wird die Pension auch eher gewährt; ebenso unbedingt nach Erreichung eines bestimmten Dienst- oder Lebensalters (65 Jahre). Die Pension wird nach größeren Bruchteilen des Dienst Einkommens ($\frac{1}{10}$ bis $\frac{1}{5}$) berechnet und sind für die Berechnung hinsichtlich der Inanspruchnahme außerordentlicher Dienst einkünfte besondere Normen festgesetzt (preussisches Gesetz vom 27. März 1872¹), ebenso für die Anrechnung der dem eigentlichen Staatsdienste üblicherweise vorhergehenden Vorbereitungszeit, der Dienstzeit in fremdem Staatsdienst, der Dienstzeit in den deutschen Kolonien, welche, wie beim Militär die Kriegszeit, doppelt berechnet wird. Die Pensionsberechtigung ruht bei Bezug eines neuen Einkommens vom Reichs- oder Staatsdienst und bei Verlust der Reichsangehörigkeit.

Weitere vermögensrechtliche Nachwirkungen äußert das Berufsbeamtenverhältnis auch nach der Beendigung durch den Tod seines Trägers auf die Hinterbliebenen, auf Frau und Kinder. Zunächst haben dieselben den Anspruch, das Gehalt noch eine Zeitlang weiter zu beziehen (Sterbemonat, Gnadenquartal), ein Recht, welches offenbar sein Vorbild im älteren protestantischen Kirchenrecht gefunden.² Ueberdies strebt man seit langer Zeit dahin, den Witwen und Waisen der Staatsdiener einige Fürsorge zu gewähren. In Preußen und im Reiche ist dies erst durch neuere Gesetze erzielt worden.³ Die Fürsorge für die Hinterbliebenen wurde in Preußen früher durch die königliche allgemeine Witwenversorgungsanstalt erreicht, welche Friedrich der Große am 28. Dezember 1775 ins Leben rief.⁴ Ähnliche Einrichtungen bestehen in den anderen Staaten. Sie haben den Ra-

¹ Novellen vom 31. März 1862, 30. April 1884.

² A. L. R. II, 11 § 838.

³ R. G. v. 20. April 1881; preuß. Gesetz vom 20. Mai 1882.

⁴ Mylius, N. Corp. C. Teil Vc. S. 381; Litteratur bei Rönne III S. 554 R. 3 ff. Im übrigen drei Systeme, vgl. Loening, Verwaltungsrecht S. 137.

rafter der Gegenseitigkeitsanstalten unter Staatsgarantie mit obligatorischem Beitritt.

§ 50.

Beendigung des Staatsdienstverhältnisses.

I. Versetzung.

Versetzung in ein anderes Amt von nicht geringerem Rang und nicht geringerem Einkommen kann bei Verwaltungsbeamten stets unter Vergütung der reglementsmäßigen Umzugskosten vom Staate verfügt werden. Erfolgt die Versetzung auf Antrag des Beamten, so werden nach einigen Gesetzgebungen die Umzugskosten nicht ersetzt. Richter können gegen ihren Willen nur infolge richterlicher Entscheidung oder unter bestimmten Voraussetzungen, insbesondere bei Organisationsveränderungen, versetzt werden (Gerichtsverfassungsgesetz § 8). Eine unfreiwillige Versetzung in ein geringeres Amt kann den Charakter der Disziplinarmaßregel haben.

II. Suspension.

Auch eine Versetzung in den Ruhestand kann bei den Beamten, welche nicht auf Probe, Kündigung oder Widerruf angestellt sind, nicht willkürlich stattfinden. Es ist jedoch die einstweilige Stellung zur Disposition und die Suspension zu scheiden von der definitiven Versetzung in Ruhestand und der Entlassung. Suspension ist zeitweilige Enthebung des Beamten von der Ausübung seiner amtlichen Funktionen. Als Strafe, wie sie auch das Kirchenrecht sehr genau ausbildete, ist sie jetzt nur noch wenigen Gesetzgebungen bekannt. Dagegen tritt sie häufig als vorläufige Maßregel kraft Gesetzes oder infolge besonderen Beschlusses ein, sobald ein gerichtliches oder disziplinares Strafverfahren gegen den Beamten eingeleitet oder seine Verhaftung angeordnet ist, überhaupt wenn die fortbauernbe Amtsführung öffentliches Vergernis zu geben geeignet wäre. Richter können nach § 8 des Gerichtsverfassungsgesetzes nur aus besonderen Gründen suspendiert werden. Ein Teil des Gehaltes pflegt bei der Suspension zurückbehalten zu werden.

III. Die Stellung zur Disposition.

Dieselbe ist eine zeitweilige Versetzung in den Ruhestand, entzieht dem Beamten das bisher von ihm bekleidete Amt, beendet aber nicht sein Beamtenverhältnis überhaupt. Der Beamte zur Disposition behält alle Pflichten des Beamten, welche nicht mit der aktiven Dienstführung zusammenhängen. Die Stellung zur Disposition, welche in einzelnen Staaten — so in Baden, Hessen, — von der Versetzung in den Ruhestand nicht unterschieden wird, kann nur unter Gewährung des reglementsmäßigen Wartegeldes erfolgen. Sie kann nach freiem Ermessen des Landesherrn, in anderen Staaten bei Entbehrlichkeit oder Behördenumgestaltung, bei Richtern gar nicht eintreten. Bei gewissen Beamtenkategorien, deren Regierungstreue besonders notwendig erscheint, kann die Stellung zur Disposition jederzeit erfolgen. Dieses Recht ist vor allem in Preußen ausgebildet worden und in die Gesetzgebung des Reiches übergegangen;¹ es kann in Anwendung kommen gegenüber Ministern, Unterstaatssekretären, Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten, Staatsanwälten, Landräten u.

IV. Die gänzliche Versetzung in den Ruhestand.

Die gänzliche Versetzung in den Ruhestand ist an gewisse Voraussetzungen und Formen gebunden. Dieselbe kann entweder stattfinden

a) mit dem Willen des Beamten. Wenn es auch als ein Satz des deutschen Staatsrechtes gelten darf, daß der Beamte jederzeit seine Entlassung fordern kann, so kann man doch nicht von der Möglichkeit eines freiwilligen Aufgebens des Staatsdienstverhältnisses sprechen. Die Lösung findet vielmehr in analoger Weise wie die Anstellung durch einen Akt der Staatsgewalt statt. Das Beamtenverhältnis ist kein Vertragsverhältnis, von dem einseitig zurückgetreten werden kann.² Vielmehr hat der Beamte, wie der Soldat, auf seinem Posten zu bleiben, bis die Ablösung verfügt bzw. erfolgt

¹ Preuß. B. v. 14. Juni und 24. Okt. 1848; G. v. 21. Juli 1852 § 87; R.B.G. §§ 24, 25.

² Laband I S. 488 folgert das Gegenteil aus der entgegengesetzten Grundanschauung. Er sagt, „ohne

dies Recht wäre der Staatsdienst Sklaverei“. Die Bestätigung der im Texte vertretenen Ansicht gibt z. B. die berühmte Nichtgenehmigung des Bismarck'schen Entlassungsgesuches 1877 (S. a. h. n II S. 850, III S. 319).

ist. Im Interesse des Dienstes kann die Erteilung des Abschiedes verschoben werden. Daß jedoch der Beamte in einem gewissen Alter seine Entlassung mit Pension nachsuchen kann, ist aus einer Reihe gesetzlicher Bestimmungen indirekt zu entnehmen.

b) Wider den Willen des Beamten kann die Versetzung in den Ruhestand ebenfalls stattfinden. Unter welchen Voraussetzungen aber dies möglich sei, das ist die große Frage, um welche sich die wissenschaftlichen und praktischen Erörterungen der letzten Jahrhunderte bewegten. Während in älterer Zeit wohl die Möglichkeit einer Entlassung „pro lubitu concedentis“ vertreten wurde (s. oben § 47), konnte es schon als großer Fortschritt betrachtet werden, als man Ende vorigen Jahrhunderts nur noch die Entziehung des Amtes, nicht die der Besoldung zuließ. Die neuere Gesetzgebung aber hat den Grundsatz zum Durchbruch gebracht, daß die Entlassung, einerlei ob mit oder ohne Pension, nur aus bestimmten gesetzlichen Gründen erfolgen könne.¹ Dies kann in doppelter Weise geschehen.

Einmal kann eine Dienstentlassung als Strafe stattfinden, und zwar entweder infolge eines strafgerichtlichen, oder infolge eines disziplinaren Urteils. Der erstere Fall tritt nach den §§ 31–35 des Reichsstrafgesetzbuches ein. Durch diese Bestimmungen sind die landesgesetzlichen Bestimmungen über das Disziplinarverfahren nicht berührt. Vielmehr kann auf Grund eines solchen die Dienstentlassung (Rassation) erfolgen, welche Verlust des Amtes, Titels, eventuell Pensionsanspruches bewirkt. Die Entscheidung, welcher ein kontradiktorisches Verfahren vorausgeht, erfolgt durch die Gerichte oder Verwaltungsbehörden, in einigen Staaten durch besondere Behörden (Reichsgerichtsverfassungsgeß § 8, Einführungsgeß § 13).

Sodann kann abgesehen von der strafrechtlichen und disziplinaren Entlassung eine Versetzung in den Ruhestand nur aus gesetzlichen Gründen — nur in einigen Staaten nach behördlichem Ermessen — erfolgen. Sie ist statthaft, wenn ein Beamter, obwohl

¹ R.G.B.G. § 8; E.G. § 13. Für Preußen: Disziplinargeß vom 21. Juli 1852 (Kommentar v. F. Seydel 1883). Entscheidende Behörde ist meist der Disziplinarhof (vgl. Geß §§ 24–31), in zweiter Instanz das Staatsministerium; für das Reich die Disziplinarammern zc. (R.B.G. §§ 86 ff., 110 ff.). Vgl. auch § 69.

durch Taubheit, Blindheit oder in sonstiger Weise dienstunfähig, seine Entlassung nicht selbst nachsucht. Zur Feststellung der Dienstunfähigkeit ist ein besonderes Verfahren angeordnet, welches dem Beamten die Möglichkeit der Einreden gewährt (Reichsbeamtengesetz § 60—68). Ueber Entlassung von Richtern müssen in solchen Fällen Gerichte urteilen (Gerichtsverfassung § 8, 131). Der zwangsweise in den Ruhestand versetzte Beamte hat unter denselben Voraussetzungen wie der freiwillig ausscheidende Pensionsberechtigung.¹

§ 51.

B. Der Amtsorganismus.²

I. Geschichte.

Auch die Geschichte des Behördenorganismus knüpft nicht an die des alten Reiches, sondern an die der Territorien an. Bis etwa zum 15. Jahrhundert lagen die Verhältnisse höchst einfach. Die Regierungsthätigkeit beschränkte sich im wesentlichen auf Ausübung der Gerichtbarkeit und Heergewalt und auf Erhebung der Einkünfte. Der Fürst bediente sich für diese Geschäfte der ihn umgebenden Ministerialen, welche durchweg dem Adel angehörten. Man kann nicht sagen, daß Staats- und Hofämter noch ungetrennt waren.³ Vielmehr tritt das Wesen der Hofbeamten als solcher hervor; dieselben werden aber, ganz nach Umständen, zur Beforgung von Staatsgeschäften verwendet. Unter ihnen ragen hervor der Hofmeister, Marschall, Truchseß und Schenk, der camerarius, welcher später der oberste Finanzbeamte wurde, und der Protonotarius oder Kanzler. Letzterer, in Brandenburg bereits 1291 erwähnt, meistens ein Geistlicher, war Vorsteher der Kanzlei; er war es, dem die Ausfertigung der

¹ Ueber die Nachwirkungen, welche das Beamtenverhältnis, wenn es durch Tod beendet wird, auf die Hinterbliebenen übt, vgl. oben S. 224. Ueber die Vorkehrungen zur Sicherstellung der Akten zc. (auch im Falle des Konkurses) vgl. Rönne § 264 a. E. (III S. 530, 531).

² Seiden dorff, Fürstenstaat

(1655); Stein, Verwaltungslehre I S. 204 ff.; St. W. B. I S. 204; Handbibliothek II S. 156 ff.

³ Wie dies meist geschieht. Dagegen Born hat, Geschichte des preuß. Verwaltungsrechts I S. 57. Im allgemeinen vgl. Siegel, Rechtsgeschichte (1886) S. 266.

fürstlichen Urkunden oblag, und der das große Siegel führte. Außer diesen Beamten befanden sich noch zahlreiche andere, dem Richterstande und der Geistlichkeit angehörige Personen bei Hofe, welche ebenfalls gelegentlich zu Regierungsgeschäften verwendet und mit jenen zusammen als *consilarii* bezeichnet wurden. Daneben besteht unzweifelhaft schon im 12. und 13. Jahrhundert eine Behördenorganisation für die Lokalverwaltung, eine Einteilung des Landes in Vogteien, an deren Spitze oft ein Hofbeamter steht, der nichtsdestoweniger sein Hofamt behält. Ueberall finden wir somit am Ende des Mittelalters den Uebergang vom Lehnsstaate zum reinen Beamtenstaate angebahnt; jedoch findet sich noch nirgends eine Scheidung der Behörden nach der Staatsthätigkeit; vielmehr werden finanzielle wie militärische Geschäfte von einem und demselben Beamten erledigt.

Eine Umgestaltung wird durch das Zusammentreffen verschiedener Umstände herbeigeführt. Maximilian I. hatte in Burgund und den Niederlanden Einrichtungen kennen gelernt, welche den französischen nachgebildet waren. Dort hatten sich bereits kollegiale Behörden, insbesondere das sogen. Parlament, entwickelt. Dies wurde nun unter Maximilian und seinen Nachfolgern in Oesterreich nachgeahmt und eine kollegiale Kontrollbehörde (Hofrat) ins Leben gerufen. Seinem Beispiele folgten viele andere deutsche Staaten, so daß in der Mitte des 16. Jahrhunderts sich meistens derartige oberste Verwaltungskollegien finden. Dazu kamen andere Momente: der Einfluß der Reformation führte zur Einrichtung der Konsistorien und das Eindringen des fremden Rechtes bewirkte, daß die Geistlichen in den Kanzleien durch weltliche Doktoren der Rechte verdrängt wurden. So führte einmal die Notwendigkeit der Berufsbildung, wie andererseits das landesherrliche Bedürfnis zu einer völligen Umbildung des Amtsorganismus.

Aus den einheitlichen Regierungsbehörden zweigten sich aber bald verschiedene Richtungen ab, ganz abgesehen davon, daß neben und über ihnen sich vielfach ein besonderer Geheimer Rat (vgl. S. 236) bildete. Für die Finanzverwaltung bildeten sich die Domänenkammern, für das Heerwesen und die Polizei die Kriegskommissariate. In Preußen, wo die Zwiespältigkeit dieses Behördensystems besonders hervortrat,

erfolgte die Vereinigung durch Friedrich Wilhelm I. zu den „Kriegs- und Domänenkammern“, welche als die legitimen Ärgendenanten unserer „Regierungen“ betrachtet werden können: auch an der Spitze erfolgte die Vereinigung durch Schaffung des Generaldirektoriums („General-Oberfinanz-, Kriegs- und Domänendirektorium“ 1723). Aber noch in anderer Hinsicht sind die Reformen Friedrich Wilhelms I. bemerkenswert. Vor zwei Jahrhunderten finden wir in den deutschen Staaten noch einen zweiten, viel bedenklicheren Dualismus; neben der landesherrlichen Verwaltung steht nämlich die Verwaltung der Stände. Auch dieses Doppelsystem suchte Friedrich Wilhelm I. zu beseitigen. In den kleineren deutschen Staaten wurde die Umgestaltung der Mittel- und Unterbehörden, wie sie in Preußen sich vollzog, weniger nachgeahmt, und wir finden noch vielfach am Ende des vorigen Jahrhunderts einen höchst verworrenen Zustand, in welchem insbesondere die Reste patrimonialer Anschauungen, Befehungsrechte von Gutsherrn, Ausübung von Amtsfunktionen durch Verweser bei Bezug der Amtseinkünfte durch Bevorrechtete u. dgl. m. hervortreten.

Das 16. und 17. Jahrhundert hatten den Uebergang von den mittelalterlichen Verhältnissen zum modernen Staate vorbereitet; die Periode Friedrich Wilhelms I. hatte die Grundlagen des Behördenorganismus unverrückbar festgestellt: eine dritte Periode verhilft dem Staatsprinzip zum vollständigen Siege in der Behördenorganisation. In Preußen unternehmen die Stein-Hardenberg'schen und die sich ihnen anschließenden Geseke (1807—1820) eine völlige Umgestaltung des Verwaltungsorganismus. In der Zentralverwaltung treten an Stelle des unförmlichen Generaldirektoriums fünf moderne Fachministerien. Eine neue Instanz wird in den zur persönlichen Kontrolle berufenen Oberpräsidenten eingefügt, die Kriegs- und Domänenkammern werden zu Regierungen mit fünf, später mit drei Abteilungen umgestaltet, eine Neueinteilung des Staatsgebietes erfolgt. Auch in den übrigen deutschen Staaten wurde im Anfang dieses Jahrhunderts ein wohlgeordnetes Verwaltungssystem hergestellt. Als Hauptträger desselben erscheint das berufsmäßige Beamtentum. Wie in neuerer Zeit demselben das Laienelement zur Seite und damit der Organismus der Staatsverwaltung mit der Selbstverwaltung in Verbindung tritt, wird im nächsten Kapitel (§ 52) berührt werden.

Ueerblicken wir die in den letzten Menschenaltern vollzogenen Umgestaltungen, so treten etwa folgende Grundgedanken hervor: In der Zentralverwaltung haben sich an Stelle der früheren Kollegien bureaukratisch organisierte Ministerien entwickelt.¹ Die Trennung der Justiz und Verwaltung ist meistens, seit 1848 voll durchgeführt. Die patrimonialen Reste, d. h. die in den Händen von Privaten befindlichen, im Anfang des Jahrhunderts noch ziemlich zahlreichen Hoheitsrechte sind verschwunden und damit der Amtsorganismus zu einem rein staatlichen geworden, dem nur die neubelebten Selbstverwaltungskörper zur Seite treten.

Wie diese Entwicklung zeigt, besteht jetzt überall eine systematische Gliederung der Behörden. Dabei sind folgende Gesichtspunkte maßgebend: Zunächst sind die verschiedenen staatlichen Aufgaben nach ihrer sachlichen Zusammengehörigkeit zu großen Verwaltungszweigen (Resorts) vereinigt. An der Spitze eines solchen steht je ein Minister. Um die Einheit aufrechtzuerhalten, werden die Chefs der einzelnen Ministerien zum Gesamtministerium zusammengefügt. Daneben erscheint ein Staatsrat und zuweilen andere Zentralbehörden, welche entweder einem Minister oder dem Gesamtstaatsministerium untergeordnet sind (Oberrechnungskammer, Verwaltungsgerichtshof etc.). Im Reiche findet eine solche Teilung der Geschäfte rechtlich nicht statt (vergl. § 68).

Für die weitere Verwaltung ist das Staatsgebiet in eine Reihe über- und untergeordneter Bezirke eingeteilt. Diese Einteilung ist keine Teilung, sondern eine Gliederung. Der durch die Verfassung zu Einheit zusammengehaltene Staat wird zum Zwecke gleichmäßiger Verwaltung in verschiedene Bezirke gegliedert. In der ständischen Periode bildete jeder Teil des Staates ein selbständiges Ganze mit eigenen Ministern (Provinzialsystem). Nach gegenwärtigem Rechte erscheint der Staat als Einheit, die Einteilung in Provinzen, Kreise etc. hat keine grundsätzliche Bedeutung, sondern erfolgt, um die Möglichkeit einer zweckmäßigen Verwaltung zu schaffen. Daher erstreckt sich

¹ Kollegialsystem liegt vor, wenn eine Behörde aus mehreren zur Einheit verbundenen Personen besteht, welche nach gemeinschaftlicher

Beratung entscheiden. Beim Bureau-system entscheidet stets ein einzelner Beamter. Vgl. Hdbbl. I S. 160 ff.

auch der sachliche Wirkungskreis der Zentralbehörden auf das ganze Staatsgebiet (Realsystem) und jedes Ministerium hat, der Regel nach, seine eigenen Behörden.

Abgesehen von den den Ministerien unterstehenden Zentralstellen, deren Wirksamkeit sich auf das ganze Staatsgebiet erstreckt, finden wir also Behörden mit territorial abgegrenztem Wirkungskreise. Diese Zerlegung des Staatsgebietes wird die politische Einteilung genannt (politische Geographie) und ist in Deutschland eine sehr mannigfache. Der größte Staat hat eine Dreigliederung. Eine solche war früher auch in anderen Staaten bekannt und offenbar in Nachbildung der drei Instanzen der Gerichtsverfassung erfolgt. Preußen zerfällt in Provinzen, Regierungsbezirke, Kreise. Die Zwischenbehörden sind in den Mittelstaaten fortgefallen, so daß z. B. Bayern in Regierungsbezirke und Kreise, Sachsen in Kreis- und Amtshauptmannschaften, Württemberg in Kreise und Bezirksämter zerfällt. In den kleineren Staaten ist auch diese zweite Behörde fortgefallen und finden sich dort nur Bezirke, Kreise oder Ämter, die direkt unter dem Ministerium stehen.¹ Neuß ältere Linie bildet schließlich überhaupt nur einen Verwaltungsbezirk.

Während diese Behörden als Organe der allgemeinen Landesverwaltung bezeichnet werden und dem Ministerium des Innern beziehungsweise den daraus abgezweigten Zentralstellen dienen, besteht für die meisten Zweige der Staatsverwaltung ein analoger Organismus. Die Organisation der Justizbehörden ist durch das Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877 einheitlich geregelt. Für Militär- und Finanzwesen gibt es besondere Provinzial- und Unterbehörden. Das Reich hat im ganzen keine Provinzialverwaltung: eine solche besteht nur für die Reichspostverwaltung und für das Bankwesen (s. § 69).

II. Die Ministerien.²

Die oberste Leitung der gesamten Staatsgeschäfte erfolgt durch die Ministerien. Zunächst führte die angeedeutete planmäßige

¹ In Baden wurde 1863 die Zwischenstufe beseitigt und dafür vier Landeskommissare eingesetzt (G. v. 5. Okt. 1863).

² Seydel, Bayerisches Staatsrecht II S. 285.

Verteilung der Staatsgeschäfte zur Schaffung dieser Ämter, und es erscheinen die Minister — der Titel ist aus Frankreich eingeführt und kommt bereits im absoluten Staate vor¹ — als die Spitzen der verschiedenen Verwaltungszweige. In jedem Staate sind an sich fünf solcher Verwaltungszweige und damit fünf Ministerien wesentlich: die des Äußeren, des Krieges, der Finanzen, der Justiz und des Inneren. Diese an sich gegebene Einteilung erleidet jedoch mannigfache Aenderungen, teils durch die Organisation des Reiches, teils durch die Vielgestaltigkeit der Aufgaben in den Groß-, die Geringfügigkeit der Geschäfte in den Kleinstaaten. Kriegsministerien bestehen nur noch in den Staaten, welche eigene Kontingente haben (§ 76); die Ministerien des Äußeren sind teils eingegangen, teils mit dem Staatsministerium als solchen verschmolzen. Dagegen sind aus dem Ministerium des Inneren für die Wahrnehmung der auf die Förderung der geistigen und wirtschaftlichen Interessen gerichteten Angelegenheiten andere Ministerien, des Kultus, Unterrichts, der Landwirtschaft, öffentlichen Arbeiten u. s. w. herausgewachsen.²

Die Zahl der Ministerien und die Verteilung der Geschäfte auf dieselben ist entweder durch Gesetze bestimmt oder der Bestimmung des Staatsoberhauptes anheimgegeben.³

Diese Ministerien sind die obersten Verwaltungsbehörden und bureaukratisch organisiert, d. h. an der Spitze der Verwaltung steht als leitendes und verantwortliches Organ einzig und allein der Minister, dem eine Anzahl von Beamten zur Unterstützung (vortragende Räte) beigegeben ist: sie erledigen die Geschäfte nach seiner Anweisung, er bedient sich auch wohl ihres Rates, die Entscheidungen trifft er als Einzelbeamter. Diese ganze Stellung der

¹ Grimm's Wörterb. VI S. 2238.

² In Preußen bestehen 9, in Württemberg 6, in Baden 3 Ministerien (in Preußen sind Kultus, Unterricht und Medizinalangelegenheiten — öffentliche Arbeiten —, Landwirtschaft etc., in Württemberg ist Kultus und Unterricht ausgetrennt, in Baden ist Kultus, Unterricht und Justiz vereint). Kleinere

Staaten haben nur ein Ministerium, Neuchâtel und Schaumburg-Lippe keins, Waldeck einen preussischen Landesdirektor.

³ Ausführliche Erörterung hier: über Sten. Ber. des preuss. Abg. S. 1868/69, Anlagen, I S. 236 ff. Rönne I S. 427. Gneist, Gesetz und Budget (1879); Loening, Verwaltungsrecht S. 58.

Minister als Chefs der Verwaltungszweige zu charakterisieren ist Aufgabe des Verwaltungsrechts (vergl. Handbibliothek I S. 79).

Aber die Verteilung der Geschäfte unter verschiedene höhere Beamte und die Gliederung der Ministerien ist nicht nur von Verwaltungs-, sondern im modernen konstitutionellen Staate von verfassungsrechtlicher Bedeutung. Die neueren Verfassungen haben bestimmt, daß das Staatshaupt bei Ausübung der Staatsgewalt an die Mitwirkung der Minister gebunden ist. Diese Stellung der Minister ist hier zu erörtern und durch die erwähnte verwaltungsrechtliche Darlegung zu ergänzen.

Die Minister waren auch im absoluten Staate diejenigen Beamten, welche den Monarchen zu beraten und seine Anordnungen gegenzuzeichnen hatten. In Preußen war ihre Rechtsstellung bereits durch Publikandum vom 16. Dezember 1808 und Verordnung vom 27. Oktober 1820 näher bestimmt. Durch die Umgestaltung der Verfassung ist nicht ihr Verhältnis zum Monarchen geändert, sondern nur das zu den Kammern genauer festgestellt worden. Die eigenartige Stellung des „Ministers“ kommt erst im konstitutionellen Staate zur Geltung. Sie sind die verfassungsmäßigen Organe des Staatshauptes zur Ausübung der Regierungsakte. „Alle Regierungsakte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt“ (Preussische Verfassung Art. 44). Indem aber der Minister diese Verantwortlichkeit durch Gegenzeichnung zu übernehmen hat, ist er zugleich indirekt als Haupt der Verwaltung bezeichnet. Es lassen sich also jene beiden Richtungen der ministeriellen Rechtsstellung gar nicht trennen. Die Verantwortlichkeit des Ministers, welche früher nur dem Monarchen gegenüber vorhanden war, besteht jetzt auch gegenüber der Volksvertretung, gegenüber der Verfassung und den Gesetzen. Alle Entschlüsse des Monarchen werden erst zu staatsrechtlichen Akten durch die Kontratsignatur, welche sowohl zu Gesetzen wie zu allen in Ausübung der sogen. vollziehenden Gewalt erlassenen Anordnungen nötig ist. Der Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit ist als ein so wichtiger anerkannt, daß man ihn unter die „Verfassungsgarantien“ aufgenommen hat. Vergl. die dort (§ 40) gegebene Darstellung dieser Lehre.

Die Anstellung der Minister erfolgt durch den Monarchen nach eigener freier Entschliebung;¹ ebenso die Entlassung, die jederzeit erteilt und gefordert, aber nicht erzwungen werden kann.²

III. Das Staatsministerium.

Die Minister sind zunächst Chefs ihrer Verwaltungszweige und Räte der Krone für die diese einzelnen Gebiete betreffenden Anordnungen. Sie sind aber zugleich Mitglieder des Gesamtministeriums. Damit nämlich bei der Selbständigkeit jedes einzelnen Ressorts die Einheit gewahrt werde, ist allen deutschen Staaten die Zusammenfassung der einzelnen — büreaumäßig verwaltenden — Minister zu einer kollegialen Behörde, dem Ministerrat, Staatsministerium, bekannt.³ Dieses Gesamtministerium, in welchem alle Fachminister unter Vorsitz des Monarchen oder des ihn vertretenden Ministerpräsidenten zu einer Einheit verbunden sind, hat die Aufgabe, den organischen Zusammenhang im Staatsleben aufrechtzuerhalten und die Wechselbeziehungen der verschiedenen Ressorts zum Ausdruck zu bringen. Es gehören daher alle allgemeinen Angelegenheiten, wie Gesetzentwürfe, alle Angelegenheiten, die verschiedene Ministerien betreffen, alle Meinungsverschiedenheiten zc. zu seiner Zuständigkeit. In allen Fragen aber hat diese Behörde nur zu beraten und das Ergebnis der Beratung dem Staatsoberhaupt vorzulegen. Obwohl das Gesamtministerium als Kollegium bezeichnet wurde, kann naturgemäß bei dem Prinzip der Einzelverantwortlichkeit eine Entscheidung durch Stimmenmehrheit so wenig wie eine sachliche Unterordnung der Mitglieder unter den als primus inter pares erscheinenden Präsidenten stattfinden. Jede wesentliche Meinungsverschiedenheit muß daher zu Entlassungsgesuchen führen, und erklärt sich die Häufigkeit der letzteren auf diese Weise aus der Natur unseres öffentlichen Rechts sehr einfach.

¹ Die Ernennung ist ein „Nominierungsakt“, welcher nach Rönne I 432, III 85 der Gegenzeichnung bedarf. Anderer Meinung: Gerber, Zöpfl und ausdrücklich Edenburg. B.U. Art. 12 § 5. Daß die Gegenzeichnung der neu ernannte Minister selbst übernehmen kann, wird von

Sarwey II, 126 behauptet.

² S. oben S. 226 N. 2. Vgl. aber bayer. G. v. 4. Juni 1848 § 3.

³ Das sogen. Ministerium des königlichen Hauses gehört nicht zum Staatsministerium. Preußen: Kab.O. vom 11. Jan. 1819.

In Preußen sind dem Staatsministerium als Ganzen überwiesen: die Beratung der Gesetzentwürfe und Anordnungen von allgemeinem Interesse, die allgemeinen Verwaltungsüberichten, Stats; die Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten; die Vorschläge wegen Aufstellung der höchsten Beamten, die Befugnis zur Einleitung einer Regentschaft, Erklärung des Belagerungszustandes, die Gegenzeichnung der Notgesetze, die Beantragung der Auflösung kommunaler Vertretungen, die letztinstanzliche Entscheidung in Disziplinarsachen.

In anderen Staaten, z. B. in Bayern, wo ein besonderer Staatsrat besteht, werden der Gesamtministerialkonferenz nur von Fall zu Fall besondere Angelegenheiten übertragen.

Es gibt eine Reihe von Zentralbehörden, welche unter dem Gesamtministerium oder unter dessen Präsidenten stehen, meist aber von einem einzelnen Fachminister ressortieren. In Preußen stehen unter dem Staatsministerium unmittelbar: das Zentraldirektorium der Vermessungen, der Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte, der Disziplinarhof für nichtrichterliche Beamte, das Obergerichtsverwaltungsgericht, die Prüfungskommission für Verwaltungsbeamte, das litterarische Bureau, der Reichs- und Staatsanzeiger, die Gesetzsammlung. Unter der Leitung des Präsidiums des Staatsministeriums stehen die Generalordenskommission und die Staatsarchive. Außer anderen einzelnen Ministerien untergeordneten Zentralbehörden sind als selbständige neben den Ministerien stehende Behörden zu nennen: der evangelische Oberkirchenrat, die Oberrechnungskammer, die Staatsschuldenkommission und der Staatsrat.

IV. Der Staatsrat.

Der Staatsrat ist eine neben dem Ministerrat stehende im wesentlichen begutachtende und beratende Behörde oder Vertretung, welche ganz besonders in Frankreich von Bedeutung gewesen ist, in deutschen Staaten jedoch nur in Bayern und Württemberg eine durch die Verfassung begründete und anerkannte Stellung einnimmt. In der Zeit des absoluten Staates vertraten die Geheimräte oder Staatsräte etwa die Stellung des heutigen Staatsministeriums. Es waren, wie z. B. der 1604 in Preußen eingefetzte Geheime Rat, die Kollegien

der höchsten Staatsbeamten, welche nicht nur die gesamte Verwaltung beaufsichtigten, sondern auch, an Stelle der damals fehlenden Volksvertretung, alle Entwürfe von Gesetzen berieten. In ähnlicher, jedoch mehr durchdachter Weise wurde in Frankreich durch die Konstitution von 1799, sowie durch die Gesetzgebung des ersten und dritten Napoleon der Staatsrat als höchste Behörde zur Vorberatung von Gesetzen und als höchstes Gericht zur Entscheidung verwaltungsrechtlicher Fragen eingesetzt. Ähnlich dieser französischen Einrichtung ist der in Bayern seit dem 1. Mai 1808 bestehende Staatsrat, während der Württembergische Geheime Rat im wesentlichen schon 1660 organisiert war. In Preußen wurde der Staatsrat durch Verordnung vom 20. März 1817 ins Leben gerufen und hat von 1817 bis 1847 auf dem Gebiete der Gesetzgebung eine sehr bedeutende Wirksamkeit ausgeübt. Am 27. Mai 1854 erfolgte seine Wiedereröffnung, und nachdem er in den nächsten dreißig Jahren keinerlei nennenswerte Thätigkeit entfaltet, wurde 1883 wiederum seine Neubelebung versucht, ohne seine Organisation und Zuständigkeit durch Gesetz nur zu bestimmen und ohne die neue Geschäftsordnung zu veröffentlichen.

Daß auch im konstitutionellen Staate der Staatsrat nützlich sein kann, ist ziemlich allgemein anerkannt.¹ Aus den erfahrensten und vertrauenswürdigsten Männern bestehend, soll diese Korporation über dem Ministerrat und über dem Parteitreiben der Volksvertretungen als unabhängiges und objektives Organ dem Staatsoberhaupt beratend und begutachtend zur Seite stehen.

Die Aufgabe des Staatsrates nach gegenwärtigem Rechte ist in Bayern insbesondere die Begutachtung und Beratung von Gesetzesentwürfen, die Begutachtung von Beschwerden über Amtshandlungen der Minister und von sonstigen durch den König ihm unterbreiteten Fragen, in Württemberg die Beratung von Anträgen auf Aenderung der Verfassung, von Fragen über das Verhältnis von Staat und Kirche und allgemein wichtige Angelegenheiten. Die frühere Thätigkeit als Organ der Verwaltungsrechtsprechung ist durch die neueren

¹ Vgl. Loening S. 69, wo: III S. 596, u. insbesondere Stengel, selbst N. 1 Literatur; Al. St. W. B. | § 666f. II S. 72.

Gesetze über die Verwaltungsgerichte aufgehoben und der Wirkungsbereich der Staatsräte im wesentlichen auf jene Beratung beschränkt.

Der Staatsrat besteht in den genannten Staaten wie in Preußen aus den volljährigen Prinzen, den kraft ihres Amtes zu Mitgliedern berufenen Staatsdienern, Ministern *xc.*, und denjenigen Personen, welchen besonderes Vertrauen des Königs Sitz und Stimme im Staatsrat beigelegt hat.

Eine ausführliche Behandlung der Möglichkeit und Stellung des Staatsrates im Verfassungsstaate wie der Zusammensetzung und Zuständigkeit nach positivem Rechte wird hier nicht wiederholt, sondern hierfür auf den Band II § 17 S. 71—78 der Handbibliothek verwiesen.

Drittes Kapitel.

Die Selbstverwaltungskörper.

§ 52.

Die Gemeinden.¹

1. Allgemeines.

Die Verfassung des Staates ist mit jenem Organismus nicht erschöpft, welcher unmittelbar den Willen des Herrschers verwirklicht. Die Geschichte zeigt uns allerdings Staaten, wo eine räumliche Gliederung nur zum Zwecke örtlicher Geschäftsbegrenzung zwischen den Staatsbehörden stattfindet; da gibt es nur eine Gewalt, nur eine Gehorsamspflicht, nur ein Staatsbürgertum. Eine solche Auffassung vertritt dann die strengste Zusammenfassung aller Volkskräfte zur Einheit. Solch Prinzip der Zentralisation, gerechtfertigt für gewisse Staatsaufgaben und unentbehrlich in einzelnen Zeiträumen, läßt sich im allgemeinen nicht verteidigen, da neben der Gemeinsamkeit der Interessen, die im Staate ihren Ausdruck findet, zahlreiche

¹ Wir fassen unter „Gemeinden“ — gleich Seydel, Bayer. Staatsrecht III, 1 S. 1 ff. — alle kommunalverbände höherer und niederer Ordnung zusammen. Literatur in § 666f. II S. 109 ff.

Verschiedenheiten sich geltend machen. Die Ursachen derselben sind mannigfache; besonders wichtig sind die Verschiedenheiten örtlicher Natur. Offenbar gibt es eine Menge durch örtliche Verhältnisse beeinflusste Angelegenheiten, welche am eifrigsten und besten besorgt werden von denen, die sie am nächsten angehen. Damit solches in zweckmäßiger Weise geschehe, ist eine Organisation nötig. Hierin zeigt sich ein wesentlicher Unterschied der Auffassungen, welche man zuweilen durch Gegenüberstellung des germanischen und romanischen, besser des organischen und mechanischen Staates bezeichnet. Der moderne Staat erhält sein Gepräge mit dadurch, daß er einen Teil seiner Aufgaben, nämlich denjenigen, der örtlicher Behandlung und Beschränkung fähig ist, der Selbstthätigkeit der Bürger in örtlich organisierten Verbänden überläßt. Der moderne Staat zeigt daher, indem er nur die notwendig gemeinsamen Funktionen übernimmt, eine große Selbstbeschränkung, und folgerweise eine umfangreiche Selbstverwaltung. Der letztere Ausdruck wird im verschiedenen Sinne angewendet: am häufigsten versteht man darunter Besorgung von öffentlichen Angelegenheiten durch örtliche Verbände unter Aufsicht des Staates.

II. Stellung der Selbstverwaltungskörper.

Damit ist die Stellung der Selbstverwaltungskörper bezeichnet. Sie führen ein gesondertes Dasein im Staate, nach unten hin gebietend; und sie fügen sich andererseits als Glieder in den Staat ein, nach oben hin untergeordnet. Sie sind durchweg selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechtes, nicht Staatsanstalten. Sie haben ein gewisses Maß freien Handelns, sie üben in örtlich begrenzter Sphäre öffentliche Gewalt, aber diese Gewalt — und darin liegt das unterscheidende Merkmal vom Staatsbegriffe — ist keine höchste, sondern dem Staate unterworfen.

Aus der Doppelstellung der Selbstverwaltungskörper als Organe der staatlichen Verwaltung und als selbstberechtigter Körperschaften erklärt sich die neuerdings üblich gewordene Unterscheidung ihres Wirkungsbereiches in einen selbständigen und einen übertragenen. Der letztere umfaßt die Besorgung solcher Angelegenheiten, welche an sich dem Staate zustehen, die er aber, sei es im Einzelfalle, sei es allgemein,

durch die Gemeinden ausführen läßt. Dem gegenüber stehen die eigenen Angelegenheiten, welche sich so ipso aus dem Gemeindebegriffe ergeben und zu welchen besonders die Verwaltung des Gemeindevermögens gerechnet wird.¹

Hinsichtlich des eigenen Wirkungskreises ist zu beachten, daß der Staat die Grenzen desselben zu ziehen berechtigt ist, wenn auch grundsätzlich die Thätigkeit der Selbstverwaltungskörper nicht auf einzelnes beschränkt ist, sondern die Gesamtheit aller Lebensbeziehungen umfaßt.

Aus der Stellung der Selbstverwaltungskörper als Verwaltungsorgane des Staates folgt ein ausgedehntes Aufsichtsrecht des letzteren. Ja, soweit die Organe der Selbstverwaltungskörper Aufgaben erfüllen, die als staatliche zu betrachten, erscheinen sie als Organe des Staates und stehen sogar unter der Disziplin desselben. Aber die staatliche Aufsicht erstreckt sich vor allem auch auf die andere Seite der Thätigkeit jener Körperschaften. Letztere werden doch immer geneigt sein, Sonderinteressen zur Geltung zu bringen („Kirchturmspolitik“). Damit nun nicht etwa durch ihre Maßnahmen die Einheitlichkeit der gesamten Staatsverwaltung gestört werde, ist eine Oberaufsicht nötig, welche sich in zahlreichen Befugnissen äußert, der Befugnis, Kenntnis zu nehmen von Beschlüssen, dem Recht, solche für ungiltig zu erklären, dem Recht Ortsstatuten zu genehmigen, Beamte zu bestätigen, Vertretungen aufzulösen, eine kommissarische Verwaltung anzuordnen u. c.² Diese Oberaufsicht, welche sich sowohl darauf zu richten hat, daß die Beschlüsse der Selbstverwaltungskörper gesetzmäßig seien, wie darauf daß sie die Gleichmäßigkeit der Staatsverwaltung nicht beeinträchtigen und welche sich notwendigerweise auch auf die Vermögensverwaltung erstrecken muß, weil diese die Mittel zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu beschaffen hat, kann mit Recht als der notwendige Rektifikator jeder Selbstverwaltung bezeichnet werden.

III. Die Arten der Selbstverwaltungskörper.

Selbstverwaltungskörper der bezeichneten Art und der geschilberten Rechtsstellung sind vor allem die Gemeinden. Aus dem Gesagten

¹ Ueber die Bedeutung dieses Unterschiedes (für Kosten, Disziplin) vgl. die trefflich klare Darstellung

von Stengel, Handbibliothek II S. 120.

² Vgl. § 666f. II S. 150 ff.

ergibt sich, daß alles Gemeinderecht Staatsrecht ist, sei es nun, daß seine Quelle auf Staatsgesetz oder auf Autonomie zurückzuführen ist. Die Darstellung des Gemeinderechts pflegt heutzutage im Verwaltungsrecht gegeben zu werden.¹ Die Gemeinden, für deren geschichtliche Entwicklung und positive Gestaltung vielfach der Unterschied von Stadt- und Landgemeinden erheblich ist, sind die auf örtlicher Grundlage beruhenden untersten Kommunalverbände zur Erfüllung öffentlicher Zwecke. Sie haben ihr bestimmtes Gebiet, bestimmte Angehörige, eigene wirtschaftliche Verwaltung, eigene Beamte.

Als Verwaltungsgemeinden bezeichnet man wohl im Gegensatz zu den lediglich auf dem nachbarlichen Zusammenwohnen beruhenden Ortsgemeinden solche Verbände, die bald innerhalb eines Ortes, bald unter Zusammenfassung mehrerer, besondere Zwecke verfolgen, z. B. Schulgemeinden, Armenverbände. Oft bestehen solche Verbände nur formell und fallen, wie z. B. die Lieferungsverbände des Reichsgesetzes von 1873 mit anderen Verbänden thatsächlich zusammen.²

Ueber den Gemeinden erscheinen vielfach die „Kommunalverbände höherer Ordnung“, welche eine Reihe niederer Verbände zusammenfassen und gemeinsame öffentliche Angelegenheiten, und zwar solche, die größere Mittel erfordern und nur für einen weiteren Umfang wirksam werden können, besorgen. Solche Verbände sind in Preußen, Baden, Hessen die Kreise, in Bayern die Distriktsgemeinden. Als höchste Kommunalverbände erscheinen in Bayern die Kreise, in Elsaß-Lothringen die Bezirke, in Hessen und Preußen die Provinzen, in denen noch einmal die beiden Seiten der Selbstverwaltung, die obrigkeitliche und die wirtschaftliche, klar zu Tage treten.

Zu diesen Selbstverwaltungskörpern treten dann noch Korporationen, Genossenschaften und Vereine, sofern dieselben öffentliche Interessen verfolgen und vom Staate als Selbstverwaltungskörper anerkannt werden.³

¹ Vgl. Hbbbl. II S. 112—150; Literatur im R. L. II S. 42 ff.

² Vgl. unten § 79 IV.

³ Vgl. hierüber insbesondere Hbbbl. II S. 113 und Kirchenheim, Einführung S. 138 (§ 40).

Viertes Kapitel.

Die Volksvertretung.

§ 53.

Rechtliche Natur der Volksvertretung.¹

I. Allgemeines.

Unsere modernen Staaten sind konstitutionelle. Dieser Begriff enthält — so sahen wir (§ 21,¹) — zwei Merkmale in sich: Feststellung der Grundrechte und Teilnahme des Volkes an der Regierung. Daß der letztere Gedanke nicht neu, zeigte die geschichtliche Entwicklung (§ 21,^{II}). Frühere Epochen kannten zwar keine „Volksvertretung“ im modernen Sinne; wohl aber hatten in jeder Epoche die Regierenden Fühlung mit der Gesellschaft, die Häuptlinge und Väter der Völkerschaftsgemeinden unmittelbar durch die Familiengewalt, die Spitzen der feudalen oder theokratischen Gesellschaftsordnung durch Grundbesitz und Seelenherrschaft, ja selbst der absolute Fürst durch Stände und Beamte. So scheint das Bedürfnis einer Wechselbeziehung zwischen Organen der Regierung und Vertretern der Einsichten, Gefühle und Bestrebungen des Volkes allgemein vorhanden, wenn es auch geschichtlich auf sehr verschiedenartige Weise Befriedigung findet. Eine unmittelbar thätige Beteiligung der Staatsgenossen am Staatsleben finden wir im Altertum und Mittelalter in denjenigen Gemeinwesen, in welchen die Entscheidung der allgemeinen Angelegenheiten bei der Gesamtheit der freien Bürger war; im Laufe zweier Jahrtausende sind wir von den rohen Formen der antiken Volksversammlungen zu der uns vollkommener erscheinenden Gestaltung der modernen Repräsentation durchgedrungen, aus welcher spätere Zukunft vielleicht eine vollendetere Organisation (des berufs-, aber nicht funktmäßig gegliederten Volkes) entwickelt. In dieser Form aber ist der oben angedeutete Gedanke allerdings neu, insofern der einem Teile oder der Gesamtheit der Unterthanen zustehende Einfluß auf Staatsgeschäfte durch eine kleinere Anzahl

¹ Literatur vgl. § 21 S. 78.

aus der Mitte der Beteiligten, in ihrem Namen oder Auftrag ausgeübt wird.

II. Volksvertretung und Volkswille.

Das Wesen der Volksvertretung besteht darin, daß sie einen Einfluß übt, mitwirkt am politischen Leben, notwendiges Organ im Staate ist, insofern also den sogen. „Volkswillen“ darstellt. Dabei ist jedoch zu beachten, daß es einen juristisch festen Begriff des „Volkswillens“ überhaupt nicht gibt. Einen Willen haben nur juristische oder physische Personen; der einzelne und der Staat haben einen Willen, nicht aber das Volk, welches nur als ethischer und politischer Begriff erscheint. Wollte man hier einen staatsrechtlichen Begriff schaffen, so konnte das nur in der Weise geschehen, daß man eine Fiktion einführt: der Wille der Volksvertretung gilt als Volkswille, und es gibt daneben keinen anderen Volkswillen, keine *volonté générale* Rousseaus. Notwendigerweise liegt aber im Gedanken der Repräsentation der Gedanke, daß die Mehrheit entscheiden müsse, beschließen. Was also als sogen. Volkswille erscheint, ist im besten Falle der Wille der Mehrheit der Volksvertretung. Ein Wollen, dem alle zustimmen, wird es nur in einer verschwindend geringen Anzahl von Fällen geben; übrigens aber dürften die Entscheidungen einstimmiger Volksmassen durchaus nicht immer die richtigen, und die Fehler derselben vielleicht größer sein, als die Irrtümer unbeschränkter Selbstherrscher, denn Männer machen die Geschichte und nicht Massen. Fassen wir aber jene Fiktion des Volkswillens unter der günstigsten Voraussetzung, unter Annahme seines Ausdrucks durch allgemeines Stimmrecht ins Auge, so ergibt sich folgendes: Ziehen wir Kinder und Bescholtene ab, so bleibt etwa die Hälfte des Volkes zum Wählen berechtigt, wovon im günstigsten Falle $\frac{2}{3}$ stimmen; die wirklich Stimmenden sind also $\frac{1}{2} \times \frac{2}{3} = \frac{1}{3}$. Die wirkliche Wahlmehrheit betrage wieder $\frac{2}{3}$ der Wählenden: dann ist Wahl des Volkes $\frac{1}{3} \times \frac{2}{3} = \frac{2}{9}$. Nehmen wir weiter günstig an, daß in dieser Vertretung $\frac{2}{3}$ anwesend sind und der Beschluß mit $\frac{2}{3}$ Mehrheit erfolgt, so haben wir $\frac{2}{9} \times \frac{2}{3}$ [nämlich $\frac{2}{3} \times \frac{2}{9}$] d. i. $\frac{4}{27}$. Unter den günstigsten Voraussetzungen ist also beim allgemeinen Stimmrecht der Mehrheitswille auf das repräsentative Wollen von etwa $\frac{1}{10}$ des

mündigen Volkes zusammengeschmolzen. Es muß danach festgehalten werden, daß die Volksvertretung den Volkswillen juristisch — mit Hilfe einer allerdings notwendigen Fiktion — darstellt, aber politisch durchaus nicht immer mit ihm identisch ist.¹

III. Verhältnis des Abgeordneten zur Wählerschaft.

Aus dieser Auffassung erklärt sich dann auch die Bedeutung, welche dem Begriff „Vertretung“ in diesem Sinne beizulegen ist. Wie die Kammern nicht den Volkswillen ausführen, sondern nach eigener gewissenhafter Ueberzeugung beschließen, so ist auch der einzelne Abgeordnete nicht berufen, um einem individuellen Willen eines bestimmt abgegrenzten Volksbestandteiles Geltung zu verschaffen. Vielmehr ist jeder Abgeordnete Vertreter der Gesamtheit, nicht seiner Wähler oder seines Wahlbezirkes. Hier ist kein Vollmachtgeben, kein privatrechtliches Mandat wie in der landständischen Verfassung, sondern eine freie Vertretung, welche inhaltlich und örtlich über Wahlgebiet und Wählerschaft hinausgeht. Der Gedanke der Staatseinheit tritt auch in dieser Unabhängigkeit des Abgeordneten zu Tage. Zu jener oben klar gelegten Fiktion tritt diese zweite, daß der Abgeordnete die Gesamtheit vertrete. Nicht wie ein Bevollmächtigter steht er einem Geschäftsherrn gegenüber. Vielmehr hört, sobald der Wahlakt vollzogen, jede Beziehung zu den Wählern auf: der Abgeordnete ist unabhängig und juristisch denselben nicht verantwortlich, er ist an Instruktionen nicht gebunden und kann nicht abberufen werden; er vollzieht keinen Auftrag, er übt vielmehr ein *munus publicum* aus, wobei er lediglich nach seinem besten Wissen und Gewissen zu entscheiden hat, was ihm im Interesse des Gemeinwesens zu liegen scheint, was, ohne Rücksicht auf eine besondere Wählerschaft, nach seiner freien Anschauung zum allgemeinen Besten dient. Durch die äußere Erscheinungsform der Einzelwahl oder Einzelnennung darf uns die Idee der Gesamtrepräsentation nicht verhüllt werden: die Idee eines örtlichen Mandates führt zur Ab-

¹ Für obigen Nachweis vgl. Schäffle, Bau u. Leben I S. 568 ff. | sich auch bei Holtendorff, Wert u. Wesen d. öffentl. Meinung (1879) | Keine Bemerkungen hierüber finden | passim.

blätterung der staatlichen Einheit, während die Einheitlichkeit des Wahlgebietes und des Staatsgebietes in der vorgetragenen Auffassung klar hervortritt.¹

IV. Gegensatz des ständischen und Repräsentativsystems.

Durch das Gesagte ist zum Teil schon der Gegensatz der modernen Repräsentativverfassung zum ständischen System des Mittelalters angedeutet. Im einzelnen tritt dieser Gegensatz in folgenden Punkten besonders scharf hervor:²

Beim ständischen System wird von der Besonderheit der Stände, beim repräsentativen von der Einheit des Volkes ausgegangen;

dort bestehen Aufträge, Instruktionen und Verantwortlichkeit, hier freie und unabhängige Abstimmung (s. Nr. III);

dort stimmen die einzelnen Stände individuell, hier erfolgt die Entscheidung nach der Mehrheit der ganzen Versammlung;

dort wird in jeder Hinsicht das Vertragsprinzip festgehalten, Huldigung, Steuerbewilligung u. erfolgten bedingt; hier findet einheitliche Gesetzgebung statt; die Landstände des Mittelalters stehen als selbständige Korporation dem Landesherrn gegenüber, während die heutige Vertretung ein unmittelbares Organ im Verfassungsbau des Staates ist. Dieser Gegensatz tritt in allen Einzelheiten, Gesetzgebung, Staatshaushaltsgenehmigung u. s. w. hervor; es ist der Gegensatz des politischen Geistes von Mittelalter und Neuzeit, der halb privat-, halb staatsrechtlichen und der rein staatsrechtlichen Auffassung.

Beide Systeme sind darin ähnlich, daß sie dem Absolutismus der obrigkeitlichen Gewalt widerstreben und die Unterthanenrechte gewährleisten. Es wird aber durch diese bleibende Verfassungsinstitution der Volksvertretung nicht nur Schutz gewährt gegen den Wechsel der Personen in der Monarchie und gegen Disharmonie zwischen dem Willen des Fürsten und Anschauungen des Volkes: vielmehr tritt zu diesem negativen Charakter der modernen Repräsen-

¹ F. Stoerk, Verhältnis d. Abgeordneten zur Wählerschaft 1881. (Abdruck aus „Jurist. Blätter“ 1881 Nr. 16, 17.)

² Bluntschli, Allgem. Staatsrecht (1886) S. 50; P. Schulze, II S. 460.

tation ihre positive Bedeutung, welche darin beruht, daß das Volk zur Selbstthätigkeit erzogen, die Hingabe an das Ganze hervorgerufen, das Interesse am Staate belebt wird.

Inwieweit die heutigen Volksvertretungen den nach verschiedener Hinsicht aufgestellten Idealen entsprechen, ist an dieser Stelle nicht zu untersuchen.

§ 54.

Die Zusammensetzung der Volksvertretung (insbesondere der ersten Kammer).

1. Das Zweikammersystem.¹

Eine wohlgeordnete Repräsentativverfassung soll nicht nur ein oberflächliches Bild der Volksmeinungen geben, sondern, soweit es irgend möglich, gleich einer Reliefkarte, auch die Höhen und Tiefen der verschiedenen nationalen Bestrebungen erkennen lassen. Wie dies am besten zu erreichen, ist eine Frage des allgemeinen Staatsrechts und der Politik. Das positive deutsche Staatsrecht zeigt in den sechs größten Staaten nach dem Vorgange Englands, wo unter Eduard I. (1272—1317) zum Hause der Lords das Haus der Gemeinen trat, eine Zusammensetzung des Landtages aus zwei Kammern. In England war diese Einteilung die unwillkürliche Folge der spezifisch insularen Entwicklung. Ihre Aufnahme in das Staatsrecht des Kontinents erfolgte nur zum Teil unter Nachahmung dieser als Muster geltenden Verfassung oder unter Anlehnung an die Einteilung der mittelalterlichen Landstände in verschiedene Kurien. Es waren vielmehr auch tiefere innere Gründe, welche bei Schaffung der Verfassungen dieses Jahrhunderts größtenteils zum Zweikammersystem führten. Der eine dieser Gründe ergibt sich einfach daraus, daß man sagt: vier Augen sehen mehr als zwei, es hat keine Eile mit den Gesetzen; bei allen wichtigen Angelegenheiten haben wir mehrere Instanzen, um so nötiger sind solche an dieser Stelle des Staatslebens. Mit Hilfe des Zweikammersystems erhalten alle Beschlüsse größere Reife,

¹ De Lolme, Const. of England I S. 3. S. auch R. 1 zu § 55; v. Helld II S. 464; Dahlmann,

Politik S. 131; Winter, Bildung der ersten Kammer in Deutschland (1870).

Lebenshaftigkeit und momentaner Majoritätsterrorismus wird eingedämmt, ein Konflikt mit der Regierung oft im Keime erstickt. Wichtiger jedoch als dieser mechanische Grund ist das, was man als organischen Grund bezeichnen kann.¹ Es gibt überall ausgezeichnete, hervorragende Existenzen, welche in einer aus reinen Volkswahlen hervorgehenden Vertretung nicht die angemessene Stellung finden. Aber jenes oben angedeutete Bild von allen Meinungen und Strebungen im Volke kann nur entstehen, wenn jedes Element zu seiner vollen Geltung gelangt. Dies ist nur möglich, wenn die politisch bedeutsamsten Faktoren, seien es Einzelne, seien es Familien oder Korporationen, in einer besonderen Versammlung erscheinen. Stellt sich im Unterhaus „der Durchschnittsmaßstab der populären Lebensverhältnisse“ dar, so sollen im Oberhaus die durch Besitz, geschichtlich begründetes Ansehen, politisches Verständnis u. s. w. hervorragenden Elemente vertreten sein.

II. Das Wesen der ersten Kammer und die Einheit der Kammern.

Es ist darnach klar, daß auch das Oberhaus einen Teil der Volksvertretung darstellt, und nicht der Vertreter von Sonderinteressen ist. Freilich kommt in ihm die aristokratische Minderheit zur Geltung aber es ist damit nicht gesagt, daß hierin das stabile, in der zweiten Kammer das mobile Element sich konstituieren, jene konservativ, diese demokratisch sein sollte. Vielmehr ist nur das richtig, daß das Ober-

¹ H. Schulze II 142. Die berühmte Stelle in Montesquieu's *Esprit des lois* XI 6 lautet: „Il y a toujours dans un état des gens distingués par la naissance, les richesses ou les honneurs; mais, s'ils étoient confondus parmi le peuple, et s'ils n'y avoient qu'une voix comme les autres, la liberté commune seroit leur esclavage, et ils n'auroient aucun intérêt à la défendre, parceque la plupart des résolutions seroient contre eux. La part qu'ils ont à la législation doit donc être proportionnée aux autres avantages qu'ils

ont dans l'état; ce qui arrivera s'ils forment un corps qui ait droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le peuple a droit d'arrêter les leurs.

Ainsi la puissance législative sera confiée et au corps des nobles, et au corps qui sera choisi pour représenter le peuple, qui auront chacun leurs assemblées et leurs délibérations à part, et des vues et des intérêts séparés.“

Vgl. Bismarck im Reichstag v. 28. März 1867 („Das Oberhaus ein Hemmschuh an abschüssigen Stellen“). Sahn I S. 628.

haus sich als die über dem wechselnden Parteiwesen der zweiten Kammer stehende, die „Permanenz der Verwaltungsordnung“ (Gneist) vertretende Körperschaft darstellt, welche auf gesicherterer höherer Lebensstellung ihrer Glieder und größerer Stetigkeit politischer Anschauungen beruht.

Ungeachtet dieser Trennung der Volksvertretung in zwei verschiedene Körperschaften, besteht doch eine Einheit derselben, insofern sie nur gleichzeitig berufen werden können. Auch müssen in der Regel beide Häuser in ihren Beschlüssen übereinstimmen, wenn solche als Willensäußerung der Volksvertretung gelten sollen: der Widerspruch einer Kammer genügt also, um eine der Zustimmung der Volksvertretung bedürftige Maßregel zurückzuweisen. Jede Kammer aber berät und beschließt für sich. Einige Verfassungen kennen wohl Bestimmungen, wonach bei Meinungsverschiedenheiten sich beide Kammern zu vertraulichen Besprechungen vereinigen können zc., oder die Stimmen beider Kammern zusammengezählt werden; zu praktischer Bedeutung sind diese Bestimmungen nicht gelangt. In ihrer Einheit erscheinen die Kammern regelmäßig bei Eröffnung und Schließung, bei Ableistung des Verfassungseides, sowie zum Zweck der Vornahme gemeinschaftlicher Wahlen, z. B. in Württemberg, ¹ sodann in außerordentlichen Fällen. So findet nach der preussischen Verfassung Art. 56, 57 eine vereinigte Sitzung des Landtages statt, wenn über eine Regentschaft Beschluß zu fassen ist.

Jedes der beiden Häuser bildet im übrigen ein für sich bestehendes Ganzes, welches dem anderen völlig gleichberechtigt ist. Die Staatsregierung hat daher die Wahl, welchem Hause sie ihre Vorlagen zuerst machen will. Nur sollen finanzgesetzliche Vorlagen zuerst der zweiten Kammer zugehen, und hat die erste Kammer beim Etat — nach dem in der zweiten Kammer festgestellten Entwürfe — lediglich das Recht denselben anzunehmen oder abzulehnen, nicht aber die Befugnis zur Amendierung einzelner Positionen. ²

¹ Sarwey, Württ. St.R. II S. 217. Vgl. auch die ausführlichere Bestimmung der sächs. Verf. §§ 91, 92, 131.

² Nicht zu verwechseln mit dieser

Teilung in zwei Kammern ist die in einigen deutschen Staaten bestehende Gliederung des „gemeinsamen Landtages“ in zwei Landtage, so z. B. in Koburg-Gotha, Waldeck-Pyrmont.

III. Zusammensetzung der ersten Kammer.

Von den deutschen Staaten haben Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden und Hessen das Zweikammersystem angenommen. Bei der Bildung der ersten Kammer — welche in Preußen Herrenhaus, in Bayern Kammer der Reichsräte, in Württemberg Kammer der Standesherrn heißt — lehnte man sich äußerlich an das Vorbild des englischen Oberhauses an. Ueberdies ahmte man auch das französische Recht nach, indem man dem Monarchen die Befugnis erteilte, Mitglieder (meist in beschränkter Anzahl) zu ernennen. Die ersten Kammern umfassen daher vorwiegend standesherrlichen und grundbesitzenden Adel, Personen die ihr Recht zum Eintritt ererbt, ferner solche die es durch königliche Ernennung erlangt haben, endlich Vertreter der Universitäten, größeren Städte, wohl auch der Kirchen.

Das preußische Herrenhaus besteht nach der Verordnung vom 12. Oktober 1854 aus erblichen und lebenslänglichen Mitgliedern. 1. Zu jenen gehören a) die volljährigen Prinzen des königlichen Hauses, welche berufen werden; b) das Haupt des Fürstlich Hohenzollern'schen Hauses; c) die Häupter der vormals reichstädtischen Häuser in Preußen; d) die übrigen nach der Verordnung vom 3. Februar 1847 berufenen Fürsten, Grafen und Herren; e) diejenigen, welchen das erbliche Recht durch besondere Verordnung verliehen wird. 2. Als Mitglieder auf Lebenszeit werden berufen a) die Inhaber der sogen. vier großen Landesämter in Preußen (Oberburggraf, Obermarschall, Haushofmeister und Kanzler); b) Personen, welche aus besonderem Vertrauen berufen werden (hierher gehören die Kronsyndici); c) Personen, welche von großen Verbänden präsentiert werden. Das Präsentationsrecht steht zu den evangelischen Stiftern (Brandenburg, Merseburg, Raumburg), dem für jede Provinz zu bildenden Verbands der Grafen, den Verbänden der durch Familienbesitz ausgezeichneten Geschlechter, denen es besonders verliehen ist, den Verbänden des alten und befestigten Grundbesitzes nach besonderen Reglements (12. Oktober 1854, Verordnung vom 10. November 1865), den Landesuniversitäten und einer Reihe größerer Städte.

In Baden besteht die erste Kammer 1. aus den Prinzen des

Großherzoglichen Hauses; 2. den Häuptern der standesherrlichen Familien; 3. dem Landesbischofe und einem vom Großherzog lebenslänglich ernannten protestantischen Prälaten; 4. aus Abgeordneten des grundherrlichen Adels; 5. aus zwei Abgeordneten der Landesuniversitäten; 6. aus den vom Großherzog ohne Rücksicht auf Stand und Geburt zu Mitgliedern dieser Kammer ernannten Personen.¹

Mitten unter unseren modernen Staaten haben wir einen mittelalterlichen Ständestaat in den Großherzogtümern Mecklenburg. Dort gilt, nachdem die 1848 gegebene konstitutionelle Verfassung auf Verreiben der Ritterschaft annulliert worden, der landesgrundgesetzliche Erbvergleich vom 18. April 1755. Dem Großherzog gegenüber steht das Korps der Ritter- und Landschaft, das in Ritterschaft und Landschaft zerfällt. Jene umfaßt die Vertreter von etwa 700 Rittergütern, diese die von 38 Schwerinschen und 7 Strelischen Städten. Unvertreten ist der Bauernstand. Eine bevorzugte Stellung nimmt die See- stadt Rostock ein, während Wismar außerhalb des landständischen Verbandes steht. Die Stände haben umfangreiche Rechte. Ein ständischer Ausschuß verwaltet den „Landlasten“ (Kasse) in Rostock. Vgl. Hagemeyer 1793 S. 44; Hegel, Geschichte der Landstände (Rostocker Programm 1856); Marquardsen III², 1 S. 13 ff.

§ 55.

Bildung der zweiten Kammer.²

I. Allgemeines.

Die zweite Kammer geht ausschließlich oder (z. B. in Württemberg) zum größten Teile aus Wahlen des Volkes hervor. Das gleiche ist in den Staaten der Fall, in welchen nur Eine Kammer besteht. Während das Reich (vergl. unter § 67) das allgemeine Stimmrecht kennt, bestehen in den Einzelstaaten sehr mannigfaltige Bestimmungen, welche vielfach den Zweck haben, das Stimmrecht zu beschränken oder den der Zahl nach geringeren Elementen einen ihrer Bedeutung entsprechenden Einfluß zu sichern. Soll eine Volksver-

¹ Genauerer über Preußen bei Rönne § 56 (I S. 207); Baden, Verf. Art. 27, Gef. v. 23. Dez. 1818 (nach Fassung v. 31. Okt. 1833, 16. April 1870, 25. Aug. 1876, 5. März 1880) §§ 1—33; Württemberg, Verf. 129 ff. (Sarwey II S. 149 ff.); Bayern, Gef.

vom 9. März 1828; Sachsen, Verf. § 63 ff., Gef. v. 3. Dez. 1868; Hessen, Verf. Art. 52 (Gef. v. 8. Nov. 1872).

² St. W. V. VI S. 277; Züb. Zeit. schrift XXVII S. 326.

tretung das gesamte Volk darstellen und jenes Bild desselben geben, von dem wir oben sprachen, so ist die Art und Weise der Zusammensetzung außerordentlich wichtig. Man ist einig darüber, daß eine Wahl, welche ausschließlich auf dem allgemeinen gleichen Stimmrecht beruht, eine außerordentlich rohe Form darstellt, daß hierin die Herrschaft der Masse über die höheren Klassen der Gesellschaft gegeben ist.¹ Die Beobachtung, daß bei der Ausübung solchen Stimmrechts der „Volkswille“ in der That sehr häufig gefälscht erscheint, hat zu zahlreichen Versuchen geführt, deren Ziel darin besteht, eine objektivere Darstellung der organischen Gesamteristenz des Volkes, eine „Minoritätenvertretung“ (Verhältnisvertretung) zu erreichen und deren Erörterung in das allgemeine Staatsrecht gehört.² In den deutschen Staaten hat man eine den gesellschaftlichen Verhältnissen möglichst entsprechende politische Vertretung zu erlangen gesucht, indem man mehrfach die zweite Kammer nicht nur aus Wahlen hervorgehen ließ, oder das Wahlrecht nach bestimmten gesellschaftlichen Gruppen festsetzte. In Sachsen besteht die zweite Kammer aus 35 Abgeordneten der Städte und 45 der ländlichen Wahlbezirke, in Württemberg aus 13 Mitgliedern des ritterschaftlichen Adels, 6 protestantischen Generalsuperintendenten, dem Landesbischof und 2 katholischen Geistlichen, dem Kanzler der Landesuniversität, 7 Abgeordneten der größeren Städte und je einem gewählten Abgeordneten für jeden der 63 Oberamtsbezirke. In Baden und Hessen wählen die Städte 22 bezw. 10, die Ämter (Landgemeinden) 41 bezw. 40 Abgeordnete. In Bayern und Preußen ist die zweite Kammer eine reine Wahlkammer.

Wo eine Wahl stattfindet, hat man den oben angedeuteten politischen und sozialen Anforderungen Rechnung zu tragen gesucht, indem man das Wahlrecht von besonderen Bedingungen abhängig machte oder die indirekte Ausübung desselben und einen besonderen Wahlmodus, Einteilung der Wähler nach Steuerklassen, feststellte. Wir werden zunächst das aktive Wahlrecht und den Wahlmodus zu betrachten haben.

¹ Anführungen der Äußerungen von H. v. Sybel, Gneist u. bei H. Schulze I S. 139.

² Bluntschli, Politik S. 437.

(Vgl. Charbonnier, De l'organisation électorale et représentation de tous les pays civilisés. 3. Aufl. 1883). S. auch unten § 59 IV. A. 2.

II. Das aktive Wahlrecht.¹

Aktives Wahlrecht heißt das Recht, wählen zu können. Dasselbe ist kein allgemeines Menschenrecht, sondern ein Herrschaftsrecht über andere, denn in ihm gleichsam enthalten ist das Recht, seinen Mitbürgern Gesetze zu geben. Es ist ein öffentliches Recht, das verfassungsmäßig gewährleistet ist und unter öffentlicher Verantwortlichkeit ausgeübt werden muß. Von vornherein werden daher eine Reihe von Erfordernissen aufgestellt: 1. Staatsangehörigkeit (auch Deutsche sind in den Staaten, wo sie nur Wohnsitz haben, nicht wahlberechtigt); 2. männliches Geschlecht;² 3. ein gewisses Alter, meist 25 Jahre, zuweilen Volljährigkeit, in Preußen 24 Jahre; 4. Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte. Dieselben können nach § 32 ff. des Reichsstrafgesetzbuches nur durch ausdrücklichen richterlichen Ausspruch aberkannt werden.³ Landesgesetze, welche, wie das braunschweigische, „Unbescholtenheit“ verlangen, sind dadurch nicht berührt. 5. Ist das aktive Wahlrecht solchen Personen entzogen, deren freie Willensbestimmung ausgeschlossen⁴ ist, d. h. es mangelt denen, die unter Vormundschaft stehen, sich in Konkurs befinden, Verschwendern u., sowie denen, welche eine öffentliche Armenunterstützung beziehen. 6. Zu diesen Voraussetzungen treten mehrfach besondere Erfordernisse hinzu. Während in anderen Staaten wohl eine gewisse Bildung (Ausschluß von Analphabeten) oder von der Theorie ein gewisses politisches Verständnis verlangt wird (vergl. S. 146 N. 2), kennen wir in dieser Hinsicht nur die Anforderung etwa des eigenen Hausstandes, der Zahlung einer Staatssteuer in bestimmter Höhe, des sechsmonatlichen Wohnsitzes in einer Gemeinde. — Bei den zum aktiven Heere gehörigen Militärpersonen, außer bei den Militärbeamten, ruht das Wahlrecht (Militärgesetz vom 2. Mai 1874 § 49. Vgl. unten § 77 V).

¹ R. 2. III S. 1213.

² Ueber d. Frauenstimmrecht vgl. J. Stuart Mill, Betrachtungen über Repräsentativverfassung (übers. v. Wilke 1862) S. 120.

³ Das R. Str. G. B. läßt im Gegensatz zum preußischen eine Aberkennung

auf Zeit zu und bewirkt damit, daß z. B. mindestens alle vor 1877 aus dem Zuchthaus Entlassenen zur Zeit wieder wahlfähig sind.

⁴ Ueber das „selbständige“ im Sinne d. preuß. R. vgl. Rönne I S. 268.

III. Das Wahlverfahren.

Die Abstimmung ist entweder eine geheime durch Stimmzettel, oder eine öffentliche, durch unterschriebene Stimmzettel oder mündlich zu Protokoll. Das Wahlverfahren ist direkt, wenn die Wähler unmittelbar den zu wählenden Abgeordneten, indirekt, wenn die Wähler (Urwähler) die Wahlmänner bezeichnen, welche sodann den Abgeordneten wählen (letzteres in Preußen, Bayern, Baden, Hessen, Weimar, Koburg, Oldenburg, Anhalt, Schwarzburg-Sondershausen, Neuß ältere Linie). In Preußen erfolgt die Wahl nach dem Dreiklassensystem. Demselben liegt zu Grunde die Abneigung gegen die Charakterlosigkeit des allgemeinen Stimmrechts und das Streben, die Stimmen nicht nur zu zählen, sondern auch zu wägen. Während andere Rechte wohl einzelne Klassen ganz ausschlossen oder einen gewissen Zensus verlangten, bezeichnet dieses in der vorläufigen Verordnung vom 30. Mai 1849 (gültig an Stelle des in Art. 72 der Verfassung verheißenen aber nicht erschienenen Wahlgesetzes) enthaltene System einen Fortschritt, indem es nicht einen absoluten Maßstab anlegt, sondern der Verhältnismäßigkeit des Geldwertes und Wohlstandes gerecht wird.

Das Wesentliche dieses Systems beruht in folgendem: Sämtliche Urwähler werden nach Maßgabe der von ihnen zu entrichtenden direkten Staatssteuern in drei Klassen geteilt, und zwar so, daß auf jede ein Drittel der Gesamtsumme der Steuerbeträge aller Urwähler fällt. Diese Summe wird gemeindeweise berechnet, wenn die Gemeinde einen oder mehrere Wahlbezirke umfaßt, sonst bezirksweise. Die erste Abteilung besteht aus denjenigen Urwählern, auf welche die höchsten Steuerbeträge bis zu einem Drittel der Summe entfallen, die zweite aus denjenigen, auf welche die nächst niedrigeren Steuersätze, das zweite Drittel entfallen, die dritte umfaßt alle übrigen, einschließlich derjenigen, die keine Steuer zahlen. Jede Abteilung wählt ein Drittel der zu wählenden Wahlmänner. Auf diese Weise versucht das System zum erstenmal auch dem Gewichte der Stimmen seine Bedeutung zuzumessen und sich der Natur der modernen Erwerbsgesellschaft anzupassen. *Platzhirsch.*

Alle Staaten sind zum Zwecke der Wahl in Wahlbezirke (Wahlkreise) eingeteilt. Diese Einteilung beruht in den meisten Staaten auf

Gesetz, wie zuweilen selbst die Bestimmung der Wahlorte. Die Wahlbezirke zerfallen wieder in Stimmbezirke. Zur Vorbereitung der Wahl werden die Listen der Wähler (Urwähler-, Abteilungslisten) zusammengestellt und ausgelegt. In Preußen werden die Wahlmänner (je einer auf 250 Seelen) aus der Zahl der Urwähler ohne Rücksicht auf ihre Zugehörigkeit zu der einen oder anderen Abteilung gewählt. Ueber die Wahlhandlung, welche am gleichen Tage für den ganzen Staat stattzufinden hat und von einem Wahlvorsteher bzw. Wahlkommissar geleitet wird, ist ein Protokoll aufzunehmen.¹ Wenn eine Mehrheit nicht erlangt ist, erfolgt engere Wahl, bei dann eintretender Stimmengleichheit Entscheidung durch das Los. Nur wenige Staaten (z. B. Baden, cf. Wahlgesetz in der Fassung vom 25. August 1876 § 56, Bayern u. a.) verlangen zur Vornahme der Wahlhandlung das Erscheinen einer bestimmten Zahl (etwa drei Viertel) von Wahlmännern oder Wählern, und bedrohen bei Vereitelung die Ausbleibenden mit Strafe oder Tragung der Kosten.²

Die Wahlen erfolgen innerhalb bestimmter Perioden, gewöhnlich für drei Jahre. In Baden scheidet die Hälfte der Gewählten alle zwei Jahre aus.

Die Ausübung des Wahlrechts ist durch § 106 ff. des Reichsstrafgesetzbuches geschützt.

IV. Das passive Wahlrecht und die Abgeordneteneneigenschaft.

Das passive Wahlrecht, d. h. die Fähigkeit gewählt zu werden, setzt außer den für das aktive Wahlrecht gestellten Erfordernissen zuweilen ein höheres Lebensalter (in Preußen 30 Jahre), Zahlung eines höheren Steuerbetrages, zuweilen auch im Gegensatz zu den Vorschriften über aktives Wahlrecht keine bestimmte Steuerzahlung voraus.

Die Wahl von Beamten ist überall gestattet, ihre Wählbarkeit zum Teil ausdrücklich in der Verfassung ausgesprochen. Zuweilen sind einzelne Beamtenklassen (in Sachsen dienstthuende Staatsminister, in Preußen Mitglieder der Oberrechnungskammer) ausgeschlossen. Ueber die Frage, ob der zum Abgeordneten gewählte Beamte des

¹ Genaueres bei Rönne I | ² Stoerk S. 95, 234, 261
S. 230 ff. 253 ff. | u. a. m.

Urlaubs bedürfe, enthalten die Verfassungen sehr abweichende Bestimmungen. Einige schweigen gänzlich, woraus man die Pflicht der Regierung zur Urlaubsberteilung herleitet,¹ andere verlangen die Genehmigung der vorgesetzten Behörde oder geben derselben das Recht, aus dringenden dienstlichen Gründen den Urlaub zu verweigern. Meistenteils ist jedoch, so auch in Preußen, ausgesprochen, daß die Beamten keines Urlaubs zum Eintritt in die Kammern bedürfen.² Nach der herrschenden Ansicht wird dies auch auf Kommunalbeamte angewendet und die etwaige Bedingung bei Anstellung dieser, kein Mandat anzunehmen, als verfassungswidrig betrachtet. Naturgemäß können solche Bestimmungen jedoch nur für die eigenen Beamten, also nicht für die eines anderen deutschen Staates, oder für Reichsbeamte oder Personen des Soldatenstandes gelten. Das Reichsbeamtengesetz schweigt (§ 14) über den Eintritt in den Landtag, und die Landesgesetzgebung ist nicht befugt, über die Dienstverhältnisse der Reichsbeamten und Militärpersonen Bestimmungen zu treffen.

Durch Annahme der Wahl, welche binnen bestimmter Frist zu erklären ist, entsteht die Eigenschaft als Abgeordneter. Dieselbe erlischt — abgesehen von den unten zu erörternden, den ganzen Landtag betreffenden Gründen (Auflösung etc.) — durch Tod, durch die jederzeit gestattete Niederlegung des Mandates, durch Verlust der zur Wählbarkeit erforderlichen Eigenschaften, durch Ausschluß zur Strafe und nach vielen Rechten durch Eintritt in den Staats- oder Hofdienst, wie durch Beförderung in denselben.³

§ 56.

Der Landtag als Ganzes.⁴

I. Die Sitzungsperioden des Landtages.

Der Zeitraum, für welchen die Wahlen erfolgen, ist die Wahl- oder Legislaturperiode; der Zeitraum, innerhalb dessen eine Ver-

¹ Die badische Regierung vertrat die gegenteilige Meinung, woraus die „Urlaubsfrage“ entstand. Vergleiche Rottsch, Staatslexikon XIV S. 319.

² Ueber die Frage, wer die Kosten

b. Stellvertretung trägt, vgl. Rönne I S. 245.

³ Rönne I S. 260.

⁴ Rönne I S. 267 ff.; Seydel, Bayer. St.R. II S. 4, 196; Sar- wey, Württemb. St.R. II S. 189 ff.

sammlung des Landtages stattfindet, heißt Sitzungsperiode (Session). Die Sessionen sind ordentliche innerhalb gesetzlich bestimmter Zeitabschnitte, oder außerordentliche bei besonderen Veranlassungen.

Der Satz des altenglischen Rechts: „*rex est caput principium et finis parliamenti*“ gilt auch in den deutschen Verfassungen. Nur der Monarch kann den Landtag berufen. Er ist hierbei insofern beschränkt, als er zuweilen (außer an die gesetzlich festgestellten Perioden) an bestimmte Termine (Preußen: November bis Mitte Januar) gebunden ist und stets beide Kammern zugleich berufen muß. Eine allgemeine Ausnahme von dem Berufungsrecht des Monarchen findet sich sehr selten; nur Braunschweig kennt ein umfassenderes Selbstversammlungsrecht. Dagegen ist vielfach eine nicht vom Monarchen erfolgende Berufung im Falle einer Regentschaft zugelassen (s. oben S. 200). Ueber Art und Ort der Berufung enthalten die meisten Verfassungen keine Bestimmungen; so ist es unzweifelhaft, daß z. B. der König von Preußen den Landtag nicht nach Berlin zu berufen braucht und daß eintretendensfalls eine telegraphische Einberufung stattfinden kann.

Wie der Monarch das Recht hat, den Landtag zu versammeln, so steht ihm auch die Befugnis zu, denselben zu entlassen. Für das Aufhören der Thätigkeit des Landtages unterscheiden wir:

1. Die Unterbrechung bezw. Verschiebung der Sitzungen auf kurze Zeit (z. B. wegen eintretender Feste), wozu der Landtag selbst berechtigt ist.

2. Die eigentliche Vertagung, welche ohne Zustimmung der Kammern meist nur auf eine bestimmte Zeit (Preußen: 30 Tage, Sachsen: 6 Monate) erfolgen kann, nach deren Ablauf der Landtag in seiner alten Konstituierung seine Thätigkeit wieder aufnimmt. Während das englische adjournment ein Recht des Parlamentes ist, das sich also selbst vertagt, werden bei uns die Kammern durch den Monarchen vertagt.

3. In den älteren landständischen Verfassungen finden wir Prorogierung, Limitation, Dissolution. Das neuere Recht kennt zunächst neben der Vertagung die Schließung. Auch diese ist das alleinige Recht des Monarchen. Sie erfolgt nach Erledigung der Geschäfte. In dem Grundsatz, daß damit alle Geschäfte abgebrochen

sind und die Vorlagen von einer Session nicht in die andere übergehen dürfen — Grundsatz der Diskontinuität — besteht der wichtigste Unterschied von der Vertagung. Mit der Schließung ist die Sitzungsperiode beendet und hören die Kammern auf als Kollegien zu bestehen. Es ist daher zur Wiederaufnahme der Thätigkeit Neuernennung und Rekonstituierung nötig.

Manche Staaten (z. B. Württemberg, Baden) kennen für die Zeit, in welcher der Landtag nicht versammelt ist, einen ständischen Ausschuß, welcher, ähnlich dem Moderamen der reformierten Kirchenverfassung, in der Zwischenzeit die den Landtag betreffenden Geschäfte erledigt und Vorlagen vorbereitet.¹

4. Während mit der Schließung nur das Kollegium des Landtages als solches aufhört, erlischt mit der Auflösung auch das Recht der Abgeordneten. Wenn eine Uebereinstimmung zwischen den Faktoren des konstitutionellen Lebens nicht zu erzielen ist, so wird ein persönliches Eingreifen des Monarchen nötig. Dasselbe kann erfolgen durch einen Ministerwechsel oder durch eine Kammerauflösung. Die Folge der letzteren ist der Eintritt von Neuwahlen, die binnen einer bestimmten Zeit erfolgen müssen. Selbstverständlich können also nur Wahlkammern aufgelöst werden; doch gilt die Auflösung auch für die nicht betroffene Kammer eo ipso als Schließung, weil es nicht Sessionen einzelner Kammern gibt.²

II. Die politischen Rechte des Landtages.

Aus der oben gegebenen Darlegung über den juristischen Charakter der Volksvertretung folgt, daß dieselbe keine dem Monarchen gegenüberstehende, zur Wahrnehmung von Sonderinteressen bestellte Korporation ist, sondern ein aus dem Volke hervorgehendes, aber vom Willen des einzelnen Bürgers unabhängiges Organ im Staate. Die Lehre von der schroffen Gewaltenteilung wies diesem Organ lediglich Anteil an der Gesetzgebung zu. Diese Lehre hat bei uns keinen Eingang gefunden. Vielmehr ist bei uns aus einzelnen ge-

¹ Vgl. Sarwey, württ. St. R. | 19. Mai 1862 das preussische Herren:
II S. 232. Bad. Verf. § 51. | haus. Vgl. hiergegen Rönne I

² Anderer Meinung war am | S. 279, 80.

sonderten Befugnissen ein geordnetes Mitwirkungsrecht auf verschiedenen Gebieten geworden. Eine feste Formel für die Umschreibung dieses Rechtskreises aufzustellen, ist ebenso unmöglich, wie eine genaue Aufzählung aller einzelnen Thätigkeiten nutzlos wäre. Im allgemeinen gilt nach den deutschen Verfassungen, daß der Landtag nur die Rechte habe, welche ihm ausdrücklich zugesprochen sind, daß wo dies nicht geschehen, die Krone nicht beschränkt ist.¹ Wo Zweifel entstehen, wird die juristische Schranke nach dem Prinzip der monarchischen Einheit zu ziehen sein. Wo das gleichberechtigte Zusammenwirken verschiedener Faktoren die Kraft des Staates lähmen würde, wie z. B. im Militärwesen, ist die Selbständigkeit des monarchischen Handelns anzuerkennen. Vom Gesichtspunkte der Herausbildung einheitlichen Staatswillens aus der Mannigfaltigkeit der Gesellschaftsgruppen, der bei der Gesetzgebung, wie vom Gesichtspunkte der Ausglei- chung zwischen Staatsbedürfnissen und Vermögensinteressen, der im Finanzwesen in Betracht kommt, entspricht ein Zusammenwirken von Volksvertretung und Krone der heutigen Auffassung.

Daraus ergibt sich, daß eine Katalogisierung der landtäglichen Rechte ebenso unmöglich ist, wie eine Aufzählung der monarchischen Rechte. Da in der Zusammenwirkung dieser und jener das Staatsleben beruht, sind sie nur in dem dies behandelnden Abschnitte (Buch III) genauer kennen zu lernen. An dieser Stelle kann nur eine ganz allgemeine Abgrenzung des Thätigkeitsgebietes der Kammern vorgenommen werden. Man teilt die Rechte der Volksvertretung ein in die politischen (organischen), welche in verfassungsmäßiger Beteiligung an der Staatsgewalt bestehen, und in die kollegialen, welche ihre Stellung nach Außen und die Regelung ihrer inneren Angelegenheiten betreffen. Die politischen Rechte sind wiederum materielle oder formelle, welche letztere nur die Mittel sind, um die Mitwirkung zu üben; bei den materiellen scheidet man wohl die ordentlichen und außerordentlichen, unter letzteren z. B. die Befugnisse bei Thronwechsel, Einsetzung einer Regentschaft u. dgl. verstehend.

Die organischen oder politischen Rechte der Kammern äußern

¹ Prärogative heißen im allge- | bei denen die Kammern nicht betei-
meinen die Willensakte der Krone, | ligt sind. (Vgl. oben § 41.)

sich vor allem nach zwei Richtungen: einmal nehmen die Kammern Anteil an der Ausübung von Regierungsrechten; zweitens sind sie berufen, für die Erhaltung und Beobachtung der Verfassung und Wahrung der verfassungsmäßigen Rechte der Bürger Sorge zu tragen.

Zunächst haben die Kammern das Recht der Anteilnahme an der Gesetzgebung (vgl. hierüber den Abschnitt von der Gesetzgebung oben S. 112 ff.). Außerdem aber üben sie Mitwirkung bei zahlreichen Verwaltungsfunktionen, so insbesondere auf dem Gebiete der Finanzverwaltung: (vgl. in dem Kapitel „Finanzwesen“ § 82): sie sind beteiligt bei Feststellung des Etats, Prüfung der Rechnungslegung, Steuerbewilligung, Aufnahme von Staatsanleihen, Veräußerung von Staatsgut. Außerdem bedürfen gewisse völkerrechtliche Verträge ihrer Genehmigung, obwohl die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten im allgemeinen ein ausschließliches Recht der Krone ist. Diesen Mitwirkungsrechten reihen sich diejenigen Befugnisse an, welche dazu dienen sollen, die „Verfassung zu wahren“. Die Kammern sind das einzige Organ, welches das Recht des Volkes auf Beobachtung der Verfassung zur Geltung bringen kann. Sie sollen den Schutz und Schirm der Verfassung und aller staatsbürgerlichen Rechte bilden und besitzen daher ein die gesamte Verwaltung umfassendes Recht der Kontrolle.¹

III. Formelle und kollegiale Rechte des Landtages.

Damit der Landtag die lehterwähnten Aufgaben erfüllen könne, sind den Kammern besondere formelle Rechte eingeräumt.

1. Die Kammern haben das Recht, Petitionen seitens der Bürger entgegenzunehmen, zu beraten und eventuell der Regierung zu überweisen. (Hierfür wird meist eine besondere „Petitionskommission“ ernannt.) Eine persönliche Ueberreichung derartiger Petitionen ist häufig ausgeschlossen. Außerdem haben die Kammern selbst das Recht Beschwerde zu führen, sei es durch Petition an das Ministerium, sei es durch Adressen an das Staatshaupt: es kann hierdurch sowohl die erwähnte Kontrolle ausgeübt, wie zu neuen Gesetzen Anregung gegeben werden.

¹ Vgl. über die Einzelheiten dieser Kontrolle Hbbbl. II S. 203.

2. Die Kammern haben das Recht der Interpellation, d. h. das Recht der Anfrage an die Regierung mit der Bitte um Aufklärung über thatsächliche Verhältnisse oder Beweggründe zu Regierungshandlungen. Obwohl nur die sächsische Verfassung den Ministern ausdrücklich gestattet, die Antwort abzulehnen, muß doch anerkannt werden, daß auch im übrigen eine materielle Antwort aus Gründen des Staatswohles eventuell unterbleiben kann.

3. In Nachbildung des englischen und belgischen Rechts hat man den Kammern zuweilen die Befugnis zugestanden, Enquêtes zu halten und Kommissionen zur Untersuchung von Thatsachen einzusetzen.¹

4. Als äußerstes Mittel, das verfassungsmäßige Landesrecht geltend zu machen, erscheint die Befugnis der Ministeranklage (vgl. oben § 39).

Die kollegialen Rechte der Kammern, worunter man das Recht der Wahlprüfung, Präsidentenwahl, Sitzungspolizei, des Erlasses der Geschäftsordnungen begreift, werden im folgenden Paragraphen zugleich mit dem Geschäftsgang der Kammern zu erörtern sein.

§ 57.

Der Geschäftsgang der Volksvertretung.²

I. Nicht nur zur Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung und zur ebenso gründlichen wie schnellen Förderung der Arbeiten, sondern auch für die Entwicklung des Geistes und herkömmlichen Benehmens in großen politischen Versammlungen, ist die Feststellung einer guten parlamentarischen Geschäftsordnung nötig. Hierfür konnte bei der durchaus andersartigen ständischen Geschäftsbehandlung nicht an die einheimische Ueberlieferung, ebensowenig, wegen der

¹ Diese Befugnis, welche im englischen Parlamentsrechte sehr ausgebildet ist (vgl. das im nächsten Paragraphen zitierte Werk von May S. 3-8 ff.), ist in Deutschland nicht zu rechter Entwicklung gelangt. Praktischer Streitfall in Preußen, November 1863 (St. Ver. d. Abg.-K. I S. 164). So wenig erfreulich die Auslegung von Schulze II S. 179 u.

Rönne I S. 296 für die Regierung sein mag, so muß sie doch als richtig anerkannt und vor allem beachtet werden, daß Art. 82 der preuß. Verf. ja gerade eine Ausnahme aufstellt.

² Litt. S. 255 N. 4. Außerdem May, das engl. Parlament, übers. von Oppenheim (2. Aufl. 1880).

Kompliziertheit der Einrichtungen, an das durchgebildete englische Recht angeknüpft werden, und so ward meistens zuerst die Geschäftsordnung der französischen Deputiertenkammer vom 25. Juni 1814 zum Vorbilde genommen. Die Geschäftsordnungen der deutschen Kammern beruhen theils auf Gesetzen (Bayern, Sachsen, Hessen etc.), meistens jedoch auf der Autonomie der Kammern selbst, so daß eine einseitige Aenderung jederzeit möglich ist. So verschieden der Inhalt derselben im einzelnen, so ist doch der Geschäftsgang im großen und ganzen überall ähnlich.

Der Landtag wird durch den Monarchen oder einen Minister nach vorhergehender kirchlicher Feierlichkeit mit einer „Thronrede“ eröffnet, welche die allgemeinen Verhältnisse und Ziele der Politik vom Standpunkte der Regierung darlegt und zuweilen durch eine „Adresse“ beantwortet wird.

II. Darauf konstituiert sich das Haus (d. h. die oder jede Kammer) unter einem Alterspräsidenten und es erfolgt die Wahl der Präsidenten, Vizepräsidenten, Schriftführer, sowie vielfach die Vereidigung neu eingetretener Mitglieder.¹ In den meisten Staaten haben die Kammern das Recht, den Präsidenten zu wählen; in einigen kleineren Staaten (unter anderen Baden) und insbesondere für erste Kammern kommt Ernennung durch den Monarchen aus drei präsentierten Kandidaten vor. Während die Schriftführer in größeren Staaten meist Mitglieder der Versammlungen sind, finden wir in kleineren Landtagen zuweilen einen besonderen Landssyndikus, der als Protokollführer und Rechtskonsulent erscheint.

III. Der Eintritt des einzelnen Mitgliedes in die Kammer ist nicht nur durch die Ableistung des Eides, sondern auch durch die Legitimation des Berufenen bedingt. Die Prüfung der letzteren steht jeder Kammer zu: sie übt darin einen Akt der Rechtsprechung.² Theils wird angenommen, daß ein Mitglied berechtigt sei, zu erscheinen, wenn keine Ungültigkeitserklärung erfolgt ist, theils wird (so in Württemberg) eine besondere Zulassungserklärung gefordert. — Vielfach werden bei Beginn der Sitzungsperioden Abteilungen oder Sektionen durch

¹ Ein den Eid weigerndes Mitglied kann nicht stimmen (Fall Brad- | laugh in England). — Bad. V. II. § 69.
² Jaques, Wahlprüfung (1885).

das Los gebildet zur Vornahme der Wahlen *z.* Sie sind nicht zu verwechseln mit den Kommissionen, deren einige meist gleich nach dem Zusammentritt des Landtages sachweise gewählt werden (Petitionskommission, Budgetkommission, für die Geschäftsordnung *z.*).

IV. Die Beratungen werden durch den Präsidenten anberaumt und geleitet, welcher überhaupt berufen ist, für die Aufrechterhaltung der Geschäftsordnung zu sorgen und die Hauspolizei zu handhaben. Die Verhandlungen sind öffentliche; jedoch kann ausnahmsweise Dessenlichkeit ausgeschlossen werden. Die Dessenlichkeit hat zur Folge die Möglichkeit der Berichterstattung, die, wenn wahrheitsgetreu, sich gemeinrechtlich (Reichsstrafgesetzbuch § 12) der Straßlosigkeit erfreut.¹ Die einzelnen Beratungen werden veranlaßt entweder durch Vorlagen der Staatsregierung oder durch Anträge aus dem Hause selbst. Letztere müssen meist von einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern (in Preußen mindestens 15) unterzeichnet sein. Vielfach sind drei Beratungen vorgeschrieben. Diese finden im Plenum oder in Kommissionen statt. Bei letzteren liegt die Hauptarbeit und diese bereiten die Schlußberatung vor. Die Tagesordnung wird vom Präsidenten angesetzt, über die Anmeldung zum Worte muß eine Rednerliste geführt, sofortige Zulassung zum Worte kann nur bei Bemerkungen zur Fragestellung, Geschäftsordnung, Berichtigung tatsächlicher Ausführungen gewährt werden. Es beginnt die Generaldiskussion über den Grundgedanken der Vorlage, wobei jedes Mitglied nur einmal das Wort erhalten kann: sodann folgt die Spezialdiskussion über die einzelnen Paragraphen und die dazu vorliegenden Abänderungsanträge (Amendements). Solche Anträge, sowie Anträge auf motivierte Tagesordnung können jederzeit gestellt werden. Der Präsident schließt die Debatte nach Erschöpfung der Rednerliste oder auf Antrag des Hauses. Die Abstimmung erfolgt mittels Aufstehens, Handaufhebens, Zuruf, durch Stimmzettel, Ballotage oder mittels Hineingehens durch verschiedene Thüren („Hammelsprung“), oder namentlich.² Zur Beschlußfähigkeit ist die Anwesenheit einer bestimmten Zahl (Preußen: Mehrheit) von Mitgliedern erforderlich,

¹ „Wahrheitsgetreu“ s. Olschau: *sen, Komm. z. Str.G.B. (2. Aufl.)* S. 82.

² Genauestes (auch Litteratur) in Baumbach's Staatslexikon s. v. „Abstimmung“.

die Beschlußfassung erfolgt durch absolute Majorität. Stimmengleichheit gilt als Ablehnung, sofern nicht die Präsidentenstimme den Ausschlag gibt. Ueber Regierungsentwürfe kann nicht zur Tagesordnung geschritten, abgelehnte Entwürfe dürfen in derselben Session nicht wieder vorgebracht werden.

V. Die Anwesenheit der Minister und Regierungskommissare kann nach mehreren Verfassungen verlangt werden. Ueberall aber ist die Bestimmung getroffen, daß sie jederzeit gehört werden müssen. Die Regierungskommissare stehen nicht unter der Disziplinargewalt des Präsidenten, haben aber auch nicht das Privileg der Redefreiheit; vielmehr kann über ihre Äußerungen beim Monarchen Beschwerde geführt, auch können sie strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden.¹ Da jedoch der Präsident für die Aufrechterhaltung der Ordnung zu sorgen hat, muß ihm das Recht zustehen, eintretendensfalls auch die Regierungskommissare zu unterbrechen, wenn auch nicht formell zur Ordnung zu rufen.²

VI. Die Ordnungsbestimmungen der Geschäftsordnungen beziehen sich teils auf die Mitglieder der Kammer, teils auf die Zuhörer. Letztere können, wenn sie störende Unruhe erregen, oder Zeichen des Beifalls oder Mißfallens geben, entfernt, die „Tribünen geräumt“ werden. Die Mitglieder des Hauses — also wie aus dem eben Gesagten hervorgeht, nicht die Regierungskommissarien — können vom Präsidenten zur Ordnung gerufen, nur in einigen Kammern von den Sitzungen ausgeschlossen werden. Die Bestimmungen über diese Disziplinar- und Strafgewalt sind nicht in den Gesetzen, sondern in den Geschäftsordnungen zu treffen.³

¹ „Wir [Mitglieder des Bundesrates] gehören zur misera plebs, die unter dem gemeinen Recht steht. Jedermann kann gegen uns klagen, wir vom Bundesrate sind durch kein Privilegium geschützt; seitdem ich das gefunden, bin ich sehr viel vorsichtiger in meinen Äußerungen.“ Fürst Bismarck a. 4. März 1879 (im Reichstage).

² Herrschende Ansicht, bestritten v. d. preuß. Regierung 11. Mai 1863

(Druckf. d. Abg. S. 1863 IV Nr. 159, St. Ver. V S. 925); Rönne I S. 344.

³ Diese Frage wurde lebhaft erörtert anlässlich des dem Reichstage im Febr. 1879 vorgelegten, durchweg abgelehnten Gesetzentwurfes, welcher Verweis, Abbitte vor versammeltem Hause, Ausschluß, Verlust der Wählbarkeit und eine besondere Strafkommision vorschlug („Maulkorbgesetz“). Vgl. Verhdlg. v. 4., 5. u. 7. März

§ 58.

Rechtsstellung der einzelnen Landtagsmitglieder.¹

I. Allgemeines.

Die Rechte und Pflichten der Kammermitglieder bestimmen sich nach ihrer Aufgabe, in allen Angelegenheiten ihrem Eide gemäß nach freier und unabhängiger Ueberzeugung zu beraten und zu handeln. Für die Art und Weise der Erfüllung dieser Aufgabe sind sie formell niemandem verantwortlich. Aus dieser Unverantwortlichkeit folgt, daß kein Zwangsmittel zulässig ist, welches sie an der freien Ausübung ihres Berufes hindern könnte. Die dies bestimmenden Sätze (Reichsstrafgesetzbuch § 106) sollen zugleich die ungeschmälerte Wirksamkeit der politischen Versammlungen selbst sichern, denen überhaupt ein besonderer Schutz gewährt ist (Reichsstrafgesetzbuch § 197).

Die Mitglieder des Landtages haben den Sitzungen beizumohnen und bedürfen für den Fall der Verhinderung des Urlaubes durch den Präsidenten oder den Landtag. Ihre Rechte können sie — mit Ausnahme der württembergischen Standesherrn (Verfassungsurkunde § 156) — nur persönlich ausüben. Sie erhalten überall Diäten.²

II. Die Unverletzlichkeit.

Um den Kammermitgliedern volle Unabhängigkeit zu sichern, wird ihnen die sogen. Unverletzlichkeit, d. h. ein Schutz gegen Verhaftungen gewährt. Dieses Recht ist sehr alt und wird in England bis auf das 6. Jahrhundert zurückgeführt.³ Die preussische Verfassung, mit der inhaltlich die übrigen (im wesentlichen in Nachbildung des Art. 45 der belgischen Verfassung) übereinstimmen, enthält darüber folgende durch Einführungsgezet zur Reichsstrafprozeßordnung § 6 aufrecht erhaltenen Sätze (Art 84).

a) Kein Mitglied einer Kammer kann ohne deren Genehmigung

1879. Schleiden, N., Die Disciplinar- und Strafgewalt parlamentar. Versammlungen (Berlin 1879). Vgl. auch Jahrb. f. Gesetzgebung 1879 S. 549 u. § 58 letzte Note.

¹ Gegen die Ueberschrift „persön-

liche Rechte“; vgl. Laband I S. 570.

² Vgl. hierüber unten § 67. Erbliche Mitglieder und solche, die am Orte der Versammlung wohnen, sind zuweilen ausgenommen.

³ May S. 117.

während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, außer wenn es bei Ausübung der That oder im Laufe des nächstfolgenden Tages nach derselben ergriffen wird.

b) Jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied der Kammer und eine jede Untersuchungs- oder Zivilhaft wird für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben, wenn die betreffende Kammer es verlangt.

Der Zweck dieser Bestimmungen ist nicht der, Verbrecher, weil sie Landtagsmitglieder, der Bestrafung zu entziehen, sondern etwajen tendenziösen Verfolgungen vorzubeugen. Sie begründen daher nur indirekt ein Privilegium der Landtagsmitglieder. Insofern aber sind sie strictissime auszulegen und es ist anerkannt, daß eine Strafhaft gegen Landtagsmitglieder ohne Genehmigung auch während der Sitzungsperiode zulässig ist.¹ Im übrigen würde die Verhaftung oder Festhaltung eines Mitgliedes nach § 341 des Reichsstrafgesetzbuches zu beurtheilen sein.

Ueber die Zivilhaft vgl. jedoch Reichszivilprozeßordnung 785, 86.

III. Befreiung von Gerichts- und Zeugnispflicht.

Eine solche besteht nur in geringer Weise. Nach Gerichtsverfassungsgesetz § 35 können Mitglieder einer deutschen gesetzgebenden Versammlung die Berufung zum Schöffenamte ablehnen. Nach Strafprozeßordnung § 49 (72) und Reichszivilprozeßordnung § 347 (367) kann eine Vernehmung von Landtagsmitgliedern als Zeugen oder Sachverständige außerhalb des Sitzes der Versammlung während der Sitzungsperiode nur mit Zustimmung der betreffenden Versammlung stattfinden. Aus dieser Bestimmung ergibt sich eo ipso, daß eine Befreiung von der Zeugnispflicht unserem Rechte nicht bekannt ist. Dies ist auch daraus zu entnehmen, daß in den Paragraphen der Strafprozeßordnung, wo Befreiungsgründe aufgeführt, die Abgeordneten nicht erwähnt sind. Man hat neuerdings versucht, den Ausschluß des Zeugniszwangsverfahrens herzuleiten aus der sogleich zu erörternden Bestimmung,

¹ Vgl. Erl. d. Ob. Trib. v. 23. Sept. 1874 (Wajunké); Mönnel S. 316, 17. Ueber die nicht unbedingt ausgeschlossenen Hausungen bei

Mitgliedern vgl. St. Ver. d. preuß. Abg. d. 1874 II S. 1203, 1875 II S. 851.

daß Abgeordnete „nicht zur Verantwortung gezogen werden können“ und behauptet, der Richter habe zunächst diese Verfassungsbestimmung zu beachten. Nach Entstehungsgeschichte und Sprachgebrauch ist aber in dem Verbot, Abgeordnete wegen ihrer Abstimmungen oder Äußerungen zur Verantwortung zu ziehen, die Befreiung von der Zeugnispflicht nicht inbegriffen, und diese Auffassung wird durch das Schweigen der Strafprozeßordnung bestätigt.¹

IV. Redefreiheit.²

Damit die Aufgaben der Volksvertretung erfüllt werden können, bedürfen die Volksvertreter der vollsten Freiheit der Meinungsäußerung. Zunächst ist ein Standpunkt möglich, welcher auch für diese Freiheit die Schranken des allgemeinen Strafrechts anerkennt. Da jedoch der Volksvertreter die Pflicht hat, eintretendenfalls rücksichtslos die Wahrheit aufzudecken, so ist hier ein Ausnahmerecht geschaffen worden. Die unbefchränkte Redefreiheit ist in England durch altes ungeschriebenes Parlamentsrecht verbürgt und durch den Art. 9 der bill of rights (1689) ausdrücklich anerkannt. Die englischen Juristen begründen dies damit, daß sie sagen: so wenig ein Gesetz Unrecht thun kann, so wenig kann der Unrecht thun, der es vorschlägt; und wie ein Act of Parliament nicht gegen die Staatsordnung sein kann, ebensowenig kann es die Debatte, aus welcher er hervorgeht. Aus dem englischen Rechte gelangte die Redefreiheit (freedom of speech) unverändert in die nordamerikanische und andere Verfassungen, während in den meisten deutschen Verfassungen zwar der Grundsatz aufgenommen, jedoch durch zahlreiche Ausnahmen eingeschränkt wurde. Nur Bayern, Baden, Meiningen, Neuch jüngere Linie und Preußen brachten den Grundsatz voll zur Geltung, Preußen, indem es bestimmte (Art. 84), daß die Mitglieder der Kammern für ihre Ab-

¹ Verh. d. R. 10. März 1886; Mittelstadt in preuß. Jahrb. 1886 Juni; Lewald i. Ger.-Saal XXXIX S. 54.

² Außer den oben S. 262 R. 3 und später angeführten Schriften vgl. May, Parlament S. 109; Hermann, Archiv f. Krim.R. 1853

S. 341; Bar, die Redefreiheit u. (1868); Preuß. Jahrb. XXI 313 S. ff.; Olschhausen, Kommentar zum R. Str. G. B. S. 79 ff. Bismarck im Reichstage 29. März 1867, 2. April 1868, 16. März 1869 (Sahn I S. 633, 767, 822).

stimmungen niemals, und für ihre in den Kammern ausgesprochenen Meinungen nur auf Grund der Geschäftsordnung zur Verantwortung gezogen werden könnten. Dieser Verfassungssatz fand durch den Beschluß des Obertribunals vom 29. Jan. 1866 jene verhängnisvolle Auslegung, welche merkwürdigerweise mitbestimmend wurde, als den Sitz des obersten deutschen Gerichtshofes die Reichshauptstadt nicht zu wählen.¹ Jener Beschluß interpretierte den § 64 dahin, daß unter „Meinungen“ Resultate des Denkvermögens, nicht aber Behauptungen und Verbreitungen von Thatfachen zu verstehen seien. Dieser Beschluß, welcher streng den Unterschied von „Aeußerungen“ und „ausgesprochenen Meinungen“ betonte, stand im Widerspruch weniger mit dem Wortlaute als mit der Entstehungsgeschichte und der früheren Auslegung durch denselben Gerichtshof und die Kammern. Der Versuch einem wiederholten Eingriffe in die Rechte der Volksvertretung durch eine authentische Deklaration oder durch ein norddeutsches Bundesgesetz vorzubeugen, scheiterte am Widerspruch des Herrenhauses, bezw. Bundesrates. Erst § 11 des Reichsstrafgesetzbuches schuf gemeines Recht, in dem er eine Ausnahme von § 3 des Reichsstrafgesetzbuches dahingehend aufstellte: „Kein Mitglied eines Landtags oder einer Kammer eines zum Deutschen Reiche gehörigen Staates, darf außerhalb der Versammlung, zu welcher das Mitglied gehört, wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes gethanen Aeußerung zur Verantwortung gezogen werden.“ Damit ist im weitesten Sinne eine Unverantwortlichkeit geschaffen, welche sich auf alle Aeußerungen, mündliche und schriftliche, im Plenum, in Kommissionen, möglicherweise selbst im Privatgespräch bezieht, und welche jede gerichtliche Qualifikation dieser Aeußerungen wie jedes

¹ In der Geschichte der deutschen Justiz ist wohl kaum ein Fall eingehender erörtert als dieser Fall (Fr.), dem sich der Fall Zweiten anreihete. Es ist vor allem jedoch zu bemerken, daß der sog. Plenarbeschluß nicht der Beschluß des ganzen Obertribunals war, sondern der der vereinigten Abteilungen des Strafsenats. Das bedenkliche war nur, daß eine tendenziöse Zusammenfegung dieses

Senats erfolgte. Vgl. den Beschluß in Oppenhoff, Rechtspr. d. Ob.Trib. VII S. 54, sowie die Entscheid. v. 26. Juni 1867 VIII S. 411 (vgl. S. 130); Sonnenschildt, Geschichte des Obertribunals (1879) § 329, 353. St. Ver. d. Herrenhauses 1867/68 I S. 150. Dazu Allgem. Zeitung 1880 Beilage Nr. 284. Weitere Litteratur bei Rönne I S. 304, 305.

Disziplinarverfahren ausschließt.¹ Es ist dadurch auch die Möglichkeit straffreier Beleidigung und Verleumdung von Privatpersonen gegeben,² und es muß daher eine solche Redefreiheit ihr Gegengewicht in den strengsten Disziplinarbestimmungen finden.

Daß das Verbot, Abgeordnete in den fraglichen Fällen nicht zur „Verantwortung ziehen“ nicht den Zeugniszwang ausschließt, wurde oben erwähnt (Nr. III).

Eine Konsequenz der Redefreiheit ist die ebenfalls bereits erwähnte (S. 262) Straffreiheit wahrheitsgetreuer Berichte.

Anhang zum ersten Abschnitt des zweiten Buches.

§ 59.

Verfassung der freien Städte.³

1. Geschichte und Quellen.

Mitten in den monarchischen Staaten Deutschlands haben sich die ehrwürdigen Reste reichsstädtischer Freiheit und hanseatischer Macht, die drei Republiken Hamburg, Lübeck und Bremen erhalten. So groß ihre Bedeutung als Beherrscherinnen des Welthandels, so eigenartig ist ihre Verfassung. Nachdem Frankfurt a./M. durch Gesetz vom 10. September 1866 dem preussischen Staate einverleibt worden, sind nur diejenigen drei freien Städte Glieder des Reiches, welche sich zugleich Hansestädte nennen und auch juristisch als Rechtsnachfolger der alten Hanse betrachtet werden dürfen.

Diese Städte sind nicht Stadtgemeinden, sondern Staaten. In früheren Zeiten war die Stadt die alleinherrschende Korporation, welcher die Landgemeinden untergeordnet waren. Nach den neueren Verfassungen sind jedoch auch die letzteren aus ihrer Rechtslosigkeit herausgeführt worden. Nur besteht noch jetzt die Eigentümlichkeit, daß (außer in Bremen) dieselben Organe zugleich den Staat wie

¹ Daher auch keine Kompensation bei Beleidigungen. R.G. (5. März 1881) Entsch. IV S. 14 (etwas anders liegt der Fall R. d. R. IV S. 183). Bestehen bleibt aber z. B. Sächs. L.O. § 14; Sachsen-Weimar. G.O. § 30.

² Hiergegen trat besonders Mittermaier am 30. Sept. 1848 auf. (St. Ver. der deutschen Nationalversammlung III S. 2351 ff.)

³ Marquardsen Bd. III, 2. Hftbb., 3. Abteilung.

den engeren Kreis der Stadtgemeinde verwalten. Für die Landgemeinden bestehen besondere Organe, in Bremen hat man sogar seit 1870 eine Art Vertretung dieser Selbstverwaltungskörper angebahnt.

Das geltende Verfassungsrecht beruht in Hamburg auf der Verfassung vom 13. Oktober 1879 (28. September 1860), in Lübeck auf der Verfassung vom 29. Dezember 1851 (7. April 1875), in Bremen auf den Grundgesetzen vom 17. November 1875.

In Bezug auf die Stellung der freien Städte zum Deutschen Reiche ist zu beachten, daß dieselben zwar dem Deutschen Reiche angehören, daß jedoch einem Teile des hamburgischen und bremischen Gebietes nach Art. 34 der Reichsverfassung eine Sonderstellung zuerkannt ist, die wir § 62 III (letzte Note) betrachten werden.

Die Staatsgewalt steht in allen drei Staaten dem Senat und der Bürgerschaft zu; es sind also Republiken, die eine aus Aristokratie und Demokratie gemischte Verfassung zeigen.

II. Der Senat oder Rat.

Der Senat ist ein Kollegium mit einer gesetzlich bestimmten Anzahl von Mitgliedern (in Hamburg und Bremen 18, in Lübeck 14), unter welchen eine Anzahl von Rechtsgelehrten und Kaufleuten sich befinden muß. Die Senatoren werden lebenslänglich gewählt. Das Wahlverfahren ist ein äußerst umständliches. Die Wahl erfolgt durch ein aus Senat und Bürgerschaft besonders gebildetes Wahlkollegium von (in Hamburg je 4) Vertrauensmännern; es soll der Einfluß dieser Korporationen ein möglichst gleicher sein. Dabei ist jedoch das Verfahren so verwickelt, daß gänzliche Resultatlosigkeit bei einem starren Festhalten an den Kandidaten eintreten kann.¹ In Hamburg müssen mindestens 9 Senatoren Rechtsgelehrte, 7 Kaufleute sein, in Bremen 10 Juristen, in Lübeck 8 Gelehrte, worunter 6 Juristen. Rechtsgelehrte sind diejenigen, welche die Rechts- und Kameralwissenschaften studiert haben, dem Ufus nach solche, welche den Doktorgrad (besonders in Rostock oder Heidelberg) erlangt haben. Eine Pflicht zur Annahme der Wahl als Senator besteht in Hamburg. Zu Vorsitzenden wählt der Senat zwei (in Lübeck einen) Bürgermeister. Der Senat ist der

¹ Hamburger Verfassung Art. 9; Marquardsen S. 13.

Repräsentant der Staatsgewalt und übt eine Reihe von Regierungsrechten aus, welche in den monarchischen Staaten dem Monarchen zustehen. Er hat die Leitung der Staatsgeschäfte, soweit nicht, wie dies insbesondere bei der Gesetzgebung der Fall, die Mitwirkung der Bürgerschaft erforderlich ist.

III. Die Bürgerschaft.

Die Bürgerschaft geht aus Wahlen der Bevölkerung hervor, jedoch ist auch hier die Art der Vertretung eine höchst verwickelte. In Bremen zerfallen die Wähler in 8 Klassen, die zusammen 150 Vertreter wählen: die Gelehrten (14), die Angehörigen des Kaufmannskongresses (42), die des Gewerbekongresses (22), die übrigen Bürger (44), die Bürger von Vegeack, Bremerhaven, die zur Kammer der Landwirte Wahlberechtigten, die übrigen im Landgebiete wohnhaften Bürger (je 8).

Die Hamburger Bürgerschaft besteht aus 160 Mitgliedern, von denen 80 in 40 Wahlbezirken in allgemeinen Wahlen gewählt werden. 40 Mitglieder werden von den Grundbesitzern, 40 von denjenigen Bürgern gewählt, die Richter, Handelsrichter, Mitglieder der Verwaltungsbehörde, Handelskammer u. sind (Verfassung Art. 28 ff., Wahlgesetz vom 19. Juni 1880).

In Lübeck, wo früher ebenfalls eine Einteilung in Kollegien (der Kaufleute, Schonenfahrer, Nowgorodfahrer, Gewand Schneider u.) bestand, ist die Vertretung jetzt ganz auf das allgemeine Wahlrecht gegründet.

Annahme der Wahl ist überall Bürgerpflicht: im übrigen gelten für die Mitglieder der Bürgerschaft im wesentlichen die gleichen Grundsätze wie für die der Volksvertretungen in den monarchischen Staaten.

Die Stellung von Senat und Bürgerschaft ist vielfach der von Regierung und Volksvertretung in den monarchischen Staaten ähnlich. Die Gesetzgebung wird gemeinschaftlich ausgeübt, vielfach wirkt auch in der Verwaltung die Bürgerschaft mit: jedenfalls streitet die Vermutung keineswegs für die Alleinberechtigung des Senates, vielmehr für die Notwendigkeit der Zusammenwirkung beider Organe. Auch hat die Bürgerschaft Selbstversammlungs- und der Senat kein Auflösungsrecht.

IV. Aufsichts- und Verwaltungsbehörden.

An der Spitze der einzelnen Verwaltungszweige stehen Senatsmitglieder. Sie haben unter sich Deputationen, welche aus Mitgliedern des Senats und einzelnen Bürgern gebildet sind. Für verschiedene Zweige der Verwaltung treten an Stelle dieser kollegialen Organisationen besondere Fachbehörden.¹ Die eigentliche hierarchische Behördengliederung ist diesem republikanischen Staatsrechte fremd: es wirken in der Verwaltung überall Senats- und Bürgerchaftsmitglieder zusammen.

Eigentümlich ist dem Staatsrecht der freien Städte die Einrichtung des Bürgeramtes oder Bürgerausschusses, der in Hamburg als Nachfolger des früheren Oberaltenkollegiums erscheint. Er besteht aus 18—30 Mitgliedern und geht aus Wahlen der Bürgerchaft hervor.² Seine Aufgabe ist eine doppelte: einmal ist sie ähnlich den Funktionen, welche auch im übrigen Verwaltungsausschüsse haben: er beruft die Bürgerchaft, vertritt dieselbe, nimmt die Mitteilungen des Senates entgegen, bewilligt außerordentliche Veräußerungen, genehmigt in dringlichen Fällen gesetzliche Verfügungen etc. Sodann aber ist seine zweite, wesentliche und eigentliche Aufgabe die, ein Wächter der Verfassung zu sein und für die Aufrechterhaltung der Gesetze zu sorgen: wo er von Verletzung der Verfassung hört, hat er den Privatmann in seinen Rechten zu schützen und die nötige Abhilfe zu veranlassen.

V. Meinungsverschiedenheiten zwischen Senat und Bürgerchaft.

Bei der geschilderten Verfassung sind Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden mit so gleichen und so reichen Rechten ausgestatteten Versammlungen leicht erklärlich. Es muß ein Mittel geben, dieselben

¹ Eine Ausnahmeorganisation besteht insbesondere für die Justiz. Hier steht die Obergerichtsbehörde dem Senate zu, der auch das Begnadigungsrecht übt. Die drei Hansestädte besitzen zufolge Uebereinkunft vom 30. Juni 1878 ein gemeinschaftliches Oberlandesgericht in Hamburg. Justizver-

waltung und Obergerichtsbehörde steht den drei Senaten gemeinschaftlich, Vermittlung des Geschäftsverkehrs dem Senat von Hamburg zu.

² Die Art der Wahl zeigt den interessanten Versuch der Verwirklichung einer Minoritätenvertretung. Vgl. Art. 54 der Verfassung.

zu beseitigen. Zunächst suchte man sich zu helfen dadurch, daß man — wiederum in ziemlich umständlicher Weise, teils durch Auslosung — eine Vermittlungs- oder, wenn diese nicht ausreicht, eine Entscheidungsdeputation einsetzt, deren Beschlüsse in Hamburg und Lübeck den von Senat und Bürgerschaft gefaßten Beschlüssen gleichstehen. Ist auch auf diesem Wege Einigung nicht erzielt, oder handelt es sich vielleicht von vornherein nicht um eine Frage des Staatswohles, sondern um eine Rechtsfrage, so hat eine gerichtliche Entscheidung zu erfolgen und zwar für Lübeck und Bremen durch das hanseatische Oberlandesgericht, für Hamburg durch das Reichsgericht.¹

¹ Lübeck: Verf.-Art. 74 und Anhang VII zur Verfassungsurkunde; Bremen: Gesetz vom 17. Nov. 1875 | und 25. Juni 1879; Hamburg: Reichsgesetz vom 14. März 1881 (Stoerl S. 626).

2. Abschnitt.

Die Organisation des Deutschen Reiches.

Einleitung.

§ 60.

Das System der Verfassungsurkunde.¹

Bevor die rechtliche Natur des Reichs (Kapitel 1) und die Organisation desselben im einzelnen (Kapitel 2) beleuchtet wird, ist es notwendig, sich über die Grundzüge der Verfassungsurkunde selbst zu orientieren.

I. Der Ausgangspunkt der Verfassungsurkunde ist ein pactum unionis. Dies wird in der Eingangsformel berichtet, welche die das Deutsche Reich begründenden Fürsten nennt und welche den Zweck des neuen Bundes bezeichnet: Recht und Machtzweck, Kultur- und Wohlfahrtszweck („zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechts, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes“). Im Gegensatz zur deutschen Bundesakte von 1815 wird gleich eingangs das Wort „Verfassung“ hervorgehoben. Art. 1 zählt sodann die das Bundesgebiet bildenden Staaten auf (vgl. oben S. 127), wozu durch Gesetz vom 9. Juni 1871 Elsaß-Lothringen getreten ist. Man hat wohl die Frage aufgeworfen, ob gerade der aufgeführte Bestand von fünfundsiebenzig Staaten ein

¹ Bezold, Materialiend. Reichsverfassung. 3 Bde. (1873); Pierse-
menzel, Verfassung des Nordd.
Bundes I; Westerkamp, Ueber
d. Reichsverfassung (1873); Seydel,

Kommentar zur Verfassungsurkunde
(1873). Ueber das Wesen der Ver-
fassung vgl. Bismarck im Reichs-
tage vom 11. März 1867 (Sahn
I, 598).

Verfassungssatz sei. Diese Frage ist zu verneinen, obwohl die Ausführung im Art. 1 erfolgt ist. Dieselbe hat, ebenso wie im Eingang und im Art 6, die Bedeutung einer Aufzählung, nicht eines für alle Zukunft bindenden, schon eo ipso widersinnigen Rechtssatzes. Niemals hängt das Wesen eines zusammengesetzten Staates von der Unveränderlichkeit seines Mitgliederbestandes ab. Derselbe kann sich vielmehr ändern durch Wegfall eines oder mehrerer Staaten, wie durch Hinzutritt neuer Staaten. Der letztere kann nur durch Vertrag und demnächst Gesetz erfolgen, welches den Charakter eines verfassungsändernden Gesetzes trägt (vgl. das eben erwähnte Gesetz von 1871). Der Wegfall eines oder mehrerer Staaten kann nur geschehen zufolge des gültigen Thronfolgerechts oder durch rechtsgültige Staatsverträge. Gegen gewaltsame Angriffe schützt die Reichsverfassung jeden einzelnen Bundesstaat, ebenso wie sie (Art. 78) jede Entwicklung zum Einheitsstaat erschwert. Aber die gekennzeichnete rechtmäßige Verschmelzung verschiedener Bundesstaaten bedarf keiner Genehmigung des Reiches: es kann somit Personalunion, Abtretung einzelner Gebietsteile, völlige Vereinigung mehrerer Staaten stattfinden,¹ während z. B. eine Abtretung von Bundesgebiet an einen nichtdeutschen Staat unmöglich wäre. (Vgl. oben § 30, insbesondere S. 128 Note 1.)

II. Obenan gestellt ist in der Verfassungsurkunde sodann die gesetzgebende Gewalt (Abschnitt II Art. 2—5). während die Verfassungsurkunden der Einzelstaaten meist mit der Regierungsgewalt beginnen. 1. Als leitender Grundsatz wird sogleich das „Reichsrecht bricht Landrecht“ (Art. 2) und die Verbindlichkeit der Gesetze von Reichswegen (gegenüber den Bundesbeschlüssen) aufgestellt. 2. Es werden (Art. 3) kraft dieser gesetzgebenden Gewalt von vornherein eine Reihe von Grundlagen — gemeinsames Indigenat zc. — normiert. 3. Die der Reichsgesetzgebung unterliegenden sechzehn Gebiete werden

¹ Ob die Bundesratsstimme des einverleibten Staates ipso iure auf den einverleibten übergeht? (Ja: Laband I S. 129; nein: Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts II S. 9; Zorn I S. 67). Daß übrigens auch auf diese Veränderungen von

Reichswegen Einfluß geübt werden kann, rechtfertigt sich aus dem im Eingange bezeichneten Wesen des Reichs. Vgl. die Verhandlungen in der Braunschweigischen Frage und dazu W. Franke, die Nachfolge in Braunschweig (1884).

im Art. 4 aufgezählt (vgl. unten § 71). 4. Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch die Gesamtheit der bisher souveränen Regierungen und durch den Reichstag (Art. 5).

III. Dies führt uns zur Organisation der Reichsgewalt, welcher Abschnitt III (Art. 6—32) gewidmet ist. Die Gliederung ergab sich von selbst aus der Natur des zusammengesetzten Staates und aus der Eigenart des Reiches. Als erster Faktor erscheint die Vertretung der Fürsten und freien Städte im Bundesrate; aber schon der Norddeutsche Bund hat eine Teilung der Zentralgewalt eintreten lassen: nur teilweise ruht sie bei der Gesamtheit der Bundesglieder. Neben die Kollektivregierung tritt als zweiter Faktor das „Präsidium“ (Abschnitt IV Art. 11—19), ausgestattet mit einer Reihe formeller Rechte, erblich verbunden mit der Krone Preußen. Als drittes Glied finden wir sodann (Art. 20—32) den Reichstag mit den hergebrachten parlamentarischen Befugnissen.

IV. Den größeren Teil der Verfassung nimmt nun die praktische Begrenzung der sachlichen Gebiete ein, über welche dem Reiche die Gewalt zusteht. Dies sind vier große Gruppen; sie umfassen nämlich, wenn wir hier von den

auswärtigen Angelegenheiten (Art. 11) absehen,
die gesamten Erwerbs- und Verkehrsverhältnisse, für welche die Einheit erstrebt wird, (Abschnitt VI bis X) mit folgenden Unterabteilungen:

- a) Zoll und Handelswesen (Art. 33—40),
- b) Eisenbahnwesen (Art. 41—47),
- c) Post- und Telegraphenwesen (Art. 48—52),
- d) Marine und Schifffahrt (Art. 54—55),
- e) Konsularwesen (Abschnitt X Art. 56);

das Reichskriegswesen und die Kriegsmarine (Abschnitt XI Art. 57—68, auch Abschnitt IX Art. 53);

die Reichsfinanzen (Abschnitt XII Art. 69—73).

V. Damit ist die Hauptsache, die Gesetzgebung, die Organisation, die Umschreibung der Zuständigkeit erschöpft. Den Schluß bilden Strafbestimmungen, Normen über die Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Bundesgliedern (XIII 74—77) sowie der schwerwiegende, den Abschnitt XIV ausfüllende Art. 78 über Verfassungsänderungen.

Erstes Kapitel.

Das Wesen des neuen Reiches.

§ 61.

Die rechtliche Natur des Reiches.¹

I. Das Reich ein Bund?

Es ist hier nicht der Ort, eingehend die rechtliche Natur des Reiches zu untersuchen: doch müssen wir kurz die hauptsächlichsten in der Theorie aufgestellten Meinungen prüfen, um danach die richtigen Ausgangspunkte für die weitere Kenntnis der Organisation des Reiches zu gewinnen.

Unter den zusammengesetzten Staatsformen, zu denen das Reich unzweifelhaft gehört, kommen nach der Schulsprache (s. § 6) im wesentlichen Staatenbund und Bundesstaat in Betracht. Daß das Reich ein Staatenbund sei, wird von Seydel behauptet und sowohl aus der Entstehungsgeschichte wie aus dem Wortlaut der Verfassung herzuleiten gesucht. Seydel sagt: die deutschen Staaten hätten einen „Bund“ geschlossen, keinen Staat begründet. Dies ist unrichtig, denn aus der Geschichte geht hervor (vgl. oben § 18, 20), daß mit der Errichtung des Norddeutschen Bundes die auf ein Jahr geschlossenen Bündnisverträge aufhörten, daß auch die Redaktion der Reichsverfassung nicht in einer Vertragsurkunde, sondern in einem Verfassungsgesetze erfolgte, daß aus dem völkerrechtlichen Verhältnisse ein staatsrechtliches geworden. Seydels Fehler beruht in der Verwechslung des zur Begründung des Reiches führenden Rechtsverhältnisses mit der durch diese Begründung geschaffenen Institution. Auch der Eingang der Verfassungsurkunde, welcher von „Bund“ spricht, will nur geschichtlich die Art der Entstehung des Reiches durch freien Willen seiner Glieder konstatieren. Jede Staatsgewalt beruht auf Aneignung oder freier Uebertragung von Rechten; nur letzteres war bei Begründung des Reiches der Fall.

¹ Außer den im vorigen Paragraphen angeführten vgl. G. Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen (1872)

und besonders Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht I, II (1873, 1880).

Logisches Argument für die Staatenbundstheorie, die wie ersichtlich einen partikularistischen Hintergrund und eine zeretzende Wirkung hat, ist folgendes: Das Reich ist nicht Staat, weil es aus Staaten besteht. Dies kommt zunächst auf ein Wortspiel mit dem Worte Staat hinaus. Die Glieder des Reiches seien Staaten; zum Staatsbegriff gehöre die Souveränität; folglich stehen sie in einem Bunde, nicht in einem ihre Souveränität vernichtenden Bundesstaate; sei das gegen das Reich Staat, so seien es die Einzelstaaten nicht: denn eine Teilung der Souveränität sei nicht möglich (vgl. oben § 6). Letzteres ist zuzugeben; aber es ist anerkannt, daß — entweder die Souveränität nicht zum Staatsbegriffe gehört oder die deutschen Staaten nicht Staaten sind. Leugnet man die Möglichkeit der Unterordnung von Staaten unter Staaten, so gelangt man (mit Seydel) dahin, überhaupt keinen Mittelbegriff zwischen Staatenbund und Einheitsstaat anzunehmen.

II. Oder ein Staat?

Würde die Theorie nur die letztgenannten beiden Begriffe kennen, so würde das neue Deutsche Reich uns belehren, daß es ein Mittel Ding dazwischen gibt. Denn gerade seine rechtliche Natur zeigt uns eine Mischung einheitsstaatlicher und vertragsmäßiger (unitarischer und föderativer) Grundsätze. Aber vor die Frage gestellt, ob das Verhältnis ein völker- oder staatsrechtliches sei, müssen wir uns für die letztere Alternative entscheiden. Wenden wir 1) das im § 5 und 6 über die Souveränität Gesagte auf unser Reich an, so ergibt sich unzweifelhaft, daß allein das Reich „Souverän“ ist, weil es allein bestimmen kann, wie weit es souverän ist, weil es allein die sogen. „Kompetenz-Kompetenz“ hat. Nach Art. 78 kann einfach durch Gesetz — nicht durch Vertrag — das Reich seine Machtsphäre beliebig erweitern und beherrscht dadurch die gesamte Machtsphäre der Einzelstaaten.¹ So ist es eine Macht über den Einzelstaaten geworden. 2) Dadurch ist es selbstverständlich, daß die Einzelstaatsgesetze den Reichsgesetzen nachstehen: der ausdrückliche Verfassungsauspruch (Art. 2) enthält die Bestätigung des Satzes, daß über der Gewalt der Einzelstaaten ein höheres unbedingt verpflichtendes Herrscherrecht

¹ Trefflich Hänel, Studien I S. 240.

steht. 3) Hat das Reich, wie jede Staatsgewalt eigene Organe zur Durchführung seines Willens,¹ es hat eigene Hoheitsrechte, die kein Einzelstaat haben kann. Dazu tritt aber 4) daß durch den Eingang der Verfassungsurkunde der Zweck dieses Gemeinwesens nicht durch Aufführung einzelner Aufgaben, sondern wie ein allseitiger Staatszweck bestimmt und 5) daß eine unmittelbare Beziehung zu den Staatsbürgern begründet ist. Aber selbst wenn man weniger juristische Argumente anführen könnte, so würde doch Geschichte und Gesinnung der Deutschen für die staatliche Natur des neuen Reiches sprechen. Denn seinem inneren Wesen nach ist dasselbe Staat, weil es die Organisation des Volkes für seine nationalen Aufgaben darstellt, weil es das deutsche Volk und deutsche Land beherrscht. Eine so umfangreiche Handlungssphäre umspannend, wie sie nur für einen Staat möglich, in der Bethätigung seines Willens auf bestimmtes Gebiet und bestimmte Bevölkerung beschränkt, ausgestattet mit einer höheren staatlichen Gewalt über den Einzelstaaten, stellt das Reich ein selbstständiges Willens- und Rechtssubjekt dar, einen Träger unabhängiger Herrschaft, eine souveräne, nicht nur völkerrechtliche, sondern staatsrechtliche Persönlichkeit.

III. Das Reich ein „Reich“. Eigenart des Reiches.

Die rechtliche Natur des Reiches ist damit gekennzeichnet. Die Basis ist ein völkerrechtlicher Vertrag, aber genehmigt und verwirklicht von allen einzelnen Stämmen. Damit ist, wie das Wort richtig sagt, eine Verfassung entstanden, die nicht Vertrag, nicht beliebig zu ändern ist. Durch die Ausführung der Verfassung war ein neuer Staat geschaffen, der über den Einzelstaaten ist, ein ewiger, souveräner Gesamtstaat. Sowenig wie der Bürger sich frei machen kann von den Gesetzen des Landes, durch die Erklärung, er erachte sich nicht dadurch gebunden, so wenig kann ein deutscher Staat sich lösen von dem übergeordneten Gemeinwesen. Wer Schulbegriffe liebt, mag dieses Gemeinwesen immerhin als „Bundesstaat“ bezeichnen, das Wesentliche dieses Begriffes darin erblickend, daß der Bundesstaat ja gerade das

¹ Wie gekünstelt die Staaten: zeigt deutlich Nehm, Annalen 1885, bundstheorie verfahren muß, das S. 70!

Sonderdasein einzelner Staaten voraussetzt. Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß das Deutsche Reich in seiner Gestaltung unabhängig von jeder durch die politische Lehre aufgestellten Analogie ist und seinen eigenen Baustil hat. Es ist richtig, daß seine rechtliche Natur eine Mischung vertragsmäßiger und einheitsstaatlicher Bestandteile zeigt: aber gerade in der Verbindung „föderativer“ und „nationaler“ Elemente ruht das Wesen des Bundesstaates.¹ Im neuen Reiche finden wir wohl Anklänge an das alte Reich, an den Bund, an den Zollverein, an die preussische Verfassung: aber es ist so anders geartet, als der Deutsche Bund mit seinem Dualismus und als das alte Reich, dessen Kaiser sich auf eine auswärtige Hausmacht stützte: bei uns ist der Kaiser zugleich mächtigstes Bundesglied im neuen „Deutschen Reiche preussischer Nation“. Auch nicht Nachbild des amerikanischen oder Schweizer Bundesstaates, in welchen dynastische Politik unbekannt, ist es kein für Doktrinaire des Staatsrechts ausgemaltes Ideal, sondern das Ergebnis reicher Geschichte und das Werk eines praktischen Staatsmannes. Wollen wir, absehend von den politisch bedeutsamen Gegensätzen, welche diese Neugestaltung bewegen,² deren Eigenart juristisch kennzeichnen, so machen sich im Vergleich zu ähnlichen Bildungen drei Unterschiede besonders bemerkbar: 1. Im Prinzip republikanische Staatsformen nicht ausschließend, sondern sogar in sich enthaltend, ist doch der monarchische Grundzug vorherrschend; 2. nicht Rechtsgleichheit der einzelnen Glieder ist Grundlage des Reiches, vielmehr einerseits Exemption von bestimmten Pflichten möglich (Bayern), andererseits Hegemonie einer Vormacht notwendig; 3. mit der Staatsgewalt dieser Vormacht ist tatsächlich und rechtlich die Kaiservürde verbunden. Diese hegemoniale Stellung Preußens gibt dem Bunde das eigenartige monarchische Gepräge und berechtigt uns ihn als „Reich“ zu bezeichnen.

¹ Es ist ganz klar, daß die Staatenbündeltheorie in Bayern entstanden: denn betrachtet man Bayern allein in seinem Verhältnis zum Reiche und nimmt alle bayerischen Sonderrechte zusammen, so hat Bayern allerdings eine ähnliche Stel-

lung, wie ein Staat in einem Staatenbunde — immerhin ist es in einigen wesentlichen Punkten doch auch dem Reiche durchaus untergeordnet (Art. 19).

² Bluntschli, Staatslehre III, S. 32.

§ 62.

Das Reich und die Einzelstaaten.¹

I. Träger der Staatsgewalt im Reiche.

Mit der Gründung des Reiches war eine neue Staatsgewalt über den Einzelstaaten geschaffen. Es fragt sich nun, wer ist der Inhaber dieser Staatsgewalt? Inhaber der Staatsgewalt ist in der Idee stets der Staat selbst, also hier das Reich — so erfolgen Verkündungen von Erkenntnissen u. s. w. „im Namen des Reiches“. Aber das Reich kennt keinen einheitlichen Träger der Staatsgewalt: vielmehr erscheint als solcher die Gesamtheit der deutschen Fürsten und freien Städte; die Staatsgewalt des Reiches ist daher bei der „Gesamtheit der verbündeten Regierungen“, wie Fürst Bismarck mehr als zehnmal ausgesprochen. Man darf jedoch nicht vergessen, daß noch in einem anderen Sinne vom „Träger der Souveränität“ gesprochen wird. Bezeichnet man im völkerrechtlichen Verkehr als Souverän den Vertreter des souveränen Staates, so ist der Träger dieser Souveränität nach Reichsverfassung Art. 11 der Deutsche Kaiser. Im übrigen aber ist in der Staatsgewalt des Deutschen Reiches die Summe der einzelstaatlichen Souveränität enthalten. Es ist nicht Einherrschaft, nicht Vielherrschaft: Träger der Reichsouveränität ist die juristische Einheit der verbündeten Einzelregierungen.² Das Nähere hierüber vgl. im § 66 (Bundesrat).

II. Verteilung der staatlichen Aufgaben.

Im zusammengesetzten Staatswesen muß trotz der Unteilbarkeit der Souveränität eine Abgrenzung der Zuständigkeit stattfinden. Auch im Deutschen Reiche ist teils schon durch die Verfassung diese Grenzbestimmung erfolgt, welche bei der Erörterung der einzelnen Verwaltungsgebiete näher darzulegen ist. Im allgemeinen können wir das Verhältnis der Reichs- zur Staatsthätigkeit in dreifacher Weise bestimmen:

¹ Bohn I S. 76; Laband I „Konstitutioneller Aristokratie“; Bohn S. 85.

² G. Meyer spricht hier von

von „Pleonarchie“.

1. Für einen Teil der Staatsaufgaben ist das Reich ganz und gar an Stelle der Einzelstaaten getreten, so daß die Thätigkeit der letzteren nicht nur beschränkt, sondern aufgehoben ist (Auswärtiges, Marine).

2. Bei einer zweiten Gruppe staatlicher Aufgaben hat das Reich nur die Gesetzgebung und Beaufsichtigung, der Einzelstaat die Ausführung und Verwaltung. Hierher gehören insbesondere die im Art. 4 der Reichsverfassung aufgeführten Gegenstände.¹

3. Für alle übrigen Staatsthätigkeiten kommen nur die Einzelstaaten, nicht das Reich in Betracht. Hier haben die Staaten das volle Selbstgesetzgebungsrecht, eine Autonomie, welche nur durch die allgemeinen reichsrechtlichen Normen beschränkt, im übrigen aber vollkommen — man darf vielleicht sagen — „souverän“ ist.²

III. Die Rechte der Einzelstaaten.

Aus der Unterordnung der Einzelstaaten unter die Zentralgewalt folgt, daß die ersteren in einem bestimmten Kreise von Rechten und Pflichten stehen. Die Zuständigkeit des Reiches enthält einerseits Beschränkungen der Gliedstaaten, indem letzteren Rechte entzogen und auf ersteres übertragen sind; andererseits sind damit zugleich Rechte für die Gliedstaaten begründet, insofern diese vom Reiche die Erfüllung bestimmter Aufgaben, z. B. diplomatischen Schutz verlangen können. In dieser Hinsicht stehen sich prinzipiell alle Bundesstaaten gleich. Diesen gleichen Rechten stehen auch gleiche Pflichten gegenüber. Militärische und finanzielle Lasten dürfen nur nach gleichem Maßstabe auferlegt werden (Art. 58, 70): eine Mehrbelastung eines einzelnen Gliedes — z. B. bei einem Kanalbau u. dgl. — kann nur mit dessen Zustimmung erfolgen. Ihre Perfektion erhalten die Rechtsätze über die Gehorsamspflicht der Bundesstaaten in dem die Zulässigkeit der staatsrechtlichen Zwangsvollstreckung aussprechenden Art. 19.

¹ Nur Laband und Zorn sprechen hier v. „Selbstverwaltung“; vgl. dagegen Kirchheim's Einführung S. 40.

² Es kann keine Rede davon sein,

daß dies Gesetzgebungsrecht aus der Zentralgewalt abgeleitet sei; vgl. treffend Schulze, Lehrbuch II, S. 12.

Die vom Grundsatz der Gleichheit aller Bundesglieder beherrschten Rechte pflegt man treffend als Mitgliedschaftsrechte zu bezeichnen.

Den Gegensatz hierzu bilden die eine Ausnahme von jenem Prinzip enthaltenden, nur einzelnen Staaten zustehenden Sonderrechte.¹ Wir können diese *jura singularia* scheiden in

positive Sonderrechte (Vorrechte),²

negative Sonderrechte (Ausnahme-, Reservatrechte).

Die ersteren enthalten Bevorzugungen einzelner Staaten hinsichtlich der Organisation und gewähren einen über das gewöhnliche Maß hinausreichenden Anteil an der Reichsregierung — hierher gehören außer den Präsidialrechten Preußens und der im § 63 sub. I angeführten Rechte Bayerns das Recht Württembergs auf ständigen Sitz im Bundesrat (Militärkonv. § 15³), die im Art. 8⁴ erwähnten Rechte Württembergs und Sachsens.

Zahlreicher sind die Ausnahmerechte. Während die Vorrechte nichts weniger als eine Anomalie, sondern, wie z. B. das Recht Preußens, gerade in der Natur des Reiches begründet sind, stellen diese Reservatrechte einen Widerspruch gegen die Rechtseinheit dar: den Einzelstaaten sind hier Hoheitsrechte vorbehalten, welche im übrigen dem Reiche zustehen.

Bayern hat so zahlreiche Ausnahmerechte, daß wir sie in einem besonderen Abschnitte (§ 63) behandeln.

Württemberg: Teilweise Exemption von der Post- und Telegraphen- sowie der Eisenbahngesetzgebung, desgl. von der Militär-gesetzgebung (Reichsverfassung Art. 52, 45², Schlußprotokoll Ziff. 2, Militärkonvention vom 21./25. November 1870).

Württemberg und Baden: Exemption von der Gesetzgebung über Besteuerung des inländischen Bieres und Branntweins (Reichsverfassung 35²).

¹ Eine dritte Kategorie stellt Laband auf: Die *jura singulorum*. Diese Kategorie ist selbstverständlich. Es sind alle außerhalb der Grenze der Reichskompetenz liegenden Hoheits- und Vermögensrechte. Ueber die Anwendbarkeit des Art. 78² auch auf diese Rechte siehe

oben im Texte (N. IV dieses Paragraphen).

² Die Bezeichnung Vor- und Ausnahmerechte, welche Born I S. 80 anwendet, wird in Marquardsen II, I S. 24 als nicht logisch bezeichnet, ist aber praktisch sehr brauchbar.

Oldenburg: Exemption Oldenburgs von Art. 22 des Zollvereinsvertrages vom 8. Juli 1867 über den Maximalsatz des Schauffeelgeßes.

Hamburg und Bremen: Freihafenstellung (Art. 34). Dieses letztere Recht ist ein Reservatrecht; jedoch unterscheidet es sich von allen übrigen dadurch, daß seine Beseitigung nicht durch eine Verfassungsänderung stattzufinden hat, sondern lediglich durch Bundesratsbeschuß auf Antrag des betreffenden Staates erfolgt. Die Wortfassung des Art. 34 ergibt klar, daß es sich hier um ein Provisorium handelte. So wurde auch der Zollanschluß einfach durch eine vom Reichskanzler mit dem Hamburger Senat am 25. Mai 1881 getroffene und vom Bundesrat genehmigte Vereinbarung bewirkt.¹

IV. Die Unantastbarkeit der Sonderrechte der Einzelstaaten (Art. 78).²

Die eben erwähnten Sonderrechte haben (abgesehen von dem lehterwähnten) ihren juristischen Wert dadurch, daß sie nicht ohne Zustimmung des berechtigten Staates beseitigt werden können. Ihre Aufhebung ist also doppelt erschwert, durch die Forderung verfassungsmäßiger Mehrheit (Abs. 1) und durch die Forderung der Zustimmung des beteiligten Staates (Abs. 2 von Art. 78). In der Verfassung des Norddeutschen Bundes fehlte ein Satz, welcher diese Sicherung gewährte. Er erscheint zuerst in den Novemberverträgen, aus welchen er in die neue Redaktion der Reichsverfassung überging. Er lautet daselbst in Art. 78 Abs. 2 also:

Diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden.

¹ Ueber den Hamburger Zollanschluß vgl. Verhandlungen des Reichstages vom 1., 8., 10. Mai 1880, 17.—24. März, 28. Nov. 1881 (Bismarck), 20., 21. Jan. 1882; Annalen 1881, S. 314, 489, 516; Preussische Jahrb. XLIV S. 444, XLV S. 626; Knapp u. Gut S. Schulze, Lehrb. II S. 168; Gesetz v. 16. Febr.

1882 (Erlass vom 12. März 1884).

² Aus der reichen Literatur: Zorn I S. 88 ff.; S. Schulze, Lehrbuch II S. 16; Laband I § 11, 12 und Annalen 1874, S. 1487 (sehr ansehnlich); vgl. Loening, Annalen 1875 S. 337; Marti, Tübinger Zeitschrift XXXII S. 569; Hänel I S. 207 ff.

Dieser außerordentlich bestrittene Artikel muß, da er eine Ausnahmebestimmung enthält, einschränkend, nicht ausdehnend, ausgelegt werden. Ein bedeutungsvolles vertragsmäßiges Element einschließend, vermag er die gedeihliche Entwicklung des Reiches möglicherweise zu hemmen, indem er allerdings dem status quo unwandelbare Heiligkeit beilegt.

1. Einig ist man darüber, daß dieser Artikel sich auf die Ausnahmerechte bezieht, die oben erwähnt werden, und zwar auf

Art. 4 Nr. 1, 8, 10; Art. 35, 38, 46, 52, sowie die Schlußbestimmungen zum XI. und XII. Abschnitt. (Ueber Art. 34 vgl. S. 283 Note 1.)

2. Außerdem aber gehören hierher auch die positiven Sonderrechte: Inhalt und Wortlaut des Artikels sprechen dafür und somit ist Art. 78 auch auf das Präsidialrecht Preußens und die im Art. 8 bewilligten Rechte anzuwenden.¹

3. Jede weitere Ausdehnung ist, wie sich klar ergibt, ausgeschlossen, und „vollkommen bodenlos“ (Zorn). Man hat auch nicht an eine solche gedacht, bis Freiherr v. Friesen in der zweiten sächsischen Kammer am 23. Februar 1873 die Behauptung aufstellte, Art. 78 Abs. 2 sei auf alle jura singulorum anwendbar.² Solche „jura singulorum“ im älteren Sinne gibt es aber nicht. Das Reich kann als über den Staaten stehende Gewalt alle solche Rechte entziehen, und ist ein genügender Schutz gegen jeden Uebergriff ja in Art. 78 Abs. 1 enthalten. Man hat vollkommen recht, wenn man jene Auslegung als rechtlich unhaltbar und politisch gefährlich bezeichnet und das liberum veto des polnischen Reichstages in ihr erkennt. Uebrigens ist diese Auffassung auch nur vereinzelt vertreten worden und es ist im wesentlichen anerkannt, daß Rechte, die, durch die Reichsverfassung nicht fest bestimmbar sind, hier nicht in Frage stehen.³

¹ Nur von Zorn u. G. Meyer bestritten.

² Annalen 1872, S. 1616.

³ Vgl. besonders Zorn S. 88, 90 (gegen Seydel, Riedel). Zur Auslegung kann auch besonders Art.

V des bayerischen Vertrages dienen (es heißt dort „insbesondere die unter Ziffer III angeführten Bestimmungen“, d. h. die oben ad 1 genannten).

Daß die im Art. 78 geforderte Zustimmung durch den Vertreter im Bundesrate erfolgen muß, ist selbstverständlich.¹

§ 63.

Die bayerischen Reservatrechte.

Das erfreuliche Ebenmaß der Reichsverfassung wird in erheblicher Weise durch die zahlreichen vertragsmäßigen Zusagen und Zugeständnisse an Bayern — die *clausulae bavaricae* — beeinträchtigt. Dieselben erstrecken sich hauptsächlich auf folgende Gebiete.

I. Für die auswärtigen Angelegenheiten soll ein Bundesratsausschuß unter Bayerns Vorsitz gebildet werden (Reichsverfassung Art. 8). Verfassungsmäßige Rechte sind demselben nicht beigelegt. Nach Schlußprotokoll VII, VIII sollen die bayerischen Gesandten die Reichsgesandten in Verhinderungsfällen vertreten und für den Unterhalt seiner Spezialgesandten erhält Bayern sogar aus der Reichskasse eine Vergütung.

II. Besonders wichtig ist die Ausnahmestellung Bayerns im Gebiete des Militärwesens. An Stelle des XI. Abschnitts der Verfassung tritt für Bayern der Novembervertrag III. § 5. Danach finden auf Bayern volle Anwendung nur Art. 57, 59, 60, Art. 58 mit einem Zusatz, Art. 61—68 gar nicht. Nach den letztere Artikel ersetzenden Vertragsbestimmungen bildet das bayerische Heer einen in sich geschlossenen Bestandteil des Bundesheeres, im Frieden unter der Militärhoheit des Königs von Bayern, mit Beginn der Mobilisierung unter dem Befehl des Kaisers. Obwohl sich Bayern eigene Gefekgebung zc. vorbehalten, hat es sich doch verpflichtet, sowohl einen verhältnismäßig gleichen Selbstbetrag zu verwenden wie in Bezug auf Organisation zc. volle Uebereinstimmung mit dem Bundesheere herzustellen. Für den Militäretat kommt die Schlußbestimmung zu Abschnitt XII, durch welche die betreffenden Vertragsbestimmungen zu Bestandteilen der Verfassung erhoben sind, in Anwendung.

III. Auf dem Gebiete des Verkehrs wesens steht Bayern

¹ Auch hierüber Streit. Vgl. Hänel S. 216.

(gleich Württemberg) dem Deutschen Reiche ziemlich fern. Es gehört nicht zum Reichspostgebiet, hat vielmehr sein eigenes Post- und Telegraphenwesen, und an Stelle der Art. 48—51 gelten die Bestimmungen des Art. 52 der Reichsverfassung. Von der Reichseisenbahngesetzgebung (Art. 42—46) ist Bayern ganz ausgenommen und unterliegt derselben nur nach Maßgabe des Art. 46 letzter Absatz und Art. 35. Für die Besteuerung von Bier zc. gilt ebenfalls Art. 47. Auch ist Bayern exemptiert von der Kompetenz der Normaleichungskommission und hat auf diesem Gebiete seine eigene Behörde (Reichsgesetz vom 26. November 1871).

IV. In Bayern bestehen gewisse Exemptionen von der Reichsgesetzgebung. Nicht alle Gesetze wurden sofort eingeführt. Eingeführt wurden nur, nach Maßgabe näherer Bestimmungen, die im Reichsgesetz vom 22. April 1871 (Reichsgesetzblatt S. 77) aufgezählten Gesetze. Von der Reichsgesetzgebung über Heimatwesen (Niederlassungs- und Verehelichungswesen) ist Bayern völlig ausgenommen, und es bleiben somit für die Armenangelegenheiten der Gothaer Vertrag und die Eisenacher Uebereinkunft¹ bestehen (Schlußprotokoll 7. III). Auch die vom Reiche event. über Immobilienversicherung zu erlassenden Gesetze können in Bayern nur mit Zustimmung der bayerischen Regierung Geltung erlangen (Schlußprotokoll 7. IV).

V. Ueber die an Bayern erfolgte Zuteilung von sechs Stimmen statt vier im Bundesrate vgl. § 66.

§ 64.

Das Reichsland Elsaß-Lothringen.²

I. Geschichte.³

Die gegenwärtigen Reichslande, aus dem Elsaß und einem Teile von Lothringen bestehend, gehörten fast in ihrer ganzen Ausdehnung zum früheren Deutschen Reiche. Elsaß gehörte seit dem

¹ Pöbbl. II S. 458; Kirchenheim, Einführung, S. 148.

² Litteratur: Leoni bei Marquardsen II¹, S. 217; M. II S. 402—408. Reiches Material siehe Annalen 1885 S. 854 s. v. Elsaß:

Lothringen.

³ Zur Vorgeschichte: Statistisches Handbuch für Elsaß-Lothringen I (Straßburg 1885) S. 4 ff.; Schmidt, Elsaß u. Lothringen. Nachweis wie zc., 2. Aufl. (1871).

Verträge von Verdun 843 zum Anteil Lothar's, in den späteren Jahrhunderten größtenteils zu Oesterreich (Oberelsaß). Daneben aber bestanden Herrschaften der Bistümer, der Häuser Pfalz-Zweibrücken, Württemberg, Baden &c. Auch finden wir mitten innen die Gebiete von der Reichsritterschaft und von elf Reichsstädten, worunter Straßburg. Die jetzt deutsch gewordenen Teile Lothringens gehörten ebenfalls zu verschiedenen Gebieten, zu dem Herzogtum Lothringen, dem Bistum Metz u. s. w. Im Dreißigjährigen Kriege kam das Elsaß in die Gewalt der Franzosen, denen es im Westfälischen Frieden (J. P. M. § 73, 74) förmlich abgetreten wurde. Einige nichtösterreichische Besitzungen sowie die Reichsstädte blieben beim Reiche, bis auch diese mitten im Frieden — Straßburg am 28. September 1681 — Frankreich zufielen, ein Raub, der durch den Ryswicker Frieden 1697 bestätigt wurde. In ähnlicher Weise hatte einst Heinrich II. 1552 das Bistum Metz an sich gerissen. Der übrige Teil von Lothringen wurde von Frankreich 1733 einstweilen für den König Stanislaus von Polen okkupiert, nach dessen Tode (1766) gänzlich einverleibt; die dortigen Großen behielten jedoch bis 1801 Sitz und Stimme auf den deutschen Reichstagen. Durch den Pariser Frieden blieb Frankreich im Besitze dieser Gebietsteile, welche jetzt, nachdem die Nationalversammlung die Feudallasten aufgehoben und Napoleon I. (28. Pluviose VIII) eine neue Verwaltung fest gegründet hatte, ganz und gar in die strenge Zentralisation des französischen Staates hineingezogen worden.

Fast das ganze Elsaß und etwa ein Fünftel von Lothringen wurden dem Deutschen Reiche nach den Ereignissen von 1870 wiedergewonnen. Bereits durch Kabinettsordres vom 14. und 21. August bezw. 7. November 1870 wurden die Bezirke, welche Deutschland zu behalten beabsichtigte, zu einem Generalgouvernement vereinigt.¹ Damit war die alte Staatsgewalt beseitigt und an ihre Stelle zunächst die militärische Autorität des deutschen Oberbefehlshabers getreten.² Der vorläufige Rechtstitel wurde mit dem am 2. März

¹ Mitscher in den Preussischen Jahrbüchern XXXIII S. 269, 388; XXXIV S. 404, 473; Loening, Verwaltung d. Generalgouvernements &c.

(1874); Verhandlungen des Reichstags in Annalen 1871, S. 846—958.

² Es herrscht in der Theorie Streit über den völkerrechtlichen Erwerbs-

1871 erfolgtem Austausch der Ratifikationen des Präliminarfriedens vom 26. Februar ein definitiver, bestätigt durch den Frankfurter Frieden vom 10. Mai, staatsrechtlich anerkannt durch Gesetz vom 9. Juni 1871. Das abgetretene Gebiet ist danach genau umschrieben: für dasselbe besteht vom Tage der Okkupation an ununterbrochene und unanfechtbare Kontinuität des deutschen Rechtes, gleichviel ob dasselbe in Form des militärischen Befehls oder des Gesetzes entstanden.

Die neu erworbenen Gebiete waren nun zwar mit dem Reiche vereinigt, aber seiner Verfassung nicht eingefügt. Hier eröffneten sich insofern Schwierigkeiten, als man damals weder eine Teilung veranlassen, noch einen selbständigen Staat aus diesen Gebieten bilden oder gar sie einem Einzelstaate — als solcher wäre nur Preußen oder Baden in Betracht gekommen — zuwenden wollte.¹ Man gestaltete daher die Verhältnisse in anderer Weise, indem man den neuen ganz eigenartigen Begriff „Reichsland“ in die Reichsverfassung hineintrug. Die Entwicklung des nächsten Jahrzehntes zeigt jedoch ein stetes Fortschreiten zur Selbständigkeit in folgenden Stadien:

1. Die Verwaltung des Generalgouvernements (14. August 1870 bis 28. Juni 1871, Tag der Rechtskraft des Gesetzes vom 9. Juni).

2. Die kaiserliche Diktatur (28. Juni 1871 bis 1. Januar 1874).

Durch das genannte Vereinigungsgesetz wird dem Kaiser die Ausübung der dem Reiche zustehenden Staatsgewalt übertragen.

titel, welcher meistens erst in den Friedensverträgen erblickt wird. Mag es auch richtig sein, daß durch Okkupation die feindliche Staatsgewalt nur suspendiert wird, so muß doch im vorliegenden Falle der Erwerbstitel in der *debellatio* gesehen werden. Wichtig: nur R. L. III S. 403; Jörn I S. 422. Amtlich ist die Gültigkeit der französischen Anordnungen für die Landesteile angenommen, die am Tage des Ablaufs der Publikations-

frist noch nicht von deutschen Truppen besetzt waren.

¹ Reiche Broschürenliteratur: u. a. Elßaß-Lothringens Vergangenheit und Zukunft, Straßburg. 2. Aufl. (1877); Elßaß-Lothringen als kaiserliches Kronland (1878); Schramm, Kronprinzenland (Mailand 1878). Vgl. auch Bismarck im Reichstage vom 2. Mai 1871 und 21. August 1879 (Sahn II S. 327, III S. 742). Vgl. unten S. 292 R. 3.

Die Gesetzgebung wird lediglich durch den Kaiser mit Zustimmung des Bundesrates (ausnahmsweise auch des Reichstages) geübt. In dieser Periode ist man eifrig thätig, die Verwaltung selbständig zu gestalten — viele Reichsgesetze und Verfassungsbestimmungen, welche die Existenz eines Gliedstaates zur Voraussetzung haben, werden eingeführt, ein Ausschuß im Bundesrate, eine Abteilung im Reichskanzleramt, ein Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen begründet.

3. Die unmittelbare Herrschaft der Reichsgesetzgebung (1. Januar 1874 bis 2. Mai 1877). Durch Gesetz vom 25. Juni 1873 trat die Verfassung am 1. Januar 1874 in Kraft. Fortan entsendet Elsaß-Lothringen fünfzehn Abgeordnete in den Reichstag: die Gesetze für Elsaß-Lothringen werden als Reichsgesetze erlassen.

4. Anfänge der Selbständigkeit (2. Mai 1877 bis 1. Oktober 1879). Die Anomalie, daß die Faktoren der Reichsgesetzgebung zugleich für einen einzelnen Teil thätig sind, wird gemildert dadurch, daß eine Landesgesetzgebung durch Kaiser und Bundesrat mit Zustimmung des (bereits 21. Oktober 1874) errichteten Landesausschusses eingeführt wird.

5. Die Selbständigkeit (seit 1. Oktober 1879) wurde durch Gesetz vom 4. Juli 1879 gewährt, auf welchem die gegenwärtige Verfassung beruht.¹

II. Gegenwärtige Organisation des Reichslandes.²

1. Der Kaiser übt alle landesherrlichen Rechte über das Reichsland aus, welches man insofern als Kronland des Kaisers bezeichnen kann. Der Bundesrat hat Mitwirkung bei der Gesetzgebung und einzelne spezielle Rechte.³ Die Anordnungen des Kaisers bedürfen der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, der somit verantwortlicher Minister für Elsaß-Lothringen ist bezw. war. Nach dem Gesetz von 1879 kann der Kaiser einen Statthalter ernennen, auf den jene Verantwortlichkeit übergegangen ist.⁴

¹ Zur Geschichte dieses Gesetzes vgl. St.Ver. des Reichstags 1879, S. 1616 ff. (dazu Anlage S. 1532 ff.).

² Es erscheint geboten, erst diese kennen zu lernen, um sodann im Ab-

schnitt III den Begriff staatsrechtlich festzustellen.

³ Marquardsen II¹, S. 232.

⁴ Der Wortlaut des Gesetzes läßt die Möglichkeit offen, daß der Kaiser

2. Die Spitze der Verwaltung bildet dieser Statthalter mit Residenz in Straßburg. Er vereinigt in sich: a) die landesherrlichen Befugnisse, welche ihm der Kaiser überträgt. Diese Uebertragung fand bisher auf Namen statt, nicht auf das Amt. Uebertragen sind im wesentlichen Befugnisse, welche in Deutschland zum Dezernat der Ministerien gehören, insbesondere Erlass von Verordnungen, Nachlaß von Geldstrafen, Ernennung bezw. Bestätigung gewisser Beamtenkategorien. b) Alle ministeriellen Befugnisse, welche bis 1879 dem Reichskanzler zustanden. c) Die durch den sogen. Diktaturparagraphen (§ 10 des Gesetzes vom 30. Oktober 1871) dem früheren Oberpräsidenten beigelegten Befugnisse (vgl. Hdbbl. II, S. 288).

3. Ein Ministerium für Elsaß-Lothringen mußte für jene Angelegenheiten, welche bisher dem Reichskanzleramt und Oberpräsidium oblagen, ins Leben gerufen werden. Es zerfällt nach der Verordnung vom 23. Juli 1879 in vier Abteilungen (Inneres, Justiz, Finanzen, öffentliche Arbeiten), welche alle der oberen Leitung des Staatssekretärs unterstehen.¹ Derselbe hat eine ähnliche Rechtsstellung zum Statthalter, wie der Stellvertreter des Reichskanzlers zu diesem.

4. Der Staatsrat — nicht zu verwechseln mit dem Kaiserlichen Rat (Handbibliothek II, S. 228) — ward zum Erfasse des französischen conseil d'état geschaffen. Bestehend aus höchsten Beamten und ernannten Mitgliedern soll er insbesondere zur Begutachtung von Gesetzentwürfen thätig werden.

5. Der Landesausschuß besteht seit dem 1. Oktober 1879 aus 58 Mitgliedern, welche durch die Bezirkstage, Landkreise und Städte indirekt gewählt werden. In seiner Zusammensetzung mit einem Provinziallandtage vergleichbar, nähert er sich in seinen Befugnissen einer Landesvertretung. Er hat die Prüfung des Landeshaushalts, das Recht der Zustimmung und auch der Initiative zu

keinen Statthalter ernennt, dann würde der frühere Zustand eintreten. Vgl. dagegen Marquardsen II¹ S. 239 u. unten S. 292 R. 3.

¹ Besonders abgezweigte Zentralbehörden sind der (ein Unterrichts-

ministerium darstellende) Oberschußrat (Verordnung vom 21. April 1882), dessen Vorstand der Staatssekretär ist, und die Generaldirektion der Zölle und indirekten Steuern.

Gefehen, außerdem das Recht, Petitionen an das Ministerium zu überweisen.¹

6. Die mittleren Verwaltungsbehörden sind die drei Bezirkspräsidien zu Kolmar (Oberelsaß), Straßburg (Unterelsaß), Metz (Lothringen), welche in 22 Kreise zerfallen (vgl. das nähere hierüber in dieser Handbibliothek II, S. 97, 106, 228).

III. Rechtliche Natur des Reichslandes.

Die staatsrechtliche Stellung Elsaß-Lothringens läßt die Kompliziertheit unserer Reichsverfassung in hellem Lichte hervortreten. Durch den Erwerb Elsaß-Lothringens ist eine Anomalie in unseren Staat hineingetragen, welche der Theorie reichlich Schwierigkeiten bereitet, aber auch ihren Einfluß im praktischen Leben äußert: denn im Reichslande war man an die lichtvolle Einfachheit des französischen Verwaltungsorganismus gewöhnt, und jede Unklarheit der sehr verwickelten Neugestaltung wurde übel empfunden. Die Hauptfrage, ob das Reichsland „Staat“ oder „Provinz“ sei, scheint auf den ersten Blick leicht zu beantworten. Woher soll eine Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen abgeleitet werden? Eine solche existiert nicht: die Reichsgewalt ist hier allein souverän. Jene Selbständigkeit, die den Bundesstaaten verblieb, war hier niemals vorhanden. Elsaß-Lothringen wird vom Reiche beherrscht wie die übrigen Staaten, aber es steht zugleich in Bezug auf ein Begriffsmerkmal außerhalb der übrigen Staaten, insofern es nicht mitregiert: über Elsaß-Lothringen, welches in die Reichsgewalt kein Quantum Souveränität hineingegeben hat, herrscht diese Reichsgewalt, die die Mitgliedschaftsrechte aller Staaten zusammenfaßt. Elsaß-Lothringen hat aber als Ganzes kein „Mitgliedschaftsrecht“, es ist nicht „Staat“, sondern Provinz des Reiches. Trotzdem neigte der Gang der Verfassungsentwicklung sich der Herausbildung eines neuen Gliedstaates zu. Die gegenwärtige Gestaltung zeigt nun folgende höchst bedeutsame Eigentümlichkeiten:

¹ Vgl. Marquardsen II¹ S. 232. Die Verhandlungen sind öffentlich und deutsch (Gesetz v. 23. Mai 1881). Die Geschäftsordnung ist der

des Reichstages nachgebildet (Marquardsen S. 236). Indemnität für Äußerungen besteht nicht (vgl. Archiv für öffentliches Recht II, 1).

1. Eine Haupteigentümlichkeit ist, daß die Elsaß-Lothringer deutsche Reichsbürger „in abstracto“ sind: sonst ist die Reichsangehörigkeit Folge der Staatsangehörigkeit (s. oben § 32); hier ist die letztere nicht vorhanden. Deutsche Reichsangehörige wurden alle in Elsaß-Lothringen geborenen oder am 2. März 1871 dort wohnenden früheren Franzosen, welche nicht bis zum 1. Oktober 1872 optierten.¹ Obwohl das Gesetz vom 1. Juni 1870 über die Staatsangehörigkeit in Elsaß-Lothringen eingeführt und von den dortigen Behörden bei Naturalisation nach demselben verfahren wird, sind doch die Elsaß-Lothringer ohne einzelstaatliche Vermittelung Reichsangehörige, weil es prinzipiell keine Staatsangehörigkeit geben kann.

2. Durchaus einem Staate ähnlich ist Elsaß-Lothringen insofern, als der dortige Fiskus nicht Reichs- sondern Landesfiskus ist. Gerade wie jeder Staat hat Elsaß-Lothringen Vermögen, Schulden, zahlt Matrikularbeiträge: der Reichsfiskus — dem z. B. die Eisenbahnen gehören — ist hier durchaus getrennt vom Landesfiskus.

3. Wie Elsaß-Lothringen ein Landesministerium hat, so hat es auch eigene Beamte. Für diese Beamten gelten die Grundsätze des Reichsbeamtengesetzes, aber während sie vom Kaiser bestellt und insofern als Reichsbeamte angesehen werden, erhalten sie ihr Gehalt aus der Landesklasse.²

4. Ueber die Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen vgl. § 27 Zusatz.

Aus alledem ergibt sich, daß das Reichsland in den meisten Beziehungen wie ein gleichwertiger Gliedstaat vom Reiche behandelt wird; — trotzdem fehlen ihm die wesentlichsten Merkmale des Staatsbegriffes: es hat keine Persönlichkeit im Staatenverkehr, sondern steht in dieser Hinsicht einem Selbstverwaltungskörper gleich, es hat keine Sonderrechte, keine Vertretung im Bundesrate. Man darf also sagen, es ist insoweit Staat, als es nicht eine Vertretung im Bundesrate beansprucht: aber diese staatsähnliche Selbständigkeit ist doch nur eine staatsähnliche, nicht eine staatliche, eine faktische, obgleich auf Gesetzen beruhende, da Souverän das Reich auch auf den Gebieten der Landesgesetzgebung und Verwaltung ist.³

¹ Ueber das Optionsrecht, vgl. Störk's gleichnamige Schrift (1878).

² Ueber das Gesetz vom 23. Dez.

1873; vgl. Leoni, S. 249.

³ Es fehlt in der That zum Staatsbegriff für Elsaß-Lothringen

§ 64 a.

Die Kolonien des Reiches s. oben § 31.

Zweites Kapitel.

Die Organe des Reiches.

§ 65.

Der Kaiser.¹

I. Stellung des Kaisertums im allgemeinen.

Obwohl dem Deutschen Reiche die Vertretung der Einzelregierungen als Grundlage der Reichsregierung eigentümlich ist, so war doch neben dieser kollegialen Gestaltung eine einheitliche Zentralgewalt erforderlich. Schon im Norddeutschen Bunde war dieselbe vorhanden: schon damals hatte der König von Preußen die Stellung und Macht eines kaiserlichen Oberhauptes, wenn auch die äußere Bezeichnung eine bescheidenere war.² Die kraftvolle Exekutive erschien damals unter drei Gesichtspunkten: Bundespräsidium, Bundesfeldherr, Oberbefehlshaber der Marine (König von Preußen). Zum

nur die Vertretung im Bundesrate. Ob und wie diese möglich, ist aber gerade die prinzipiell wichtigste und schwierigste Frage. Der Kaiser (oder sein Statthalter etc.) kann nicht jemand zum Bundesrate senden, da der Kaiser als solcher im Bundesrat nicht vertreten ist. Ein künftiges Gesetz müßte also notwendig ein neues Recht schaffen, welches seine Quelle nicht in der Reichsgewalt fände. Nahe liegt wohl der Gedanke, diese Schwierigkeiten durch eine vorläufige Personalunion mit dem Großherzogtum Baden zu beseitigen. Ein anderer Weg, den mannigfachen organisatorischen Versuchen (§. 289) ein Ende zu machen, wäre die seinerzeit

(§. 288) nicht ermöglichte Zerteilung des Reichslandes und die verfassungsmäßige Eingliederung der Teile in verschiedene Bundesstaaten, so daß die Aufsaugung durch altdeutsche Lande stattfände. Dadurch würde — man denke sich z. B. Abgeordnete des Oberelsaß im Karlsruher Landtage — vielleicht national Bedeutsames erreicht. Alle diese Andeutungen beweisen den engen Zusammenhang der Politik mit verfassungsrechtlichen Gestaltungen.

¹ R.L. II S. 426; Jörn I S. 160; Seydel, Kommentar, S. 28, 102; Könnig, Staatsrecht des deutschen Reiches I § 25.

² St. Ver. des N.L. 1867 S. 366.

erstmals wurde im norddeutschen Strafgesetzbuch der Träger dieser Rechte als „Bundesoberhaupt“ bezeichnet: an Stelle dieser Bezeichnung (vgl. § 20) trat dann der Kaisertitel. In der Verfassung ist an einzelnen Stellen (Art. 5, 7, 8, 37) der Ausdruck „Präsidium“ beibehalten, im übrigen derselbe durch „Kaiser“ ersetzt. Eine sachliche Aenderung ist dadurch nicht herbeigeführt worden.

Trotzdem darf die staatsrechtliche Bedeutung des Kaisertitels nicht unterschätzt werden. Sie erscheint als eine dreifache: mit dem Kaisertitel belegte man allezeit nur Monarchen, das monarchische Element soll auch hier zum Ausdruck gebracht werden; der Kaisertitel erinnert an das alte Deutsche Reich, die deutsche Kaisermürbe bleibt vom materiell-völkerrechtlichen Standpunkte die älteste in Europa; überdies aber verbindet sich allerorten mit dem Kaisernamen eine Idee, welche über den engen Kreis der Einzelstaaten hinausreicht, die Idee, daß der Träger solcher Würde zwar nicht wie in früheren Zeiten Weltherrschaft erstrebe, aber eine Weltmacht vertrete und den Völkerfrieden zu schirmen Beruf und Befähigung habe.¹

Daraus ergeben sich auch wichtige Folgerungen für die nähere staatsrechtliche Bestimmung der Kaisermürbe. Der Kaiser ist nicht Präsident, wie der Präsident einer Republik. Er ist auch als solcher nicht Souverän im gewöhnlichen Sinne, da die Souveränität der Gesamtheit der verbündeten Regierungen zusteht. Er führt aber das Bundespräsidium kraft eigenen Rechts, ist unverantwortlich, unabsetzbar, niemandes Unterthan. Der Kaiser ist Mitglied des Reiches, Mitträger der Souveränität, in diesem Sinne *primus inter pares*. Aber in Bezug auf die Kaisermürbe gibt es keine *pares*. Nur Preußen hat neben jenen Mitgliedschaftsrechten selbständige Funktionen im Reiche. „Das Recht auf die kaiserliche Stellung ist ein Recht Preußens; die Rechte des Kaisers sind Rechte des Reiches.“ Der Kaiser ist also nicht nur Mitglied und erstes Mitglied, sondern er ist auch Organ, und zwar erstes Organ des Reiches.

Alle diese Rechte sind dauernd und untrennbar mit der Krone Preußens verbunden. Daher braucht die Reichsverfassung keine

¹ Treitschke, Preuß. Jahrbüch. XXXIV S. 513; Selbst, Das Kaisertum (Programm) 1890.

Vorschriften über den Erwerb der Kaisermürde zu treffen: dieselbe folgt ipso jure der preußischen Königsmürde. Es gelten alle preußischen Verfassungsbestimmungen und Hausgesetze über die Thronfolge auch für das Reich, ebenso die Vorschriften über Regentschaft und Stellvertretung: wer die preußischen Regierungsrechte ausübt, führt auch die Präsidialgeschäfte, die ein Accessorium jener sind.¹

Die Sätze des preußischen Rechtes sind daher in einem gewissen Sinne zum Reichsrecht gehörig: eine erschöpfende Darstellung des Reichsrechts kann sie als Bestandteil derselben in sich aufnehmen. De jure aber, vom Standpunkte der Gesetzgebung sind sie preußisches Staatsrecht geblieben, können durch ein verfassungsänderndes Gesetz in Preußen geändert werden und sind dem Einfluß der Reichsgesetzgebung vollkommen entzogen.²

II. Kaiserliche Rechte.

Unter den persönlichen Rechten des Kaisers steht obenan der erhöhte strafrechtliche Schutz, welchen § 80 (94) des Reichsstrafgesetzbuches gewährt. Sodann kommt der Kaisertitel in Betracht. Derselbe bezeichnet, wie sich aus obigem ergibt, die staatsrechtliche Stellung seines Trägers, nicht die Beziehung zu einem Gebiete — daher wählte man nicht „Kaiser von Deutschland“, sondern „Deutscher Kaiser“. Diesem Titel wird aber hinzugefügt „König von Preußen“, auch wenn es sich um Reichsangelegenheiten handelt. Die Richtigkeit dieses Gebrauches ergibt sich ebenfalls aus der oben vorgetragenen Untrennbarkeit der Kaiser- und Königsmürde.

Die Erbllichkeit des Deutschen Kaisertums findet ihren Ausdruck darin, daß der preußische Thronfolger auch den Titel „Kronprinz des Deutschen Reiches“ und das Prädikat „Kaiserliche und Königliche Hoheit“ führt.

Mit dem kaiserlichen Titel ist die Führung der Kaiserkrone,

¹ Ueber die Regentschaft im Reiche vgl. Kirchenheim, Die Regentschaft (1880) § 14, R.G.Bl. 1878 S. 101.

² Die Behauptung, die Ausübung der kaiserlichen Rechte habe die Ab-

leistung des Eides auf die preussische Verfassung zur Voraussetzung, ist widerlegt von Laband I S. 218; vgl. oben § 43 I S. 196.

des kaiserlichen Wappens und der kaiserlichen Standarte verbunden.¹ Die vom Kaiser kraft seiner Präsidialbefugnisse ernannten Behörden und Beamten sind als kaiserliche zu bezeichnen. Eine Verleihung von Orden und Adelstiteln ist bis jetzt noch nicht vorgekommen, vielmehr werden solche Auszeichnungen nur vom König von Preußen erteilt.

Wenn es auch üblich ist, daß der Kaisertitel nur in Angelegenheiten des Deutschen Reiches gebraucht wird, so kann doch derselbe auch bei allen rein preussischen Staatsakten mit dem Königstitel verbunden werden, da nach völkerrechtlichem Brauch der staatsengesellschaftlich höhere Titel mit angewendet zu werden pflegt.

Befehlsrechte (Zivilliste u. dgl.) sind mit der Kaisermwürde nicht verbunden; doch wird im Etat dem Kaiser ein Dispositionsfonds für staatliche Zwecke, insbesondere für Gnadenbewilligungen, zur Verfügung gestellt (für 1886/87 2 400 000 Mark).

III. Die Regierungsrechte des Kaisers.

Es ist allerdings nicht thunlich, einen vollständigen Katalog der kaiserlichen Befugnisse aufzustellen, da dieselben überall im engsten Zusammenhange mit dem materiellen Rechte der einzelnen Verwaltungszweige stehen. Trotzdem ist es für ein Lehrbuch zweckdienlich, die kaiserlichen Rechte wenigstens im allgemeinen hier aufzuzählen und nach ihrer juristischen Bedeutung zu gruppieren.²

¹ R.G.Bl. 1871, S. 318, 458. Das Wappen ist der schwarze, einköpfige, rechtssehende Adler mit rotem Schnabel, Zunge und Klauen, ohne Scepter und Reichsapfel, auf dem Brustschild die preussische Adler, über dem Ganzen die Krone Karls des Großen. Vgl. Abbildung: Goth. genealog. Taschenbuch 1874, S. 305 und Graf Stillsfried-Mcantara, die Attribute des deutschen Reiches (1874). — Ueber den Gebrauch des kaiserlichen Adlers auf Waren u. s. w. vgl. M. E. vom 16. März 1872 (R.G.Bl. S. 90, 93) R.Str.G.B. § 360 R. 7.

² Nur zum Verweise, zu welchen Verirrungen die Sucht nach privatrechtlichen Analogien führen kann, seien hier die kaum ernsthaft zu nehmenden Ausführungen Laband's I S. 225 (Marquardsen II, 1, 2 S. 39) erwähnt, welche den Kaiser dem Vorstand einer Aktiengesellschaft vergleichen. Siehe hiergegen Gumpowicz, Rechtsstaat (1880), S. 543; Kirchenheim, Regenschaft (1880) S. 139 und besonders Gierke (1883) in seinem hervorragenden Artikel im Jahrbuch f. Gesetzgebung. R. J. VII S. 1146.

1. Der Kaiser ist der Vertreter Deutschlands im Staatenverkehr, er hat das, was die ältere Theorie *jus repraesentationis omnimodae* nannte — völkerrechtlich wie staatsrechtlich vertritt der Kaiser das Deutsche Reich (Art. 11, 56 der Verfassungsurkunde).

2. Der Kaiser hat sodann zunächst eine Reihe formeller Befugnisse, indem er (Art. 12—14 der Reichsverfassung) die Thätigkeit der übrigen Faktoren der Reichsgewalt anordnet und bestimmt, Bundesrat und Reichstag beruft und schließt.

3. Er ist der Hort der Reichsgesetzgebung (vgl. S. 115), indem er die Ausfertigung, die Verkündigung und die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze hat. In einzelnen Fällen hat er ein Veto (vgl. § 27 II. S. 115). Ein Begnadigungsrecht steht ihm, in den Fällen zu, in welchen das Reichsgericht in erster Instanz entscheidet.¹

4. Der Kaiser ernennt die Reichsbeamten, insbesondere den Reichskanzler (Art. 15, 17): die obere Leitung der Post- und Telegraphenverwaltung ist ihm in Art. 50 ausdrücklich zuerkannt.

5. Vor allem ist der Kaiser der Befehlshaber des deutschen Heeres und der Marine, nach Laband „der Verwalter der Machtmittel des Reiches“ (Art. 53, 63).

6. Schließlich übt der Kaiser die dem Reich zustehende Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen und in den Kolonien aus (Reichsgesetz vom 9. Juni 1871 § 3, s. oben S. 134).

§ 66.

Der Bundesrat.²

Der Bundesrat ist die eigenartigste Bildung unseres Staatsrechts; zur klaren Erkenntnis seiner rechtlichen Natur wird es nötig sein, vorerst seine Zusammensetzung und seine Zuständigkeit zu behandeln.

¹ Binding, Handbuch d. Str.R. I S. 865.

² Seydel in Holtendorff's Jahrbuch. N.F. III (1879) S. 273 ff.;

Voretius in den preussischen Jahrbüchern 1878, Heft 5 S. 507; Laband I S. 230—291.

I. Zusammensetzung des Bundesrates.

Im Staatenstaat muß neben dem unitarischen Prinzip, welches bei uns durch den Kaiser vertreten ist, das föderative Element seinen Ausdruck finden. Dies geschieht zunächst im Bundesrate, in welchem die Souveränität der Einzelstaaten zusammengefaßt erscheint. Nach Art. 6 der Reichsverfassung besteht der Bundesrat aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes, unter welchen die Stimmführung sich in der Weise verteilt, daß

Preußen	17 Stimmen
Bayern	6 "
Sachsen, Württemberg je	4 "
Baden, Hessen je	3 "
Mecklenburg-Schwerin, Braunschweig je	2 "
die übrigen Staaten je	1 Stimme

haben. Die Verteilung der im ganzen 58 Stimmen erfolgte nach dem Vorbilde des Bundestages. Für Preußen, das damals vier Stimmen hatte, traten die Stimmen Hannovers (4), Kurheffens (3), Holstein-Lauenburgs (3), Nassau's (2) und Frankfurts (1) hinzu. Bayern erhielt als besondere Begünstigung sechs statt vier Stimmen.

Durch diese Zahlen ist lediglich der rechtliche Wert der einzelnen Staatenstimmen bezeichnet. Im Grunde hat jeder Staat nur eine Stimme. Die Stimme wird einheitlich abgegeben, aber für mehrere gezählt. Daß übrigens das Zahlenverhältnis durchaus falsch ist, bedarf kaum der Hervorhebung: 28 1/2 Millionen Preußen stehen hinter den ersten 17 Stimmen, und hinter den letzten 17 Stimmen der Kleinstaaten stehen nur 1 1/2 Millionen Einwohner, oder mit anderen Worten: der Einfluß von Anhalt, Waldeck wie der beiden Schwarzburg, Reuß, Lippe ist etwa halb so groß wie der Einfluß Preußens! (Vgl. S. 62 N. 1; S. 305 N. 2.)

Wenn auch die Stimmenzahl nur einheitlich abgegeben werden kann, so kann doch jeder Staat soviel Bevollmächtigte ernennen, als er Stimmen hat. Es haben jedoch nur die deutschen Bundesstaaten Stimmen, daraus folgt, daß keine Stimme haben a) der Kaiser. Es ist zwar wohl zuweisen von „Präsidialstimme“ die Rede, diese Stimme ist aber nicht die des Kaisers, sondern die preussische.¹

¹ Bismarck, 16. April 1869, N. L.

b) Die Mediatisirten.¹ c) Elfaß-Lothringen, welches nicht Mitglied des Reiches, sondern Reichsland ist. Jedoch werden seit der Neugestaltung 1879 Vertreter desselben mit beratender Stimme zugelassen.

Es sind also nur Stimmen der Staaten im Bundesrat; der Wille des Staates kommt hier zum Ausdruck. Es stimmt nicht der Bevollmächtigte, sondern der Staat, „nicht der Freiherr von Friesen, sondern das Königreich Sachsen stimmt durch ihn; nach seiner Instruktion gibt er sein Votum ab, welches sorgfältig destillirt ist aus all den Kräften, die zum öffentlichen Leben in Sachsen mitwirken; in dem Votum ist die Diagonale aller der Kräfte enthalten, die in Sachsen thätig sind, um das Staatswesen zu bilden; es ist das Votum der sächsischen Krone, modifizirt durch die Einflüsse der sächsischen Landesvertretung, vor welcher das sächsische Ministerium für die Vota, welche es im Bundesrat abgeben läßt, verantwortlich ist.“²

In dieser berühmten Aeußerung des Fürsten Bismarck ist zugleich die Stellung der Bundesratsbevollmächtigten zu ihrem Staate gekennzeichnet. Dieselben sind lediglich dem letzteren unterworfen und verantwortlich. Die Ertheilung der Instruktion ist eine res interna des Einzelstaates; ob hier eine Mitwirkung der Landesvertretung, wie weit eine Verantwortlichkeit des Ministeriums stattfinden u. s. w., das sind Fragen, welche lediglich nach Einzelstaatsrecht zu entscheiden sind.

Von der Instruktion ist jedoch die Vollmacht der Vertreter zu scheiden, welche der Einzelstaat zum Bundesrate entsendet. Diese Vollmacht hat der Bundesrat zu prüfen (vgl. Nr. II dieses Paragraphen); auf Grund derselben erfolgt die Abstimmung, und diese ist reichsrechtlich gültig, gleichviel ob sie der Instruktion entspricht oder nicht. Daß die Abstimmung auch ganz unterbleiben kann, geht aus Art. 7 Abs. 3 hervor, wonach nicht vertretene oder nicht instruierte Stimmen nicht gezählt werden. Auch wenn die Mehrzahl der Staaten ihre Stimme ruhen läßt, bleibt der Bundesrat Organ

¹ Beansprucht vom gräfl. Hause Schönburg. (Deutschr. von Bischof, Gießen 1871, durchaus irrig.)

² Bismarck, 19. April 1871 (Sten. Ber. S. 298).

des Reiches. Reichsrechtlich besteht für den Einzelstaat kein Zwang zur Bescheidung des Bundesrats.¹

Die Bundesratsbevollmächtigten erfreuen sich gleich den früheren Frankfurter Bundestagsgesandten besonderen völkerrechtlichen Schutzes (Reichsverfassung Art. 10), d. h. die nichtpreussischen Bundesratsbevollmächtigten werden wie beim König von Preußen akkreditierte diplomatische Geschäftsträger angesehen und sind der preussischen Staatsgewalt gegenüber extraterritorial.

Die Mitglieder des Bundesrats müssen im Reichstage jedesmal gehört werden und können nicht gleichzeitig Mitglieder des Reichstags sein (Reichsverfassung Art. 9).

II. Die Zuständigkeit des Bundesrates.

Der Bundesrat steht neben dem Kaiser als erstes Organ der Reichsgewalt: es muß daher eine Verteilung der Funktionen der Reichsgewalt zwischen diesen beiden Organen stattfinden. Eine solche Sonderung ist jedoch in den Rechtsquellen nicht vorgenommen. Wenn auch der Schwerpunkt des kaiserlichen Rechtes in der Exekutive, der der bundesrätlichen Thätigkeit in der Legislative erblickt werden kann, so ist doch die Zuständigkeit des Bundesrats, als Trägers der Reichssouveränität, eine allgemeine. Grundsätzlich ist keine Art der Bethätigung staatlichen Willens ihm entzogen. Seine Beschlüsse, welche den Willen der Gesamtheit der Bundesglieder darstellen, erscheinen daher in der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung.

A. Die Hauptthätigkeit des Bundesrats ist die gesetzgeberische (Art. 5, 7). Er beschließt über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und über die von demselben gefassten Beschlüsse. Anders wie der Kaiser, der die Gesetze ausfertigt und verkündet, und anders wie der Reichstag, der den Entwurf, nicht das Gesetz feststellt, ist der Bundesrat Organ der Reichsgesetzgebung. Auch steht dem Bundesrate, sofern nicht anders bestimmt ist, das Reichsverordnungsrecht zu.²

¹ Wie Jörn I, 145 annimmt. Dagegen Laband I S. 237 und bei Marquardsen II, 1 S. 43.

² Annalen 1885 S. 701. oben § 27 III S. 111.

B. Der Bundesrat hat eine umfangreiche Mitwirkung bei der Regierung und Verwaltung.

1. Abgesehen von dem eben erwähnten Erlass von Verordnungen (Art. 7²) steht dem Bundesrat die Entscheidung über die Handhabung der Reichsgesetze zu, und er beschließt über die Einrichtungen, welche zur Abhilfe der bei Ausführung der Reichsgesetze hervorgetretenen Mängel erforderlich sind.

2. Eine Reihe von Regierungshandlungen des Kaisers bedürfen unbedingt der Zustimmung des Bundesrats, so die Kriegserklärung, der Abschluß von Verträgen (Art. 11, vgl. unten § 84), die Vollstreckung der Bundesexekution (Art. 19), die außerordentliche Reichstagsauflösung (Art. 24).

3. Bei der Ernennung gewisser Reichsbeamten hat der Bundesrat ein Wahl- und Vorschlagsrecht, so hinsichtlich der Mitglieder des Reichsgerichts, Rechnungshofes, Bundesamts für Heimatwesen, der Disziplinkammern, des Disziplinarhofs, der Verwaltung des Reichsinvalidenfonds und des Reichsbankdirektoriums (vergl. auch Art. 36 und 56 der Reichsverfassung).¹

4. Umfangreiche Befugnisse stehen dem Bundesrate im Gebiete der Finanzverwaltung zu, insbesondere weil der Bundesrat ja an die Stelle der früheren Generalzoliskonferenz getreten ist: er wirkt mit bei der Etatsaufstellung, der Aufnahme von Anleihen, er kontrolliert das gesamte Zollwesen, beschließt die Aufhebung der Zollanschlüsse, kontrolliert die Kriegsschatz, die Reichsschulden- und Reichsbankverwaltung, erteilt dem Reichskanzler Decharge u.²

Außerdem stehen dem Bundesrate noch eine Reihe besonderer, bei den einzelnen Gegenständen zu erwähnender Verwaltungsbefugnisse zu (vgl. z. B. Gesetz vom 28. November 1867 § 23).

C. Ähnlich den alten Reichsgerichten oder dem englischen Oberhaufe ist der Bundesrat Organ der Rechtspflege auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts: er ist der einzige Gerichtshof zur Entscheidung staatsrechtlicher Fragen, in gewissem Sinne ein sogen. „Verfassungsgerichtshof“.

¹ Beamtengesetz § 43; Gesetz v. 4. Juli 1868 § 2, 23. März 1873 § 11; Bankgesetz § 25.

² R. V. Art. 39, 69, 72, 73; Zollvereinsvertrag Art. 6; Gesetz v.

11. Nov. 1871 § 1, 3; Gesetz vom 25. Mai 1873 § 11; Gesetz vom 13. Juni 1873; Bankgesetz §§ 36 bis 47.

1. Er erledigt auf Anrufen eines Teiles gleich der früheren Austrägalinstanz des Bundes Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten, sofern dieselben nicht privatrechtlicher Natur und daher von den Gerichten zu entscheiden sind.

2. Ebenso hat er unter gewissen Voraussetzungen (Art. 76²) Verfassungsstreitigkeiten — zwischen Krone und Volksvertretung der Einzelstaaten — zu schlichten (vgl. oben S. 179).

3. Nach Art. 77 ist der Bundesrat die oberste Instanz im Falle einer Justizverweigerung.

Der Bundesrat kann, da er selbst seiner Zusammensetzung nach keine richterliche Behörde ist, die Entscheidung einem Gerichte (wie dies häufiger geschehen) oder anderen Sachverständigen (einem Gelehrten, einer Fakultät) übertragen: die formelle Rechtskraft des Urteils beruht aber stets auf der staatsrechtlichen Zuständigkeit des Bundesrates.

Uebrigens erscheinen auch die Beschlussfassungen nach Art. 19 wie andere Beschlussfassungen auf den Gebieten der Verwaltung gleich Entscheidungen eines höchsten Gerichtshofes des öffentlichen Rechtes.

III. Wesen des Bundesrates.

Als was kann danach der Bundesrat betrachtet werden? Ist er ein Ministerium? ein Staatsrat? ein Oberhaus? ein Staatenhaus wie in Amerika? Ein Ministerium ist er nicht, da er vorzugsweise gesetzgebender Faktor, ein Oberhaus nicht, da er nicht das Volk vertritt, ein Staatsrat nicht, da er nicht verwaltet, — und dem Staatenhaus anderer Bundesstaaten ist er unähnlich, da die in ihm vertretenen Potenzen nicht gleichwertig sind. Mag er auch einem Oberhaus gleichen, insofern er konservativ das Reich vor Verfassungsänderungen bewahrt, mag er auch wie ein Staatsrat durch die Elite von Beamten Gesetze vorbereiten, er ist doch ein durchaus eigenartiges Gebilde, dessen Natur sich nur aus deutschen Verhältnissen, nicht nach einer allgemein staatsrechtlichen Schablone erklären läßt. Mag man ihn als „proles sine matre creata“ bezeichnen, es kann nicht verkannt werden, daß diese Bismarck'sche Schöpfung mehr wie jede andere den praktischen Bedürfnissen und den geschichtlich gegebenen Verhältnissen gerecht wurde.

Der Bundesrat entspricht keinem jener oben erwähnten Begriffe: er ist nicht erfunden und erdacht, sondern er ist wie von selber entstanden. Statt doktrinären Formen zu huldigen, ausgestaltete man vorläufig Vorhandenes zu dauernder Einrichtung. In Erfüllung der Augusterträge entsandten 1866 die verbündeten Staaten Vertreter nach Berlin zur Verfassungsberatung (vgl. § 18). Diese Versammlung von Vertretern war eine völkerrechtliche, welche sich eo ipso in ein nach bestimmten Normen fungierendes staatsrechtliches Kollegium, den Bundesrat, umwandelte. In dieser Hinsicht knüpft der Bundesrat (anders als in dem 1848 ein Oberhaus planenden Reichsverfassungsentwurf) an den alten Bundestag an — wie auch äußerlich Stimmverhältnis, Nichtöffentlichkeit daran angeknüpft ist. Mehr aber noch ähnelt er staatsrechtlich dem Reichstage des alten Reiches, insofern auch dieser kein parlamentarischer Körper, sondern Mitträger der Souveränität war; nur daß damals der Kaiser dem Reiche („Kaiser und Reich“) gegenüberstand, während er hier als König von Preußen mit seinen sieben Stimmen mitten inne steht.

In vielfacher Hinsicht sonach Kollegien früherer und anderer Staatsgebilde vergleichbar, trägt der deutsche Bundesrat des neuen Reiches doch ein durchaus eigenartiges staatsrechtliches Gepräge. In seiner Doppelnatur ist er diejenige Körperschaft, welche die individuellen Mitgliedschaftsrechte der Einzelstaaten zum Ausdruck bringt und zugleich Organ des Reiches ist: Mitträger der Souveränität einerseits erscheint er andererseits als Willensorgan des Gesamtstaates. Zugleich aber ist der Bundesrat jene Vereinigung, in welcher der stete Meinungsaustausch der Regierungen stattfinden kann, die Stätte, in welcher über alle Fragen des Staatslebens leicht Mitteilung und Verständigung möglich ist — man hat daher das Bundesratsmitglied als Sprachrohr und Hörrohr bezeichnet, durch welches jede Regierung Erklärungen mitteilt und vernimmt.¹

IV. Die Bundesratsausschüsse.

Gerade zu letzterem Zwecke ist nach Art. 8 Abs. 3 der Reichsverfassung ein Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten gebildet,

¹ Vgl. Laband I S. 248.

in welchem Bayern den Vorsitz führt. Dieser Ausschuss ist lediglich ein Informationsorgan, durch welches die Einzelregierungen Mitteilungen über den Gang der äußeren Politik empfangen und ihre Ansichten über dieselbe darlegen. Preußen ist in diesem Ausschuss selbstverständlich nicht vertreten, da eine Informierung des Kaisers, dem die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten zusteht, über diese nicht erforderlich ist.

Im übrigen bestehen verfassungsmäßig sieben dauernde Ausschüsse (außerdem noch für die Geschäftsordnung etc.). Sie sind nicht Ministerien, sondern können als Kommissionen bezeichnet werden, deren wesentliche Thätigkeit in der Berichterstattung an das Plenum besteht: jedoch haben sie auch einzelne Verwaltungsangelegenheiten selbständig zu erledigen. Die verfassungsmäßig erforderlichen Ausschüsse sind folgende:

1. für das Landheer und die Festungen;
2. für das Seewesen;
3. für Zoll- und Steuerveresen;
4. für Handel und Verkehr;
5. für Eisenbahnen, Posten und Telegraphen;
6. für Justizwesen;
7. für Rechnungswesen.

In jedem dieser Ausschüsse sind Preußen und vier andere Bundesstaaten, jeder aber nur mit einer Stimme, vertreten. Im ersten Ausschuss hat Bayern verfassungsmäßig, Württemberg und Sachsen nach den Militärkonventionen einen ständigen Sitz, im übrigen ernennt der Kaiser die Mitglieder des ersten und zweiten Ausschusses; die Mitglieder aller anderen Ausschüsse werden vom Bundesrat bei jeder Session, bezw. jedes Jahr gewählt, wobei Wiederwahl möglich. Der Bundesrat wählt die Staaten, diese ernennen die Personen. Für Preußen, welches in allen Ausschüssen den Vorsitz führt, fällt die Wahl fort.

Die Geschäftsordnung.

Nicht wie der Regensburger Reichs- oder der Frankfurter Bundestag ist der Bundesrat eine ständige Versammlung. Er wird vielmehr vom Kaiser berufen, eröffnet, vertagt und geschlossen. Die Berufung

muß erfolgen, wenn $\frac{1}{2}$ der Stimmenzahl (20) sie verlangt und wenn der Reichstag berufen wird, sie kann aber auch ohne Berufung des Reichstages erfolgen (Art. 12—14). Vorsitz und Geschäftsleitung steht dem Reichskanzler zu, welcher sich durch jedes andere Mitglied vertreten lassen kann (Art. 15). Auch der Generalstellvertreter hat, wenn er Mitglied des Bundesrates, die Geschäftsleitung im Bundesrate.¹

Im übrigen ist die formelle Erledigung der Geschäfte näher geregelt in der am 27. Februar 1871 beschlossenen, am 26. April 1880 nach einem bedeutsamen Streite² revidierten Geschäftsordnung, welche den Charakter eines autonomen Statuts trägt.

In der Verfassung selbst sind einige Bestimmungen über die Befugnis Vorschläge zu machen, über die Stimmenzählung, das Ausschlaggeben der Präsidialstimme, sowie über die Ausnahmen vom Erfordernis der einfachen Stimmenmehrheit enthalten (Art. 7 Abs. 2—4, Art. 5, 37, 78).

§ 67.

Der Reichstag.³

I. Allgemeines.

Während im Deutschen Bunde an keine Vertretung des Volkes gedacht wurde, ging schon vor dem Jahre 1848 die heisse Sehnsucht unserer Vorfahren auf ein deutsches Parlament. Die Einrichtung eines solchen stand in allen preussischen Reformplänen an erster Stelle.

¹ Im Falle der Verhinderung Preußens hat Bayern den Anspruch auf den Vorsitz (Schlußprot. 3. Vertr. v. 23. Nov. 1870).

² In der Bundesratsitzung v. 3. April 1880 fand bei Feststellung eines Gesetzentwurfs (betr. Reichs-stempelabgaben) eine Abstimmung statt, bei welcher die Majorität von 30 Stimmen eine Bevölkerung von $7\frac{1}{2}$ Millionen, die Minorität von 28 Stimmen eine Bevölkerung von über 30 Millionen repräsentierte.

16 Stimmen kleinerer Staaten befanden sich im Wege der Substitution bei zwei Mitgliedern des Bundesrates. Infolgedessen reichte der Kanzler sein Entlassungsgesuch ein und stellte, als dies nicht genehmigt wurde, Mitte April den von eingehenden Motiven gestützten Antrag auf Revision der Geschäftsordnung.

³ Laband I § 47; Annalen 1877, S. 843, 1880, S. 352 ff. R.L. III S. 409.

Sie gelang mit der Schaffung des Nordbundes und Deutschen Reiches. Neben Kaiser und Bundesrat steht als Organ der Reichsgewalt der Reichstag. In ihm kommt das konstitutionelle Prinzip im Reiche zur Geltung: nach seiner Stellung im Verfassungsbau unterscheidet er sich nicht von den Volksvertretungen der Einzelstaaten. Mehr aber als in irgend einer anderen Einrichtung der Reichsverfassung kommt im Reichstage der Einheitsgedanke zum Ausdruck. Der Reichstag ist eine Vertretung des ganzen deutschen Volkes, so daß in ihn auch Elsaß-Lothringen, welches im Bundesrate nicht vertreten ist, Abgeordnete entsendet. Das Prinzipwidrige einer dem Art. 7 Abs. 4 der Reichsverfassung nachgebildeten Beschränkung, welche ursprünglich dem Art. 28 der Reichsverfassung hinzugefügt war, ist durch Gesetz vom 24. Februar 1873 beseitigt. Während aus praktischen Gründen die Wahlkreise nach den einzelstaatlichen Grenzen bestimmt werden, ist das Wahlrecht selbst von diesen Grenzen völlig unabhängig, und kann jeder Deutsche an jedem Orte wählen und gewählt werden. Auf 100 000 Einwohner entfällt ein Abgeordneter mit der Maßgabe, daß in jedem Einzelstaate mindestens ein Mitglied gewählt wird. Die Zahl, die jetzt 397 beträgt, kann nur durch Gesetz geändert werden. Der Reichstag besteht nur aus einer, auf breitester demokratischer Basis beruhenden, Kammer. Obwohl der Bundesrat nicht erste Kammer im gewöhnlichen Sinne, würde doch die Einsetzung eines Oberhauses den Gang der Gesetzgebung überaus erschweren und durchaus unnötig sein.¹

Da die Grundzüge des Parlamentarismus oben vorgetragen sind, so darf sich dieser Paragraph auf die kurze Anführung der Hauptgrundsätze beschränken, welche im wesentlichen den früheren Rechten nachgebildet, ja zum Teil wörtlich aus der preussischen Verfassung entnommen sind.

II. Wahlrecht und Wahlverfahren.

Der Reichstag geht — im Unterschiede von den zweiten Kammern der Einzelstaaten und unter Anlehnung an die Grundsätze des Wahl-

¹ Bismarck, Reichstag vom 28. März 1867 (Sahn I S. 628 ff.) u. 19. April 1871 (II 351).

gesetzes vom 12. April 1849 — aus allgemeinen, direkten, geheimen Wahlen des Volkes hervor. Die näheren Bestimmungen enthält in Ausführung des Art. 20 der Verfassung das Wahlgesetz vom 31. Mai 1869 und das Wahlreglement vom 28. Mai 1870. Von den 97 Wahlkreisen entfallen auf Preußen 236, Bayern 48, Sachsen 23, Württemberg 17, Elsaß-Lothringen 15, Baden 14, Hessen 9, Mecklenburg-Schwerin 6, Weimar, Oldenburg, Braunschweig, Hamburg je 3, Meiningen, Koburg, Anhalt je 2, auf die übrigen Staaten je einer. Wähler ist jeder Deutsche, der das 25. Lebensjahr zurückgelegt hat, nicht unter Vormundschaft oder in Konkurs befindlich ist, die bürgerlichen Ehrenrechte besitzt und keine öffentliche Armenunterstützung im letzten Jahre bezogen hat oder bezieht. Die Ausübung des Wahlrechtes ruht für Personen des Soldatenstandes, für solche, die sich zur Zeit der Wahl nicht im Wahlbezirke ihres Wohnortes aufhalten, und für solche, die nicht in die Wahllisten aufgenommen sind.

Wählbar sind alle Wahlberechtigten, auch die, deren Wahlrechte ruhen, sofern sie einem Bundesstaate mindestens ein Jahr angehören. Nicht wählbar sind die Souveräne und die Mitglieder des Bundesrates wohl Beamte (Reichsverfassung Art 21). Die Reichstagsmitgliedschaft erlischt durch Ungültigkeitserklärung, durch Verzicht, Annahme eines höheren Staatsamtes, Auflösung, Ablauf der dreijährigen Wahlperiode (vom Tag der Wahl an gerechnet).

Für jeden der im Verwaltungswege abgegrenzten Wahlbezirke, in welche die gesetzlich bestimmten Wahlkreise zerfallen, ist eine Wählerliste aufzustellen (Reglement § 1 ff.). Die Bestimmungen über Wahlvorsteher, Protokollführer und Beisitzer, die den Wahlvorstand bilden, sind analoge, wie in den Einzelstaaten. Die Anordnung der Wahlen und die Festsetzung des Wahltages erfolgt durch kaiserliche Verordnung. Die Wahlen sind im ganzen Reiche am gleichen Tage vorzunehmen; Ersatzwahlen finden statt bei Ablehnung, Ungültigkeitserklärung u., Stichwahlen (engere Wahlen) zwischen den Kandidaten, die die meisten Stimmen erhielten, wenn sich eine absolute Majorität nicht ergeben. Diese Stichwahlen dürfen höchstens 14 Tage nach Ermittlung des Ergebnisses der ersten Wahl hinausgeschoben werden. Die Wahl erfolgt durch Einlegung ver-

bederter Stimmzettel in eine Urne und wird um 6 Uhr abends geschlossen, worauf das Ergebnis festgestellt wird. Sämtliche Wahlakten gehen an den für jeden Kreis von der Verwaltungsbehörde ernannten Wahlkommissar, der am 4. Tage das Ergebnis öffentlich verkündigt. Die Kosten des Wahlverfahrens trägt die Gemeinde. Außer durch die erwähnten Bestimmungen ist die freie Ausübung auch dieses Wahlrechts durch Reichsstrafgesetzbuch § 106 ff., 339, sowie durch die Wahlprüfung des Reichstages selbst (Reichsverfassung Art. 27) gesichert.

III. Die Zuständigkeit und Thätigkeit des Reichstages.

Der Reichstag übt sowenig wie Landtage der Einzelstaaten obrigkeitliche Gewalt aus: seine staatsrechtlichen Befugnisse bestehen vielmehr darin, daß Kaiser und Bundesrat bei der gesamten Regierung des Reiches teils an die Zustimmung, teils an die Kontrolle des Reichstages gebunden sind. Insofern kann man diese Befugnisse einteilen nach den Formen der Teilnahme an der Willensthätigkeit des Reiches. In dieser Hinsicht ist teils die Mitwirkung des Reichstages erforderlich — Reichsverfassung 5, 69, 63 — teils die Genehmigung bei Verordnungen und Verträgen; teils hat der Reichstag das Recht der Kenntnisaufnahme, dem die Pflicht der Regierung zur Berichterstattung entspricht, teils steht dem Reichstag die Befugnis der Ueberweisung z. B. einer Petition an die Regierung zu. So läßt sich materiell seine Thätigkeit nicht in einzelne Funktionen auflösen, durchdringt vielmehr inhaltlich das ganze Leben des Reiches.

Die Thätigkeit des Reichstages ist teils durch die Reichsverfassung teils durch Autonomie geregelt: letztere ist in Reichsverfassung 27 begründet und selbstverständlich durch die Reichsverfassung beschränkt.¹ Auch der Reichstag besitzt kein Selbstversammlungsrecht. Vielmehr findet die Berufung, die mindestens alljährlich stattfinden muß, durch den Kaiser statt. Ueber Vertagung, Schließung etc. gelten analoge Grundsätze wie die oben S. 256 aufgeführten (Reichsverfassung 26). Findet eine Auflösung statt, die nur unter Zustimmung des Bundesrates durch kaiserliche Verordnung erfolgen kann, so müssen binnen

¹ Geschäftsordnung (nebst Bibliotheksordnung) Annalen 1877, S. 490.

60 Tagen Neuwahlen und binnen 90 Tagen eine Neuberufung stattfinden. Der Reichstag hat die üblichen kollegialen Rechte; er wählt seine Präsidenten (Art. 27), bildet Abteilungen und Kommissionen zc. Die Behandlung der Gesetzentwürfe erfolgt auch hier in drei Beratungen (Lesungen), Abänderungsvorschläge bedürfen der Unterzeichnung durch dreißig Mitglieder. Zur Beschlußfassung muß mindestens die Hälfte der Mitglieder (199) anwesend sein. Die Beschlußfassung erfolgt mit absoluter Mehrheit, bei Stimmengleichheit gilt der Antrag als abgelehnt.

Die Verhandlungen sind öffentlich: nach § 36 der Geschäftsordnung kann die Öffentlichkeit ausnahmsweise ausgeschlossen werden.

IV. Die Rechte der Reichstagsmitglieder.

Die Reichstagsabgeordneten haben dieselben sich aus ihrer Stellung ergebenden Vorrechte, die oben (S. 264) geschildert wurden. Nur in einer Hinsicht besteht ein Unterschied. Sie dürfen nach Art. 32 der Reichsverfassung „als solche keine Entschädigung oder Besoldung beziehen“. Diese Bestimmung ist insofern ein unvollkommenes Gesetz, als strafrechtliche Folgen an ihre Nichtbeachtung nicht geknüpft sind. Die Wirkung besteht jedoch darin, daß einer zivilrechtlichen Klage, welche die Entschädigung zum Gegenstande hätte, nicht Folge gegeben werden dürfte; auch kann eintretendenfalls ein Rückforderungsrecht des Fiskus begründet erscheinen.¹ Ferner dürfen die Regierungen

¹ Die Auslegung des das sogen. Diätenverbot enthaltenden Art. 32 der N.V., die schon früher streitig war, ist neuerdings wieder in sehr verschiedenem Sinne erfolgt. Martitz, Mohl, Laband, Jörn, Schulze, G. Meyer betrachten durch Art. 32 der N.V. nicht bloß die Bezahlung von Diäten aus öffentlichen, sondern auch die Gewährung von Entschädigungen aus Privatmitteln als ausgeschlossen, Thudichum, Seydel und Könné verneinen die Allgemeinheit des Verbots und erklären die Gewährung von Diäten aus Privatmitteln für zu-

lässig. Die Streitfrage hat nun seit 1885 dadurch praktische Bedeutung bekommen, daß der preuß. Fiskus auf Grund der §§ 172, 173, 205, 206, Tit. 16 bzw. §§ 1070, 1071, Tit. 11 Zl. 1 N. 2.R. (wonach der Fiskus das zu einem unerlaubten Zwecke zc. Gegebene kondizieren kann), gegen verschiedene der freisinnigen und der sozialdemokratischen Partei angehörige Reichstagsabgeordnete auf Herauszahlung der von denselben aus Parteimitteln erhaltenen Diäten und Entschädigungen geklagt hat. Die Gerichte erster Instanz haben (mit einer Ausnahme) die Klage abgewiesen,

den Abgeordneten keine „Diäten“ gewähren; die Einzelregierungen würden damit eine Verfassungsverletzung begehen. Die Reichsregierung hat jedoch selbst diesen Grundsatz verletzt, indem sie den Abgeordneten Freikarten zur Eisenbahnfahrt (neuerdings jedoch nur zwischen Berlin und dem Wohnorte, nicht mehr auf allen deutschen Bahnen) verabfolgt und dafür eine beträchtliche Entschädigungssumme an die Eisenbahnverwaltungen zahlt. Diese wie die zufolge Gesetzes vom 23. Dezember 1874 den Mitgliedern der Reichstagskommission zur Vorberatung der Reichsjustizgesetzentwürfe bewilligte Entschädigung sind Ausnahmen, welchen der Reichstag zugestimmt hat, aus denen aber weitere Schlüsse nicht gezogen werden dürfen.

Die Reichsbehörden.

§ 68.

Der Reichskanzler.

1. Reichsbehörden und Reichskanzler im allgemeinen.

Aus der Natur des Reiches folgt, daß die Zentralgewalt sich vielfach auf Bestimmung der leitenden Grundsätze beschränkt, die Ausführung derselben den Einzelstaaten überläßt. Ursprünglich war daher die Zahl der Reichsbehörden eine geringe und hat sich dieselbe erst mit der zunehmenden Thätigkeit des Reiches erweitert. Aber auch heute sind die Reichsbehörden im wesentlichen Zentralbehörden:

die Oberlandesgerichte und das Reichsgericht die erstere Meinung angenommen. Daß die Vorschrift des Art. 32 sich nicht auf Zahlung aus öffentlichen Mitteln beschränke, wird hergeleitet 1) aus Entstehungsgeschichte (Fürst Bismarck: „Bewilligung oder Zulassung von Diäten“ u. a.), 2) aus dem Wortlaut („oder“) und 3) aus dem Zwecke des Art. 32 (möglichste Förderung der Unabhängigkeit der Reichstagsabgeordneten, um den aus dem allgemeinen Wahlrecht etwa sich ergebenden Gefahren entgegenzuwirken). Vgl. das Erf. d. D.L.G. Königberg, Annalen

1886 S. 624 (Ansichten der Staatsrechtslehrer daselbst S. 634), Erf. d. R.G. v. 25. Nov. 1886 (Reichsanzeiger 1887, N. 5). Dagegen neuerdings Joel in: Annalen 1886, S. 613, Ration IV S. 141. Vgl. auch über die Frage vom rechtsposit. Standpunkte: E.Bl. f. R.W. VI S. 229. — Weitere Streitfrage: staatsrechtliche Wirkung obigen Verbotes (welchen Einfluß übt dessen Uebertretung auf die Fähigkeit, Reichstagsmitglied zu sein?) Vgl. Bismarck i. Sten. Ber. d. Reichstages 1884/85, S. 26.

nur in den Zweigen, in welchen das Reich unmittelbare Verwaltung hat, finden wir das Provinzialsystem verwirklicht (Post).

Charakteristisch ist für das Reich ferner, daß Einzelstaatsbehörden zugleich Reichsbehörden sein können. Ob dies der Fall, ob die Thätigkeit einer Behörde durch reichsrechtliche Bestimmungen geregelt, ist so wenig entscheidend für den Begriff der Reichsbehörde, wie der Umstand, ob die Mitglieder derselben vom Kaiser oder Landesherren (wie z. B. die niederen Post- und Telegraphenbeamten) ernannt sind. Reichsbehörden sind vielmehr nicht diejenigen, die Geschäfte des Reiches führen, sondern nur die, welche dies thun, indem sie ihre Autorität unmittelbar von der Reichsgewalt ableiten.

Die Reichsbehörden sind teils Verwaltungs- teils Justizbehörden. Dazwischen stehen die selbständigen Finanzbehörden. Während die Verwaltungsbehörden unter Leitung und Verantwortlichkeit des Reichskanzlers thätig sind, stehen die letzteren nur unter seiner Leitung mit selbständiger Verantwortlichkeit. Als eine besondere Behörde erscheint über diesen drei Arten der Reichskanzler.

Durch die Schöpfung dieser Behörde ist die denkbar strengste Zentralisation durchgeführt: das gesamte Behördensystem des Reiches findet im Kanzler seine Spitze. Diese starke Zentralisation war erforderlich, da neben den zwei Kollegien des Bundesrates und Reichstages ein drittes Ministerialkollegium von Nachteil gewesen wäre.¹

Da der Reichskanzler an der Spitze der gesamten Verwaltung steht und das erste und einzige Organ des Kaisers ist, so läßt sich seine staatsrechtliche Stellung genau nach der des Kaisers in doppelter Richtung bestimmen: er ist das Organ des Königs zur Ausübung der preussischen Mitgliedschaftsrechte im Bundesrate und er ist das Organ des Kaisers als oberster Vorstand der Reichsverwaltung.

II. Der Vorsitzende des Bundesrates.

Nach Art. 15. der Verfassung steht dem Reichskanzler Vorsitz und Leitung des Bundesrates zu, dessen Mitglied er notwendiger-

¹ Hierüber: Fürst Bismarck im Reichstag 26. u. 27. März 1867 u. 16. April 1869 (Sahn I S. 628). Ueber die Stellung des Reichskanzlers vgl.

Hensel in: Annalen 1882 (auch S.: Abdr.: Ebend. 1878 S. 402; Hänel, Studien II S. 24; H. L. III S. 394; Laband I S. 306.

weise sein muß. Da aber Mitglieder nur Bevollmächtigte der Staaten sind, so ergibt sich die rechtliche Notwendigkeit, daß der Reichskanzler stets der stimmführende Bevollmächtigte des Königs von Preußen ist.¹ Die unauflöslche Verbindung deutschen Reichs- und preussischen Staatsrechts, deutscher und preussischer Politik tritt uns hier wieder so recht deutlich entgegen.

Reichskanzler, erster preussischer Bundesratsbevollmächtigter, Bundesratsvorsitzender müssen also stets dieselbe Person sein; nicht aber ist es nach dem Buchstaben der Verfassung notwendig, daß der Kanzler zugleich preussischer Ministerpräsident sei: wer jedoch die inneren staatsrechtlichen Verhältnisse erkennt, wird gestehen, daß auch die Einheit von Kanzler und preussischem Minister nicht entbehrt werden kann.

Da die Bundesratsmitglieder nicht Reichsbeamte, so ist auch der Reichskanzler lediglich bevollmächtigt vom König von Preußen: in dieser Hinsicht ist also der Kanzler dem Bundesrate oder Reichstage ganz und gar nicht, sondern höchstens dem preussischen Landtage — als Minister, bezw. wenn er wirklich nicht dem Ministerium angehörte, diesem — verantwortlich.

III. Der Vorstand der Reichsverwaltung.²

Nach Art. 17 der Verfassung ist der Kanzler der einzige verantwortliche Reichsminister. Die vom Kaiser namens des Reiches erlassenen Anordnungen und Verfügungen bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Kanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Seine Zuständigkeit erstreckt sich also genau so weit wie das Recht des Kaisers: sie umfaßt die Vertretung des Deutschen Reiches, die Befugnis, die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen, und die oberste Leitung der Reichsverwaltung. Ihre Schranke findet diese Zuständigkeit des Reichskanzlers einerseits an dem verfassungsmäßigen Recht des Bundesrates, in einer Reihe von Angelegenheiten selbst als oberste Verwaltungsbehörde thätig zu werden und dann an dem Recht der Einzelstaaten, für bestimmte Verwaltungs-

¹ Bismarck i. Reichstag 24. Jan. 1882.

Sdbbbl. II S. 43.

zweige die Reichsgesetze durch ihre Behörden zur Ausführung bringen zu lassen.

Inwieweit der Kanzler als Reichsminister verantwortlich sei, ist sehr bestritten. Art 17 hat offenbar nicht nur eine sogen. politische oder moralische Verantwortlichkeit aufstellen wollen. Verfassungsurkunden sprechen Rechtsfäße aus. Es besteht sonach eine rechtliche Verantwortlichkeit, da übrigens auch der Kanzler von § 13 des Reichsbeamtengesetzes nicht ausgeschlossen ist. Legt er aber über seine Amtsthätigkeit keine Rechenschaft ab, so gibt es kein Zwangsmittel: und in dieser Hinsicht sieht die Kanzlerverantwortlichkeit aufs Haar der preussischen Ministerverantwortlichkeit ähnlich: hier wie dort sind die Rechtsfäße über die Verantwortlichkeit *leges imperfectae*.

IV. Die Stellvertreter des Reichskanzlers.

Die Reichsverfassung hatte nur eine Stellvertretung des Kanzlers im Vorsthe des Bundesrates (Art. 15) vorgesehen. Es konnte trotzdem keinem Zweifel unterliegen, daß der Kaiser befugt war, einen Stellvertreter des Kanzlers zu bestellen, sowie daß der Kanzler, wie jeder Chef einer Behörde, die Erledigung von Geschäften den zu seiner Unterstützung angestellten Beamten übertragen durfte. Die Verantwortlichkeit blieb in diesen Fällen beim Reichskanzler. Um jedoch die Frage nach der Zulässigkeit der Stellvertretung parlamentarischem Streite zu entziehen und zugleich um den Kanzler bei zunehmender Geschäftsüberbürdung von der Verantwortlichkeit zu entlasten, wurde das Stellvertretungsgesetz vorgelegt, welches nach langen Reichstagsverhandlungen am 17. März 1878 verkündet ward.¹ Dies Gesetz betrifft lediglich die unter III. geschilderte Stellung des Kanzlers, während für seine unter II. gekennzeichnete Thätigkeit Verfassungsurkunde Art. 15 maßgebend bleibt.

Nach diesem Gesetze können für den Kanzler Stellvertreter ernannt werden. Die Ernennung derselben ist wie die Ernennung des Kanzlers ein Recht des Kaisers. Voraussetzung ist aber: Behinderung und ein Antrag des Kanzlers. Unter Behinderung ist nicht nur die persönliche Behinderung durch Urlaub, Krankheit u. s. w.,

¹ Annalen 1878 S. 761; Hahn, Bismarck III S. 354 ff.

sondern in erster Linie die sachliche Behinderung, durch die ganz außerordentliche Ausdehnung, die der kanzlerische Amtskreis im Laufe der Zeit angenommen, zu verstehen. Mit diesem Gesetze ist also allerdings die Organisation der Reichsgewalt dem Kaiser und Kanzler voll und ganz überlassen.

Es sind zwei Arten von Stellvertretern gesetzlich zulässig: 1. ein Generalstellvertreter (Vizekanzler) für den gesamten Umfang der Obliegenheiten des Kanzlers, einschließlich der Gegenzeichnung; 2. Spezialstellvertreter für diejenigen Amtszweige, welche sich in der eigenen, unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden.¹ Zu diesen Ressortstellvertretern können nur die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Zentralbehörden ernannt werden. Nach dem oben gesagten sind sie ernannt auch für die Zeit, in welcher der Kanzler sich in voller Amtsthätigkeit befindet, erscheinen also als verantwortliche „Untermiister“. Auch die Bestellung eines Generalstellvertreters hindert nicht die Aufstellung von Spezialvertretern. Der strengen Zentralisation des Reichsrechts entspricht schließlich der Satz, daß der Kanzler auch während der Dauer der Stellvertretung jede Amtshandlung selbst vornehmen kann, also stets die oberste Leitung und die Befugnis, unmittelbar in jedes Ressort einzugreifen, in diesem Falle aber auch die Verantwortlichkeit behält.

§ 69.

Die übrigen Reichsbehörden und Reichsbeamten.²

I. Allgemeines.

Reichsämter und Reichsbehörden sind diejenigen, welche zur Ausübung der Staatsgewalt des Reiches berufen sind und ihre Autorität von dieser herleiten. Die Reichsverfassung enthält keine Bestimmung über die Aemterorganisation: es beruht das Behördenrecht vielfach auf Sondergesetzen. Wo solche nicht vorhanden, muß zur Errichtung, Aufhebung, Veränderung, Kompetenzfeststellung der Aemter der Kaiser für befugt erachtet werden. Für ihn, nicht für

¹ Vgl. Sbbbl. II S. 84.

² Zorn I S. 207; Marquard: fcn II¹ S. 54. Verzeichnis d. Reichs:

behörden im „Handbuch des deutschen Reichs“.

den Bundesrat spricht die Vermutung, da einmal der Reichskanzler, der die Spitze der Verwaltung bildet, unmittelbar vom Kaiser und nicht vom Bundesrate reffortiert, und sodann weil das Recht, Amtsträger zu bestellen und zu entlassen (Art. 17, 18 der Verfassung) ihm zusteht.¹

Der jetzt umfangreiche Behördenorganismus des Reiches hat sich aus kleinen Anfängen entwickelt. Am 12. August 1867 (Bundesgesetzblatt S. 29) wurde eine Behörde unter dem Namen „Bundeskanzleramt“ errichtet: sie bestand aus drei Abteilungen für Post, für Telegraphen und der Zentralabteilung. Daneben wurden die preussischen Ministerien für Auswärtiges und für Marineangelegenheiten Bundesbehörden. Aus jener seit dem 12. Mai 1871 „Reichskanzleramt“ genannten Behörde wuchsen nun ähnlich wie früher aus dem einzelstaatlichen Ministerium des Innern eine Reihe von Zentralbehörden heraus: schließlich blieben nur wenige Angelegenheiten übrig, so daß die Restbehörde am 21. Dezember 1879 ihren Namen mit der Bezeichnung „Reichsamt des Innern“ vertauschte. Seitdem erscheint auch das Zentralbureau des Kanzlers als selbständige, dem Kanzler unmittelbar dienende Behörde, seit dem Etat 1879/80 „Reichskanzlei“ genannt. Diese ist nicht eine „Kanzlei“ im gewöhnlichen Sinne, keine subalterne Behörde, an ihrer Spitze steht vielmehr ein höherer Beamter.

II. Die dem Reichskanzler untergeordneten Zentralstellen.

Diese Zentralstellen, welche unmittelbar nach den Weisungen des Reichskanzlers die Geschäfte besorgen, sind folgende:

1. Das auswärtige Amt: drei Abteilungen (vulgo politische, handelspolitische, staatsrechtliche Abteilung). Geschäftskreis: Gesandtschaften, Konsulate, Kolonien, archäologische Institute in Rom und Athen, Prüfungskommission für das diplomatische Examen (vgl. § 84 I).

2. Die Admiralität (Erlaß vom 15. Juni 1871 und 1. Januar 1872).

3. Das Reichsjustizamt: Kommission zur Ausarbeitung eines bürgerlichen Gesetzbuches, Reichsgericht, Reichsanwaltschaft.

¹ Uebereinstimmend Hdbdl. II S. 158. (Vgl. Annalen 1877 S. 838.)

4. Das Reichsschatzamt, oberste Finanzbehörde: Reichshauptkasse, Reichskriegsschatz, Schuldenverwaltung, Kontrolle der Zölle und Verbrauchssteuern, Rayonkommission.

5. Das Reichsamt des Innern, dessen Zuständigkeit sich auf die Reichsangelegenheiten erstreckt, welche nicht besonderen (unter 6 ff. zu nennenden Behörden) übertragen ist und das aus einer Zentralabteilung und einer Abteilung für wirtschaftliche Angelegenheiten besteht. Unter ihm stehen insbesondere: der Reichskommissar für das Auswanderungswesen, die Reichsschulkommission, die technische Kommission für Seeschifffahrt, Prüfungskommission für Seeschifffahrt, Schiffsvermessungsinspektoren, Bundesamt für Heimatwesen, Disziplinarbehörden, Seeämter 2c., statistisches Amt, Normaleichungskommission, Gesundheitsamt, Patentamt, Reichskommission auf Grund des Sozialistengesetzes (siehe unten), Reichstagsbau, Reichsversicherungsamt (1885), Reichsanalkommission (1886).¹

6. Das Reichspostamt, welches die größte Anzahl von Beamten (1885: 81 720) unter sich hat, und in drei Abteilungen für Post, für Telegraphie und für gemeinsame Angelegenheiten (Gesetze, Verträge 2c.) zerfällt. Von ihm ressortieren die 40 Oberpostdirektionen und die Reichsdruckerei.

7. Das Reichseisenbahnamt, welchem die Ausübung der dem Reiche nach Abschn. VII der Reichsverfassung zustehenden Aufsichtsrechte obliegt (Gesetz vom 27. Juni 1873).

8. Das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen (Erlaß vom 27. Mai 1878). Geschäftskreis: Generaldirektion der Eisenbahnen in Elsaß-Lothringen.

9. Die Reichsbankbehörden. Die Reichsbank wird verwaltet durch ein Reichsbankdirektorium, beaufsichtigt durch ein Kuratorium. Von ihr ressortieren die Reichsbankhaupt- und Nebenstellen. Die Beamten sind zu Reichsbeamten erklärt, obwohl sie streng genommen nicht Beamte des Reichsfiskus sind.²

¹ Für d. Reichsversicherungsamt vgl. §§ 661. II S. 448, für die Analkommission in Kiel B. v. 17. Juli 1886, Geschäftsanweisung v. 22. Jan.

1887.

² Vgl. §§ 661. II S. 409 (Bankgef. v. 14. März 1875).

III. Die selbständigen Finanzbehörden des Reiches.

Diese Finanzbehörden, deren Geschäftsgang vom Reichskanzler nicht beeinflusst werden darf, sind:

1. Der Rechnungshof des Deutschen Reichs, welcher, verbunden mit der preussischen Oberrechnungskammer und unabhängig wie ein Gerichtshof, die Prüfung der Durchführung des gesamten Etats hat (vgl. § 82 IV, § 83 VI).

2. Die Reichsschuldenverwaltung und Reichsschuldenkommission. Erstere ist mit der preussischen Verwaltung der Staatsschulden verbunden und daher (Gesetz vom 24. Februar 1850) für eine Reihe von Geschäften unbedingt verantwortlich; letztere ist eine allgemeine Aufsichtsbehörde für die Reichsfinanzen.

3. Die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds (Gesetz vom 23. Mai 1873, Reichsgesetzblatt S. 117), welche auch den Reichsfestungsbau- und Reichstagsgebäudeaufwands verwaltet.

4. Das Bankruratorium (siehe oben).

IV. Die richterlichen Reichsbehörden.

Die Gerichtsbarkeit ist im allgemeinen den Einzelstaaten verblieben (vgl. unten § 74, I), das Reich hat nur folgende eigene Gerichte:

1. Als ordentliche Gerichte für Zivil- und Strafsachen in höchster Instanz das Reichsgericht zu Leipzig, in niederer Instanz die Konsulargerichte (Gesetz vom 10. Juli 1879, vgl. unten § 84 III, 6) und die Marinestraßgerichte.

2. Die Disziplinargerichte für Reichsbeamte. Das Reich ist außer Bayern in dreißig Bezirke geteilt, für deren jeden eine Disziplinarkammer gebildet ist.¹ Dieselben bestehen aus sieben Mitgliedern, von denen mindestens der Präsident und drei Mitglieder richterliche sein müssen, und treten nur im Bedürfnisfalle zusammen. Für Militärbeamte bestehen besondere Disziplinarkommissionen. In zweiter und letzter Instanz entscheidet der Disziplinarhof in Leipzig, bestehend aus 11 Mitgliedern, von denen fünf und der Präsident dem Reichsgericht, vier Mitglieder dem Bundesrat angehören müssen (Reichsbeamtengesetz § 91 ff). Ueber die Mitglieder des Reichs-

¹ Annalen 1876 S. 308, 367 ff.; 1880 S. 489.

gerichts, Rechnungshofes, Bundesamtes für Heimatwesen übt das Plenum dieser Behörden selbst die Disziplinargerichtsbarkeit aus.

3. Als Reichsverwaltungsgerichte erscheinen das Bundesamt für Heimatwesen, das verstärkte Reichseisenbahnamt, das Reichsversicherungsamt (siehe oben) und das Oberseeamt.¹ Außerdem gehören hierher die Reichsraponkommissionen (Gesetz vom 21. Dezember 1871 § 29) und die Kommission zur Entscheidung von Beschwerden gegen ein von der Landespolizeibehörde erlassenes Verbot auf Grund des Gesetzes vom 21. Oktober 1878 gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie.

4. Das Patentamt (Verordnung vom 18. Juni 1877), welches über Erteilung, Nichtigkeitserklärung und Zurücknahme der Patente entscheidet.

V. Die Stellung der Reichsbeamten.

Im wesentlichen gelten für das allgemeine Verhältnis der Reichsbeamten dieselben Grundsätze, welche für die Staatsdiener entwickelt wurden (oben § 48 ff.).² Durch Gesetz vom 31. März 1873 sind die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten geregelt.³ Es fragt sich nur, wer als Reichsbeamter zu betrachten? Reichsbeamte unterscheiden sich von den Landesbeamten dadurch, daß erstere im Dienstverhältnis zum Reich, letztere in solchem zum Landesherrn stehen: letztere werden von diesem oder in seinem Auftrage, erstere nach Art. 18 der Verfassung vom Kaiser ernannt. Das Reichsbeamtengesetz ist aber auch auf Landesbeamte, die den kaiserlichen Anordnungen Folge zu leisten verpflichtet sind, anwendbar (Post- und Militärbeamte). Diese Landesbeamten werden wohl auch als „mittelbare Reichsbeamte“ bezeichnet.⁴

¹ §§ 66 ff. II S. 228.

² Es genügt daher hier dieser kurze Hinweis: das Lehrbuch v. G. Meyer faßt die Rechtsverhältnisse der Reichs- und Staatsbeamten in einheitlicher Darstellung zusammen, während H. Schulze's Lehrbuch die Lehre

ganz beiseite läßt.

³ Kommentar v. Kannegießer (1874); Thudichum in: Annalen 1876 S. 265 ff.; Laband I S. 381 ff. u. Marquardsen II¹ S. 62.

⁴ Entsch. d. R. in Zivilsachen II S. 101.

Drittes Buch.

Die Funktionen des Staates.

§ 70.

Einleitung.

1. Die Regierung im allgemeinen.

Das vorige Buch hat die einzelnen Glieder des Staatsorganismus dargestellt und ihre rechtliche Sphäre abgegrenzt. Bei jedem organisierten Gemeinwesen kommt aber nicht nur seine Gliederung, sondern auch seine Wirksamkeit in Betracht. Dort handelte es sich gleichsam um eine anatomische, hier um eine physiologische Darstellung; dort der Wille, hier die That, dort der Bau, hier das Leben des Staates. Die staatlichen Berrichtungen („Funktionen“) vollziehen sich meistens in einem Zusammenwirken verschiedener Glieder. Die staatsrechtlichen Grundsätze über die Thätigkeit der verschiedenen Organe des Staates sind das Regierungsrecht.¹ Wir nennen also Regierung den Inbegriff sämtlicher Thätigkeiten zur Erfüllung staatlicher Aufgaben, jegliche staatliche Willensäußerung. Hierbei ist der materielle Gegensatz der der Verfassung, und in diesem Sinn ist Regierungs-

¹ Die Sätze, welche das Regierungsrecht betreffen, haben mit der zunehmenden Thätigkeit der Staatsverwaltung eine solche Ausdehnung gewonnen, daß dieselben im Staatsrecht nur in ihren Grundzügen behandelt werden können. Die fünf großen Gebiete, welche durch die

Ueberschriften der Kapitel dieses Buches bezeichnet werden, haben sich zum Teil zu besonderen Disziplinen ausgestaltet (z. B. Militärrecht, Finanzrecht) und finden eine erschöpfende Darstellung in besonderen Werken (vgl. Litteratur in den § 73, III, §§ 80, 84, 85).

recht der Inbegriff der die Äußerungen der Staatsthätigkeit regelnden Normen.¹

Um ihre Aufgaben zu erfüllen, bedarf die Regierung der Mittel. Alle diese Mittel können wir zusammenfassen in dem Worte „Macht“. Macht ist die nach außen gewendete Gesamtkraft, welche Folge findet und erzwingt. Die erste, immer neue, nie völlig erschöpfte Aufgabe des Staates ist daher Gewinnung von Macht. So einseitig es nun wäre, zu glauben, daß Macht allein auf Beamten oder Soldaten beruhe, so thöricht ist es, in diesem Sinne die Macht dem Recht und der Freiheit gegenüberzustellen. Vielmehr entsteht die größte Macht der Regierung da, wo ihren Berufsorganen sich die Volkskräfte aus freier Ueberzeugung zuneigen, und erhält sich nicht trotz, sondern im Einklang mit Recht und Sitte.²

II. Gesetzgebung und Verwaltung.³

Man kann die Staatsthätigkeiten von verschiedenen Gesichtspunkten aus einteilen. Man kann eine positiv normale und eine subsidiäre Thätigkeit des Staates unterscheiden; man kann der unterstützenden die Zwangsthätigkeit des Staates gegenüberstellen (vgl. § 85). Man kann nach dem Inhalte und Zwecke eine materielle Scheidung vornehmen oder, was das häufigste ist, die Staatsthätigkeiten einfach formell gruppieren, je nachdem der Staat allgemein abstrakte Vorschriften und Rechtsätze aufstellt oder die staatlichen Aufgaben durch Erledigung konkreter Angelegenheiten verwirklicht. Ersteres nennen

¹ Das Wort „Regierung“ wird erstens im obigen Sinne gebraucht, zweitens nur für die oberste Leitung der Verwaltungsthätigkeit einschließlich Gesetzbereitstellung, drittens für die Gesamtheit der betr. Organe. Vgl. Hdbbl. II S. 2.

² „Macht kommt der Zeit nach vor dem Recht, aber nicht statt des Rechtes; Recht kommt durch Macht zur Entstehung, aber auch Macht kommt durch Recht und die Achtung des Rechtes zur Verstärkung.“ Die sogen. Gewalttheorie hat nur insfo-

fern recht, als ein bloß moralischer Einfluß im allgemeinen politisch unfähig ist. Vgl. über diese politische Lehre bes. Schäffle, Bau und Leben d. sozialen Körpers IV S. 327—347, über die einzelnen Mittel auch Bluntschli, Politik S. 173 ff. Eines der wichtigsten Mittel ist die Presse. Vgl. über das preussische literarische Bureau Köhne III S. 80.

³ Vgl. Hdbbl. II § 1; Kirchheim, Einführung S. 3—7, 123; Bernapf, Rechtsprechung und Rechtskraft S. 1—28.

wir Gesetzgebung (vgl. § 26 ff.), letzteres Verwaltung im weiteren Sinne, einschließlich der Justiz. Erscheint die Verwaltung als gesamte Thätigkeit des Staates, abgesehen von der Gesetzgebung, so ergeben sich die verschiedenen Zweige derselben aus der Betrachtung der staatlichen Ziele, und zwar aus der Aufrechterhaltung der Rechtsordnung die Justizverwaltung (Kap. I), aus der Notwendigkeit der Organisation der physischen Kraft die Heeresverwaltung (Kap. II), aus dem Bedürfnis wirtschaftlicher Güter die Finanzverwaltung (Kap. III), aus der Stellung des Staates im Völkerleben die auswärtige Verwaltung (Kap. IV). Das Gebiet der inneren Verwaltung, zu welcher die allgemeine Staatsverwaltung hinzutritt, folgt sodann aus der hohen Aufgabe des Staates, allen Teilbestrebungen seiner Angehörigen die Richtung auf das Ziel der Gesamterhaltung und Gesamtentwicklung zu geben (vgl. §§ 71 u. 85).

III. Die Kompetenzgrenze und die Bußständigkeit des Reiches.¹

Innerhalb unseres zusammengesetzten Staatswesens verteilen sich die Herrschaftsrechte in höchst verwickelter Weise zwischen Reich, Staat und Selbstverwaltungskörpern. Das Reich ist nur zuständig, soferne dies verfassungsmäßig bestimmt ist: alle nicht ausdrücklich dem Reiche überwiesenen Befugnisse verbleiben den Einzelstaaten. Wo jedoch das Reich die „Gesetzgebung und Beaufsichtigung“ hat, muß ihm das Recht zustehen, sich Verwaltungsbefugnisse und Justizverrichtungen und, eintretendenfalls, sich hierfür eigene Organe beizulegen. Während im allgemeinen das Reich die Normen aufstellt und den Einzelstaaten die Ausführung überläßt, bestehen von dieser grundsätzlichen Ordnung Abweichungen nach zwei Richtungen: einmal hat das Reich einzelne Zweige staatlicher Thätigkeit gänzlich übernommen und hierfür die Einzelstaaten außer Funktion gesetzt (z. B. Marine, Post); andererseits sind für eine Reihe von Gebieten die Einzelstaaten vollkommen frei und autonom geblieben (z. B. Schulwesen). Es ist aber zu beachten, daß das „vollkommen frei“ auch auf diesen Gebieten nur relative Bedeutung hat, insoferne die Einzelstaaten sich

¹ Vgl. § 62 oben S. 281.

überall der höheren Macht des Reiches unterwerfen müssen und das gesamte Staatsleben durch die höchsten Normen des Reichsrechtes beschränkt und begrenzt ist. So haben wir also Angelegenheiten, die im letzteren Sinne ausschließlich der Zuständigkeit der Einzelstaaten unterliegen, und Angelegenheiten, die unter die Zuständigkeit des Reiches fallen, und diese wiederum entweder so, daß das Reich die unmittelbare, oder so, daß es lediglich die beaufsichtigende Verwaltung hat.

Nach ausdrücklicher Aufzählung (N.B. 4) unterliegen der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches:

1. die Bestimmungen über Freizügigkeit, Heimats- und Niederlassungsverhältnisse, Staatsbürgerrecht, Paßwesen und Fremdenpolizei und über den Gewerbebetrieb, einschließlich des Versicherungswesens, soweit diese Gegenstände nicht schon durch den Artikel 3 der Verfassung erledigt sind, in Bayern mit Ausschluß der Heimats- und Niederlassungsverhältnisse, desgleichen über die Kolonisation und die Auswanderung nach außerdeutschen Ländern;
2. die Zoll- und Handelsgesetzgebung und die für die Zwecke des Reichs zu verwendenden Steuern;
3. die Ordnung des Maß-, Münz- und Gewichtssystems, nebst Feststellung der Grundsätze über die Emission von fundiertem und unfundiertem Papiergelde;
4. die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen;
5. die Erfindungspatente;
6. der Schutz des geistigen Eigentums;
7. Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande, der deutschen Schifffahrt und ihrer Flagge zur See und Anordnung gemeinsamer konsularischer Vertretung, welche vom Reiche ausgestattet wird;
8. das Eisenbahnwesen, in Bayern vorbehaltlich der Bestimmung im Artikel 46, und die Herstellung von Land- und Wasserstraßen im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs;
9. der Flößerei- und Schifffahrtsbetrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen und der Zustand der letzteren, so-

wie die Fluß- und sonstigen Wasserzölle; bezüglichen die Seeschiffahrtszeichen (Ges. v. 3. März 1873);

10. das Post- und Telegraphenwesen, jedoch in Bayern und Württemberg nur nach Maßgabe der Bestimmung im Artikel 52;
11. Bestimmungen über die wechselseitige Vollstreckung von Erkenntnissen in Zivilsachen und Erledigung von Requisitionen überhaupt;
12. sowie über die Beglaubigung von öffentlichen Urkunden;
13. die gemeinsame Gesetzgebung über das gesamte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren (Ges. v. 20. Dezember 1873);
14. das Militärwesen des Reiches und die Kriegsmarine;
15. Maßregeln der Medizinal- und Veterinärpolizei;
16. die Bestimmungen über die Presse und das Vereinswesen.

Der ausschließlichen Gesetzgebung des Reiches sind von diesen Gegenständen die im Art. 35, 48, 50, 53, 54, 56—68 der Verfassung genannten überwiesen.

IV. Die Aufsicht des Reichs.

Zunächst hat das Reich auf allen Gebieten, auf welchen es die Gesetzgebung besitzt, auch das Recht der Beaufsichtigung, welches es durch den Kaiser bezw. den Reichskanzler und die beaufsichtigenden höheren Reichsbehörden oder durch besondere Kommissare übt (N.B. 4, 17). Zweifel über die Auslegung von Reichsgesetzen, welche dabei auftreten, werden vom Bundesrate entschieden.¹ Außerdem aber steht dem Reiche eine besondere Aufsicht über die Justiz insofern zu, als der Bundesrat Beschwerden über sogen. Justizverweigerung, d. h. über gehemmte oder verweigernde Rechtspflege anzunehmen und in solchen Fällen die gerichtliche Hilfe bei der zur Beschwerde Anlaß gebenden Regierung zu bewirken hat (N.B. 77). Schließlich ist das Aufsichtsrecht des Reiches dadurch ausgedehnt, daß ihm (nach Art. 76) sowohl eine Jurisdiktion bei Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesgliedern, wie unter gewissen Voraus-

¹ Berühmte Beispiele s. Liszt, Strafrecht (2. Aufl.) S. 539, No. 8, S. 576, Nr. 1.

setzungen eine staatsrechtliche Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Bundesstaates zusteht (hierüber vgl. § 40).

Sofern ein Bundesglied sich einem Reichsgesetze nicht unterwirft oder seine Bundespflichten in anderer Weise vernachlässigt (z. B. durch Nichtstellung eines Kontingents, Nichtzahlung von Beiträgen), findet die Bundesexekution statt, welche (nach Art. 19) vom Bundesrate, der hier also zugleich als richterliche Instanz erscheint, beschlossen und vom Kaiser vollstreckt wird.

Erstes Kapitel.

Die Justiz.

§ 71.

Justiz und Verwaltung.

I. Geschichte.¹

Der Gesetzgebung gegenüber steht die sogen. vollziehende Gewalt. Man pflegt dieselbe zu scheiden in Justiz und Verwaltung. Diese Scheidung kommt zunächst in Betracht für die im Sinne zweckmäßiger Arbeitsteilung vorgenommene Behördenorganisation, sodann aber als eine Seite des Prinzips der Gewaltenteilung (s. oben § 5, III). Letzteres verlangte, daß die verschiedenen Äußerungen der Staatsgewalt durch verschiedene, voneinander unabhängige Organe bethätigt wurden. Einer solchen Forderung ist erst in der Neuzeit vollkommen Genüge geleistet. Im deutschen Mittelalter ist der Unterschied von Justiz- und Verwaltungssachen nicht durchgeführt: alle Behörden haben Angelegenheiten jener wie dieser Art zu erledigen. Alle obrigkeitliche Gewalt heißt *jurisdictio*, weil der mittelalterliche Staat seine Aufgabe vorwiegend in der Rechtspflege und Friedensbe-

¹ Archiv f. civilist. Praxis IV S. 350, XII S. 393, XXI S. 254, XXII S. 47. Für die ältere Zeit Struben, Gründlicher Unterricht

von Regierungs- und Justizsachen (1733). Weitere Literatur bei S. Schulze II, 275; Hdbbl. II, S. 212 ff.

wahrung erblickte. Als hierzu die positive Förderung der Kultur trat und besondere Behörden für das, was wir heute Verwaltung nennen, ins Leben gerufen wurden, erhielten diese ebenfalls ein Entscheidungsrecht (Jurisdiktion), und es ist eine irrtümliche Meinung, als ob im absoluten Staate das Recht des Bürgers lediglich bei den Gerichten Schutz gefunden hätte.¹ Grundsätzlich bestand jedoch eine Scheidung von Justiz und Verwaltung nicht: der absolute Fürst konnte de jure jede Angelegenheit selbst entscheiden; er konnte auch bei den nun sich mehrenden Ressortstreitigkeiten die für zuständig zu erachtende Behörde bestimmen.

Die grundsätzliche Scheidung von Justiz und Verwaltung nahm zuerst das französische Gerichtsverfassungsgezet vom 16./24. August 1790 (*décret sur l'organisation judiciaire*) vor. Dasselbe übertrug die gesamte Zivil- und Strafrechtspflege an die Gerichte: im übrigen wurde jedoch die sogen. „Unabhängigkeit der Verwaltung“ erklärt, wonach den Gerichten bei Strafe jedes Eingreifen in die Thätigkeit der Verwaltungsbehörden verboten wurde, mit anderen Worten, die Entwicklung machte hier am entscheidenden Punkte Halt, indem sie die gerichtliche Kontrolle von dem Gebiete des öffentlichen Rechtes durchaus fernhielt. In Deutschland wurde die Trennung der Justiz von der Verwaltung im Anschlusse an die bereits angebahnte Scheidung der Justiz- und Regierungssachen im wesentlichen nach dem französischen Muster vorgenommen. Nur schloß man für fiskalische Prozesse den ordentlichen Rechtsweg nicht aus und erweiterte denselben auch für andere das Gebiet der Verwaltung berührende Fragen, z. B. durch das preussische Gesetz vom 24. Mai 1861.

Nach heutigem deutschen Staatsrecht erstreckt sich die Thätigkeit der ordentlichen Gerichte auf das Privatrecht und Strafrecht.² Alle privatrechtlichen Streitigkeiten — also auch die den Fiskus betreffen-

¹ Vgl. z. B. die wenig bekannte Kabinettsordre Friedr. Wilhelms III. vom 22. August 1833; Vornhoff, Geschichte d. preussischen Verw. II, III, S. 265.

² Das Gesamtgebiet der Gerichtsbarkeit zerfällt in die „ordentliche

streitige“ Gerichtsbarkeit und in alle übrigen zur Gerichtsbarkeit gehörenden Bethätigungen der Staatsgewalt. Vgl. O.B.G. 12, 13 und die Erörterung bei Marquardsen II¹, S. 174. Die nähere Abgrenzung gehört in das Prozessrecht.

den, wie wir sahen¹ — werden von den ordentlichen Gerichten entschieden. Der gleiche Grundsatz gilt für das Strafrecht: hier findet eine Einschränkung nur insofern statt, als Polizei- und Finanzbehörden das Recht der Straffestsetzung haben, welche sich jedoch immer nur als eine provisorische, vorbehaltlich der Beschreitung des Rechtsweges erfolgende darstellt.²

II. Unterschied der Justiz und Verwaltung.

Wir nennen Verwaltungssachen alle vor die Verwaltungsbehörden, Justizsachen alle vor die Gerichte gehörigen Angelegenheiten. Justizsache ist daher nicht gleichbedeutend mit Rechtsache. Vielmehr gibt es Rechtsachen in allen Gebieten des Staatslebens, vor allem auch auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes. Der Begriff der Rechtssprechung und Rechtspflege ist also ein weiterer als der übliche Begriff der Justiz. Wo der Staat handelt, um ein Recht gegen eine geschehene Rechtsverletzung zu verteidigen, liegt eine Rechtsache vor. Rechtssprechung findet daher auch seitens anderer Behörden, als der Gerichte statt. Ist somit der Unterschied von Rechtssprechen und Verwalten ein materieller, objektiver, so ist der von Verwaltungs- und Justizsache ein formeller, und es ist durchaus unrichtig anzunehmen, es müßten alle Rechtsachen auch Justizsachen sein. Vielmehr gibt es zahlreiche wahre Rechtsachen, für welche gar kein Forum besteht, wie völkerrechtliche Streitigkeiten, andere, welche durch Verwaltungsbehörden entschieden werden, z. B. Steuerreklamationen.³

III. Der Kompetenzkonflikt.⁴

Wo eine Trennung der Justiz- und Verwaltungsbehörden durchgeführt ist, entsteht naturgemäß leicht Streit, ob eine Angelegenheit

¹ In England und Frankreich gilt dieser Grundsatz nicht; dort ist die Klage gegen den Fiskus formell von Genehmigung der Krone abhängig, hier gehört eine solche Klage vor die Verwaltungsgerichte (contentieux). Vgl. § 80, IV.

² R.Str.P.D. § 453—469, C.G. j. R.Str.P.D. § 6.

³ Den Gegensatz von Rechts- und Justizsache hat am schärfsten klargestellt H. Schulze II, S. 275. Vgl. ferner Kirchenheim, Einführung S. 2; insbesondere aber Vernagel, Rechtssprechung u. materielle Rechtskraft (1886) S. 1—28 u. S. 64—80.

⁴ Stengel, Organisation der preuß. Verwaltung (1883) S. 555 ff.;

zur Zuständigkeit dieser oder jener gehöre. Ein solcher Streit heißt *Kompetenzkonflikt*, und ist positiv, wenn beide Behörden ihre Zuständigkeit behaupten, negativ, wenn beide dieselbe verneinen. Schon früh trat in Deutschland die Ansicht auf, daß die Entscheidung dieser Konflikte dem Landesherrn allein oder einer besonderen an seiner Statt eingesetzten Behörde zustehe. In Frankreich entschied unter der napoleonischen Gesetzgebung ebenfalls das Staatsoberhaupt nach einem Gutachten des Staatsrates. Die französische Einrichtung wurde im wesentlichen in Deutschland aufgenommen und der alte deutsche Satz, daß die Gerichte allein ihre Zuständigkeit zu prüfen haben, gelangte nicht voll zur Geltung. Derselbe ist jedoch durch das neue Reichs-Gerichts-Verfassungs-Gesetz § 17 Abs. 1 wiederum gemeines Recht geworden. „Die Gerichte entscheiden über die Zulässigkeit des Rechtsweges.“ Uneingeschränkt gilt dieser Satz nur gegenüber den Reichsverwaltungsbehörden, denen die Befugnis zur Erhebung des Konfliktes nirgends beigelegt ist. Im übrigen kann die Landesgesetzgebung die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den ordentlichen Gerichten einerseits und den Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten andererseits über die Zulässigkeit des Rechtsweges besonderen Behörden übertragen.¹

Hbbbl. II S. 252; Sarwey S. 673 ff. Eine gründliche wissenschaftliche Behandlung gibt Prazař in böhmischer Sprache (1883, 1886). Vgl. C.B. f. N.W. II S. 216, VI S. 58.

¹ Die Uebertragung an besondere Behörden kann nur nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen (C.B.G. § 17) stattfinden:

1. Die Mitglieder müssen für die Dauer des zur Zeit ihrer Ernennung von ihnen bekleideten Amtes oder, falls sie zu dieser Zeit ein Amt nicht bekleiden, auf Lebenszeit ernannt werden. Eine Enthebung vom Amte kann nur unter denselben Voraussetzungen wie bei den Mitgliedern des Reichsgerichts stattfinden.

2. Mindestens die Hälfte der Mitglieder muß dem Reichsgerichte oder einem Oberlandesgerichte angehören.

Bei Entscheidungen dürfen Mitglieder nur in der gesetzlich bestimmten Anzahl mitwirken; diese Anzahl muß eine ungerade sein und mindestens fünf betragen.

3. Das Verfahren ist gesetzlich zu regeln. Die Entscheidung erfolgt in öffentlicher Sitzung nach Ladung der Parteien (in derjenigen Sache, welche zum Konflikt Anlaß gegeben hat).

4. Sofern die Zulässigkeit des Rechtsweges durch rechtskräftiges Urteil des Gerichts feststeht, ohne daß zuvor auf die Entscheidung der besonderen Behörde angetragen war, bleibt die Entscheidung des Gerichts maßgebend.

Vgl. auch (außer § 11 C.B. j. C.B.G.) § 17, C.B. j. C.B.G., wonach die Entscheidung d. R.R. dem Reichsgerichte übertragen werden

IV. Die Justizverwaltung.¹

Wenn man im w. S. die Gesamtheit der dem Rechtszwecke dienenden Veranstaltungen und Thätigkeiten des Staates als Justizverwaltung bezeichnet, so umfaßt diese sowohl die Rechtsprechung, wie auch die Bestellung und Erhaltung der der Rechtsprechung gewidmeten Organe. Im e. S. wird nur die letztere Thätigkeit Justizverwaltung genannt. Die Ausübung derselben liegt in den monarchisch regierten Einzelstaaten in den Händen des Monarchen und des Justizministers, in den freien Städten in denen des Senates, im Reiche beim Kaiser und Reichskanzler, der sich bei Bearbeitung dieser Angelegenheiten des Reichsjustizamtes bedient. Die Justizverwaltung umfaßt

1) die Besetzung der Gerichte. Der Kaiser ernennt die Mitglieder des Reichsgerichts; alle übrigen Richter werden von den Landesregierungen ernannt, welche jedoch an die in den Reichsjustizgesetzen enthaltenen Vorschriften über die Befähigung zum Richteramte gebunden sind.²

2) Die Oberaufsicht über das Personal, die Verwaltung der Justizgrundstücke und Lokale, insbesondere der gerichtlichen Gefängnisse,³ die Kontrolle des Rechnungswesens und Geschäftsganges. In letzterer Hinsicht ist jedoch zu beachten, daß das Aufsichtsrecht wohl die Befugnis in sich schließt, Visitationen anzustellen, Berichte, statistische Zusammenstellungen zc. zu fordern, daß jedoch niemals eine materielle Einwirkung seitens der Verwaltung auf den Gang der Rechtsprechung stattfinden darf.

3) Die Befugnis, auf die Einleitung eines Strafverfahrens einzuwirken. Zur Ausübung dieser aus dem Anklageprozeß hergeleiteten Befugnis bestehen besondere Beamte, die Staatsanwälte, welche die

kann. Ueber die auf Grund dieser reichsgesetzl. Vorschriften ergangenen Landesgesetze vgl. Hbbbl. II S. 255.

¹ Für Preußen: Hertling, Die Verwaltung bei den Justizbehörden I.—III. Bd., 1881—1882 (umfassend, jedoch zieml. unübersichtlich); Müller, V. d. preussischen Justizverwaltung, 3. Aufl. (1887).

² Im einzelnen bestehen über die Prüfungen landesgesetzliche Vorschriften. Eine Zusammenstellung derselben gibt Mollat, Die jurist. Prüfungen (1886). Vgl. über die Reformfrage C. Bl. f. R. W. VI S. 89, 129, 169, 209, 241.

³ Preußen: Verf. v. 14. März 1879, Reglement v. 16. März 1881.

Fähigkeit zum Richteramte haben müssen, aber nicht deren Unabhängigkeit besitzen.¹

4) Werden auch die Auslieferungsverhandlungen zum größten Teil durch die Justizverwaltung geführt.

Eine materielle Einwirkung auf den Strafprozeß hat das Haupt der Verwaltung durch das Begnadigungsrecht. (§ 72, IV.)

V. Die freiwillige Gerichtsbarkeit.

Außer der Zivil- und Strafrechtspflege kommt als Thätigkeit der Justizbeamten die freiwillige Gerichtsbarkeit (*jurisdictio voluntaria*) d. h. die Mitwirkung bei der Begründung gewisser Rechtsverhältnisse unter Privaten, sowie das Pflégenschaftswesen in Betracht. Die freiwillige Gerichtsbarkeit besteht in einer teils notwendigen, teils in das Ermessen der Parteien gestellten amtlichen Mitwirkung bei gewissen Rechtshandlungen, und hat den Zweck, Rechtsstreitigkeiten zu verhüten. Der Grund liegt entweder in der Wichtigkeit dieser Rechtshandlungen für das Allgemeine oder in der rechtlichen Unfähigkeit der handelnden Personen. Danach umfaßt die freiwillige Gerichtsbarkeit die Beurkundung und Bestätigung von Rechtshandlungen — auch die Beurkundung des Personenstandes wird wohl hierher gerechnet — das Grundbuch- und Hypothekewesen (Stiftungen, Fideikommiss), das Hinterlegungswesen, sowie das Pflégenschaftswesen. Letzteres besteht darin, solche Personen zu schützen und zu leiten, welche sich nicht selbst bestimmen können, oder solche Vermögen zu verwalten, die keinen oder keinen verfügbaren Inhaber haben (Verlassenschaftswesen, Konkursverwaltung). Alle diese Thätigkeiten, deren Ausübung aus Zweckmäßigkeitsrücksichten den Gerichten übertragen ist, haben den Charakter von Verwaltungshandlungen.²

¹ G.B.G. § 148, 152; Str.Pr.D. § 170 ff.; Z.Pr.D. § 569, 586; Literatur R.L. III S. 739.

² Vgl. über das Pflégenschaftswesen als Verwaltungsgebiet bes. Stein,

Verwaltungslehre IV. Die außer den Gerichten für die freiwillige Gerichtsbarkeit bestehend. Einrichtungen sind das Rotariat und die Konsulate (für letztere vgl. § 84).

§ 72.

Die Gerichtsbarkeit.¹

I. Staatlicher Charakter der Justiz.

Die Justizhoheit des Staates umfaßt einmal die Justizverwaltung, sodann die Gerichtsbarkeit. Gerichtsbarkeit ist die Gesamtheit der zur Zuständigkeit der Gerichte gehörigen Angelegenheiten, im subjektiven Sinne die Befugnis, diese Angelegenheiten zu erledigen. Die Gerichtsbarkeit bildet zwar den Gegensatz zu den durch die Verwaltungsbehörden zu führenden Geschäften: dieser Gegensatz fällt aber nicht zusammen mit dem der Rechtsprechung und Verwaltung; die Gerichtsbarkeit umfaßt vielmehr auch Verwaltungsgeschäfte, welche den Gerichten obliegen. Das wesentlichste Moment in der Gerichtsbarkeit ist nicht die Entscheidung eines Rechtsstreites, vielmehr die Vollstreckbarkeit des Urteils. Es kommt darauf an, daß das Urteil mit den staatlichen Machtmitteln zur Vollziehung gelange. Daraus erklärt sich nach moderner Anschauung der staatliche Charakter aller Justiz. Jedes Urteil hat nicht Wert als Wahrspruch oder Gutachten, sondern als Bethätigung der Staatsgewalt, alle Gerichte sind Organe derselben.

Die beiden eben erwähnten Momente des Urteils als Rechtspruch und als Befehl waren im Mittelalter scharf gesondert. Das Urteilsfinden war Sache des Volkes; der Vorsitz in den Gerichten und die Ausübung des prozessualen Zwanges stand dem Könige zu (Gerichtsherrlichkeit). Erst in späterer Zeit geht auch jene rechtsprechende Thätigkeit auf die Gerichtsherren über. Neben der landesherrlichen Gerichtsbarkeit aber finden wir bis zum Jahre 1848 eine ausgedehnte Gerichtsbarkeit der Standesherrn, Rittergutsbesitzer und Städte. Als die Reichsverfassung von 1849 erklärte, daß alle Gerichtsbarkeit vom Staate ausgehe, beseitigten viele Einzelstaaten (so Preußen) jene patrimonialen Reste. In denjenigen Staaten, wo dies nicht geschah, erfolgte die endgiltige Aufhebung der Privatgerichtsbarkeit durch Reichsgerichtsverfassungsgesetz § 15.

¹ S. Schulze II S. 299 ff.; Schrift f. Reichs- u. Landesrecht IV Bohn II S. 365 ff.; Hausser, Zeit- S. 308, V S. 1.

Bestehen geblieben ist nach Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz § 7 das Recht der Landesherren auf Austräge, d. h. auf Paarsgerichte in Kriminalsachen.¹ Gestattet ist den deutschen Staaten die Gerichtsbarkeit einem anderen Bundesstaate oder dem Reiche zu übertragen, wie dies mehrfach geschehen ist.²

II. Unabhängigkeit der Gerichte.³

Als sich mit Untergang der alten Schöffenverfassung zu der Gerichtsherrlichkeit der Landesherren die Rechtsprechung gesellte, verlangte man bereits, daß letztere durch unabhängige Beamte geübt werde. Nachdem die Reichskammergerichtsordnung diesen Grundsatz zu festigen suchte, war schon im 16. Jahrhundert anerkannt, daß ein persönlicher Eingriff des Regenten in den Gang eines bei den Gerichten anhängigen Rechtsstreites (sog. Kabinettsjustiz) unerlaubt sei. Trotzdem kamen derartige Einmischungen wenigstens bei Strafprozessen bis in das letzte Jahrhundert vor. Erst das Einbringen der konstitutionellen Theorien brachte den Grundsatz der Unabhängigkeit der Gerichte voll zur Geltung. Derselbe ist, nach dem Vorgang der deutschen Grundrechte (IX. § 42) und der preussischen Verfassung Art. 86, im Gerichtsverfassungsgesetz § 1 zum Ausdruck gelangt. Danach sind die Richter lediglich dem Gesetze unterworfen. Auch im konstitutionellen Staate gilt der Monarch zwar als Haupt der Rechtspflege und Inhaber der Gerichtsbarkeit: in seinem Namen („Im Namen des Königs“ u. s. w.) wird Recht gesprochen: aber weder er noch seine Verwaltungsbehörden dürfen, sei es durch Reskripte, Anweisungen u. s. w. in einen Prozeß eingreifen und so den geordneten Gang der Rechtspflege stören.

¹ Andere Befreiungen von der staatlichen Gerichtsbarkeit aus staats- und völkerrechtlichen Gründen sind die der landesherrlichen Familien, Konjunkt. c. Vgl. E. O. j. § 8 V. G. § 7.

² Vgl. über die Gerichtskonventionen Laband III, 2, S. 45. Es sind zahlreiche Gerichtskonventionen geschlossen, die sich im wesentlichen in zwei Gruppen teilen lassen. Durch die einen wird die Ausübung der

Gerichtsbarkeit einem anderen Staate übertragen. Solche Konventionen bestehen lediglich mit Preußen (Waldeck, Lippe, Birkenfeld, Anhalt). Durch die anderen werden Gerichtsgemeinschaften gebildet (z. B. Landgericht zu Meiningen, Gera, Lübeck, Oberlandesgericht zu Jena, Hamburg, Rostock, Oldenburg).

³ Literatur bei H. Schulze II S. 301.

Der Grundsatz der Unabhängigkeit der Gerichte findet aber nun in einzelnen Bestimmungen seinen Ausdruck, welche die allseitige Sicherung dieser Unabhängigkeit und die Verhinderung jeder mittelbaren Einwirkung bezwecken.

Erstlich muß die persönliche Stellung der Richter selbst eine möglichst unabhängige sein. Dies ist erreicht dadurch, daß die Ernennung auf Lebenszeit erfolgen muß und daß eine Versetzung wider Willen oder eine Amtsentsetzung nur durch richterliche Entscheidung und unter besonderen Formen möglich ist (G.B.G. § 6–8). Sodann wird einer mittelbaren Einwirkung vorgebeugt durch die Vorschriften über die Bildung der Abteilungen und Senate bei den Kollegialgerichten. Nach dem Gerichtsverfassungsgesetz erfolgt die Verteilung der Geschäfte sowie die Bestimmung der ständigen Mitglieder der einzelnen Kammern wie ihrer Vertreter vor Beginn des Geschäftsjahres für die Dauer desselben und kann die getroffene Anordnung nur unter besonderen Voraussetzungen geändert werden (G.B.G. § 62. 63. 121. 133). Schließlich kommen als Sicherungsmittel in dieser Hinsicht die Vorschriften über die Vertretung der Richter und die Zuweisung von Hilfsrichtern in Betracht.¹ Bei den Landgerichten erfolgt die Anordnung einer Vertretung durch die Landesjustizverwaltung und können nicht ständige Richter (unter Wahrung besonderer Normen, G.B.G. § 69 Abs. 2) beigeordnet werden. Bei den Oberlandesgerichten dürfen nur ständig angestellte Richter Hilfsrichter werden; beim Reichsgericht sind Hilfsrichter überhaupt unzulässig (G.B.G. § 69. 122. 134).

Aus dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Gerichte von der Krone ergeben sich eine Reihe von Sätzen, welche die Lehre des Staatsrechts hier aufzustellen pflegt:

- 1) Ausnahmegerichte sind, abgesehen von dem Falle der Kriegsggerichte, unstatthaft (G.B.G. § 16). Die im § 14 des Gerichtsverfassungsgesetzes aufgeführten Gerichte sind nicht Ausnahmegerichte. Es dürfen jedoch andere „besondere Gerichte“ nicht bestellt werden.
- 2) Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden (G.B.G. § 16).

¹ N. L. II S. 335.

3) Niemand darf an der Betretung des Rechtsweges gehindert werden. Schon die Verfassung des Deutschen Bundes (Wiener Schlußakte Art. 29) kannte ein Mittel gegen Versagung der gerichtlichen Hilfe (Justizverweigerung oder Justizverzögerung) in der Befugnis der Bundesversammlung, in solchen Fällen Abhilfe zu schaffen. Eine hieran anknüpfende Bestimmung enthält Art. 77 der Reichsverfassung (vgl. oben § 70 IV).

4) Das selbständige Prüfungsrecht von Gesetzen und Verordnungen. Hierüber vgl. oben § 29 II bis VI.

III. Die Ordnung der Gerichte.¹

Die Gerichtsverfassung kann vom prozeßrechtlichen und vom organisatorischen Standpunkte betrachtet werden. Beide Gesichtspunkte sind jedoch im Gerichtsverfassungsgesetze eng verknüpft. Geht man von der Organisation im allgemeinen aus, so gibt es vier Arten von Gerichten: Amtsgerichte, Landgerichte, Oberlandesgerichte, das Reichsgericht. Aus der Mitte dieser Behörden gehen die Prozeßgerichte hervor: und zwar entscheiden bürgerliche Rechtsstreitigkeiten die Amtsrichter, die Zivilkammern der Landgerichte (zweite Instanz für kleinere, erste Instanz für größere Sachen), die Zivilkammern der Oberlandesgerichte in zweiter, die des Reichsgerichts (bezw. obersten Landesgerichts für Bayern) in dritter Instanz.

Für Strafsachen sind 1) erkennende Gerichte erster Instanz die Schöffengerichte, die Strafkammern, die Schwurgerichte (im wesentlichen für Uebertretungen, Vergehen, Verbrechen), außerdem das Reichsgericht bei Hoch- und Landesverrat gegen Kaiser und Reich; 2) erkennende Gerichte höherer Instanz: Strafkammern, Oberlandesgerichte, Reichsgericht; 3) Untersuchungsgerichte: Landgerichte und Reichsgericht²; 4) die über die Eröffnung des Hauptverfahrens entscheidenden Gerichte: im allgemeinen die Strafkammern. (Vgl. aber G.B.G. § 138).

Das Laienelement ist beteiligt in Strafsachen durch die Schöffengerichte und Schwurgerichte, in Zivilsachen durch die Handelskammern.

¹ John im R.Z. II S. 104 ff. | buch d. Strafprozesse II S. 555
(I S. 90, II S. 613, 127, III S. 386); | Laband III¹ S. 76.
Schwarze in Hopfendorff's Hand: | ² Vgl. G.B.G. 60; Str.Pr.D. 183.

Zum Zwecke der Rechtspflege stehen unter den Gerichten die Gerichtsschreiber und Gerichtsvollzieher, neben ihnen die Staatsanwaltschaft und die Rechtsanwälte.

Den ordentlichen Gerichten gegenüber stehen eine Reihe besonderer Gerichtshöfe, die vom Reiche „zugelassen“ oder „bestellt“ sind: zu ersteren gehören besonders die Militär- und Konsulargerichte, zu letzteren die Rheinschiffahrts- und Elbzollgerichte, die Agrar-, Gewerbe- und Gemeindegerichte.¹

IV. Gerichtsherrliche Rechte der Krone.

Wir sahen, daß in den monarchischen Staaten der Fürst als Inhaber der Gerichtsgewalt gilt, diese aber durch unabhängige Gerichte ausgeübt wird. Wir sahen aber auch, daß diese Unabhängigkeit sich nur auf die Rechtspredung bezieht, daß in Bezug auf die Verwaltung dem Souverän ein Einfluß zusteht. Derselbe äußert sich nach dem oben (§ 71 VI) Gesagten in der Befugnis der Visitationen, dem Oberaufsichtsrecht u. s. w. Das wichtigste der materiellen hierher gehörigen Rechte ist das Begnadigungsrecht. Aus der früheren Befugnis der Bestätigung aller schwereren Strafurteile hat sich das Begnadigungsrecht erhalten. Verworfen von den einen, insbesondere von Kant, als das schlüpfrigste aller Rechte und bekämpft als Heiligung der Willkür wird es von anderer Seite gepriesen als höchstes Souveränitätsrecht, in welchem „irdische Macht der göttlichen am nächsten“ kommt. Die Begnadigung ist der vom Staatshaupt ausgehende Akt, wodurch strafrechtliche Folgen strafbarer Handlungen ganz oder teilweise beseitigt werden.² Der Herrscher handelt hier nicht als Gesetzgeber

¹ Nur dies zur Uebersicht. Die Darstellung der ganzen Lehre erfolgt üblicherweise in der Einleitung zu den prozeßrechtlichen Vorlesungen bzw. Lehrbüchern. Außerdem vgl. besonders Turnau, Justizverfassung in Preußen (1880, 82). Sehr wertvoll auch für Deutsche: Dubarle, Code d'organisation judiciaire allemande Bd. I: Introduction. (Paris, société de législation comparée 1885.)

² Auch staatsrechtlich bedeutsam

ist die Streitfrage, inwieweit die Begnadigung Rechtsfolgen des Deliktes beseitigen kann. Vgl. z. B. die Erörterungen über die Frage, (ob begnadigte Bischöfe ihr Amt wieder erhalten) im preuß. Abgeordnetenhaus 1882. Stenographischer Bericht insbes. S. 2233. (Zum Vergleiche auch die lebhaften Erörterungen in Frankreich 1879, ob begnadigten Kommandeurs der Orden der Ehrenlegion zustehe?)

auch wird die Unabhängigkeit der Richter nicht angetastet: der einzige Rechtsgrund bleibt der, daß der Widerspruch zwischen formellem Rechte und materieller Gerechtigkeit nur auf diese Weise gelöst werden kann. Die Begnadigung ist auch im heutigen Staatsrecht durchweg anerkannt: jedoch kann eine Abolition, d. h. Niederschlagung eines eingeleiteten Verfahrens meist nur auf Grund eines besonderen Gesetzes erfolgen (preuß. Verf. Art. 49). Inhaber des Begnadigungsrechtes im Deutschen Reiche sind die Landesherren bezw. die Senate der freien Städte, sodaß hier Reichsrecht durch eine *lex specialis* des Einzelstaates außer Kraft gesetzt wird. Der Kaiser hat das Begnadigungsrecht nur in Sachen, in denen das Reichsgericht in erster Instanz, ebenso in denen, in welchem ein Konsulargericht erkannt hat, außerdem für Elsaß-Lothringen, für welches dasselbe zum Teil dem Statthalter übertragen ist.¹

Weitere Befugnisse der Krone in diesem Gebiete waren früher z. B. die Moratorien, d. h. die Befugnis, einem Schuldner eine Frist zur Bezahlung einer fälligen Schuld zu gewähren, ein Recht, das durch Einführungsgezet zur Zivilprozeßordnung § 14 Nr. 4 gänzlich beseitigt ist. Dagegen ist das Recht des Landesherren, eine Ehescheidung ohne vorgängiges gerichtliches Verfahren auszusprechen, nicht überall als aufgehoben zu betrachten.²

§ 73.

Der Gerichtsdienst.³

I. Gerichtsdienst.

Wir haben oben (S. 148) gesehen, daß unter den genossenschaftlichen Leistungspflichten die persönlichen hervortragen. Dieselben

¹ St.P.O. § 481; R.G. v. 10. Juli 1879 § 42. Betr. Elsaß-Lothringens vgl. Verordn. v. 23. Juli 1879 Nr. 2. Die Lehre vom Begnadigungsrecht gehört in das Strafrecht. Vgl. hierüber Lueder, Begnadigungsrecht (1860) und ausführlich Binding's Handb. I (S. 860 bis 879) auf dessen Grundanschauung („Verzicht auf Straflagerecht“) hier nicht eingegangen werden kann. Literatur daselbst S. 860, über die Formen des Unadenlerlasses (Kontrafignatur

des Reichskanzlers) S. 879.

² Ueber Moratorien vgl. R.Z. II S. 801, über das Ehescheidungsrecht kraft landesherrlicher Nachvollkommenheit die gleichnamige Schrift v. Wafferschleben's (1877, 1880). Krit. V.J. Schrift Nr. XX S. 232; Gruchot's Beiträge XXIV S. 782; Zeitschr. f. Kirchen-R. XVI S. 246, XVII S. 1.

³ Marquardsen I¹ S. 148, I² S. 147 u. II¹ S. 145.

können nach den Zwecken, welchen sie dienen, geschieden werden in die Dienstleistungen für das Heer, die Dienstleistungen im Ehrenamt, und diejenigen Dienstleistungen, zu welchen der Einzelne dem Staate auf besondere Aufforderung verpflichtet ist. Zu der zweiten Gruppe gehört der Gerichtsdienst, zu der dritten die Zeugenpflicht.

Der gesetzliche Gerichtsdienst, welcher dem berufsmäßigen Justizdienst gegenübersteht, beruht entweder auf Zwang oder ist freiwillig. Letzteres ist der Fall bei dem Gerichtsdienst der Handelsrichter und der Beisitzer der Konsulargerichte.¹ Sie werden ernannt und sind Beamte, aber sie sind Beamte im Ehrenamte. Die Befähigung zum Handelsrichteramte ist an vier Voraussetzungen geknüpft: Reichsangehörigkeit, Vollendung des dreißigsten Lebensjahres, Wohnsitz im Bezirk, Eintragung im Handelsregister. Während hier die Berufung einzelner besonders befähigter Personen stattfindet, ist die Pflicht zum Geschworenen- und Schöffendienst eine allgemeine Unterthanenpflicht, welche juristisch durchaus der Wehrpflicht entspricht, und mit dieser schon in den ältesten Staatsverfassungen, ja vielfach als Grundlage derselben erscheint. Die Gerichtspflicht ist die staatsbürgerliche Verpflichtung zur Dienstleistung in den Gerichten des Staates. Dieser nimmt sie nur in der Strafrechtspflege und auch hier nur in beschränktem Maße in Anspruch. Die Gerichtspflicht ist staatsbürgerliche, nicht Unterthanenpflicht. Nur der Deutsche ist verpflichtet und berechtigt, bei der Urteilsfindung mitzuwirken: Die Pflicht ist bedingt durch die Reichs-, unabhängig von der Staatsangehörigkeit, d. h. jeder Deutsche hat sie da zu erfüllen, wo er seinen Wohnsitz hat. Obwohl die Pflicht eine allgemeine, sind doch eine Reihe von Personen ausgeschlossen und zwar hat das Gerichtsverfassungsgesetz §§ 32—35 folgende Abstufungen gemacht. Es gibt 1) absolut unfähige (§ 32); 2) solche, die nicht berufen werden sollen und zwar a) weil man bei ihnen nicht die genügende Urteilsfähigkeit voraussetzt (§ 33); b) weil es das Staatswohl und den Dienst schädigen könnte (§ 34); 3) solche, die ablehnen dürfen (§ 35). Um nun die einzelne Jury bezw. das Schöffengericht zu besetzen, bedarf es der Feststellung aller Personen, die zum Schöffen bezw. Geschworenen berufen werden

¹ G.B.G. § 116, Konsulargesetz § 7.

können. Aehnlich wie in der Heeresverwaltung durch die Aushebung, muß auch hier eine Entscheidung über die Dienstpflicht erfolgen, was durch Aufstellung der verschiedenen Listen geschieht (G.B.G. § 36 ff.)¹

Wenn auch der Dienst der Schöffen und Geschworenen in der Wahrnehmung eines Amtes besteht, so sind die Genannten doch nicht Beamte. — Die schuldbare Nichterfüllung dieser staatsbürgerlichen Pflicht wird bestraft, und zwar mit Ordnungsstrafen, sofern falsche Vorspiegelung erfolgte, mit Kriminalstrafe.² — Während der berufsmäßige Justizdienst hauptsächlich durch Landesrecht geregelt ist, sind die meisten Bestimmungen über die gesetzmäßige Dienstpflicht seit den Reichsjustizgesetzen reichsrechtliche.

II. Die Beugnispflicht.

Weiter als die Pflicht zum Gerichtsdienst geht die Zeugnispflicht, welche nicht Bürger-, sondern Unterthanenpflicht ist. Wie der Staat von seinem Bürger verlangt, er solle sich an der Ausübung der Justizhoheit durch Uebernahme von Ehrenämtern beteiligen, so fordert er von jedem, daß er jene Ausübung durch seine Kraft ermögliche und fördere. Auch diese Pflicht aber ist im Verfassungsstaate gesetzlich umgrenzt. Neben der Anzeigepflicht³ erscheint hier als wichtigstes die gerichtliche Zeugnispflicht.⁴ Das Interesse des Staates an der Aufrechthaltung des Rechtes verlangt den Zwang gegen alle der Staatsgewalt unterworfenen Personen, sich gerichtlich als Zeugen vernehmen zu lassen.⁵ Eine einheitliche Regelung der Zeugenpflicht fehlt: doch ist für den wichtigsten Anwendungsfall, nämlich in der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit, das Reichsrecht festgestellt. Außerdem ist einzelnen Reichsbehörden,

¹ R.L. III S. 980, II S. 138, 411.

² G.B.G. §§ 31, 44, 56, 96; R.St.G. § 31, 2, 138.

³ Ueber Anzeigepflicht vgl. bes. R.St.G.B. § 139, Mil. St.G.B. §§ 77, 89, 90, 110, 138, 139; Kriegsgesetzartikel 4, 9. R.L. I S. 128.

⁴ Außergerichtliche Zeugnispflicht besteht vor allem gegenüber Polizei-, Finanz- u. a. Verwaltungsbehörden.

Hierüber gilt Landesrecht; über reichsrechtliche Zeugenpflicht vor nicht gerichtlichen Behörden vgl. den Text.

⁵ Die Zeugenpflicht des Inländers im Auslande ist in der Regel freiwillig. Die Zeugenpflicht kann durch Ladung oder Requisition geltend gemacht werden. Recht auf letztere hat Zeuge nicht (vgl. aber St.P.D. §§ 49, 71).

so den Seeämtern und dem Oberseeamt, dem Patentamt, der Sozialistengesetzkommission, den Postbehörden, den Rechtsanwaltskammern das Recht der Zeugenvorladung und Vernehmung (nicht das der Erzwingung des Zeugnisses) beigelegt.¹

Die Zeugnisspflicht umfaßt im Grunde dreierlei verschiedene Verpflichtungen: die Pflicht zum Erscheinen, — welcher auch der unterworfen ist, der die anderen sogleich zu nennenden Leistungen verweigern kann, — die Pflicht zur Aussage, die Pflicht zur Beeidigung der letzteren. Erkennt man diese Pflichten an, so muß man auch einen Zwang gegen diejenigen zulassen, welche diesen Pflichten nicht genügen, d. h. entweder nicht erscheinen oder nicht offenbaren, was sie wissen, oder ihre Aussage nicht beeidigen. Eine bloße Ordnungsstrafe kann hier nicht genügen; vielmehr muß eine executio ad faciendum erfolgen, die jedoch nach modernem Rechte ebenfalls eine Grenze hat. Da aber die rücksichtslose Durchführung des Grundsatzes, daß jeder Dingspflichtige vor Gericht Zeugnis geben müsse, zu schweren Verletzungen berechtigter Gefühle (Str.Pr.D. § 51. 52. 54) oder bedenklichen Kollisionen des Interesses der Rechtspflege mit anderen Staatsinteressen (Str.Pr.D. § 53) führen würde, hat man aus solchen moralischen und politischen Gründen Befreiungen von der Zeugnisspflicht aufgestellt.²

§ 74.

Landesjustiz und Reichsgewalt.³

I. Die Gerichtsherrschaft der Einzelstaaten.

Auch auf dem Gebiete des Justizwesens tritt uns der Charakter unseres zusammengesetzten Staatswesens in der komplizierten Ver-

¹ Ueber Zeugnisspflicht im Disziplinarverfahren der Reichsbeamten vgl. Laband III² S. 165.

² Ein staatsrechtliches Lehrbuch hat nicht die einzelnen prozessrechtlichen Grundsätze über den Zeugenbeweis, sondern nur kurz die Grundzüge über die Zeugenpflicht darzulegen. Vgl. für das Nähere Z.P.D. §§ 338—66; St.P.D. §§ 48

bis 71. Litteratur bei Oeyer in Holtendorff's Handbuch des Strafprozesses I S. 268 u. N.L. III S. 1420 ff. Ueber die durchaus gleichartige Begutachtungspflicht vgl. die Kommentare zu Z.P.D. § 372 ff., St.P.D. § 75 ff., N.L. III S. 512, 517; Laband III² S. 181.

³ Schulze, Lehrbuch I S. 551; Born II S. 367.

teilung der Thätigkeiten unter Reich und Einzelstaaten entgegen. Nur kurze Perioden unserer Geschichte gab es, in welchen nicht eine Ueberordnung der Reichsgerichte über die Landesjustiz stattgefunden hätte. Obwohl seit langer Zeit die Gerichtsbarkeit zu einem Bestandteil der Landeshoheit geworden und durch zahlreiche privilegia de non evocando geschützt war, bestand de iure die oberstrichterliche Gewalt von Kaiser und Reich bis zum Untergang desselben. In der Zeit des Bundes war dann die Justiz ausschließlich in den Händen der Landesgerichte.

Im gegenwärtigen Deutschen Reiche ist der Einfluß der Reichsgewalt auf die Justiz ein bedeutender: durch die Reichsjustizgesetze ist für eine einheitliche Organisation sämtlicher deutschen Gerichtshöfe Sorge getragen. Da das Reich allein zuständig ist, die Gesetze über die Gerichtsverfassung zu erlassen, so ist die Einheit der letzteren festgegründet; nur die Einrichtung im einzelnen, die Abgrenzung der Bezirke, die Auswahl des Personals, die Bestimmung der Geschäftssordnung, die Aufsicht des Dienstes u. s. w. ist den Einzelstaaten überlassen. Wir haben somit in dieser Richtung die beiden Bestandteile der Justizhoheit, die Justizgesetzgebung und die Gerichtsherrlichkeit scharf zu sonderu: erstere steht im wesentlichen dem Reiche, letztere im wesentlichen den Einzelstaaten zu. Doch haben sowohl letztere das Recht der Ausführungsgesetze, wie ersteres einen Teil der Gerichtsherrlichkeit. Dies ist aber nur der Fall, soweit es ausdrücklich bestimmt ist. Im übrigen sind alle Gerichte solche der Einzelstaaten. Die reichsgesetzlich nicht normierte Gerichtsbarkeit ist der einzelstaatlichen Autonomie und Verwaltung vollkommen überlassen, die ordentliche streitige Gerichtsbarkeit steht den Einzelstaaten zu, soweit sie nicht dem Reiche übertragen ist. Diese Gerichtsbarkeit aber üben die Einzelstaaten zwar kraft eigenen Rechtes aus, aber sie sind nicht souverän, vielmehr an die Vorschriften des Reiches gebunden. Durch die Gleichmäßigkeit derselben sind die einzelstaatlichen Gerichtsbehörden zu Gliedern eines Gesamtorganismus der Rechtspflege geworden. Diese einheitliche Gerichtsverfassung ist eine so große, wie sie keine Periode unserer Geschichte gekannt hat.¹

¹ Vgl. Thronrede vom 22. Dezember 1876.

II. Die Einheit des Rechtsgebietes.

Nicht nur in dieser Gerichtsverfassung und in der rechtlichen Natur, welche jetzt die „Gerichtsherrlichkeit“ unserer Bundesstaaten aufweist, zeigt sich diese Einheit. Andere wichtige Grundsätze stehen damit im Zusammenhang. Vor allem ist jedes Urteil eines deutschen Gerichtes in ganz Deutschland vollstreckbar. Das gleiche gilt von der Wirkung der Rechtshängigkeit und der verpflichtenden Kraft der richterlichen Gebote und Verbote. Ferner ist jeder Deutsche in betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes in jedem Bundesstaate „den Einheimischen“ gleich zu behandeln (R.V. Art. 3).

Aus der Einheit des Rechtsgebietes ergibt sich von selbst die Verpflichtung zur Rechtshilfe. Während diese gegenüber fremden Staaten auf Verträgen beruht, war sie schon im Norddeutschen Bunde durch Gesetz v. 21. Juni 1869 geregelt. Dieses Gesetz ist derogiert durch das Gerichtsverfassungsgesetz Tit. 13. Dasselbe gilt jedoch nur für die ordentliche streitige Gerichtsbarkeit, so daß man hinsichtlich der Rechtshilfeleistung drei Gruppen von Angelegenheiten unterscheiden kann:¹ 1) die ebengenannte; 2) die zur Zuständigkeit der besonderen Gerichte gehörigen bürgerlichen und Strafsachen, für welche das Gesetz von 1869 gilt; 3) alle übrigen Rechtsachen (Verwaltungsrechts- und Disziplinarsachen), für welche reichsgesetzliche Normen fehlen.²

III. Die eigene Rechtsjustiz.

Wenn nach dem oben Gesagten jeder Bundesstaat die Gerichtsbarkeit über das ganze Reichsgebiet ausübt, jedes Urteil im ganzen Reichsgebiete vollstreckbar ist, so muß dieser Erweiterung der Zuständigkeit der Einzelstaaten eine Einschränkung gegenübertreten, indem jene an die Vorschriften des Reiches gebunden sind. Vor allem aber liegt die Einschränkung darin, daß die höchste Justizgewalt als Teil der Souveränität, nämlich die Entscheidung in letzter Instanz dem Reiche selbst zusteht. Sobald die Gerichtsbarkeit aller Einzelstaaten gewissermaßen auf das ganze Reichsgebiet ausgedehnt wurde,

¹ Laband III² S. 67.

² Die näheren Bestimmungen über die Rechtshilfe enthält das

G.B.G. a. a. D. Bgl. Wach, Vorträge (1879) S. 228. R.L. III S. 278.

erforderte die Notwendigkeit gleichmäßiger Auslegung der Gesetze die Uebertragung der Rechtsprechung in letzter Instanz auf das Reich selbst.

Trotz der thatsächlichen Mangelhaftigkeit der vom alten Reiche geübten Rechtspflege (vgl. oben S. 33) betrachtete man doch das Reichskammergericht als einen „Hort teutschen Rechtes“ und blickte selbst noch im 18. Jahrhundert, im Zeitalter des jungen Goethe, mit Stolz auf diese Einrichtung. In den Zeiten des Bundes fehlte eine solche obere Instanz gänzlich: aber im Jahre 1848 war das Streben nach einem höchsten Reichsgericht sehr lebhaft und die Errichtung eines solchen ward in allen Entwürfen als eine der wichtigsten Forderungen aufgestellt. Für den Norddeutschen Bund wurde dann erst durch Gesetz vom 12. Juni 1869 eine richterliche Behörde, das Oberhandelsgericht zu Leipzig, ins Leben gerufen, das erste Organ eigener Reichsgerichtsbarkeit, welche nun seit dem 1. Okt. 1879 sehr erweitert ist.¹ Seitdem ist im wesentlichen das Reichsgericht die letzte Instanz und die Spitze des Gesamtorganismus der deutschen Rechtspflege. Nur ist ein Zugeständnis an die Einzelstaaten gemacht, insofern § 8 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz bestimmt, daß in Bundesstaaten mit mehreren Oberlandesgerichten die Entscheidung der zur Zuständigkeit des Reichsgerichtes gehörenden Revisionen und Beschwerden in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten einem obersten Landesgerichte übertragen werden kann.² Da nur Preußen und Bayern hier in Betracht kommen, ersteres aber von diesem Rechte nicht Gebrauch gemacht hat, so stellt sich jetzt diese Bestimmung einfach als *clausula bavariae* für die Justiz dar. Nur das oberste Landesgericht in München ist die den einheitlichen Organismus der deutschen Rechtspflege störende Ungleichmäßigkeit.

Außer dem Reichsgerichte, dessen Zuständigkeit hier nicht im einzelnen darzulegen ist,³ hat das Reich als eigene Gerichte die Marinestrafgerichte und die Konsulargerichte in denjenigen Ländern,

¹ Gesetz v. 11. April 1877, Geschäftsordnung v. 8. April 1880; Literatur N. L. III S. 393.

² Für das sächsische Recht folgt der Ausschluß der Zuständigkeit des Reichsgerichtes, da Sachsen nur ein Oberlandesgericht hat, aus § 511

J. Pr. O. Vgl. Wilmonski u. Levy, Kommentar zu J. Pr. O. § 511.

³ Vgl. über die Zuständigkeit des Reichsgerichtes O. B. G. § 135 ff., Patentgesetz § 32; R. G. v. 16. Juni 1879 § 1; R. G. v. 14. März 1881.

in welchen die Ausübung der Konsulargerichtsbarkeit durch Herkommen oder Staatsvertrag gestattet ist.¹

Im übrigen finden sich im Reiche bedeutsame Ansätze zu eigener Verwaltungsgerichtsbarkeit, so im Bundesamt für Heimatwesen, Oberseeamt, Reichsversicherungsamt u. s. w. (vgl. S. 318).

Zweites Kapitel.

Das Heerwesen.

§ 75.

Grundlagen.²

I. Einleitung.

Der reicher entwickelte Staat ist wohl einem gewaltigen Gebäude mit verschiedenen Stockwerken verglichen worden: mögen auch die höheren derselben das Gepräge verfeinerten Geschmacks tragen, auch sie ruhen auf dem cyklopischen Unterbau, welcher Macht heißt. Macht ist der ursprünglichste Zweck aller Staaten, obwohl wie gezeigt Macht nicht Selbstzweck, sondern Mittel ist (vgl. § 70). Wie der Einzelne, so kommt auch der Staat in die Lage, seinem Willen besonderen Nachdruck geben zu müssen. Er bedarf dazu der physischen Kraft, der äußeren Gewalt. Nur denjenigen Gemeinwesen, welche im stande sind, solche Kraft hervorzubringen, legen wir den Namen Staat bei: nur mit Hilfe solcher Kraft kann sich ein Staat im Daseinskampfe der Völker behaupten. Daher bezeichnet kriegerischer Sinn und kriegerischer Stolz den Anfang aller Staatengeschichte, daher ist die Militärgewalt die früheste aller, mit dem Staate ganz von selbst gegeben. Ursprünglich finden wir, daß diese physische

¹ Gesetz über die Konsulargerichtsbarkeit v. 10 Juli 1879. Vgl. hierüber unter § 84 III 6.

² Stein, Lehre vom Heerwesen. Für die geschichtliche Entwicklung, die hier nicht gegeben werden kann, vgl. bes. v. Peucker, Kriegswesen der Urzeit I—III (1860, 64); v. Crouas, Organisation des

brandenburg.-preuß. Heeres seit 1640 I. II. (2. Aufl. 1873); Meynert, Geschichte des Heerwesens (1880). Der bedeutendste Schriftsteller auf diesem Gebiete ist neuerdings M. Jähns, Preuß. Jahrbücher XXXIX u. XL, sowie Heeresverfassungen u. Völkerleben (2. Aufl. 1885).

Kraft sich darstellt durch das ganze Volk: später gibt es ein besonderes Organ, das Heer. Das Heer muß aufgefaßt werden als Kraftorgan der Staatspersönlichkeit: in ihm erscheint naturgemäß die Zusammenfassung aller staatlichen Kräfte am klarsten: körperliche Tüchtigkeit und geistige Bildung und wirtschaftliche Verhältnisse, alles beeinflusst die Bedeutung dieses Organs und spiegelt sich in ihm wieder. Zunächst ist das Heer bestimmt für den Krieg: aber die Sicherheit des Staates ist nicht nur von außen, sondern auch von innen bedroht und so darf man das Heer nicht nur als Kriegsmacht auffassen, sondern muß beachten, daß dasselbe auch ein wichtiges Hilfsorgan der gesamten Verwaltung ist.¹ Freilich ist vom militärischen Standpunkte der Krieg die Quelle alles Heerwesens, wie jeder wirkliche Krieg die lebendige Kritik desselben ist. Daraus ergibt sich zugleich die Stellung des Heeres in der Verfassung. Kein anderer Teil des Staatslebens und Staatsrechtes findet eine solche Grenze, wie das Heerwesen. Woher kommt dies? Es erklärt sich einfach daraus, daß das Ziel jedes Krieges der Sieg, die Niederwerfung des Feindes, der Frieden ist. Wie aber dies Ziel zu erreichen sei, darüber können Verfassungsparagraphen nicht entscheiden. Alle Thätigkeit des Heeres ist sonach abhängig von der Macht der Verhältnisse, dem Willen des Feindes. Daraus folgt, daß das Heer lediglich stehen darf — unter einheitlichem Befehl. In gewisser Beziehung ist es also richtig zu sagen, daß das Heer außerhalb der Verfassung ist. Als mächtigstes Organ, um den Staatswillen durchzusetzen, kann es nur unmittelbar unter dem Träger der obersten Gewalt stehen. Er allein hat zu bestimmen, wie die Thätigkeit des Heeres (die Aktion der Armee) einzurichten ist. Diese ist nun heutzutage nicht mehr ein rohes Verwenden von Waffen- und Menschenmassen, sondern ein durch höhere Gedanken geleitetes Verfahren, und über die Art desselben, sowie seine Vorbereitung u. a. m. haben sich vielverzweigte besondere Wissenschaften, die Kriegswissenschaften, herausgebildet. Ihnen gegenüber steht das Militärrecht, welches als Teil des

¹ Die meisten Staatsrechtslehrer überschrieben bisher diesen Abschnitt „Kriegswesen“. Ueber die Verwendung des Militärs im Frieden (Unruhen, Kordons gegen Ein-

schleppung von Seuchen); vgl. Obbbl. II S. 196; Kirchenheim, Einführung S. 140. S. auch Garnisonsdienstinstruktion v. 22. Nov. 1883.

Staatsrechtes anzusehen ist und welches die Grundlagen der Organisation sowie die Grundzüge des Soldatenrechtes darzustellen hat.

II. Das Wesen des Reichsheeres.¹

Der soeben angeführte Grundsatz über die Stellung des Heeres zum Träger der Staatsgewalt findet seine einfache Verwirklichung im Einheitsstaate. Schwieriger und verwickelter liegen die Verhältnisse in unserem zusammengesetzten Staatswesen. Dies hat jedoch seinen Grund lediglich in dem — wenigstens innerhalb des Vaterlandes hervortretenden — unstaatlichen Sinne der deutschen Stämme, nicht in der Natur des zusammengesetzten Staates. Denn auch für diesen versteht sich die Einheit des Heeres als oberster Grundsatz ganz von selber. Uebrigens wird sich zeigen, daß auch im Deutschen Reiche die Einheit des Heerwesens eine große ist: nur ist sie vielfach nicht unmittelbar, sondern auf Umwegen erreicht.

Außerst einfach lag die Sache hinsichtlich der Kriegsmarine: als der Norddeutsche Bund bzw. das Deutsche Reich gegründet wurde, besaß nur ein Staat, Preußen, eine Kriegsmarine. Preußen schenkte dieselbe dem Reiche und brachte sie ein in die neue mit den deutschen Staaten geschlossene Vereinigung. Etwas anders verhielt es sich mit den Landheeren, deren Zahl eine große war, obwohl einige dieser Heere nur 385 und 55 Mann umfaßten. Diese verschiedenen Heere und Heerchen wurden zu einer Einheit verschmolzen, und zwar durch zahlreiche sog. Militärkonventionen, welche größtenteils Preußen — nicht das Reich — mit den einzelnen Staaten schloß (vgl. unten S. 345 Note 1). Dadurch ist eine große Einheit erreicht: das deutsche Reichsheer ist ein einheitliches Heer, welches aus den Kontingenten der Bundesstaaten besteht.² Der Anschluß der einzelnen Teile an das preussische Kontingent, welches den Mittelpunkt bildet,

¹ Literatur über die gegenwärtige Organisation: Laband III¹; Zorn I S. 296 ff.; O. Meyer, Verwaltg.-M. II S. 30 ff.; Holkenborg's Jahrbuch I S. 379, II S. 87; Seydel in Annalen 1874 S. 1035, 1875 S. 53, 1081, 1393.

² Nicht logisch ist der Satz La-

band's III S. 6 ff.: „Es gibt kein Heer des Reiches, sondern nur Kontingente der Einzelstaaten.“ Ein Kontingent ist eben ein Teil eines zusammengesetzten Ganzen. Von keiner Seite ist Laband's Ansicht angenommen: vgl. dagegen bes. Zorn I S. 307 u. Annalen 1880 S. 338.

und an das Reichsheer, ist durch die Konventionen mehr oder weniger eng vermittelt und sind folgende Gruppen zu unterscheiden:

1. Einige Kontingente sind ganz und gar in den Verband des preussischen Heeres aufgenommen (Waldeck, Schwarzburg-Sondershausen, beide Lippe, Hamburg, Bremen, Lübeck).
2. Andere bilden als geschlossene Truppenteile Bestandteile des preussischen Heeres und stehen unter preussischer Verwaltung (Baden, Hessen, beide Mecklenburg, Braunschweig, Anhalt, Oldenburg, die thüringischen Staaten).
3. Eine größere Selbständigkeit behaupten Sachsen und Württemberg.
4. Durchaus selbständig — im Frieden — ist Bayern.

Das königlich preussische Heer besteht aus den preussischen Truppen, über die der König *jure proprio*, aus den elsass-lothringischen, über welche er kraft Delegation, und aus den ad 1 und 2 genannten, über welche er zufolge der Verträge alle Rechte des obersten Kriegsherrn hat.

Das deutsche Reichsheer ist ein einheitliches Heer, über welches im Kriege der Kaiser den Oberbefehl hat, und welches aus den preussischen, bayrischen, württembergischen und sächsischen Kontingenten besteht. Die Einheitlichkeit dieses Heeres tritt aber nicht nur im Oberbefehl, sondern auch in den Grundlagen der Organisation, in der Gemeinsamkeit der Lasten, in der Einheit der Militär-gesetzgebung hervor. Die Grundlage der letzteren ist — abgesehen von der Verfassung Abschnitt XI — das Reichsmilitär-gesetz vom 2. Mai 1864 (mit seinen Änderungen vom 6. Mai 1880 und 11. März 1887). Als weitere Quellen treten die besonderen Gesetze¹, ferner die Verordnungen und die Konventionen, sowie die Reglements hinzu.

¹ Vgl. die einzelnen Gesetze in der vortrefflichen Sammlung: „Die Militärgesetze des Deutschen Reiches (Berlin 1878)“. Die Konventionen daselbst I S. 55—181. Dazu die neueste braunschweigische Konvention (Annalen 1886 S. 946). Die Verordnungen s. im Armeeverordnungsblatt seit 1867. Ueber die rechtliche Natur der Militärkonventionen fehlt eine Monographie.

Vgl. H. Schutze, Lehrbuch II S. 269 (Hänel, Erörterungen S. 115 ff.). Die vollständigste Zusammenstellung aller Gesetze u. in: Heldorff, Dienstvorschriften der preuss. Armee, 4. Aufl. I—IV (bis 1884), mit Nachträgen (auch in einzelnen Abteilungen). Kürzer: Walther, Militärgesetze (1882). Stadelmann, Das Militärwesen in Bayern (1884).

III. Der Kaiser als Oberbefehlshaber.

Die Einheit des Heeres erfordert einheitliche Leitung: derjenige, welchem diese zusteht, ist der oberste Kriegsherr. In Deutschland ist dies der Kaiser, unzweifelhaft auch für Bayern, für dieses allerdings nur hinsichtlich des wichtigsten Rechtes (s. unten Nr. 1), nicht im Frieden. Dieser höchste Grundsatz aller Einheit des Heerwesens findet seinen Ausdruck in drei Forderungen: dem obersten Kriegsherrn ist jeder Einzelne zu unbedingter Treue und Gehorsam verpflichtet; der Kriegsherr ist der Inhaber aller Würden und Ehren, Bestrafungen und Belohnungen erfolgen in seinem Namen; der Kriegsherr entscheidet persönlich über die Maßnahmen der Verwaltung und über die Führung des Heeres. Im Deutschen Reiche sind zwar eine Reihe aus diesen Sätzen folgender Befugnisse einzelnen Kontingentsherren verblieben, die ausschlaggebenden Rechte aber hat der Kaiser, und zwar aus eigener Machtvollkommenheit, nicht wie der sogen. Bundesfeldherr des Deutschen Bundes, der ein Beamter war.

1. Das wichtigste Recht ist das, die kriegsbereite Aufstellung jedes Teiles des Reichsheeres anzuordnen, d. h. das Recht zur Mobilmachung. In Bayern erfolgt dieselbe auf Veranlassung des Kaisers durch den König, doch tritt von diesem Augenblick an auch hier die Kriegsherrlichkeit des Kaisers in volle Kraft (R.V. 63, Abs. 4).
2. Alle deutschen Truppen müssen den Befehlen des Kaisers unbedingt Folge leisten, eine Verpflichtung, die in den Fahneneid aufzunehmen ist (R.V. 64).
3. Der Kaiser ernennt die Höchstkommandierenden eines Kontingents, sowie alle Offiziere, welche Truppen mehr als eines Kontingents befehligen. Diese Offiziere leisten ihm den Fahneneid. Der Kaiser hat das Recht, für diese Stellen im Reichsheere Offiziere aus allen Kontingenten (d. h. also selbst gegen den Willen des Landesherrn) zu wählen (Art. 64, Abs. 3 und 4).
4. Der Kaiser hat die Pflicht und das Recht, für die Vollzähligkeit und Kriegstüchtigkeit des deutschen Heeres Sorge zu tragen: aus dieser Bestimmung ergibt sich das ausgedehnte Inspektionsrecht (Art. 63, Abs. 3, 5).

5. Der Kaiser bestimmt Präsenzstand, Gliederung und Einteilung der Kontingente und hat das durch Konventionen vielfach beschränkte Dislokationsrecht, d. h. das Recht, die Garnisonen zu bestimmen, sowie das Recht, Festungen innerhalb des Bundesgebietes anzulegen (Art. 63, Abs. 4, Art. 65).¹
6. Als Ausfluß der Militärgewalt stellt sich das Recht des Belagerungszustandes dar (Art. 68).²
7. Eine Festigung erhalten alle diese Sätze durch das nach Art. 5 Abs. 2 der Reichsverfassung dem Kaiser zustehende Veto.

Durch die Militärkonventionen sind alle diese Rechte für Bayern, Württemberg und Sachsen sehr beschränkt.

IV. Die Stellung der Landesherren.

Der Kriegsherrlichkeit des Kaisers steht gegenüber die Militärhoheit des Landesherrn.³ Unter diesen aber sind zwei Gruppen zu unterscheiden: diejenigen, die ihre Truppen mit den preussischen vereinigt haben, und auf der anderen Seite die drei Könige von Bayern, Sachsen und Württemberg. Es führt durchaus zur Unklarheit, wenn man eine andere Scheidung vornimmt, oder wenn man etwa das Dienstverhältnis zu Grunde legt: der Dienst wird stets dem Reiche, nie dem Einzelstaate geleistet.⁴ Wir haben also auf der einen Seite diejenigen drei Einzelstaaten, die eine eigene Militärverwaltung und Militärhoheitsrechte in weiterem Umfange und von faktischer Bedeutung besitzen, — auf der anderen Seite Militärhoheitsrechte, welche den Landesherrn als solchen zustehen und sich mehr als Ehrenrechte charakterisieren, die aber durch-

¹ Einige Staaten sollen nicht ohne Not fremde Truppen in Garnison erhalten; andere haben sich in den Konventionen ausdrücklich die Ehre preussischer Garnisonen ausgedehnt.

² Vgl. Hdbbl. II S. 285.

³ Wir halten die Bezeichnung „Militärhoheit der Landesherrn“ für die zutreffendste. Laband's Versuch (III 1, S. 61), den Begriff „Kontingentsherrlichkeit“ juristisch

zu konstruieren, hat besonders H. Schulze, Lehrbuch II S. 265, zurückgewiesen.

⁴ Gegen die von Laband a. a. O. aufgestellte Ansicht, daß die Dienstpflicht dem Einzelstaat geleistet werde, wandte sich Kirchenheim in dem S. 95 N. 5 erwähnten Aufsätze. Vgl. jetzt auch für diese Ansicht (gegen Laband) H. Schulze, Lehrbuch II S. 266 (gegen I S. 362).

aus unabhängig sind von dem Umstande, ob der betreffende Truppenbestandteil („Kontingent“) selbständig, oder ob er mit den preussischen Truppen verschmolzen ist.

1) Die den sogen. Kontingentsherren zustehenden Rechte sind im wesentlichen die Ernennung der Offiziere, die Gerichtsbarkeit, die Bestimmung äußerer Abzeichen.

2) Die Rechte, welche den Landesherren zustehen, sind in Art. 66 der Reichsverfassung, in dem (was sehr beachtenswert) der Ausdruck „Kontingentsherren“ vermieden ist, genauer normiert. Sie genießen alle Ehren der „Chefs“. Das wichtigste Recht ist das Requisitionsrecht zu polizeilichen Zwecken, welches sie gegenüber allen in ihrem Gebiete garnisonierenden Truppen haben (Art. 66, Abs. 2). Im übrigen sind die Rechte der Landesherren in den verschiedenen Konventionen in sehr mannigfachen Abstufungen festgestellt: es sind diese Rechte zum Teil Erinnerungen an die früheren Souveränitäten, wie die Befugnis, Helmbeforation, Schärpe, Kofarden zu bestimmen, teils ergeben sie sich aus dem engen Bande, welches auch heute noch den Landesherren mit seinen Soldaten verknüpft, und welches man keineswegs zerreißen wollte; hierher gehört z. B. die Bestimmung, daß der Fahneneid dem Landesherrn geleistet wird, daß die Offiziere, welche ihn in den mit Preußen vereinigten Kontingenten dem Kaiser leisten, sich mittels Reverse verpflichten, des Landesherrn Bestes zu fördern, ferner die vielfach wiederkehrende Bestimmung, daß bei Begnadigungen die Wünsche des Landesherrn gehört werden sollen.¹

V. Kosten und Lasten des Heerwesens.

Die Einheit des Heerwesens zeigt sich auch darin, daß nach Art. 58 der Reichsverfassung die Kosten und Lasten des gesamten Kriegswesens von allen Bundesstaaten gleichmäßig zu tragen sind, so daß weder Bevorzugungen noch Mehrbelastungen (Prägravationen) einzelner Staaten oder Klassen zulässig sind. Dieser Grundsatz gilt

¹ Da in Elsaß-Lothringen (XV. Armeekorps) unter preussischem Kommando auch andere Truppen stehen, mußten diese Verhältnisse besonders

geregelt werden. Vgl. Instruktion v. 10. April 1872 (Militärgefesse I S. 182).

auch für Bayern, und nur die Art und Weise seiner Ausführung ist für dasselbe anders als für die übrigen Staaten geregelt. Die Leistungen für das Heerwesen sind von zweierlei Art: 1) handelt es sich um die Stellung der Mannschaften, welche pro rata der Bevölkerung von den einzelnen Bundesstaaten erfolgt. Der Gesamtbedarf wird von den betreffenden Bundesratsausschüssen festgestellt und von den Bundesstaaten nach Maßgabe der Bestimmungen des Militärgesetzes § 9 gedeckt. Die Zuteilung der Rekruten an die einzelnen Bestandteile des Heeres steht dem Kaiser zu. 2) sollen die Geldleistungen nach Art. 53 und 58 ebenfalls gleichmäßig erfolgen. Die Ausgaben erfolgen auf Rechnung des Reiches durch die selbständigen Kontingentsverwaltungen. Ersparnisse fließen jederzeit der Reichskasse zu (Art. 67) mit Ausnahme von Bayern, das sich jedoch verpflichtet hat, einen entsprechenden Geldbetrag zu verwenden. Dieser wird im Reichsetat für Bayern in einer Summe ausgeworfen, seine Veranschlagung erfolgt auf Grund bayerischen Sonderetats. Im übrigen wird der Militäretat nach Form und Inhalt ebenso wie der Hauptetat behandelt (vgl. S. 417).

Die Entschädigungen für die sachlichen Militärlasten (§ 79), ebenso die Pensionen für Militärpersonen werden von der Reichskasse bezahlt.

§ 76.

Verfassung und Verwaltung des Heeres.

I. Gliederung des Heeres (Friedenspräsenzstärke).

Die deutsche Kriegsmacht besteht aus dem Heer, welches in stehendes Heer und Landwehr zerfällt, dem Landsturm und der Marine, welche in Flotte und Seewehr eingeteilt wird. (Ueber letztere vgl. § 78). „Stehendes Heer und Flotte sind beständig zum Kriegsdienst bereit. Beide sind die Bildungsanstalten der ganzen Nation für den Krieg“ (Wehrgesetz § 4).

Das stehende Heer zerfällt — abgesehen von der Einteilung in Waffengattungen¹ — in verschiedene Formationen, deren niederste

¹ Rl. St.W.B. II S. 207; v. Neumann, Waffenlehre (1886) 4. Aufl.

die Kompanie (Schwadron oder Batterie) ist. Dies sind Verwaltungskörper, ebenso wie die höchste, das Armeekorps. Dazwischen stehen mehrfach Formationen, die, wie die Brigade nur taktische Bedeutung haben. Begliedert war das Heer nach dem Gesetz vom 6. Mai 1880 in 503 Infanterie- und Jägerbataillone, 465 Eskadrons, 340 Batterien (mit 1404 bespannten Geschützen), 31 Fußartilleriebataillone, 19 Pionierbataillone, (2 Eisenbahnbataillone), 18 Trainbataillone.¹ Nach dem gleichen Gesetz war die Friedenspräsenz auf 1 Prozent der Bevölkerung, d. h. auf 427 274 Mann festgesetzt (genau: 427 274 Mannschaften, ausschließlich Einjährig-Freiwilliger, 18 128 Offiziere, 1698 Ärzte, 2157 Militärbeamte; 81 629 Dienstpferde). Vom 1. April 1887 ab ist für die Zeit bis 31. März 1894 (Septennat, vgl. Anm. S. 351) die Friedenspräsenzstärke auf 468 409 Mann festgestellt. (Erhöhung um 31 Bataillone Infanterie und 24 Batterien Feldartillerie, außerdem Ergänzung der Eisenbahntruppen nebst Luftschifferabteilung auf ein Regiment von 4 Bataillonen und Vermehrung des Trains um 14 Kompanien, s. Armeeverordnungsablat 1887 S. 75 ff.).

Die Friedenspräsenziffer ist die Normalziffer hinsichtlich der

¹ Die Stärke der einzelnen Truppenteile beträgt:

	im Frieden					im Kriege				
	Offiziere	Köpfe	Pferde	Geschütze	Fahrzeuge	Offiziere	Köpfe	Pferde	Geschütze	Fahrzeuge
1 Linien-Infanterie-Kompanie		4 136	1 —	—	—	5	252	4 —	1	—
1 Linien-Infanterie-Bataillon		18 561	7 —	—	—	22	1030	37 —	7	—
1 Eskadron	4—5	132	145	—	—	5	159	170	—	1
1 Kavallerie- (Friedens-Eskadron) Regiment		25 692	729	—	—	23	644	696	—	6
1 Feldbatterie		4 98	44	4 —	—	5	170	150	6	12
1 Pionierbataillon		18 499	7 —	—	—	15	636	51 —	9	—
1 Trainbataillon		10 225	129	—	24	ca. 30	2209	2282	—	608

finanziellen Leistungen und hinsichtlich des Bestandes an Mannschaft.¹ Der Kaiser kann jedoch kraft des ihm in Art. 63 der Verfassung

¹ Die Bestimmungen der R.V. Art. 60 ff. sind wörtlich aus der norddeutschen Bundesverfassung entnommen. Danach wurde die Friedenspräsenzstärke auf ein Prozent der Bevölkerung festgestellt, jedoch nur bis zum 31. Dez. 1871. „Für die spätere Zeit wird die Friedenspräsenzstärke im Wege der Reichsgesetzgebung festgelegt.“ Der Regierungsentwurf enthielt den letzteren Konfliktswangeren Zusatz nicht, aber ohne ihn wäre das Verfassungswerk wahrscheinlich gescheitert; die Regierungen beabsichtigten eine dauernde Feststellung (Meternat). Das zugestandene Prinzip wurde durch Gesetz vom 9. Dezember 1871 für drei Jahre beibehalten; Konflikte vorzubeugen waren die drei letzten Absätze von Art. 62 R.V. aufgenommen. Die Feststellung durch Reichsgesetz erfolgte dann zunächst im Militärgesetz vom 2. Mai 1874 § 1 (später durch Gesetz vom 6. Mai 1871 und 11. März 1887). Während die Regierung das Meternat, die oppositionellen Parteien eine jährliche Bewilligung wünschten, ist eine Einigung dahin erzielt, daß die Friedenspräsenzstärke auf eine Zeit von 7 Jahren festgesetzt ist; dies ist das sogen. Septennat. Die hieran anknüpfenden zahlreichen und ebenso häufig wie lebhaft erörterten Streitfragen können hier nicht eingehend untersucht werden. Im wesentlichen betreffen dieselben folgende Punkte: 1) Was heißt im Art. 60 „im Wege der Reichsgesetzgebung“? Dem Wortlaut und Geist der R.V. entsprechend ist hier unzweifelhaft nicht bloße Feststellung durch das sogen. Staatsgesetz, vielmehr durch ein besonderes Gesetz gemeint. So insbes. Grünhut II

S. 208 ff. 2) Soll das Septennat eine dauernde Einrichtung sein? Dies ist im wesentlichen eine politische Frage. Wie soeben gezeigt, ist durch das Zugeständnis der Regierung unser ganzes Heerwesen nach Ablauf von je 7 Jahren der parlamentarischen Erörterung und Bewilligung unterworfen; das Septennat beruht auf einem „Kompromisse“. An diesem Kompromisse aber soll festgehalten, diese Konzeption nicht immer wieder „als die Basis zu neuen Forderungen“ genommen werden. Vgl. hiezu bes. Bismarck's Rede vom 17. Januar 1887, 19. Sitzung des R.L. (auch vom 11. Januar). 3) Welches ist die Bedeutung des Gegensatzes in Art. 60 und Art. 63 Abs. 4 der R.V. („Präsenzstand“ u. „Präsenzstärke“ u. s. w.). Vgl. hierfür bes. Bobbelski im R.L. vom 8. April 1867. 4) „Was ist Rechtens, wenn wir über die Präsenziffer uns nicht einigen?“ (Darüber Bismarck im R.L. vom 11. Januar 1887.) Niemand wird behaupten, daß unser Heer bei Ablauf eines Septennats und bei Nichtvorhandensein einer Verständigung zwischen Reichsregierung und Reichstag gänzlich aufhöre. Es bleiben vielmehr eine Reihe gesetzlicher, die Grundlage unseres Militärgesetzes bildender Bestimmungen unzweifelhaft in Kraft, so insbes. Art. 59, Art. 63 Abs. 4, auch (H. M. Jörn, Seydel) Art. 62 Abs. 2, sowie die grundlegenden Bestimmungen d. R. Militärgesetzes. Vgl. Laband III, 1, S. 92, sowie überhaupt unten § 82, III. (Uebrigens sollte für diese ganze Frage niemals außer acht gelassen werden, daß es im Staatsleben auch andere Normen des Handelns gibt,

verliehenen Rechtes den Präsenzstand weit unter jene Ziffer — z. B. durch die üblichen Beurlaubungen — herabsetzen, oder ihn vorübergehend erhöhen: das letztere geschieht z. B. durch Einberufung zu Uebungen, Absperungen u. s. w. Aus dem Gesagten folgt zugleich eine teilweise Erklärung des vielbesprochenen Gegensatzes von „Friedenspräsenzstärke“ (Art. 60) und „Präsenzstand“ (Art. 63). Art. 60 spricht von Präsenzstärke des Reichsheeres, Art. 63 von Präsenzstand der Kontingente. Die erstere soll durch Gesetz bestimmt werden, den letzteren bestimmt der Kaiser allein. (S. Anm. 3. 3.) Für den Fall aber, daß ein Gesetz über erstere nicht zustande käme, würde allerdings das Recht des Kaisers nicht beschränkt, sondern erweitert werden: denn es würde dann die in Art. 63 anerkannte Machtvollkommenheit eine Grenze nur durch die allgemeinen Verfassungsbestimmungen (Art. 59), nicht aber durch eine Friedenspräsenzstärke — auch nicht durch eine frühere, nur für einen bestimmten Zeitraum festgestellte — finden.

Durch die im Art. 60 (beziehungsweise durch die Militärgesetze) gegebene Feststellung ist lediglich die Gesamtstärke des Heeres, sowie die Zahl der einzelnen Formationen bestimmt: die Verteilung auf die einzelnen Formationen, die Bestimmung der Höhe dieser wie des Verhältnisses der Waffengattungen ist Sache des Kaisers.

II. Landwehr und Landsturm.

Die Einteilung in Armeekorpsbezirke, deren es 17 gibt,¹ hat außer dem Zwecke der Organisation noch eine territoriale Bedeutung, indem sie maßgebend ist für das Ersatzgeschäft und die Organisation der Landwehr. Die Verstärkung der Streitkräfte kann in doppelter Weise erfolgen: durch Ausfüllung der Kadres und durch Bildung neuer Körper. Beide Systeme sind unserem Militärrecht be-

als bloß staatsrechtliche.) Für alle diese Streitpunkte vgl. außer den Berh. d. R. v. April 1874 und Januar 1887 insbes. Thudichum, Verh. R. S. 414; H. Schulze, Lehrbuch II, S. 277; Preuß. Jahrb. XXIII, S. 302, 587; Annalen 1874, S. 173, 264; 1875, S. 1393 ff.; 1887,

S. 123 ff.; H. Preuß, Friedenspräsenz u. N. V. (1887).

¹ Das Gardekorps hat keinen besonderen Bezirk. Die Armeekorpsbezirke I—XI umfassen die preussischen Provinzen, XII Sachsen, XIII Württemberg, XIV Baden, XV Elsaß-Lothringen, XVI, XVII Bayern.

kannt. Das stehende Heer ist nur zum Teil bei den Fahnen. Bataillon, Schwadron, Batterie sind nur Abteilungen, Rahmen, die erst im Kriegsfall vollständig ausgefüllt werden, und zwar durch Einziehung der Reserve. Diese gehört also zum stehenden Heere, ist nur beurlaubt. Dagegen ist eine Reserve des stehenden Heeres die Landwehr.

Die Organisation der Landwehr ist im wesentlichen eine Organisation der Infanterie, da die Mannschaften der Artillerie zum stehenden Heere einberufen, selbständige Landwehrkavallerie-Kadres nur ausnahmsweise gebildet werden. Jedem Infanterieregiment (außer den seit 1880 neu hinzugetretenen und den Garderegimentern) entsprechen zwei Landwehrbataillonsbezirke. An ihrer Spitze steht das Bezirkskommando, ein höherer Offizier mit Bezirksfeldwebeln und dem den Landwehrstamm bildenden Unterpersonal. Um der Bewegung der Bevölkerung möglichst Rechnung zu tragen, sind in volkreichen Städten und Verkehrsmittelpunkten Reservelandwehrbataillonsbezirke gebildet, welche die Ausgleichung bewirken.

Weitere Ergänzung von Heer und Landwehr bildet der Landsturm, der alle Wehrpflichtigen vom 17.—42. Jahre umfaßt. Er wird nur bei feindlichem Einfall und auf kaiserliche Anordnung aufgegeben. Nach den Motiven des Landsturmgesetzes vom 12. Februar 1875 bezeichnet das Aufgebot des Landsturms nicht die äußerste Maßregel, vielmehr können auch noch weitere Altersklassen aufgerufen werden: nur ist eine militärische Organisation derselben zur Zeit nicht vorgesehen.

III. Die Kriegsformation.

Wesentlich verschieden von der Friedensformation des Heeres ist die Kriegsformation. Der Uebergang von jener zu dieser heißt *Mobilmachung*.¹ Sie erfolgt nach dem (geheimen) Mobilmachungsplan auf Grund kaiserlichen Befehls (s. oben § 75. III).

¹ Der Gegensatz der Friedens- und Kriegsformation tritt in den juristischen Lehrbüchern meist nicht genügend hervor. — Durch die Mobilmachung wird nicht nur das Militärrecht berührt (vgl. insbes. § 79, IV), auch der Einfluß auf andere Rechtsgebiete ist zu beachten. Der Satz

„inter arma silent leges“ findet im geltenden Rechte seinen Ausdruck z. B. in folgendem: C. G. z. N. Str. G. B. § 4; M. Str. G. B. §§ 9, 10, 127; Pat. G. § 9; Press. G. § 15; Post. G. § 15; Telegraphenordnung § 2; Z. Pr. D. §§ 222—224.

In der Kriegsformation zerlegt sich das Heer in die Feldarmee und in die Besatzungstruppen. Die gesamten Geschäfte der Mobilmachung bewegen sich im wesentlichen in dreifacher Richtung. Es handelt sich einmal um die Ergänzung der Feldtruppen auf Kriegsstärke (durch Einziehung der Reserven etc.) und um die Bildung der Administrationen (Trains, Branchen, z. B. Feldintendantur, Feldpost).¹ Es handelt sich zweitens um die Formation der Ersatztruppen und der stellvertretenden Behörden und drittens um die Formation der Besatzungstruppen und die Armierung der Festungen.

Die Formationen der stellvertretenden Behörden schließen sich der Einteilung des Reiches in Armeekorpsbezirke u. s. w. an; mehrere Armeekorpsbezirke können zu einem Generalgouvernement vereinigt werden. Die militärischen Institute werden (außer den technischen für die Artillerie) zum Teil aufgelöst.

IV. Die Festungen.

Zur Kriegsmacht gehört neben dem lebenden Material auch das unbelebte, insbesondere die Festungen, d. h. besetzte Plätze, welche sowohl als Stützpunkte für kriegerische Operationen, wie als Verteidigungspunkte dienen. Ihre Betrachtung bietet verschiedene juristisch wichtige Punkte dar; dreifacher Art sind die Grundsätze, welche bei Fragen über das Festungsrecht in Anwendung kommen: die reichsstaatsrechtlichen Grundsätze über die Militärverfassung, die landesstaatsrechtlichen über die Gebietshoheit, die teils privatrechtlichen über das Grundeigentum (für letztere vgl. § 79 II).

Als oberster Grundsatz ist in der Reichsverfassung, Art. 65, das Recht des Kaisers aufgestellt, Festungen anzulegen. Da in diesem Rechte notwendigerweise das Recht der Enteignung, der Rayonbeschränkungen u. s. w. liegt, so ist die Landeshoheit in der That sehr beschränkt. Dieselbe bleibt zwar über die Festungsbezirke bestehen, enthält jedoch nicht das Widerspruchsrecht gegen Neuanlagen oder Erweiterung von Festungen. Ein solches haben nur Bayern und Württemberg.²

¹ Sowie die außerhalb der Armeekorps stehenden besonderen Formationen (z. B. Feldpolizei, Großes

Hauptquartier).

² Auf Bayern findet Art. 65 keine Anwendung. Nach dem Bünd-

Der Kaiser hat die volle militärische Verfügung über die Festungen und das Recht, die Festungskommandanten zu ernennen. Die gesamten Festungswerke nebst Gebäuden, Grundstücken, Ausrüstungsgegenständen sind nach § 1 des Gesetzes vom 25. Mai 1873 Reichseigentum, mit Ausnahme der in Bayern belegenen: obwohl dort Neuanlagen auf Reichskosten erfolgen, verbleiben Immobilienanlagen im bayrischen Staatseigentum.

Die besondere Lage der teils zu Württemberg, teils zu Bayern gehörigen Festung Ulm erforderte eine Vereinbarung, welche am 16. Juni 1874¹ zwischen Preußen, Württemberg und Bayern geschlossen wurde. Danach ist Ulm ein einheitlicher Waffenplatz unter einheitlicher Verwaltung der Reichs-, bezw. preussischen Organe. Der Kaiser ernennt Kommandanten, Gouverneur und Stab; für alle Besatzungstruppen gelten die preussischen Grundsätze, die Verwaltung der im Reichsetat festgesetzten — um den auf Bayern entfallenden Anteil verminderten — Summe führt das preussische Kriegsministerium.

V. Die Militärverwaltung.

Als Spitze der Verwaltung muß der oberste Kriegsherr angesehen werden. Oberste Zentralbehörde ist der Bundesratsausschuß für Landheer und Festungen, unter Vorsitz des preussischen Kriegsministers.² Durch des letzteren Vermittlung erteilt der Kaiser seine Befehle an die übrigen Kriegsministerien. Eine ausführende Zentralbehörde besteht nicht: vielmehr werden die Heeresangelegenheiten von den Kriegsministerien der drei Königreiche und für alle übrigen Truppenteile von dem preussischen Kriegsministerium verwaltet.³ Diese Ministerien besorgen Reichsangelegenheiten und

nisverträge (III § 5, Z. V.) wird es die Anlage von Festungen „im Interesse der gesamtdeutschen Verteidigung im Wege jeweiliger spezieller Vereinbarung zugestehen“. Mit dem Könige von Württemberg wird sich der Bundesfeldherr nach Art. 7 der militär. Konvention „eintretendenfalls ins Vernehmen setzen“.

¹ Militärgefesze I S. 174.

² Nicht des Reichskanzlers, wie in einigen theoretischen Werken steht.

³ Die Organisation des preuss. Kriegsministeriums ist 1886 vollkommen verändert: an Stelle der Abt. A u. B des allgemeinen Kriegsdepartements sind die Armee-, die Infanterie-, die Kavallerie-, die Artillerie-, die Ingenieur-, die technische Abteilung getreten.

stehen unter Aufsicht des genannten Bundesratsausschusses, welcher zugleich das Vermittlungsorgan ist.

Unter den Ministerien stehen zunächst die Generalkommandos für jedes Armeekorps. Sie haben vier Sektionen: Adjutantur, Generalstab, Auditoriat, Intendantur und Generalarzt; hierzu tritt der Militäroberpfarrer, so daß alle Zweige der Verwaltung hier vertreten sind.

Im einzelnen sind folgende Verwaltungsorganisationen auseinanderzuhalten:

1. Das Militärbildungswesen. Als höchstes Glied in demselben kann der Große Generalstab betrachtet werden, der verschiedene Funktionen erfüllt. Er dient nicht nur zur Unterstützung der Heeresleitung bei allen strategischen Anordnungen, sondern auch zu kriegswissenschaftlichen Zwecken. Er umfaßt, außer dem Zentralsbureau, die drei Kriegstheater, die Eisenbahnabteilung, die kriegsgeschichtliche Abteilung, die geographisch-statistische Abteilung.

Unmittelbar unter dem Chef des Generalstabes steht die Kriegsakademie zu Berlin, die höchste militärische Bildungsanstalt. Zur Vorbereitung für die Offiziersprüfung dienen die (8) Kriegsschulen,¹ ein großer Teil der Offiziere wird in den (6) Kadettenhäusern und der Hauptkadettenanstalt zu Lichterfelde vorgebildet.² Alle diese Anstalten stehen unter der Generalinspektion des Militär-Erziehungs- und Bildungswesens, unter welcher auch die Obermilitärexaminationskommission erscheint. Dazu treten eine Reihe besonderer Anstalten, Unteroffizierschulen, das Lehrbataillon, Artillerie- und Ingenieurschule zc., seit dem 1. Juni 1886 auch die Festungsbauerschule in Berlin.

2. Die wirtschaftliche Verwaltung, d. h. die gesamte

Das Militärökonomie-departement enthält 5 statt 4 Abteilungen (die Bauabteilung ist hinzugekommen); das Departement für Invalidenwesen.³ statt 2 Abteilungen (Pensions-, Unterstützungs-, Anstellungsabteilung). Außerhalb dieser Departements steht die Remonte- u. die Medizinalabteilung. (Vgl. Handbuch für den preuß. Hof und Staat

1886/87 S. 111–15, Armeeverordnungsblatt 1886 S. 219.)

¹ Bestimmungen über Organisation ders. v. 1. Juli 1882.

² Bayern hat in München eine Kriegsakademie, eine Artillerie- u. Ingenieurschule, Kriegsschule u. Kadettenhaus, Sachsen in Dresden eine Kadettenanstalt.

Sorge für Naturalverpflegung, Bekleidung, Garnisonverwaltung, Bauwesen, sowie die Kontrolle der Geldverpflegung¹ steht bei den Intendanturen. Dieselben haben auch die Mobilmachungsangelegenheiten, die Entschädigungen an die Kommunen aus Militärlasten (s. § 79 III), sowie die Invalidenangelegenheiten zu bearbeiten und den Militäriskus in Prozessen zu vertreten. Im übrigen ist volle Selbstverwaltung durchgeführt, und hat jeder taktisch selbständige Körper (Bataillon, Kavallerieregiment, Artillerieabteilung) seine eigene Kasse und Kassenkommission. Die Zentralbehörde für den gesamten Militärhaushalt ist das Militärökonomie departement mit fünf Abteilungen (s. S. 355 Note 3: Abteilung für Etats- und Kassenwesen; für Naturalverpflegung; für Bekleidungs-, Geldverpflegungs-, Reise-, Vorspann-Angelegenheiten; für Serviswesen; für Bauwesen).

3. An der Spitze des Militärjustizwesens steht das Generalauditoriat als oberste Rekurs- und Aufsichtsinstanz (ebenso in Sachsen, Württemberg, Bayern). Jedes Armeekorps hat einen Korps-, jede Division zwei Divisionsauditeure. Die Auditeure, welche die Fähigkeit zum Richteramte haben müssen (Militärgefeß § 7) sind die rechtskundigen Beiräte des Gerichtsherrn. Dieser hat die Aufsicht, die Entscheidung über die Einleitung der Untersuchung, das Begnadigungsrecht. Die Gerichte werden im einzelnen Falle gebildet, wofür die drei Militärstrafprozeßordnungen — die preussische, bayerische und württembergische — gelten.²

4. Das Militärkirchenwesen ist nach Art. 61 der Reichsverfassung ausdrücklich dem Landesrecht überlassen. In Preußen gilt die Militärkirchenordnung vom 12. Februar 1832. An der Spitze der protestantischen Militärgeistlichkeit steht der Feldpropst. Die Militärgeistlichen sind Reichsbeamte.³

5. Das Militärmedizinalwesen beruht auf der Verordnung vom 6. Februar 1873 und ressortiert vom Kriegsministerium und vom Generalstabsarzt der Armee. Das Sanitätskorps besteht aus den Militärärzten des aktiven und Beurlaubten-Standes (der Vorbildung

¹ Geldverpflegungsreglement v. 24. Mai 1877.

² Literatur: R. Q. II S. 765;

vgl. auch unten § 77 IV.

³ Vgl. bes. Thudichum, Deutsches Kirchenrecht (1878) I S. 158.

der Militärärzte dient das medizinisch-chirurgische Friedrich-Wilhelms-Institut, „die Pepiniere“ in Berlin) und aus den Lazaretgehilfen und Krankenwärtern. Das Lazaretwesen ist bezüglich der Verwaltung den Intendanturen unterstellt. Jedes Korps hat (in der Kriegsformation) 12 Lazarete für je 200 Mann. — Das rothärztliche Personal ergänzt sich aus den Schülern der Militärrotharztschule in Berlin und steht unter dem Korpsrotharzt jedes Armeekorps.

6. Die technische Verwaltung hat ihre Spitze in der technischen Abteilung des Kriegsministeriums. Unter ihr stehen die militärischen Etablissements, die Geschützgießereien, Pulverfabriken, Gewehr- und Munitionsfabriken und die Feuerwerkslaboratorien.

§ 77.

Der Militärdienst.

I. Wehrpflicht, Militärpflicht, Dienstpflicht, Erfahreservepflicht.

Die Militärdienstpflicht ist freiwillig übernommene oder gesetzliche. Die Grundlage unserer ganzen Heeresverfassung bildet die allgemeine Wehrpflicht. Dies ist eine gesetzliche Pflicht, rechtlich beschränkt, der Zeitdauer nach bemessen, grundsätzlich für alle Staatsbürger gleich. Wehrpflichtig ist jeder Deutsche¹ (Reichsverfassung Art. 57). Ausgenommen sind nur²: die Mitglieder der regierenden, der mediatisirten und einiger anderer Häuser, denen dies vertragsmäßig zugestanden ist, sowie die zur Zuchthausstrafe Verurtheilten (Reichsstrafgesetzbuch § 31 dauernde, § 34 vorübergehende Unfähigkeit). Die Erfüllung der Wehrpflicht ist durch mehrere gesetzliche Bestimmungen geschützt.³

Aus der Wehrpflicht ergibt sich die Militärpflicht. Jene ist die Verpflichtung zur Dienstleistung in der bewaffneten Macht, dauert vom 17.—42. Jahre und erfordert keine konkreten Hand-

¹ Nicht wer seine deutsche Staatsangehörigkeit verloren (Bancroft-Verträge, vgl. oben S. 140).

² Gründe gegen Befreiung der Theologen, Stenogr. Bericht d. R. L. vom 16. April 1874 S. 856 ff.

³ R. St. G. B. § 140 ff. (Wann beginnt die Verjährung der Wehrpflichtentziehung? Vgl. Dischhausen, Kommentar zum R. St. G. B. [2. Aufl.] S. 563.) Mil. St. G. B. § 64 ff., St. P. O. § 470 ff.

lungen; die Militärpflicht ist die Pflicht, sich der Aushebung zum Dienst im stehenden Heere (oder der Flotte) zu unterwerfen, begreift in sich die Pflicht zur Anmeldung und Stellung, beginnt mit dem 1. Januar des Jahres, in welchem der Wehrpflichtige das 20. Lebensjahr vollendet, und währt zwölf Jahre.

Abgesehen von dem Falle völliger Unbrauchbarkeit und Unwürdigkeit (s. oben) sind zwei Richtungen in Bezug auf die Erfüllung der Militärpflicht scharf auseinanderzuhalten:

a) Derselben wird einmal genügt durch den Dienst im stehenden Heere (drei Jahre), an welchen sich die vierjährige Beurlaubung zur Reserve und die fünfjährige Landwehrpflicht schließt. Reservisten und Landwehrleute stehen unter Kontrolle (Kontrollordn. § 1 ff.) und können zu einzelnen Uebungen herangezogen werden.¹ Sie werden in Jahresklassen eingeteilt und nach diesen berufen: jedoch können Reservisten und Landwehrleute wegen häuslicher und gewerblicher Verhältnisse, sowie unabhömmliche Beamte hinter den letzten Jahrgang zurückgestellt werden (Klassifikationsverfahren: Militärgesetz § 64, Unabhömmlichkeitsverfahren § 65).

b) In durchaus anderer Richtung bewegt sich die Ersatzreservepflicht. Sie ist eine eventuelle Dienstpflicht, die ihren Gegensatz einerseits in den ad a) gekennzeichneten Pflichten, anderseits in der vollen Befreiung hat. Zur Ersatzreserve — die nicht für die Kavallerie besteht — gehören die 1) wegen hoher Losnummer, 2) wegen häuslicher Verhältnisse, 3) wegen geringer Körperfehler und 4) wegen vorübergehender Unbrauchbarkeit nicht zur Einstellung gelangten. Die Ersatzreserve umfaßt zwei Klassen. Die erste Klasse besteht aus fünf Jahrgängen. Nach der Novelle von 1880 können die zu 1) und 4) genannten auch im Frieden zu vier Uebungen auf 10, 4, 2 und 2 Wochen eingezogen werden. Sie bleiben dann während der ganzen Dauer der Ersatzreservepflicht in der ersten Klasse und unterliegen den Bestimmungen für Reservisten und Wehrleute. Die übrigen treten nach 5 Jahren zur Ersatzreserve zweiter

¹ Zum Beurlaubtenstande gehören die zur Reserve-, Land- oder Seewehr entlassenen, die ausgehoben, noch nicht eingestellten Reservisten, die zur Disposition der Ersatzbehörden entlassenen Mannschaften u. die sogen. Dispositionsurlauber (s. unten). (M.G. v. 15. Febr. 1875.)

Klasse über, welcher auch alle zur Ersatzreserve erster Klasse ungeeigneten Ersatzreservisten angehören. Jede Ersatzreservepflicht erlischt mit dem Jahre, in welchem das 31. Lebensjahr vollendet wird.

Hieran schließt sich die Landsturmpflicht; wir haben also folgende Reihe:

Wehrpflicht, Militärpflicht,	{ Dienstpflicht im aktiven Heere, in der Reserve, Landwehrpflicht. Ersatzreservepflicht I. Klasse bezw. Ersatz- reservepflicht II. Klasse	{ Landsturmpflicht.
---------------------------------	--	-----------------------------

Von diesen allgemeinen Bestimmungen kommen nun Ausnahmen in Bezug auf Anfang und Dauer des aktiven Dienstes in Betracht.

1. Früherer Eintritt ist statthaft für Einjährig-, Dreijährig- und Vierjährig-Freiwillige nach dem vollendeten 17. Lebensjahre, sowie für brotlose Rekruten, vor dem gewöhnlichen Einstellungstermin. Ihre Dienstzeit rechnet jedoch erst von letzterem ab. Außerdem werden unsichere Dienstpflichtige, d. h. solche, die wiederholt nicht zur Stellung erscheinen, sofort eingestellt.

2. Späterer Eintritt ist denjenigen gestattet, welche in der Vorbereitung zu einem Lebensberufe, oder in der Erlernung einer Kunst oder eines Gewerbes begriffen sind und welche durch eine Unterbrechung bedeutenden Nachteil erleiden würden (Milit.-G. § 20, 6). Ferner können eine Reihe anderer, z. B. einzige Ernährer hilfloser Familien, der nächstälteste Bruder eines vor dem Feinde gebliebenen (§ 20, 1—5) auf Ansuchen (Reklamation) zurückgestellt, ja sogar, wenn der Berücksichtigungsgrund noch im dritten Jahr zur Seite steht, der Ersatzreserve überwiesen werden. In schwerer gerichtlicher Untersuchung Befindliche, sowie mit Freiheitsstrafen über sechs Wochen Belegte können erst im nächsten Jahre eingestellt werden.

3. Verkürzung der aktiven Dienstzeit genießen junge Mediziner, Krankenwärter (2 Jahre), Apotheker, Tierärzte, Volksschullehrer (6 Wochen). Die wichtigste Ausnahme bilden die Einjährig-Freiwilligen. Voraussetzung für die Herabsetzung der Dienstzeit auf ein Jahr ist eine gewisse (durch Prüfungen oder Besuch bestimmter Schulen dargethane) Bildung und körperliche und moralische Tüchtigkeit. Ohne Nachweis der Bildung sind berechtigt die

Mitglieder der Hofbühnen, sowie die, welche in Kunst oder Gewerbe Hervorragendes geleistet. Das Privilegium der Einjährig-Freiwilligen ist *favorabile*, insofern die Betreffenden teils befreit sind von der Melde- und Stellungspflicht, sich der Regel nach den Truppenteil wählen können, und eine andere Ausbildung erhalten, welche ihnen die Qualifikation zum Offizier der Reserve verschafft. *Odiosum* ist das Privilegium dadurch, daß die Einjährig-Freiwilligen sich selbst erhalten müssen.

Mannschaften von tabelloser Führung und Brauchbarkeit können im Herbst des zweiten Dienstjahres zur Disposition des betreffenden Truppenteiles entlassen werden (Dispositions-, Königsurlauber).

4) Verlängert wird die aktive Dienstzeit, abgesehen von dem Falle der Kapitulation (s. Nr. III) für die Zöglinge bestimmter Anstalten (z. B. Friedrich-Wilhelmsinstitut), sowie für diejenigen zum Einjährigendienst Berechtigten, welche sich nicht rechtzeitig melden, sowie die, welche sich der Simulation oder Selbstverflümmelung schuldig machen. Letztere werden drei Jahre (ev. in eine Arbeiterabteilung, zweite Klasse des Soldatenstandes) eingestellt.

5. Unbeschränkt ist die Dauer der Dienstzeit für den Kriegsfall. Im Krieg findet der Uebertritt zur Landwehr, zum Landsturm, zur Ersatzreserve zweiter Klasse nicht statt, und haben Reklamationen keine Gültigkeit.¹

II. Der Ersatz.

Das Ersatzwesen umfaßt die zur Durchführung der Wehrpflicht gegebenen formellen, d. h. die die Ersatzbehörden und das Verfahren betreffenden Vorschriften.

Jeder der 17 Armeekorpsbezirke (s. § 76 II) ist ein besonderer Ersatzbezirk. Ein solcher zerfällt in vier Brigadebezirke, diese wieder in Landwehrbataillonsbezirke, an deren Spitze das Bezirkskommando steht. Die Ersatzbehörden sind in vier Instanzen gegliedert.² In unterster Instanz besteht unter dem Namen „Ersatzkommission des Aushebungsbezirkes“ eine ständige, aus einem Offizier (Landwehrbezirkskommandeur) und einem Verwaltungsbeamten (Landrat)

¹ Uebersicht über die Beendigungsgründe des aktiven Militärdienstes bei G. Meyer II S. 108 ff.
² Gesetz v. 31. März 1885.

zusammengesetzte Behörde, welche für Entscheidungen, bei denen bürgerliche Verhältnisse in Frage kommen, durch einen Offizier und vier Bezirkseingesessene verflärkt wird. Zweite Instanz ist die Oberersatzkommission, ein höherer Offizier und ein höherer Verwaltungsbeamter, eintretendensfalls unter Hinzuziehung eines von den kommunalen Vertretungen gewählten Mitgliedes. Dritte Instanz ist der kommandierende General mit dem Oberpräsidenten, oberste Instanz das Kriegsministerium in Verbindung mit der obersten Zivilverwaltungsbehörde (in Preußen Ministerium des Innern).

Das Ersatzgeschäft hat zur ersten Voraussetzung die Feststellung des Ersatzbedarfes. Dieser, d. h. die Zahl der einzustellenden Rekruten, wird vom Kaiser alljährlich (auf Grund der armee-korpsweise bis zum 15. April an das Kriegsministerium einzureichenden Ersatzbedarfsnachweisungen) bestimmt und vom Bundesrat auf die einzelnen Bundesstaaten (und Brigadebezirke) verteilt (Hauptersatzrepartition). Das Ersatzgeschäft umfaßt

a) das Vorberei-tungs-geschäft, d. i. die Eintragung der zur Gestellung Pflichtigen in die Grundlisten.¹ Das Ersatzgeschäft selbst zerfällt dann

b) in die Musterung, durch welche der eigentlichen Entscheidung nur vorgearbeitet, über Ausschließung Unwürdiger, Ausmusterung Untauglicher vorläufig entschieden wird, die zum Dienst Tauglichen für Waffengattungen bezeichnet werden², und

c) in die A u s h e b u n g vor der den Brigadebezirk bereisenden und endgültig entscheidenden Oberersatzkommission. Die hier zur

¹ Stammrollen, alphabetische Listen, Vorstellungslisten (vgl. Mil.-G. § 31 u. 32, Ersatzordnung § 43 ff.). Anfang Januar jeden Jahres hat seitens der Gemeindebehörden die Aufforderung zur Anmeldung für die Stammrolle, bis 1. Februar diese Anmeldung selbst zu erfolgen. Anmeldepflichtig sind 1888 z. B. die 1868 geborenen, sowie alle, über deren Dienstpflicht — außer im Falle der Zurückstellung — noch nicht endgültig entschieden ist. Vgl. Wehrordnung § 56.

² Ueber die Berücksichtigung der Profession u. (Mennoniten) vgl. die militärischen Werke. Den Schluß des Musterungsgeschäftes bildet die Feststellung der Vorstellungslisten A. bis F. (A. Auszuschließende, B. dauernd Untaugliche, C. zur Ersatzreserve 2. Kl. Vorzuschlagende, D. Mindermächtige und Kellamanten[Ersatzreserve 1. Kl.], E. die auszuhebenden Militärpflichtigen der Landbevölkerung, F. seemannische Bevölkerung).

Einstellung Bestimmten heißen Rekruten und gehören dem Beur-
laubtenstande an.

Nach Beendigung des Aushebungsgeschäftes findet die Verich-
tigung der Grundlisten statt (ev. Reichsstrafgesetzbuch § 140 1,
360 3, Strafprozeßordnung § 470 ff.). Im Kriegsfall werden
Musterungs- und Aushebungsgeschäft verbunden.

III. Freiwilliger Eintritt in das Heer.

Der freiwillige Eintritt in das Heer ist gleich dem Eintritt in
den Staatsdienst zu beurteilen.

1. Die niederen Stellungen. Eine freiwillige Verlängerung
der gesetzlichen aktiven Dienstpflicht findet bei denjenigen statt, welche
in der Absicht Unteroffiziere zu werden, mit einem Truppen-
teil eine Kapitulation abschließen.¹

2. Die Offiziere. Die Bestimmungen über die Zulassung zum
Offiziersstande erläßt der Kaiser (Mil.G. § 7). Im wesentlichen
beruhen dieselben auf der Kabinettsordre vom 6. August 1808, welche
alle Vorzüge der Geburtsstände beseitigte und die Aristokratie der
Bildung fordert.² Auf dieser Grundlage sind die Bedingungen
festgestellt: allgemeine und militärwissenschaftliche Bildung (Prüfung),
praktische Brauchbarkeit (sechsmonatliche Dienstzeit als Portepesefähnrich)
und ehrenvoller Charakter (Wahl des Offizierkorps). Die Reserve-
und Landwehroffiziere ergänzen sich aus den Einjährig-Freiwilligen,
welche sich: die Qualifikation erworben haben, achtwöchentliche Dienst-
leistung gethan, vom Offizierkorps des Landwehrbataillons gewählt
werden.³ Die Pflichten der Offiziere, einschließlich der Reserve- und
Landwehroffiziere, solange sie im Dienst sind, sind die Pflicht zu
Erfüllung der Dienstobliegenheiten, zu Treue und Gehorsam und zu
achtungswürdigem Verhalten. Letztere Pflicht hat insbesondere recht-
liche Ausbildung durch Einsetzung der Ehrengerichte erhalten
(B. v. 2. Mai 1874).

¹ Ueber Kapitulationen vgl. Kab.-
Ordre v. 8. Juni 1876. (Armee-
verordn. Bl. S. 141), Annalen 1885
S. 129.

² Vgl. über die Reorganisation
der Armee nach dem Tilsiter Frieden

Beilage zum Militärwochenblatt Ok-
tober bis Dezember 1854; über die
genannte Kab.O. bes. Treitschke,
Geschichte I S. 293. Vgl. auch B.
v. 3. Okt. 1866 und 20. Okt. 1874.

³ Born I S. 379.

3. Die Militärbeamten sind diejenigen, welche die Geschäfte der Militärverwaltung besorgen, unter militärischen Vorgesetzten stehen und Militärrang haben.¹ Letztere beiden Punkte unterscheiden sie von den Zivilbeamten der Militärverwaltung, während die Art der Gehorsamspflicht sie von den Personen des Soldatenstandes unterscheidet. Sie sind Beamte, aber nicht Zivilbeamte, sie gehören zu den Militärpersonen, aber nicht zum Soldatenstande. Es gilt für sie das Reichsbeamtengesetz, nicht das Militärstrafgesetzbuch. (Vgl. § 154 desselben.) Einige derselben stehen nicht nur unter den militärischen Vorgesetzten, sondern noch in einem besondern Unterordnungsverhältnis (z. B. Militärgeistliche, Auditeurs).²

IV. Die Pflichten im Dienste.³

Das militärische Dienstverhältnis begründet, ähnlich wie das Beamtenverhältnis, in erster Linie Pflichten. Die Notwendigkeit, daß militärischer Geist alle durchdringe, wie der Umstand, daß viele Leute geringerer Bildung im Heere dienen, macht eine einfache und buchstäbliche Formulierung einzelner Pflichten erforderlich. Wir finden daher im Militärrecht vielfach noch die Aufstellung von Normen.⁴ Die wichtigsten derselben sind niedergelegt in dem Moral- und Rechtskoder des deutschen Soldaten, den Kriegsartikeln vom 31. Oktober 1872, deren Art. 2 die wesentlichsten Pflichten aufzählt. Besonders potenziert ist beim Heere die Pflicht des Gehorsams (Subordination), die im allgemeinen eine unbedingte, unbeschränkte ist. Daher die strenge Bestrafung des Mißbrauchs der Gewalt des Vorgesetzten (Mil.Str.G.B. § 100—26). Nur zwei Ausnahmen gibt es von dieser Gehorsamspflicht: wenn die Ausführung eines Befehls, ein Ver-

¹ Nach dem dem M.Str.G.B. beigegebenen Verzeichnisse sind Militärbeamte die 1) im Heere oder in der Marine, 2) für das Bedürfnis dieser angestellten, 3) nicht zum Soldatenstande gehörenden, 4) unter d. Kriegsminister (Admiralität) als Verwaltungsgeschäftenden, 5) Militärangestellten, Beamten.

² S. d. e. r, Verhältnis d. Mil.Str.R.

und Begriff der Militärpersonen (1885).

³ Laband hat für die Pflichten im Dienste keinen besonderen Paragraphen. Seine Einteilung ist folgende: 1) Gehorsamspflicht, 2) Treupflicht, 3) die Gegenleistung des Staates, S. 171!!

⁴ Vgl. Binding, Normen (1872), I S. 66.

brechen oder Vergehen in sich schließt, und im Wachtdienst, in welchem nur dem Befehlshaber der Wache Folge zu leisten ist. Die Gehorsamspflicht findet ihren Ausdruck, militärisch gesprochen, ganz besonders in den „dienstlichen Formen“.¹

Die Pflicht der Treue „für König und Vaterland“ schließt die Pflicht in sich, überall das Wohl des Kaisers bzw. Landesherrn mit Aufopferung aller anderen Interessen wahrzunehmen, die Pflicht zur Erfüllung der Dienstobliegenheiten läßt die Entfernung ohne Urlaub unstatthaft, und wenn sie den Charakter der Fahnenflucht (Mil.Str. G.B. § 64) annimmt, strafbar erscheinen. Die erheblichste Pflicht aber ist die Tapferkeit, deren Verabsäumung schon im alten deutschen Rechte mit schimpflichem Tode bestraft wurde.²

In doppelter Weise sucht man die Erfüllung dieser Pflichten zu sichern. Einmal wird als Bestärkung auch bei uns der schon im Altertum bekannte Eid, das sacramentum, iuramentum fidelitatis, der Fahneneid verlangt.³ Sodann erhalten jene Normen der Kriegsartikel ihre Perfektion durch die am gleichen Tage erlassene Disziplinarstrafordnung.

Der Disziplinarbestrafung unterliegen alle Handlungen gegen die militärische Zucht und Ordnung und gegen die Dienstvorschriften, für welche die Militärgesetze keine Strafbestimmung enthalten, sowie die im § 3 des Einführungsgesetzes zum Militärstrafgesetzbuch an-

¹ Ueber diese Lehre von den dienstlichen Formen enthalten die militär. Hilfsbücher Ausführliches. Hervorhebenswerth die Regeln über die Bescherdenführung, enthalten in den Vorschriften über den Dienstweg 2c. v. 6. März 1873.

² Vgl. 3. B. const. Ticinense von 801 (Verh. Monumenta III S. 83); Maximilians Reuterbestallung Art. 61; Preuss. Kriegsartikel von 1713 R. 9, 19; tr.G.B. § 84/88; Kriegsartikel Art. 13.

³ Die Formel des Fahneneides (in Preußen) ist folgende: „Ich p. p. schwöre zu Gott dem Allwissenden und Allmächtigen einen leiblichen Eid,

daß ich Sr. M. dem König von Preußen Wilhelm I., meinem allernächsten Landesherrn, in allen und jeden Vorfällen, zu Lande und zu Wasser, in Kriegs- und Friedenszeiten, und an welchen Orten es immer sei, getreu und redlich dienen, Allerhöchstseiner Ruhen und Bestes befördern, Schaden und Nachteil aber abwenden, die mir vorgelesenen Kriegsartikel wie die mir erteilten Befehle und Vorschriften genau befolgen und mich so betragen will, wie es einem rechtschaffenen, unverzagten, pflicht- und ehrliebenden Soldaten eignet und gebührt. So wahr 2c. 2c. . .“

geführten leichteren Fälle. Unterworfen sind dieser Strafgewalt alle zum Heere gehörenden Militärpersonen, die Offiziere à la suite (im Dienste oder in Uniform), alle Personen, die sich im Kriege beim Heere aufhalten und die Kriegsgefangenen.

V. Sonderrechte der Militärpersonen.¹

Auf verschiedenen Rechtsgebieten treten uns Bevorzugungen oder Beschränkungen der Militärpersonen entgegen. Für die Beurlaubten gelten dieselben teils gar nicht, teils nur während der Zeit aktiven Dienstes.

1. Auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes sind den Personen des Soldatenstandes einzelne Rechte entzogen, so den zum aktiven Heere gehörigen das aktive Wahlrecht und die Teilnahme an politischen Vereinen und Versammlungen. Sie sind frei vom Schöffen- und Geschwornendienst und bedürfen zum Gewerbebetrieb wie zur Annahme von Kirchen- und Selbstverwaltungsämtern der Genehmigung des Vorgesetzten.

2. In finanzieller Hinsicht sind ihnen Porto- und Eisenbahnvergünstigungen (Soldatenbriefe, Militärbillets) zugebilligt. Im Kriege sind die niederen Chargen ganz steuerfrei. Nach Landesrecht sind sie von der Kommunalbesteuerung befreit.²

¹ Daube, Die bürgerl. Rechtsverhältnisse d. Militärpersonen (1880). Mandry, Zivilrechtlicher Inhalt der Reichsgesetze (2. Aufl.), S. 80, 584 (§ 7, 58). Laband III¹ S. 252 ff.

² R.G. v. 28. März 1886 (setzt die B. v. 22. Dez. 1868 außer Kraft); Preuß. G. v. 29. Juni 1886 (Anweisung des Finanzministers vom 1. Februar 1887). Durch dies Gesetz ist die Heranziehung der im Offiziersrange stehenden Militärpersonen zu direkten Gemeindeabgaben ermöglicht. Es scheidet danach das Diensteinkommen von der Gemeindesteuer aus. Das Privateinkommen zerfällt in das aus Grundbesitz und Gewerbe und in alles übrige. Ersteres wird nach den Regeln

über Gemeindebesteuerung besteuert, für letzteres greift die Einschätzung zur Staatseinkommensteuer Platz. Daß hierdurch die heikle Frage befriedigend gelöst sei, wird von keiner Seite angenommen. Das Bedenklichste ist, daß das Reich durch das Gesetz vom 28. März seine Zuständigkeit zu Gunsten des Landes-R. eingeschränkt hat, daß das Gesetz vom 29. Juni im Gegensatz zur Auffassung des R.G. steht und daß nunmehr die Möglichkeit vorliegt, daß Offiziere desselben Kontingents nach verschiedenen Grundsätzen besteuert werden. Vgl. über Geschichte und Bedeutung: Deutsche Gemeinde-Zeitung XXVI R. 1 u. 2. Baden, B. v. 10. März 1887 (G.Bl. 1887 S. 85).

3. Strafrechtlich haben sie einen besonderen Gerichtsstand vor den Militärgerichten, die sich als *iudicia parium* charakterisiren.¹

4. Auch auf dem Gebiete des gerichtlichen Verfahrens im allgemeinen, wie des Zivilprozesses finden sich Abweichungen vom gemeinen Rechte, insbesondere hinsichtlich der Beschlagnahmen, Zustellungen, Zwangsvollstreckungen.²

5. Auf dem Gebiete des Privatrechts ist die Sonderstellung eine erhebliche. Reichsgesetzliche Vorschriften finden sich besonders über die Eheschließung und deren Genehmigung, die Uebnahme von Vormundschaften, die Militärtestamente.³ Im übrigen ist das Landesrecht (z. B. A. L. R. I 11 § 678. I 21 § 378) in Geltung geblieben. Für die Beurteilung der Statusverhältnisse der Militärpersonen ist nicht das Recht des Garnisonsortes, sondern das der Heimat maßgebend.⁴

VI. Versorgungswesen.⁵

Dem früheren Rechte war eine Versorgung der Militärpersonen unbekannt. Der Heerdienst war Dienst des Fürsten; was dieser gewährte war Gnade. Fehlte dem Lanzknecht die Aussicht auf Versorgung, so tröstete ihn die Hoffnung auf Beute. Heute ist der Dienstuntaugliche nicht mehr von bloßer Gnade abhängig, und die Erfüllung des Soldatenberufes ist zugleich wirtschaftlicher Beruf und gibt ein Recht auf Versorgung.

Neben dem Gehaltsanspruch, der nach der geschichtlichen Entwicklung von dem der Beamten durch die Nichtflagbarkeit unter-

¹ Vgl. oben S. 357 R. 2. Heflendorff's Dienstvorschriften Bd. IV Abt. 4.

² Z. Pr. D. § 158, 184, 224, 673, 699, 749, 785; Str. Pr. D. 48, 50, 72, 98, 105. Was Militärbehörde im Sinne der Z. Pr. D. und Str. Pr. D. sei, sagt Armeeverordnungsbblatt 1890 S. 56. Ueber die Bestimmung des Wohnsitzes der Militärpersonen s. Z. Pr. D. 14, 15 (S. d. A. G. in Gruchot's Beiträgen XXVI S. 119).

³ M. G. § 44 ff. (vgl. Dig. XXIX

1); B. v. 4. Nov. 1875, 20. Jan. 1879.

⁴ Sten. Ber. d. R. L. (17. April 1874) II S. 877.

⁵ Gef. v. 27. Juni 1871, abgeändert durch Gef. v. 21. April 1886 (vgl. auch Gef., betr. Fürsorge für Personen des Soldatenstandes infolge von Betriebsunfällen vom 15. März 1886); Dienstinstruktion v. 8. April und 26. Juni 1877; Militär-Gesetze Abt. V S. 1–234 (insbes. S. 90 ff. S. 115 ff.).

schieden ist, ist insbesondere der Pensionsaufwand eigenartig gestaltet. Derselbe hat seinen Rechtsgrund in der Dienstzeit oder der Dienstbeschädigung. Die erstere kommt nur beim berufsmäßigen Dienst, die letztere sowohl beim freiwilligen wie gesetzmäßigen Dienst in Betracht.

Die Offiziere haben Anspruch auf Pension nach mindestens zehn Jahren Dienstzeit bei Nachweis der Dienstunfähigkeit, ohne diesen vom 60. Lebensjahre an, stets bei Dienstbeschädigung. Sie erhalten eine durch Charge und Dienstjahre bedingte Pension, bei Verstümmelung noch besondere Zulagen.

Die Versorgung der Unteroffiziere und niederen Militärbeamten erfolgt in fünffacher Weise: 1. durch Gewährung von Pension; 2. von Kriegs- und Verstümmelungszulage; 3. durch einmalige Beihilfe; 4. durch Aufnahme in eine Invalidenanstalt; 5. durch Gewährung des Zivilversorgungsscheins. Es werden Ganz- und Halb-invalide unterschieden (letzte nur felddienstunfähig). Erstere erhalten den Zivilversorgungsschein neben, letztere anstatt der Pension. Der Zivilversorgungsschein gibt das Anrecht auf Anstellung im Staats- und Kommunaldienst.¹

Die Hinterbliebenen (Witwen, Kinder bis zu 15- oder 17 Jahren, hilflose Eltern, Großeltern) von Personen des Soldatenstandes haben nach § 26 ff. des Militärpensionsgesetzes nur Anspruch auf Pensionen, wenn jene im Kriege geblieben oder infolge des Krieges, infolge von Schiffbruch oder klimatischer Einflüsse gestorben sind.

Die Entscheidung über die Gewährung von Pensionen steht den Militärverwaltungsbehörden zu, gegen deren Verfügungen der Rechtsweg möglich ist. Doch sind gewisse tatsächliche Feststellungen ersterer, z. B. ob Kriegs-, ob Friedensverhältnis vorlag, für das Gericht unbedingt maßgebend. (Pensionsgesetz § 113—116.)²

¹ Gute Erörterungen der rechtl. Natur des Zivilversorgungsscheins Militärgefehe V S. 180 ff.; Feststellung der Grundsätze durch den Bun-

desrat am 7. u. 21. März 1882; Begriff „Invalide“ Instruktion § 19.

² Kirchenheim, Verwaltungsrechtspraktikum (1883) R. 32.

§ 78.

Die Kriegsmarine.¹

I. Entwicklung.

Für jede Großmacht, die an der See liegt, ist neben dem Landheer die Kriegsmarine eine Notwendigkeit: ihre Aufgabe ist Verteidigung der Küsten, Schutz des Handels, Wahrung der Interessen des Staates und der Staatsangehörigen im Auslande, eintretendenfalls Geltendmachung politischen Einflusses.

Im Mittelalter erfüllte für das Reich diese Aufgaben allein die Hanse, welche zugleich eine Kriegsflotte hielt. Vor zwei Jahrhunderten begann dann der große Kurfürst — im Juli 1675, unmittelbar nach der Schlacht von Fehrbellin — den längst gehegten Plan einer Flottengründung zu verwirklichen und es gelang ihm bis 1684, die brandenburgische Kriegsmarine auf ca. 75 Fahrzeuge mit über 200 Geschützen zu bringen. Mit seinem Tode zerfiel das Werk teilweise, 1707 gänzlich.

Nach anderthalb Jahrhunderten trat das Streben nach einer deutschen Kriegsflotte wieder lebhaft hervor. 1848 bildete die Nationalversammlung einen Marineauschuß und bewilligte auch Geld zum Anlauf von Schiffen, aber trotz selbstlosen Strebens der Beteiligten, war es ohne Anlehnung an ein festes Staatswesen unmöglich, Ordentliches zu schaffen:² es fehlten die Mittel wie die Organisation. Mehrfache Mißerfolge, wie die Weigerung der meisten Seemächte, die schwarz-rot-goldene Flagge anzuerkennen bewirkten, daß 1852 die „deutsche Flotte“ unter den Hammer kam. Nur dem energischen Auftreten des damaligen Bundestagsgesandten, Bismarck, gelang es, den entlassenen Offizieren wenigstens eine wenn auch kärgliche Pension zu erwirken.

Die preussische Regierung sah jetzt ein, daß die Erfüllung

¹ Geschichte: Jordan, Geschichte d. brandenburg.-preuß. Kriegsmarine (1856); Werner, Buch von der deutschen Flotte (2. Aufl.) 1880. Organisation: Bülow: Die kaiserl. deutsche Marine (1883).

² Die Männer, welche sich am meisten bemühten, waren: Prinz Adalbert von Preußen, der Bremerseer Duxwig (Reichshandelsminister) und der frühere griechische Kapitän Brommy aus Leipzig.

der eingangs angedeuteten Aufgaben ihr allein zufallen würde und ließ sich eine umfangreiche Beschaffung von Fahrzeugen und eine Ausbildung der Organisation (Verordnung vom 4. April 1854, 1. April 1856, 14. März 1859, 16. Januar 1863) mit allen Kräften angelegen sein. Weitere Neuerungen in der Formation und Vergrößerungen des Fahrzeugbestandes vollzogen sich nach dem Kriege von 1864. Mit dem Jahre 1867 ging die preussische Marine auf den Norddeutschen Bund, 1871 auf das Deutsche Reich über.

II. Organisation.

Während beim Landheer die Einheitlichkeit auf Umwegen erreicht ist, ergab sie sich hier schon darum ganz von selber, weil nur ein Staat bei Gründung des Reiches eine Marine besaß und diese dem Reiche einbrachte (s. oben S. 344). Die Kriegsmarine ist eine einheitliche unter dem Oberbefehl des Kaisers (Reichsverfassung Art. 53). Geseßliche Bestimmungen fehlen fast gänzlich, auch findet das Militärgesetz auf die Angehörigen der Marine keine Anwendung. Der Kaiser bestimmt Organisation und Zusammensetzung, Bestand an Kriegsschiffen und Personal. Für ersteren ist der Flottengründungsplan von 1873, für die Organisation das mehrfach abgeänderte Reglement vom 19. Juni 1862 maßgebend.

An der Spitze der Marine steht die Kaiserliche Admiralität in Berlin,¹ welche sich dadurch wesentlich vom Kriegsministerium unterscheidet, daß sie nicht nur Verwaltungs-, sondern zugleich Kommandobehörde ist.

Unter dem Chef der Admiralität steht zur Beratung wichtiger technischer Fragen der Admiraltätsrat, ferner der Generalauditeur und der Generalarzt der Marine. Unmittelbar von der Admiralität ressortiert die Seewarte in Hamburg, welche die Kenntnis des Meeres und der Witterungserscheinungen fördern und zur Sicherung und Erleichterung der Schifffahrt verwerten soll.²

Als Kommandobehörden unterstehen der Admiralität die beiden Marinestationen der Ost- und Nordsee in Kiel bezw. Wilhelmshafen.

¹ Erlaß v. 16. April 1861, | ² Gesetz v. 9. Januar u. Ver-
15. Juni 1871, 1. Januar 1872. | ordnung v. 26. Dez. 1875.

haven (etwa einem Divisionskommando zu vergleichen). Die Stationskommandeure sind Befehlshaber aller zur Station gehöriger Personen, Fahrzeuge und Anstalten. Zu jeder Station gehören: eine Marineinspektion, eine Matrosendivision, eine Werftdivision, die Werften, eine Matrosenartillerieabteilung, ein Artilleriedepot, ein Minendepot, eine Hafenbaukommission, eine Fortifikation, eine Stationsintendantur.¹ Letztere ressortieren direkt von der Admiralität, sind zunächst wie die Korpsintendanturen Unterbehörden für Bekleidungs-, Garnisons- und Lazarettwesen, gleichzeitig aber Revisionsbehörden für Kosten- und Verpflegungsangelegenheiten.

Die Besatzung der Schiffe und Fahrzeuge² besteht aus dem Stab — Oberbefehlshaber der Kapitän — dem Unterstab und seemannischen Personal, dem Maschinen- und Handwerkerpersonal, und bei Schlachtschiffen den Seesoldatendetachements.

Das Seeoffizierkorps ergänzt sich der Regel nach aus Kadetten. Die zur Marine gehörenden Soldaten und Beamten haben Rechte und Pflichten der Militärpersonen (Beil. 3. Strafgesetzbuch, Pensionsgesetze). Auf die Marinebeamten findet teilweise das Reichsbeamtengesetz Anwendung.³

Die Kriegsmarine zerfällt in die Flotte und die Seewehr, jene entspricht dem aktiven Heere, diese der Landwehr. In Bezug auf Wehrpflicht und Ersatz gelten analoge Bestimmungen wie beim Landheer. Es besteht aktive Dienstpflicht in der Flotte (3 Jahre), Marine-reservepflicht (4 Jahre), Seewehrpflicht (5 Jahre). Der Aushebung für die Flotte ist die seemannische Bevölkerung unterworfen: zu ihr werden Seeleute von Beruf, d. h. solche, die mindestens ein Jahr

¹ Außerdem gehören zur Marinestation der Nordsee: die III. Matrosenartillerieabteilung, das Lootsenkommando an der Jade; zu der der Ostsee: das Seebataillon (für den Nacht- und Garnisondienst), die Schiffsjungenabteilung zu Friedrichsort, die Marineakademie u. Marine-schule zu Kiel, die Schiffsprüfungs-kommission ebenda, die Kommandanturen zu Kiel und Friedrichsort, ein Torpedodepot zu Friedrichsort.

² Die Fahrzeuge zerfallen (außer nach Rangklassen für die Größe) in Schulschiffe, Schiffe für den politischen Dienst (Kreuzer), Schlachtschiffe (Panzerschiffe) und Küstenverteidigungsboote.

³ Ueber die Beurkundung der Todesfälle auf Schiffen vgl. Gesetz v. 6. Februar 1875 § 61 ff., Verordn. v. 4. Nov. 1875, 20. Januar 1879.

auf deutschen Schiffen gefahren sind, Rüsten- und Hoff-Fischer, Schiffszimmerleute, Maschinisten zc. gerechnet. Außerdem gibt es auch hier Einjährig- und Vierjährig-Frei willige.¹

III. Die Kriegshäfen.

Die Kriegshäfen Kiel und Wilhelmshaven unterliegen ähnlichen Beschränkungen wie die Festungen (s. § 79 II). Die Rechtsverhältnisse derselben sind durch ein besonderes Gesetz vom 19. Juni 1883 geregelt. Der Stationschef kann Anordnungen über das Einlaufen der Fahrzeuge, über das Löschen, sowie seepolizeiliche Verordnungen jeder Art erlassen. Anlagen, welche die Versendung befördern, sind unzulässig. Streitigkeiten, welche hinsichtlich der Anlagen im oldenburgischen Gebiete zwischen dem oldenburgischen Ministerium und der Admiralität entstehen, entscheidet der Bundesrat.

§ 7

Die Militärlasten.²

I. Rechtliche Natur.

Außer den persönlichen Diensten bedarf das Heerwesen auch der sachlichen Leistungen: um seinen Aufgaben zu genügen, braucht das Heer Terrain zum Manövrieren, Quartier und Verpflegung, Transportmittel u. s. w. Der Staat kann die Bedürfnisse für die Heeresverwaltung teils durch privatrechtliche Verträge beschaffen (Armeelieferanten, vgl. Reichsstrafgesetzbuch §. 329). Wo dies nicht ausreicht, wird er einen gesetzlichen Zwang zu bestimmten Leistungen ausüben; auf einem solchen beruhen die sogen. Militärlasten, d. h. gesetzliche Verpflichtungen zu Vermögensleistungen für die bewaffnete Macht.

Die Militärlasten sind mit der Wehrpflicht vergleichbar, aber diese trifft die Person, jene treffen nur das Vermögen (also auch juristische Personen), diese trifft nur den Inländer, während zu jener

¹ Marineordnung (Merkh.-A. Ordre | v. 4. Dezember 1883).

² Laband III¹ S. 311 ff.

auch das Vermögen des Ausländers im Inlande herangezogen wird; überdies ist diese primär, während jene nur subsidiär sind.¹

Die Militärlasten sind Leistungen öffentlich-rechtlicher Natur und insofern den Steuern vergleichbar: aber es unterscheidet sie von diesen vor allem der Umstand, daß sie nicht gleichheitlich alle Staatsangehörigen treffen und daß sie nicht ein- für allemal normiert werden können.

Der Inhalt der Leistungen läßt dieselben teilweise unter einem privatrechtlichen Gesichtspunkte erscheinen, aber ihr Grund ist durchaus öffentlich-rechtlicher Natur: teils sind es eine Art öffentlich-rechtlicher Servituten (Mayonbeschränkungen), teils öffentliche Reallast (Quartierleistung), vielfach zeigen sie eine innere Verwandtschaft mit der Enteignung, ja stellen sich geradezu als eine solche dar (z. B. Pferbeaushebung), überall erfolgt hier, wie bei der Expropriation, ein Eingriff in Privatrechte im öffentlichen Interesse. Auch noch ein anderes Merkmal haben sie mit der Expropriation gemein, nämlich, daß nach neuerem Rechte eine Entschädigung erfolgt. Daß eine solche jedoch nicht im Wesen der Sache liegt, ergibt augenscheinlich die Erwägung, daß diese Forderungen weit geringer sind, als die der persönlichen Hingabe im Militärdienst.

Die Militärlasten tragen einen dreifach verschiedenen Charakter. Die einen stellen sich dar als Beschränkungen des Grundeigentums in der Umgebung von Festungen und dienen fortifikatorischen Interessen. Die übrigen Leistungen sind durchaus verschieden, je nachdem es sich um Friedens- oder Kriegszustand handelt: wie die Bedürfnisse der Militärverwaltung im letzteren Falle dringender und vielseitiger, so sind auch die Mittel, denselben zu genügen, die Verteilung der Militärlasten, selbst die Vergütungen anderer Art.

¹ Im 6. Jahrhundert kommen die sachlichen Militärlasten anstatt der Stellung von Mannschaft vor. Kirchen sind z. B. von letzterer befreit, müssen aber dafür *aribannum* (bares Geld),

carnaticum (Vieh) und *hostilitium* (Transportmittel) liefern. Vgl. Meynert I S. 14; Peucker I S. 316, (f. auch Perky, Mon. III S. 188).

II. Grundeigentumsbeschränkungen vor Festungen.¹

Außer in den römischrechtlichen Bestimmungen über Nachbarrecht und in den deutschrechtlichen über Regalien erscheinen im öffentlichen Rechte der Gegenwart Beschränkungen des Grundeigentums begründet. Die Benutzung desselben in der nächsten Umgebung von Befestigungen unterliegt nach § 1 des Reichsgesetzes vom 21. Dezember 1871 dauernden Beschränkungen. Dieselben sind durch die Eigentümlichkeiten des Festungskrieges und durch die Notwendigkeit, dem Angreifer eintretendenfalls jede Deckung zu entziehen, bedingt. Behufs ihrer Feststellung wird die nächste Umgebung von Festungen in drei Rayons geteilt, von denen der erste 600 m, der zweite 875 m, der dritte 1275 m ausgedehnt ist. Die ersten beiden Rayons, Zwischenrayons und Esplanaden (vgl. § 2 und 7 des Gesetzes) werden durch Rayonsteine bezeichnet. Auch soll ein Rayonplan und ein Rayonkataster, d. h. ein die Namen von den Besitzern der Grundstücke, die Beschreibung der letzteren, sowie Vermerke über Entschädigungsberechtigungen enthaltendes Verzeichnis, geführt werden.

Die Eigentumsbeschränkungen (*servitutes in non faciundo*) sind abgestuft nach der Entfernung und steigern sich mit der Annäherung an die Festung. Sie sind teils absolut, teils relativ, d. h. in das Ermessen der Militärbehörde (Kommandantur) gestellt. Während in sämtlichen Rayons dauernde Veränderungen der Terrainoberfläche und der Bewässerungs- und Wegeanlagen, sowie Anlegung größerer Parks und Waldungen, und Errichtung turmartiger Baulichkeiten ausgeschlossen sind, tritt für den zweiten Rayon das unbedingte Verbot aller Massivbauten u. s. w. und das bedingte Verbot der Errichtung von Grabhügeln, bestimmten Gebäuden, Dampfschornsteinen u. s. w. hinzu. Im ersten Rayon sind überdies Wohngebäude jeder Art und Baulichkeiten von größerer Höhe als 7 m ganz unzulässig, auch die Berechtigung der Kommandantur, ihre Genehmigung zu Anlagen zu versagen, eine sehr ausgedehnte (vgl. § 17 des Gesetzes).

¹ Vgl. außer R.G.W. 1871 S. 459 auch 1873 S. 39, 58; Annalen 1873 S. 342, 1874 S. 1066; R.Z. I S. 819.

Zu jeder Anlage, Veränderung und Benutzung, welche die militärbehördliche Genehmigung erfordert, muß diese in der im § 27 des Gesetzes näher bestimmten Art nachgesucht werden. Gegen alle Entscheidungen der Kommandantur ist binnen vierwöchentlicher Präklusivfrist Rekurs an die Reichsrayonkommission zulässig, eine vom Kaiser berufene, ständige Militärkommission, in welcher die Staaten, in deren Gebieten Festungen liegen, vertreten sind. Abgesehen von Strafen, welche die Befolgung sowohl der materiellen wie formellen Bestimmungen sichern sollen, kann selbstverständlich die Beseitigung unzulässiger Anlagen erfolgen.

Nach dem Reichsgesetz wird für Wertverminderungen eine mehreren fremden Rechten nicht bekannte und in Preußen früher bestrittene¹ Entschädigung gewährt (§ 34—38 des Gesetzes²). Ueber dieselbe entscheiden die Verwaltungsbehörden, jedoch vorbehaltlich des Rechtswegs (§ 39—42 des Gesetzes).

Im Falle der Armierung permanenter Befestigungen sind die Besitzer von Rayongrundstücken auf unveröffentlichte oder öffentliche Aufforderung verpflichtet, Bauanlagen und Pflanzungen zu beseitigen, Vorräte wegzuschaffen, den Gewerbebetrieb einzustellen. Entschädigung wird nur gewährt, insoweit nicht nach früherem Rechte Verpflichtung zu unentgeltlicher Beseitigung bestand und insoweit nicht bereits eine solche für die gesetzliche Beschränkung selbst gegeben ist. Die Zahlung erfolgt durch Anerkennnisse wie bei den Kriegseleistungen überhaupt (s. Nr. IV a. E.).

III. Friedensleistungen.³

1. Die Quartierleistung ist die wichtigste derselben. Für Unterbringung der Truppen in ihren Standorten (Garnisonen) hat das Reich zu sorgen. Die Regel bildet die Unterbringung in besonderen Gebäuden, Kasernen. Wo dies nicht möglich, sowie für den Fall vorübergehenden Aufenthalts tritt die Verpflichtung ein, Quartier für Mannschaften vom Feldwebel abwärts und Stallung

¹ Hue de Grais, Handbuch, Noten zu § 105.

² Hierfür bes. Regelsberger in Annalen 1880 S. 241.

³ Gesetz v. 25. Juni 1868 (vgl. Militärgesetze II 3. S. 69); Gesetz v. 13. Februar 1875; Kommentar v. Siegfried (1875).

für Dienstpferde zu stellen, im Falle vorübergehenden Aufenthaltes (Rantonnement) und auf Marschen auch für Offiziere. Die Verpflichtung sollte ursprünglich als eine Gemeindelaß aufgestellt werden, ist aber jetzt eine reine Reallaß.

„Das Reich ist berechtigt, alle benutzbaren Baulichkeiten in Anspruch zu nehmen,“ mit Ausnahme der in § 4 des Gesetzes aufgeführten. Zu diesen Ausnahmen gehören die für den Wirtschaftsbedarf und Gewerbebetrieb unentbehrlichen Räumlichkeiten, die im Besitze Regierender und standesherrlicher Familien befindlichen, sowie die zu Gesandtschaftswohnungen und zum öffentlichen Dienst, insbesondere für kirchliche, Unterrichts-, Armen-, Kranken- und Gefängniszwecke benutzten Gebäude. Was im einzelnen zu leisten ist, stellt das Regulativ fest.

Der Anspruch wird nun wie schon in früheren Zeiten¹ nicht unmittelbar gegen die Gebäudebesitzer, sondern durch Vermittlung der Gemeinde geltend gemacht. Es erfolgt somit zunächst stets nur die Verteilung auf die Gemeinden und selbständigen Gutsbezirke im ganzen: die Unterverteilung liegt den Vertretungsorganen der Gemeinden ob. In größeren Städten ist zu diesem Zwecke eine besondere Einquartierungs- (Servis-) Deputation gebildet. Die Grundsätze, welche für die Verteilung maßgebend sind und innerhalb der Normen des Reichsgesetzes sich halten müssen, werden durch Ortsstatut festgestellt, ein Verzeichnis aller leistungsfähigen Gebäude als Einquartierungskataster geführt.

Die Quartierleistung wird nur gegen Entschädigung, welche „Servis“ heißt, gefordert. Derselbe wird berechnet nach dem Range (Servisstufen) und den Wohnungspreisen (Servisklassen²) und wird an den Ortsvorstand gezahlt. Da der Anspruch ein öffentlich-rechtlicher, können landesrechtliche Grundsätze über Miete nicht Anwendung finden.³

¹ Eine Ordonnanz Friedrich August's v. Sachsen-Polen v. 7. Sept. 1714 enthielt z. B. im Art. IV folgende Bestimmung: „Die generalrepartition geschieht nach proportion der an jedem Orte befindlichen Feuerstätten durch das Geheime Kriegs-

ratskollegium, die subrepartition aber . . . wird von denen rätthen derer städte gefertigt.“

² Bgl. Tarif v. 3. Aug. 1878 (1881 u. 1886). Wird fünfjährlich revidiert.

³ Bgl. Zeitschr. f. Verwaltung in Heften III S. 167.

2. Die anderweiten Leistungen im Frieden lassen sich unter verschiedenen Gesichtspunkten betrachten. Sie sind teils unmittelbare, teils mittelbare; teils wird Entschädigung gewährt, teils nicht; teils werden Lieferungen verlangt, teils tritt eine bloße Benutzung ein.

Als Accessorium der Quartierleistung erscheint die Naturalverpflegung und Fouragelieferung. Kost und Rationen sind genau festgesetzt, die Vergütungssätze, berechnet nach Durchschnittspreisen der Hauptorte (Berlin, München, Königsberg, Mannheim), werden alljährlich bekannt gemacht. Gestenb gemacht wird dieser Anspruch, ebenso wie der auf Vorspann, gegen die Gemeinden. Letzteren zu gewähren verbunden sind alle Besitzer von Zugtieren und Wagen mit gewissen Ausnahmen (Gesandtschaften, Gestüte, Posthalter, Klerge etc.).

Die übrigen Transportleistungen sind die Stellung von Schiffsfahrzeugen für die Marine und die Leistungen der Eisenbahnen. Zur Stellung von Schiffsfahrzeugen wird die Vermittelung der Hafenpolizeibehörde in Anspruch genommen. Den Eisenbahndirektionen ist nur insofern eine Verpflichtung auferlegt, als sie Militär und Kriegsmaterial nach einseitig vom Bundesrat festgestellten ermäßigten Sätzen befördern müssen. (Militärbillets).

3. Außerdem bestehen eine Reihe Verpflichtungen für die Besitzer von Grundstücken (eine Art affirmativer Servituten). Exerzier- und Schießplätze, welche sich die Militärverwaltung durch Verträge beschafft, reichen nicht aus für die Ausbildung der Truppen. Es wird vielmehr größeres und wechselndes Terrain zum Manövrieren gebraucht. Die Besitzer der Grundstücke müssen die Benutzung von Brunnen, Tränken, Schmieden, sowie der Grundstücke zu Truppenübungen gestatten. Vergütet wird für die Benutzung nichts, jedoch wird jeder Schaden ersetzt. Die Ermittlung dieser „Flurschäden“ erfolgt durch eine Abschätzungskommission, der außer Zivil- und Militärkommissaren zwei von Selbstverwaltungskörpern gewählte Sachverständige angehören. Befreit von dieser Militärservitut sind Höfe, Güter, Weinberge, Schonungen u. dgl. Damit vorzugsweise zu schützende Ländereien bezeichnet werden können, hat vorherige Benachrichtigung der Zivilbehörde stattzufinden.

IV. Kriegseleistungen.

Die Kriegseleistungen unterliegen durchaus anderen Normen. Das dieselben regelnde Gesetz vom 13. Juni 1873¹ enthält Ausnahmebestimmungen für die Zeit gänzlicher oder teilweiser Mobilmachung. Sind auch äußerlich, ja selbst ihrer rechtlichen Natur nach wie durch ihre Subsidiarität einzelne Kriegs- und Friedensleistungen, z. B. die Quartierlast, sich ähnlich, so treten doch bedeutende Unterschiede sowohl hinsichtlich der verpflichteten Subjekte wie in Bezug auf die Art der Entschädigung hervor. Eine solche wird für bloße Belästigung (z. B. für das Hergeben von Quartier und Stallung beim Durchmarsche) überhaupt nicht gewährt. Wo sie im übrigen gewährt wird, geschieht dies in eigentümlicher Weise, nämlich nicht durch Barzahlung — die nur ganz ausnahmsweise aus den „bereitesten Mitteln“ zugelassen ist —, sondern durch Ausstellung eines Vergütungsanerkenntnisses. Diese Vergütungsanerkenntnisse sind Schulbetrunden auf die Reichshauptkasse, ausgestellt von Landesbehörden: obwohl auf den Namen lautend, sind sie ausdrücklich zu Inhaberpapieren erklärt worden. Der Termin der Zahlung wird bekannt gemacht.² Da die Kriegsläufe vielfach außergewöhnliche Belastungen einzelner Landesteile mit sich bringen, so ist deren Ausgleichung durch Sondergesetze vorgesehen (vgl. S. 434 N. 2).

¹ Ausf. Verordn. v. 1. April 1876.

² Die Vergütungsanerkenntnisse lauten:

Vergütungsanerkenntnis
für die Gemeinde N.

Auf Grund der von der . . . festgestellten Liquidation über gewährte . . . wird in Gemäßheit des § 20 des Ges. v. hierdurch anerkannt, daß die Gemeinde N . . . im . . .

- | | |
|---|-------------------------|
| 1. für Naturalverpflegung von . . Mann auf | |
| . . . Tage | . . M. . . Pf. |
| 2. für Lieferung von Marschjourage (einzeln | |
| aufgeführt) | . . M. . . Pf. |
| 3. v. | . . M. . . Pf. |
| | zusammen . . M. . . Pf. |

(buchstäblich) nebst 4 Prozent Zinsen von . . . ab aus der Reichshauptkasse zu fordern hat.

Vgl. die Verordnung v. 1. April 1876 nebst Anlagen (R.G.Bl. S. 137—60).

Wir scheiden die Kriegslasten nach dem Subjekte der Verpflichtung:

1. Unter den Einzelpersonen sind die Besitzer von Pferden und Fahrzeugen verpflichtet, dieselben zu Kriegszwecken herzugeben. Schiffsfahrzeuge müssen zu vorübergehender oder dauernder Benutzung zur Verfügung gestellt werden; Pferdebesitzer müssen ihre kriegstüchtigen Pferde gegen Ersatz des Wertes der Militärverwaltung überlassen. Die Befreiungen entsprechen im wesentlichen den Befreiungen vom Vorrath. Die Pferdeaushebung ist Enteignung, nicht Kauf, so daß die juristischen Folgen derselben (heimliche Mängel) nicht eintreten.¹ Ueber die Kriegseinstellungen bei Armierung von Festungen s. oben S. 375.

2. Die Gemeinden sind nach §. 3 des Kriegseinstellungsgesetzes dem Reiche gegenüber zu einer Reihe von Leistungen verpflichtet, und für vollständige und rechtzeitige Erfüllung — bei Vermeidung zwangsweiser Herbeiführung — verantwortlich. Behufs Erfüllung der Leistungen können die Gemeinden in ihren Bezirken liegende Grundstücke und alle bei ihnen Verweilenden heranziehen. Diese Leistungen sind Gewährung des Quartiers und der Naturalversorgung, Ueberlassung aller Transportmittel und Stellung von Mannschaften zu Wegweiser-, Boten-, fortifikatorischen und anderen Diensten, Ueberweisung der nötigen Grundstücke sowie des vorhandenen, zum Brückenbau u. erforderlichen Materials, Gewährung von Feuerungsmaterial und Lagerstroh zu Bivak, schließlich zur Leistung bezw. Lieferung aller sonstigen, durch die militärischen Interessen geforderten Dienste und Gegenstände (Bewaffnung, Ausrüstung, Arznei- und Verbandmittel), eine generalis clausula, die nur „ausnahmsweise“ in Anwendung kommen soll.²

3. Nach Analogie der Gemeindefürsorge sind die Landlieferungen zu behandeln. Dies sind für den Fall, daß der Unterhalt des Heeres nicht durch Rechtsgeschäfte sicherzustellen ist, durch Be-

¹ Vgl. Laband III¹ S. 369 u. über das Verfahren, welches er der Rekrutierung vergleicht S. 370 ff. (preuß. Pferdeaushebungsreglem. v. 12. Juni 1875).

² Eine vielfach nicht angeführte, weil nicht reichsgesetzliche Kriegs-

leistung bildet die auf Gemeinden oder Kreisen haftende Unterstützung der Familien eingezogener Reservisten, Landwehrmänner u. Ersatzreservisten. (Vgl. preuß. Ges. v. 27. Febr. 1850, R.G.B. 1867 S. 125, 1871 S. 399, 407).

schluß des Bundesrates angeordnete, die Füllung der Kriegsmagazine bezweckende Lieferungen von Proviant und Fourage (Vieh, Brotmaterial, Hafer, Heu, Stroh). Die Verpflichtung hierzu liegt größeren Bezirken, Lieferungsverbänden, ob, welche von den Bundesstaaten in Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit festgestellt sind.¹ Die Verbände können sich der Vermittelung der Gemeinden bedienen. Die Vergütung erfolgt in derselben Weise wie gegenüber den letzteren.

4. Am ausgedehntesten sind die Verpflichtungen der Eisenbahnverwaltungen. Die Eisenbahnen sind für die moderne Kriegsführung die gewaltigsten Mittel: es ist daher erklärlich, daß sie ganz und gar den militärischen Zwecken dienstbar werden müssen. Man kann fast sagen, daß sie mit dem Momente der Mobilmachung rechtlos werden. Sie treten unter militärische Befehlshaber und ein Unterschied wird nur insofern gemacht, als für okkupierte Bahnen sowie für die Bahnen auf dem Kriegsschauplatz (in dem von dem Kaiser bestimmten sogen. „Kriegstrayon“) die Militärverwaltung allmächtig ist, während für die übrigen Bahnen dieselbe nur die obere Leitung hat.

Im einzelnen sind die Verpflichtungen der Eisenbahnen dreierlei Art. Sie haben schon im Frieden das für die Beförderung von Mannschaften und Pferden nötige Material vorrätig zu halten. Was nötig sei, wird vom Bundesratsausschuß für Landheer und Festungen im Verein mit dem für Eisenbahnwesen festgestellt, diese Feststellung den einzelnen Verwaltungen vom Reichseisenbahnamt mitgeteilt und ihre Ausführung von letzterem überwacht. Die Eisenbahnen haben sodann die Beförderung der bewaffneten Macht und der Kriegsbedürfnisse — eventuell also Einstellung alles Privatverkehrs — zu bewirken. Schließlich haben sie ihr Personal und ihr zur Herstellung und zum Betrieb von Eisenbahnen dienliches Material herzugeben. Für die letzterwähnten, sowie für die Transportleistungen, wird Entschädigung gewährt, nicht aber für die Bereithaltung des Materials. Ueber die Art, wie diese Vergütungen geleistet werden, vgl. § 29 und 30 des Gesetzes.²

¹ Es sind im allgemeinen die Kreise oder gleichartige Verbände (§ 17 des Ges.). Verzeichnis N. G. Bl.

1876 S. 154.

² Auf Grund dieser Paragraphen ist am 26. Januar 1887 eine kaiser-

Drittes Kapitel.

Das Finanzwesen.

§ 80.

Einleitung.

I. Allgemeine Gesichtspunkte.¹

Zur Erfüllung seiner Aufgaben bedarf der Staat materieller Mittel, sowohl persönlicher Leistungen wie sachlicher Güter; nur was durch diese, nur was, kurz gesagt, durch Geld möglich ist, ist im allgemeinen im heutigen Staatsleben überhaupt möglich. Es bestimmen sich daher die sachlichen Leistungen durch die staatlichen Zwecke, die Staatsausgaben durch die Staatsaufgaben: wie diese wachsen, so müssen auch jene zunehmen, und unser Zeitalter ist beherrscht von dem Gedanken, ja dem Gesetze der sich ausdehnenden Staatsthätigkeiten. Dies zu entwickeln, zu zeigen, wie diesen Bedürfnissen genügt, wie der Staatshaushalt geführt wird und darzulegen, welche Zweckmäßigkeitsgrundsätze zu befolgen sind, ist die Aufgabe der Finanzwissenschaft (Staatswirtschaftslehre). Die Thätigkeit, welche auf die Beschaffung und Verwendung von Sachgütern für staatliche Zwecke gerichtet ist, ist die Finanzverwaltung: das Staatsrecht hat die für diese geltenden Rechtsgrundsätze aufzustellen, d. h. dieselben nicht bloß aufzuzählen, sondern sie in ihrer geschichtlichen Entwicklung und ihrem dogmatischen Zusammenhang darzulegen, aber es hat der vorher genannten Wissenschaft, welche in

liche Verordnung betr. die „Kriegstransportordnung“ ergangen, welcher diese („R. Tr. O.“) in 53 Paragraphen beilag; dazu Bef. d. B. A. v. 28. Jan. 1887 (Militärtarif). Letzterer kommt v. 1. Okt. 1887 ab, für den Mobilmachungsfall sofort in Anwendung und zwar auch für die Heere verbündeter Staaten und das Heergefolge (R. G. Bl. 1887 S. 9—108)

¹ Von finanzwissenschaft-

lichen Werken sind die hauptsächlichsten: A. Wagner, 3. Aufl. 1883 ff.; L. v. Stein, Lehrbuch, 5. Aufl. (1885); Schönberrg, Handb. d. polit. Oekonomie, 2. Aufl. Bd. III (enthalten alle rechtliche Erörterungen). Die beste rein finanzrechtliche Darstellung gibt G. Meyer, Lehrbuch des Verwaltungsrechts II (1885) S. 166—377.

neuester Zeit zugleich „sozialpolitisch“ zu werden unternimmt, die Erörterung der Zweckmäßigkeitsfragen zu überlassen.

Die Finanzverwaltung umfaßt die Organisation der Finanzbehörden, die Verwaltung des Vermögens, der Ausgaben, der Einnahmen, der Staatsschulden, sowie das Etats-, Kassen- und Rechnungswesen. Die Thätigkeiten des Staates gegenüber den Unterthanen auf diesem Gebiete scheiden sich nach ihrer rechtlichen Natur in zwei Gruppen: die einen bewegen sich in den regelmäßigen Formen vermögensrechtlichen Verkehrs und stehen zumeist unter den Regeln des Privatrechts; die anderen Thätigkeiten bestehen in der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse und sind rein staatsrechtlicher Natur. Aber auch in Bezug auf diese letzteren ist die Umbildung zum modernen Verfassungsstaate bemerkbar, insofern jeder staatliche Eingriff wie jede bürgerliche Pflicht durch Gesetz begrenzt ist.

Noch in einer anderen Richtung hat die Umgestaltung der Staatsverwaltung Einfluß geübt: ein Teil der staatlichen Aufgaben ist auf die Selbstverwaltungskörper übertragen. Da nun andererseits auch eine Reihe von Aufgaben vom Reiche übernommen sind, so haben wir die Finanzverwaltung der Einzelstaaten, des Deutschen Reiches und der Kommunalverbände, eine Gruppierung, die schon dem gemeinen Manne durch die Dreifältigkeit der Steuern bekannt ist.

II. Geschichtliche Entwicklung.¹

Die Geschichte der Finanzverwaltung läßt sich in ihren Wurzeln bis in die Zeiten der fränkischen Könige zurückverfolgen.² Dort, wie überall im Mittelalter, wird ein Unterschied zwischen staatlichen und privaten Einnahmen und Ausgaben nicht gemacht. Einkünfte aus den Landgütern des Königs, Bußen für Friedensbruch, Tribut besiegter Völkerschaften wie die aus der Römerzeit beibehaltenen Grund- und Kopfsteuern — alles floß in den Schatz des Königs, der von diesem frei ohne Zustimmung von Reichsständen verwaltet wurde. Für die Kriegsausrüstung mußte jeder selber sorgen und

¹ Hüllmann, Finanzgeschichte des Mittelalters I, II (1805); N i e d e l, Brandenburg.-preuß. Staatshaushalt (1866).

² Sohm, Fränk. Reichsverfassung S. 27 ff.

bezahlt machte er sich durch die Beute: außerordentliche Anlagen mußten die Unterthanen auf ihre Kosten herstellen. Erst mit dem häufigen Wechsel der späteren Dynastien schied sich Familiengut und Reichseigentum. Nachdem in den folgenden Jahrhunderten zahlreiche nutzbare Rechte auf die Territorien übergegangen waren, sah sich das Reich, insbesondere seit den Hussiten- und Türkenkriegen, zur Einführung der bis zum 14. Jahrhundert unbekannten Reichssteuern, der direkten Steuer, des gemeinen Pfennigs und der Matrikularbeiträge (Römermonate) genötigt (vgl. oben S. 34). An der Mangelhaftigkeit dieser Finanzquellen und an dem unbeschränkten Bewilligungsrechte des Reichstages (I.P.O. VIII § 2) ist das alte Deutsche Reich zu Grunde gegangen.

In den Territorialstaaten ist die Entwicklung des Finanzrechts von jenem Dualismus zwischen landesherrlichen und landschaftlichen Vermögen und Einkünften beherrscht, welcher oben (S. 202) geschildert wurde. Hier ist auf jene Darstellung zu verweisen und zu betonen, daß die Steuern ursprünglich als freiwillige Beiträge (Veden) erschienen, deren Bewilligung von den Landständen abhing. Dies Steuerbewilligungsrecht erfuhr zunächst eine Einschränkung dadurch, daß die Landesherren die Befugnis erhielten, ihre Unterthanen ohne weiteres zu den Kreis- und Reichssteuern heranzuziehen. Sodann aber versuchten die Landesherren selbst sich Einnahmequellen, die unabhängig von landständischer Bewilligung, zu sichern: hierzu drängten sie die Verwüstungen des Dreißigjährigen Krieges und die höheren Anforderungen des sich entwickelnden modernen Staates. Nicht nur die Regalien wurden ausgedehnt, auch durch Schaffung neuer Steuern, so insbesondere der Kontribution und Accise¹ gelang es, die Befugnisse der Stände völlig zu beseitigen. Den immer sich vermehrenden Ansprüchen des 18. Jahrhunderts ward die aufstrebende Wissenschaft gerecht und ersann bald neue Steuern, welche man unter dem Einfluß der Untersuchungen von Adam Smith zu einem einheitlichen und gerechten Steuersystem zusammenzufassen suchte. Mit den direkten Steuern traten dann seit Anfang des Jahrhunderts die indirekten, die Zölle in Verbindung (hierzu vgl. oben S. 71 ff.).

¹ In Preußen 1684 eingeführt, seit 1766 als Regie bestehend, 1787 aufgehoben (Vornhak, Gesch. d. pr. Verw.M. I 409 ff.; II 349 ff.).

Staatsrechtlich bedeutsam wurde dann besonders, nachdem in Preußen der Dualismus der Land- und Kammerklassen bereits im vorigen Jahrhundert beseitigt war, der Einfluß der konstitutionellen Theorien. Die letzten Menschenalter zeigen im Gebiete des Finanzrechts das Streben nach Beseitigung alter Begünstigungen und nach einem gerechten Steuersysteme, die feste Begrenzung der einzelnen Leistungspflichten (s. Nr. I), die gesetzliche Feststellung des Begriffes Kammergut (s. oben S. 204) und die Ersetzung des früheren Steuerbewilligungsrechtes der Landstände durch das verfassungsmäßig geregelte, das ganze Staatsleben betreffende Budgetrecht der Volksvertretung (s. § 82).

III. Das Vermögen des Staates.

Das Vermögen des Staates, ein Begriff, der also (vgl. S. 204) jetzt an Stelle von Kammergut und anderer Begriffe getreten, pflegt volkswirtschaftlich in Verwaltungs- (Gebrauchs-) Vermögen und werbendes oder Finanzvermögen unterschieden zu werden. Verwaltungsvermögen ist der Inbegriff derjenigen Güter, welche dem Staate keine Einnahmen gewähren, sondern entweder der Staatsverwaltung direkt oder doch öffentlichen Zwecken dienen (z. B. Staatsgebäude, Wege, Bibliotheken)¹. Diese Gegenstände gehören zum Inventar der einzelnen Verwaltungszweige und stehen unter dem betreffenden Fachminister.

Die zweite Gruppe umfaßt die dem Staate unmittelbar als Einnahmequelle dienenden Staatsgüter: hierher gehören der Staats-schatz, die fruchttragenden Grundstücke (Domänen, Forsten), Bergwerke, Eisenbahnen, gewerbliche Anlagen; während jenes Vermögen zum Betriebe der Staatsanstalten gehört, dient dieses wirtschaftliche Vermögen dem Staatszweck nicht unmittelbar. Besondere Bestimmungen bestehen hinsichtlich der Verwaltung der Domänen, welche meistens vom Finanzministerium ressortieren. Um die Erhaltung des Staatsgutes zu sichern, ist die Veräußerung desselben Beschränkungen unterworfen. Die materiellen Beschränkungen haben keine Bedeutung

¹ A.L.N. II, 14 § 11 u. 21 scheidet „gemeines Gut“ und „besonderes Staatseigentum“.

mehr: um so wichtiger ist die formelle, wonach zu jeder Veräußerung von Staatsgut die Uebereinstimmung der gesetzgebenden Faktoren notwendig ist. Dieses formelle Erfordernis kann sich aber naturgemäß nur auf das Finanzvermögen beziehen.¹

IV. Begriff des Fiskus.²

Die Erscheinung des Staates in wirtschaftlicher Hinsicht, die Persönlichkeit des Staates als Träger von Vermögensrechten bezeichnen wir als Fiskus.³ Aus dieser Begriffsbestimmung ergibt sich, daß jeder Staat nur ein Fiskus ist. Trotzdem sprechen wir z. B. von Militärfiskus, Domänenfiskus u. c. Damit wollen wir nicht sagen, daß es mehrere vermögensrechtliche Persönlichkeiten des Staates gibt: vielmehr wollen wir damit bemerkbar machen, daß es verschiedene Behörden sind, welche die eine Persönlichkeit vertreten.⁴ Diese verschiedenen stationes fisci haben also keine besondere Persönlichkeit: daß gegen die Forderungen einer dieser fiskalischen Stationen nicht mit Ansprüchen an eine andere kompensiert werden kann, ist

¹ Uebereinstimmend die herrschende Ansicht, welche dem eigentlichen von Verwaltungs- und Finanzvermögen gerade für diesen Punkt allein staatsrechtliche Bedeutung zumißt. A. M. Laband (Annalen 1873 S. 412 ff. § 25). Seine Behauptung, Veräußerungen seien Verwaltungsakte, rechtfertigt nicht den Schluß, daß sie ohne Zustimmung der Volksvertretung erfolgen können und ist sehr bedenklich. Praktische Streitfragen über den Verkauf von Eisenbahnen s. bei Rönne IV S. 763 Nr. 8.

² Die gebräuchlichen Lehrbücher des Staatsrechts enthalten über diese Lehre wenig. Das Beste geben: Klüber, Dessenf. Recht d. Deutschen Bundes 2c. § 473 ff.; Kl. St. W. B. I S. 628; Hue de Grais, Handbuch, § 316; Vetter, System des Pandektenrechts (1886) I § 66,

S. 239 ff. u. S. 148. Vgl. auch drei Artikel im N. L. I S. 840–42.

³ Das Wort „Fiskus“ (Geldkorb) bedeutet ursprünglich die einzelne kaiserliche Zentralkasse bei jedem Departement. Vgl. Rommensen, Röm. St. R. II S. 934 N. 1. Das Wort wird jetzt in verschiedenem Sinne gebraucht, meistens wie oben. A. L. N. II T. 14. § 1 bezeichnet Fiskus als „Gesamtheit der Staatseinkünfte“. Dieser Begriff ist nicht erschöpfend, vielmehr ist Fiskus im objektiven Sinne Inbegriff der Staatsvermögensrechte, im subjektiven Sinne der Staat als vermögensrechtliche Person.

⁴ Plen.-Beschl. d. preuß. Ob.-Trib. v. 20. Okt. 1850 (Entscheidungen XX S. 19). Ebenso schon c. 1 Cod. IV, 31. (Vgl. übrigens Vetter, a. a. D. S. 148 u. Erl. d. R. Ver. II S. 392.)

ein Satz des gemeinen Rechtes, welcher sich aus praktischen Rücksichten rechtfertigt und welcher die soeben ausgesprochene unbestrittene Auffassung nicht verbunkeln darf. Wer im einzelnen den Fiskus vertreten kann, ist eine nach den besonderen Verwaltungsvorschriften zu beantwortende Frage¹: nach dem Sitze der ihn vertretenden Behörde bestimmt sich der Gerichtsstand des Fiskus (3. Pr.D. 20).

Früher standen dem Fiskus eine große Reihe von Privilegien zu, von denen die meisten privatrechtlichen beseitigt und nur die zivilprozeßrechtlichen teilweise aufrechterhalten sind. Zum Teil unterliegen fiskalische Sachen keiner oder einer längeren Verjährung (A.L.R. I 9. § 629 ff.). Forderungen des Fiskus wegen öffentlicher Abgaben haben ein Konkursprivileg (R.D. § 54,2).

Daß der Fiskus Steuer-, Stempel- und Gerichtskostenfreiheit (R.G. v. 18. Juni 1878 § 98) genießt, ist kein Vorrecht, sondern erklärt sich einfach aus dem Zusammenfallen von Berechtigtem und Verpflichteten in einer Person.

Bereinzelt haben sich noch einige Rechte des Fiskus erhalten, die als Ansprüche auf zufällige, von den Steuern, Gebühren und privatwirtschaftlichen Einnahmen unterschiedene Einkünfte bezeichnet werden können und die sich allein aus der geschichtlichen Entwicklung verstehen lassen.² Die zahlreichen Privilegien, welche der römische Absolutismus aufgestellt hatte, wurden im mittelalterlichen Feudalstaat nicht nur rezipiert, sondern erheblich vermehrt. Zu dem Anspruch auf eingezogene (konfiszirte) Vermögensobjekte und zu dem durch die *lex Julia* geschaffenen Vorrecht auf *bona vacantia* gesellte sich jene Menge sog. niederer Regalien, welche die mittelalterliche Jurisprudenz aus einem staatlichen Obereigentum rechtfertigte. Uebrig geblieben hievon ist das Recht auf Geldstrafen und auf Einziehung bestimmter Vermögensobjekte, welche durch das Reichsstrafgesetzbuch, die Strafprozeßordnung, und insbesondere durch Zollgesetze näher geregelt ist, der Anspruch auf erblose Güter (die *bona*

¹ Für die Vertretung des Fiskus in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten der Justizverwaltung in Preußen vgl. Gef. v. 14. März 1885 u. Justiz-Min. Bl. 1885 S. 119, 1886 S. 340.

² Ueber das röm. Recht vgl. ausführlich M. St.B.B. I S. 629 (Dig. 49, 14, Cod. VII. 37, VII. 73, X. 1, Cod. Theodos. X. 1) u. die Citate bei Bekker a. a. D.

vacantia) und herrenlose Sachen (adespota) sowie der Anspruch auf verbotswidrig gegebene Geschenke, z. B. Bestechungsgelder.¹

IV. Die Organisation der Finanzverwaltung:

An der Spitze der Finanzverwaltung der Einzelstaaten steht in den größeren Staaten ein besonderes Finanzministerium. Unter demselben werden die Thätigkeiten der Finanzverwaltung teils von den allgemeinen, teils von besonderen Behörden ausgeübt. In Baden z. B. ist von den obersten Behörden bis hinab zu den örtlichen Vollzugsorganen die Finanzverwaltung vollständig von der inneren Verwaltung getrennt. Hier bestehen zur unmittelbaren Leitung der einzelnen Zweige besondere dem Finanzministerium unmittelbar unterstellte Zentralmittelbehörden (Domänendirektion, Steuerdirektion u. s. w.) und ihnen entsprechend besondere Finanzbezirksbehörden. In Preußen ist das Verhältnis sehr viel verwickelter. In der oberen Instanz verwaltet das Finanzministerium das Etats-, Kassen- und Rechnungswesen und die Steuern, dagegen das landwirtschaftliche Ministerium die Domänen und Forsten. In der mittleren und unteren Instanz werden die letzteren zusammen mit den direkten Steuern von den Behörden der inneren Verwaltung (den Abteilungen der Regierungen) verwaltet, während die Verwaltung der indirekten Steuern besonderen Behörden (Provinzialsteuerektionen) übertragen ist. Der Verwaltung der letztgenannten indirekten Steuern in Preußen haben sich die Fürstentümer Lippe und Waldeck und einige oldenburgische und hanseatische Gebietsteile angeschlossen.²

Außer diesen Behörden bestehen auch die in den gesamten staatlichen Verwaltungsorganismus hineinverzweigten Einrichtungen für das Kassen- und Rechnungswesen. Die Formen, in denen sich die moderne Finanzwirtschaft bewegt, umfassen wesentlich drei Stufen: die Feststellung des Etats (vgl. hierüber § 82), die Ausführung desselben, und die Rechnungslegung sowie die Prüfung dieser und der Ausführung. Den letzteren beiden Richtungen dienen insbesondere das Kassen- und Rechnungswesen.³

¹ Ueber die Rückforderung von eichstagsobdiäten vgl. oben S. 309.

² R.G.Bl. 1879 S. 567 (vgl.

auch R.G.Bl. 1867 S. 81).

³ Quellen über Kassen- u. Rechnungswesen für Preußen bei Rönne

Das Kassenwesen umfaßt die unmittelbare Vereinnahmung, Verwahrung und Verausgabung aller Staatsgelder. Es ist streng zentralisiert: in der Haupt- oder Generalstaatskasse fließen alle Einnahmen zusammen; unter ihr stehen in Preußen die Regierungshauptkassen als allgemeine Kassen und die Kassen für einzelne Einnahmezweige, darunter dann wieder die Kreiskassen. Für die einzelnen Kassen werden Sonderetats aufgestellt, welche die Grundlage für deren Geschäftstätigkeit (Gebahrung) bilden. Jede Kasse hat ihre besonderen Beamten (Kassanten u. s. w.) und hat ihre Abschlüsse, die zum Nachweis des Standes der Kassen dienen, in bestimmten Fristen an die Zentralbehörde zu übersenden. Das Verfahren in Kassensachen ist durch zahlreiche Reglements geregelt. Zur Kontrolle finden ordentliche und außerordentliche Revisionen statt.

Nach dem Abschluß hat jede Kasse ihre Rechnung aufzustellen, welche in den einzelnen Ansätzen das Ergebnis der Kassenbücher wiederzugeben, gegenüber dem Voranschlag das Mehr oder Minder klarzulegen, dem „Soll“ das „Ist“ gegenüberzustellen hat. (Einnahme- oder Ausgabe-Neste.) Die Rechnungen sind nach erfolgter Vorprüfung (Abnahme) durch die Verwaltungsbehörden nebst den Belegen der obersten Rechnungsbehörde einzureichen. Aus den einzelnen Rechnungen wird die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt zusammengestellt (vgl. § 82. IV).

An der Spitze des gesamten Rechnungswesens steht für Preußen — und nunmehr auch für das Reich (vgl. § 69 III¹ und § 83) — die 1723 begründete Oberrechnungskammer zu Potsdam, eine selbständige, unmittelbar dem König untergeordnete, mit der Unabhängigkeit eines Gerichtes ausgestattete Behörde, welcher nicht nur die rechnerische Prüfung der Rechnungen zusteht, sondern welche auch zu prüfen hat, ob die Finanzverwaltung nach den bestehenden Gesetzen geführt ist und welche der verfassungsmäßigen Kontrolle durch den Landtag vorarbeitet.¹

In Baden besteht die mit den gleichen Befugnissen ausgestattete

IV S. 873 ff.; Literatur im R. 2.
III S. 751. G. Herrfurth, Staats-
Kassen- u. Rechnungswesen. 2. Aufl.
(1887).

¹ Hertel, Die preuß. Ober-
rechnungskammer, ihre Geschäfte,
Einrichtung u. Befugnisse (1882).

Oberrechnungskammer, deren Organisation auf dem Gesetz vom 25. August 1876 beruht.

§ 81.

Staatsausgaben, Staatseinnahmen, Staatsschulden.**I. Die Staatsausgaben.**

Die Staatsausgaben sind der in Geld ausgedrückte Bedarf des Staates für die Zwecke der Gesamtheit, und sind daher durch die letzteren bestimmt. Unbedeutend in den staatlichen Anfängen unterliegen sie jetzt dem Gesetze der sich ausdehnenden Staatsthätigkeiten (S. 381); früher vielfach in Naturalleistungen bestehend, stellen sie sich heute durchweg als Geldverwendungen dar, und auch wo der moderne Staat Naturalien gewährt, müssen solche Verwendungen im Etat in Geld ausgedrückt werden.

Seitdem der absolute Staat, der zuerst nur reichlich bemessene Ausgaben für Hof und Heer kennt, immer weitere Gesamtzwecke in sein Reich zog, gelangte man — insbesondere nach dem Vorbilde Neders¹ — zu einer Systematisierung der Ausgaben nach Verwaltungszweigen. Aus diesem Grunde erklärt sich auch, daß die Lehre von den Ausgaben eine abgeforderte Behandlung meistens nicht findet, da sie im engsten Zusammenhang mit den einzelnen Verwaltungszweigen steht.

Vom juristischen Standpunkte aus sind alle Ausgaben Zahlungen, welche der Staat leistet, und zwar auf Grund eines privatrechtlichen Vertrages, einer völkerrechtlichen Verpflichtung oder einer staatsrechtlichen Vorschrift.² Eine große Reihe von Ausgaben beruhen auf gesetzlichen Bestimmungen und können daher der richtigen Ansicht nach von der Volksvertretung nicht beliebig verweigert werden (vgl. hierüber unten S. 402). Zu diesen gesetzlich festgestellten Ausgaben gehören die Dotationen, welche besonders dem preussischen Rechte bekannt sind. Es sind feste Beträge, hinsichtlich welcher die Zustimmung des Landtags bedeutungslos ist. Durch Fortbil-

¹ Vgl. bes. Neders's Comptendu au roi (1787).

² „Gesetzliche Vorschrift“, wie G. Meyer, Verw.-R. II. 258, sagt, ist nicht der ganz richtige

Gegensatz. Auch völkerrechtliche Verpflichtungen können gesetzliche sein; so ist z. B. bei der Uebnahme der Garantie für eine auswärtige Anleihe ein Gesetz nötig.

bung des Begriffes der Dotation könnte einem Teil des Budgets die Stabilität und dem deutschen Finanzrecht eine geblühliche Entwicklung gesichert werden.¹

Nach dem Bedürfnis, welches sie decken; unterscheiden wir zunächst die ordentlichen („dauernden“) Ausgaben, d. h. diejenigen, welche jährlich oder periodisch wiederkehren und einem dauernden Staatsbedürfnisse dienen. Ihnen gegenüber erscheinen als außerordentliche („einmalige“) die durch das Verhältnis in einem bestimmten Zeitpunkte herbeigeführten Ausgaben.

Ein weiterer Unterschied wird wohl gemacht, insofern den eigentlichen Staatsverwaltungsausgaben die Betriebs-, Erhebungs- und Verwaltungskosten gegenüber gestellt werden. Dies sind im Grunde nur Verminderungen der Einnahmen, sie werden aber unter besonderem Titel gebucht. Die dauernden Ausgaben zerfallen demnach in folgende Abteilungen: 1. Betriebs-, Erhebungs- und Verwaltungskosten und Lasten der einzelnen Einnahmeweige. 2. Staatsverwaltungsausgaben, die regelmäßig im einzelnen in die persönlichen und sächlichen geschieden werden. 3. Zinsen und Amortisationen der Staatsschuld. Dazu treten 4. die Beiträge, welche die Einzelstaaten an das Reich zahlen (vgl. unten § 83 V), die also bei jenen als Ausgabe erscheinen.

II. Die privatwirtschaftlichen Einnahmen und Gebühren.

Auch die Staatseinnahmen werden in ordentliche und außerordentliche eingeteilt. Zu den letzteren gehören die Einnahmen aus der Veräußerung des Staatskredits (vgl. Nr. V) und diejenigen aus Veräußerungen von Staatsgut.

Wichtiger ist eine andere Einteilung, die der ordentlichen Einnahmen selbst. Dieselben sind entweder privatwirtschaftliche, welche der Staat aus allgemeinen Unternehmungen zieht, oder staatsrechtliche, welche ihm kraft seiner Herrschaftsbefugnisse zustehen (Steuern).

¹ Es würde auf diese Weise der englische Gedanke zum Durchbruch kommen, daß die dauernde gesetzliche Ordnung des Staates über der jährlich wechselnden Ordnung des Haushaltes steht. Vgl. Gneist, Gesetz

u. Budget, S. 7 ff., R.L. I S. 429. Ueber die Dotationen des geltenden Rechts an die Krone vgl. oben S. 204, an die Kirche S. 176, an die Provinzen zc. Pbbbl. II S. 145.

Einen Mittelbegriff bilden die Gebühren, d. h. Beträge, welche der Einzelne an den Staat als Entgelt für bestimmte Leistungen des letzteren zahlt. Als eine offenbar ganz eigenartige Gruppe treten diejenigen Einnahmen hinzu, welche aus Strafgebern, Konfiskationen, sowie den oben (S. 387) erwähnten Ansprüchen des Fiskus sich ergeben.¹

Die privatwirtschaftlichen Einnahmen sind, wie die Geschichte uns lehrt (S. 332), überall die ältesten Einnahmen der Staaten. Den Hauptstock derselben bilden die Einnahmen aus den Domänen und Forsten²: erstere werden meist durch Verpachtung nutzbar gemacht, letztere, auch aus volkswirtschaftlichen Gründen, unmittelbar verwaltet. Beide stehen unter besonderen Verwaltungsbehörden. In neuester Zeit aber erscheint der Staat nicht nur als Grundbesitzer, sondern auch als Gewerbetreibender. Zu den oben erwähnten Einnahmen treten die aus den Berg- und Hüttenwerken, jetzt ganz besonders die aus dem Betriebe der Eisenbahnen,³ ferner Einnahmen aus Staatsfabriken und staatlichen Handelsgeschäften (preussische Seehandlung).⁴ Sofern der Erwerb aus privatwirtschaftlichen Unternehmungen dem Staate ausschließlich vorbehalten ist, sprechen wir von Monopolen, während früher die dem Landesherrn vorbehaltenen finanziellen Rechte, aber nicht nur diese, als Regalien bezeichnet wurden. In den Staaten der Gegenwart finden wir, außer dem Bernsteinmonopol (preussisches Gesetz vom 22. Februar 1867), nur das Lotterieregal, welche als ergiebige Finanzquelle benutzt wird. Von den zwei Arten der Lotterie, dem genuesischen Zahlenlotto und der holländischen Klassenlotterie, ist in

¹ Ueber die Einteilung vgl. bes. Annalen 1886 S. 357. Auf die theoretische Frage, welcher Gruppe das in einigen Staaten eingeführte Wehrgeld zuzurechnen sei, ist hier nicht einzugehen. Vgl. über dasselbe u. a. Marcnowski, Wehrsteuer (1881), Lesigang, Wehrgeld (1879).

² Für Preußen vgl. Delrich, Domänenverwaltg. (1883); Hagen, Forstl. Verhältnisse Preussens, 2. Aufl. (1882) I S. 64 ff.

³ Begriff der Regalien im allgemeinen s. oben S. 30 Nr. 1. Finanzwissenschaftlich tragen die „Regalien“ einen sehr verschiedenen Charakter. Heute bezeichnet man damit im wesentlichen nur eine Form der Besteuerung. Vgl. auch G. Meyer, Verw.-R. II S. 177; Böhl im St.W.B. (Al. St.W.B. III S. 273.)

⁴ Literatur über die Seehandlung vgl. G. Meyer, Verw.-R. II S. 182 R. 9.

Deutschland seit dem 17. Jahrhundert die letztere aufgenommen und besteht zur Zeit in Preußen, Sachsen, Mecklenburg, Braunschweig und Hamburg. Um der Spielsucht entgegenzutreten, den Finanzertrag zu sichern, und die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten, sind teils reichs-, teils landesgesetzliche Bestimmungen erlassen.¹

Während alle diese Einnahmen lediglich finanzielle Zwecke verfolgen, handelt es sich bei den Gebühren stets um einen Verwaltungszweck. Die Gebühren sind Vergütungen für besondere staatliche Leistungen, für Amtshandlungen, für Benutzung staatlicher Anstalten. Sie sind nicht nur unterschieden von den privatwirtschaftlichen Einnahmen, sondern auch von den Steuern, insofern sie nach der einzelnen Leistung, wenn auch nicht notwendigerweise deren Aufwand voll deckend, berechnet werden. Diese Leistungen begegnen uns entweder bei Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse (Justiz- und Verwaltungsgebühren — die „Kosten“ — Legitimationen, Grundbesitzwechsel etc.) oder bei Benutzung staatlicher Anstalten (Häfen, Wege, Schulen u. dgl., insbesondere Postporto, das deutlichste Beispiel einer Gebühr). Die (gesetzlich) festgestellte Gebühr heißt Taxe, die Gesamtheit der Taxen bildet den Tarif.

III. Die Steuern.

Steuern sind Zwangsbeiträge zu den Staatsbedürfnissen, welche der Staat kraft seines Hoheitsrechtes von den ihm unterworfenen Personen nach einem gleichen Maßstabe erhebt.

Die Steuerpflicht ist eine allgemeine Pflicht (s. S. 149), welche gesetzlich bestimmt ist. Ohne daß der Staat, wie bei den Gebühren, eine Gegenleistung übernimmt, wird hier eine Verpflichtung des Einzelnen festgestellt, welche sich nur als ein öffentlich-rechtliches Schuldverhältnis auffassen läßt. Inhaltlich hat diese Pflicht die Zahlung von Geld zum Gegenstande: die Pflicht wird durch Zahlung erfüllt, welcher eintretendenfalls Erlass oder Verjährung gleichsteht. Ersterer kann als Dispensation von einer gesetzlichen Pflicht nur durch ein Gesetz oder auf Grund gesetzlicher Ermächtigung stattfinden.

¹ Prämienanleihen sind nur auf Grund eines Reichsgesetzes zulässig (R.G. v. 8. Juni 1871). — R.St.G.B. § 284 ff. Preuß. Lotteriebitt v. 28. Mai 1810; M. G. v. 5. Juli 1867; Gef. v. 29. Juli 1885.

Wie bei anderen staatsbürgerlichen Pflichten ist auch die Erfüllung dieser durch Verwaltungs- und strafrechtliche Bestimmungen gesichert. Das Unternehmen der Abgabenhinterziehung (Defraudation) wird bestraft; die Nichtleistung der Steuer hat Zwangsvollstreckung (Exekution) zur Folge.¹

Der Erhebung der Steuer hat die Festsetzung derselben vor- auszugehen. Dieselbe hat den Zweck zu bestimmen, ob und in welcher Höhe im einzelnen Falle eine Steuerpflicht begründet ist. Dies geschieht entweder durch amtliche Ermittlung der Steuerein- heiten (z. B. Abwiegen eingeführter Gegenstände) oder durch Schätzung (Selbsteinschätzung, Schätzungsrat, Einschätzungskommission.) Bei den Vermögens- und Einkommenssteuern pflegt die Feststellung für eine längere Periode zu erfolgen: es werden dann über die Steuer- pflicht (Veranlagung) Verzeichnisse (Steuerrollen, Steuerkataster) geführt. Dem Pflichtigen wird von der Feststellung durch Auslegung der Steuerrollen oder durch Zustellung eines Steuerzettels Mit- teilung gemacht. Gegen die Feststellung steht zunächst ein Rechts- mittel zu, welches Reklamation heißt. Dieselbe kann erfolgen, wenn die Steuerpflicht selbst nicht begründet, oder (z. B. durch Verjährung, Erlaß) erloschen ist, oder wenn die Steuerforderung als eine zu hohe erscheint. Wird die Reklamation nicht für begründet erachtet, so kann in einzelnen Staaten (Baden) die Klage vor den Verwaltungs- gerichten angestellt werden, in anderen (Preußen) ist nur in einzelnen Fällen (Gesetz vom 24. Mai 1861 § 9 ff.) der ordentliche Rechtsweg zugelassen.

Die einzelnen Steuern können hier nicht behandelt werden. Will man die Hauptunterschiede hervorheben, so stehen sich gegen- über:

nach der Bestimmung des Betrages der zu entrichtenden Steuer Repartitions- und Quotitätssteuern. Bei jenen wird die Gesamt- summe, welche erforderlich ist, zum Ausgangspunkt genommen und auf die einzelnen Pflichtigen verteilt; bei diesen wird der einzelne Steuerbetrag festgesetzt und zwar ein für allemal (fixierte Steuern), oder nach Bedarf wechselnd (quotifizierte Steuern).

¹ Privilegien des Fiskus im Konkurs; R.D. § 41¹ u. 54².

Nach dem Gegenstand der Besteuerung. Hier sind unterschieden die auf Vermögen und Einkommen und die auf wirtschaftliche Handlungen gegründeten Steuern.

Nicht mit dem letzteren Unterschiede zusammenfallend ist der Gegensatz der direkten und indirekten Steuern. Letztere treffen ebenfalls das Einkommen, aber nur mittelbar, indem aus gewissen wirtschaftlichen Vorgängen ein Merkmal für die Steuerfähigkeit entnommen wird.

Schließlich tritt bei einzelnen Steuern der Gegensatz in der Art der Erhebung hervor, so z. B. Fabrikatsteuer und Monopol u. s. w. Als besondere Form der Erhebung für sehr verschiedene Abgaben kommt der *Stempel* vor, ein auf Papier gedrucktes, von öffentlicher Autorität herrührendes Wertzeichen. Der Stempel ist keine materielle Art von Steuern, sondern eine Form, in welcher Staatseinnahmen — auch Gebühren — zur Hebung gelangen.¹

Die indirekten Steuern sind im großen und ganzen dem Reiche überlassen (vgl. unten § 83); daneben werden einzelne derselben — Wein, Bier, Schlachtsteuer u. s. w. — noch von den Staaten und Kommunen erhoben.

Im wesentlichen aber sind die Einzelstaaten auf die direkten Steuern angewiesen. Das direkte Steuersystem umfaßt in Preußen die Grund- und Gebäudesteuer, die Gewerbesteuer (einschließlich der Eisenbahn- und Bergwerksabgaben), die Klassen- und Einkommensteuer. In anderen Staaten bestehen außer oder neben einer allgemeinen Einkommensteuer Gewerbe- und Erwerbs- (Lohn-, Besoldungs-)steuer und Kapitalrentensteuer.

Als Verkehrssteuern finden wir hauptsächlich Stempelsteuern, die Kauf- und Liegenschaftsaccise zc. Die wichtigste der Verkehrssteuern ist die Erbschaftssteuer, welche regelmäßig nur die Seitenverwandten und Nichtverwandten des Erblassers trifft.² Eine Doppelbesteuerung derselben Person bzw. desselben Objektes in verschiedenen Bundesstaaten ist durch Reichsgesetz vom 13. Mai 1870 ausgeschlossen.³

¹ N. L. II S. 783; vgl. die Stempelgesetze: G. Meyer, II S. 178.

² Bacher, Erbschaftssteuern (1886).

³ N. L. I S. 562.

IV. Die Staatsschulden.

Mit dem Begriff des modernen Staates ist der der Staatsschulden gegeben; es ist finanzwissenschaftlich anerkannt, daß aus der Höhe der Schulden allein für die Finanzlage gar kein Schluß gezogen werden kann. Auch auf diesem Gebiete ist erst in diesem Jahrhundert eine Umwälzung erfolgt; dem oben geschilderten Dualismus des Vermögens analog gab es Kammererschulden und Landschaftsschulden, die beide verhältnismäßig gering waren. Die Belastungen der Staaten durch die Ereignisse am Anfang dieses Jahrhunderts und die höheren Anforderungen der Neuzeit (Eisenbahnen) führten zur Umgestaltung des Staatsschuldenwesens, insofern die Darleihung von Summen an den Staat mehr und mehr als günstige Kapitalanlage betrachtet und das Volk somit gern sein eigener Gläubiger wurde. Die Umbildung zum Verfassungsstaate aber übte einen Einfluß, insofern der Satz zur Geltung gelangte, daß Anleihen nur auf Grund eines Gesetzes aufgenommen werden dürfen.

Die Aufnahme der Anleihen¹ und ihre Begebung (Emission) erfolgt in Deutschland durch Ausstellung von Staatsschuldverschreibungen. Rechtlich stellt sich dies Geschäft dar als Abschluß einer Summe von Darlehensverträgen, verbunden mit der Ausgabe von Inhaberpapieren; das Rechtsverhältnis ist ein rein privatrechtliches. Die Anleihen werden entweder an Bankhäuser überlassen oder zu öffentlicher Subskription ausgelegt. Die Tilgung erfolgt entweder durch Ankauf an der Börse oder durch Auslosung nach einem festen Tilgungsplan. Nach dem neueren System besteht jedoch gar kein solcher, vielmehr sind die Anleihen, z. B. in Preußen „konsolidiert“ (consols), d. h. in eine Rentenschuld mit freier Tilgung umgewandelt. Neuerdings hat man sich noch mehr dem alten englischen System zugewendet, indem auch ein Staatsschuldbuch angelegt ist, in welches der einzelne Gläubiger seine unkündbaren Forderungen eintragen lassen kann.²

¹ Daß eine Anleiheaufnahme durch ein sogen. Notgesetz (s. oben S. 107) nicht möglich, event. sogar nichtig sei, wird von Nöbbe 1 S. 664

u. S. Schulze II S. 484 behauptet, aber nicht überzeugend bewiesen.

² Preuß. G. v. 20. Juli 1883.

Neben der eigentlichen Staatsschuld, der fundierten Schuld, für welche die eben vorgetragenen Grundsätze gelten, bestehen noch andere Arten der Staatsschuld, die schwebende Schuld und das Papiergeld. Während die fundierte Schuld wesentlich unter dem finanziellen Gesichtspunkte der Anlagenschuld erscheint, um die Kosten für eine auf Jahre hinaus wirkende Anlage auf einen längeren Zeitraum zu verteilen, ist die schwebende Schuld, welche nur wenigen Staaten (z. B. Preußen) bekannt ist, eine reine Finanzschuld, d. h. sie bezweckt für kürzere Zeit die Betriebsmittel der Staatskasse zu verstärken oder das gestörte Gleichgewicht zwischen Ausgabe und Einnahme (Defizit) wiederherzustellen. Die schwebende Schuld erscheint in der Form von Schapanweisungen, verzinslichen und unverzinslichen Inhaberpapieren mit kurzem Fälligkeitsstermin.

Für die Verwaltung der Staatsschulden bestehen in den größeren Staaten besondere Behörden, zur Aufsicht besondere Kommissionen (s. unten S. 405).

Als eventuelle Staatsschulden kann man die Übernahme von Garantien für bestimmte Anstalten u. s. w. bezeichnen, die nach den einzelnen diesbezüglichen Gesetzen zu beurteilen ist. Im übrigen kann man wohl auch, was jedoch nicht üblich ist, sämtliche vermögensrechtlichen Verbindlichkeiten des Staates Staatsschulden nennen.

§ 82.

Der Staatshaushalt.¹

1. Die Bedeutung des Etats und das Budgetrecht der Volksvertretung.

In höherem Maße als die Einzelwirtschaft bedarf die Wirtschaft des Staates des Voranschlags: dieser Voranschlag heißt Staatshaushaltsetat.² Derselbe hat zunächst eine wirtschaftliche Be-

¹ Fricker in Tüb. Zeitschr. XVII S. 636 u. Martiz, ebenda XXXVI S. 207; Laband, Das Budgetrecht, 1867 (Abdruck in Zeitschr. f. Gesetzgebung etc.) u. Annalen 1873 S. 524; Schulze bei Grünhut II S. 261; Gneist, Gesetz u. Budget (1867); Rönne I S. 592. Vgl. auch oben

S. 104.

² „Etat“ und „Budget“ wird häufig im gleichen Sinne gebraucht. Das Wort Budget bedeutet ursprünglich Beutel, Tasche, später das Portefeuille für die Staatsrechnungen und dann Voranschlag des Staatshaushalts.

beutung als Uebersicht über die gesamten staatlichen Einnahmen und Ausgaben. Da die Lösung aller staatlichen Aufgaben nur durch wirtschaftliche Mittel möglich ist, bietet der Etat ein zusammenfassendes Gesamtbild des Staatslebens in allen seinen Aufgaben und Zielen, ein Bild in Zahlen, aber nicht in toten, sondern in lebensvollen Zahlen, wenn man es recht zu lesen versteht: denn die Wertschätzung und Fürsorge, welche einzelnen Zweigen der Verwaltung zugewendet wird, tritt uns hier ebenso sprechend in den kleinen und großen Summen entgegen, wie das Verhältnis der Einnahmeelemente und die Steuerkraft der Bevölkerung.

Der Etat hat zweitens aber noch eine rechtliche Bedeutung, welche auf dem konstitutionellen Systeme beruht. Einen Etat als Verwaltungsvorschrift kannte auch der absolute Staat.¹ Nach dem konstitutionellen Systeme steht jedoch bei Festsetzung des Etats der Volksovertretung eine weitgehende Mitwirkung zu, die wir als Budgetrecht zu bezeichnen pflegen.

Der Anfang aller Besteuerung ist in England, wie in vielen anderen Ländern Europas, auf die feudalen Hilfsgebelde zurückzuführen: im Laufe des Mittelalters bildete sich besonders in England der Grundsatz aus: „daß keine Schätzung oder Steuer ohne den guten Willen und die Zustimmung der Erzbischöfe, Bischöfe, Grafen, Barone, Ritter, Burgfleckenbewohner und der anderen Bürger des Landes erhoben oder beigetrieben werden solle“.² Seit der Revolution von 1688 verband sich mit dem Steuerbewilligungsrecht das Recht, über die Verwendung der Staatsgelder Bestimmung zu treffen, welches seitdem stets anerkannt wurde: in einer besonderen Bill (Consolidated Fund Bill, allgemeiner Appropriation Bill genannt) wird die Verwendung der Gelder genehmigt und werden die Mittel zur Bestreitung der Verwaltungskosten bewilligt.

In Deutschland hatte ein Steuerbewilligungsrecht der Landstände bis Mitte des 17. Jahrhunderts bestanden. Seitdem war auch die Finanzhoheit fast durchweg eine absolute. Als die konstitutionellen Theorien einbrangen, wurde nun nicht das englische Budgetrecht

¹ Am 16. Juni 1820 in Preußen zuerst veröffentlicht.

² Statut 25. Eduard I. de tal-

lagio non concedendo. Vgl. May, Geschichte des englischen Parlaments, Kap. XXI.

aufgenommen, welches eine große Reihe von gesetzlich unbedingt feststehenden Ausgaben und Einnahmen kennt und nur in der Bewilligung von etwa ein Sechstel sämtlicher Etatspositionen besteht, sondern man vertrat die Ansicht, daß die Volksvertretung ganz beliebig von Jahr zu Jahr alle Einnahmen und Ausgaben des Staates bewilligen oder versagen könne („das Staatswesen auf kündbares Jahresabonnement“). Diese Theorie fand ihren schärfsten Ausdruck in der belgischen Verfassung Art. 110—15.¹ Während einige Verfassungen an das Steuerbewilligungsrecht der alten Landstände anknüpfen und dasselbe zum modernen Budgetrecht umgestalten, nehmen andere die französisch-belgische Theorie zum Vorbild, fordern zur Feststellung des Budgets Uebereinstimmung der Krone und des Landtags und bezeichnen daher die Budgetfeststellung als einen Akt der Gesetzgebung (s. No. II). Aber von vornherein hat man die Gefährlichkeit jener Theorien für die politische Gesundheit erkannt und daher nach verschiedenen Richtungen Einschränkungen versucht. Zunächst ist meistens die Budgetperiode, d. h. der Zeitraum, für welche die Feststellung erfolgt, eine längere. Nur Preußen, Meiningen und Schaumburg-Lippe haben eine einjährige, Bayern, Sachsen, Baden eine zwei-, Koburg-Gotha und Sondershausen eine vier-, die übrigen Staaten eine dreijährige Budgetperiode. Sodann enthalten einige Verfassungen Vorschriften, welche festsetzen, daß bestimmte Ausgaben überhaupt nicht verweigert werden dürfen, oder welche den Kammern verbieten, „die Bewilligung von Steuern an Bedingungen zu knüpfen, welche den Zweck und die Verwaltung derselben nicht betreffen“, ein Satz, der geeignet ist, parlamentarischem Feilschen entgegenzutreten. Wenn aber in vielen Verfassungen ein scheinbar unbeschränktes Budgetrecht aufgestellt ist, so ist dies eben nur scheinbar: denn aus der Natur des Budgetrechts selbst ergeben sich die notwendigen Schranken seiner Ausübung, welche auch ohne positive Festsetzungen für maßgebend erachtet werden müssen.² Vgl. hierüber Nr. III dieses Paragraphen.

¹ „Les impôts sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an.“

² G. Meyer, Lehrb. d. Staatsrechts § 204 a. E. (1. Aufl. S. 537 N. 11).

Andererseits ist in Berücksichtigung des Umstandes, daß die zweite Kammer die Hauptmasse der Steuerzahler vertritt, in den Staaten des Zweikammersystems durchweg die Bestimmung getroffen, daß Staatshaushaltsetats und Finanzgesetzentwürfe zuerst der zweiten Kammer vorgelegt werden müssen.¹ Diese Bestimmung findet ihr Vorbild in der englischen Parlamentsverfassung, in welcher das Vorrecht der Gemeinen 1407 bereits bestand und bestätigt wurde. Außerdem kennt das englische Recht seit der Resolution vom 3. Juni 1678 den Satz, daß an Gelbbewilligungsbills vom Hause der Lords nichts geändert werden darf. Während jene erste Vorschrift allgemein angenommen wurde, findet sich eine der letzterwähnten nachgebildete Bestimmung nur in Preußen, Württemberg, Baden und Hessen. Hier ist der ersten Kammer die Befugnis zu Abänderungsvorschlägen entzogen.

II. Rechtliche Natur des sog. Etatsgesetzes.²

Im Mittelpunkt der finanzrechtlichen Erörterungen steht die Frage nach der rechtlichen Natur des Staatshaushaltsetats, eng zusammenhängend mit der unter III zu erörternden Frage. Ein objektives Urteil über die betreffenden Streitpunkte ist außerordentlich erschwert: alle diese Fragen sind verbunkelt durch zwei Umstände: einmal im allgemeinen durch den Einfluß, welchen die Konfliktperiode geübt hat, sodann für die Theorie durch die Erörterungen Laband's.³

Die künstlich erzeugte Streitfrage, deren unbefangene Entscheidung demjenigen am ehesten möglich sein wird, der zunächst mal von der überreichen Litteratur abzusehen im Stande ist, lautet: ist der

¹ Daraus wird auch gefolgert, daß das preussische Herrenhaus nach Art. 62 B.U. nicht das Recht hat, Finanzgesetzentwürfe in Vorschlag zu bringen. Ueber diese große Streitfrage vergl. Verh. d. Herrenhauses v. 14. März 1861 (Stenogr. Ver. I S. 200); das Abgeordnetenhaus v. 14. Juni 1865 (Stenogr. Ver. S. 2152); Rönne I S. 359; Arnim-Boysen-

burg, N. d. Herrenhauses (1863); Laßler, Verfassungsgeschichte S. 215.

² Klarste Erörterung über den Begriff des Etats: Sarwey, Württemb. Staats-R. II S. 504. Außerdem vgl. die Note 1 dieses Paragraphen (S. 396) und die oben S. 104 angeführten Schriften.

³ Litteratur vgl. Note 2 auf S. 103.

Etat Gesetz oder Verwaltungsakt? Schon diese Fragestellung ist nicht ganz zutreffend. Die in Rede stehenden amtlichen Erlasse sind folgendermaßen gefaßt: „Gesetz betreffend die Feststellung des Staatshaushaltsetats für . . .“ und § 1: „Der diesem Gesetze als Anlage beigefügte . . . Etat“ u. Der Etat an sich ist immer ein Wirtschaftsplan; aber dieser Plan wird festgestellt durch ein Gesetz, das in Süddeutschland meist als „Finanzgesetz“ bezeichnet wird. Fragt man nun, ob das Finanzgesetz nur „Gesetz“ heiße oder begrifflich ein Gesetz sei, so ist das letztere unbedingt zu bejahen. Das Finanzgesetz ist Gesetz wie jedes andere, es hat keinen anderen Inhalt und keine andere Wirkung, es gibt keine verschiedene Wirkungskraft der Gesetze, es gibt nicht zwei Arten „rechtliche Natur der Gesetze“. Auch das Finanzgesetz schafft objektives Recht, auch dies Gesetz ist Gesetz, hat alle Wirkungen des Gesetzes, entspricht allen Begriffsmerkmalen, welche oben S. 102 aufgestellt worden. Die dort (S. 103 Nr. 2) erörterte Scheidung in zwei Arten von Gesetzen ist lediglich für den Etat erfunden worden, erfunden, um ihn als „formelles Gesetz“, als Verwaltungsakt bezeichnen zu können. „Der diesem Gesetz als Anlage beigefügte Etat“ hat genau dieselbe gesetzliche Kraft und Bedeutung wie zahllose Reglements, Tarife u. a. m., die in solcher Form („diesem Gesetze anliegende“) verkündet werden.¹

Aus der rechtlichen Natur des Finanzgesetzes folgt, daß in

¹ Die Entscheidung dieser ganzen Frage ist implicite schon in Note 2 S. 103 enthalten. Die dort und oben im Text vertretene Meinung ist im allgemeinen die herrschende. Wenn einige Schriftsteller früher davon abwichen, so dürfen sie darum nicht heute noch zu den Gegnern gezählt werden. Daß der Etat nicht Gesetz sei, wird nur von Laband — auch in Marquardsen II¹ S. 204 — festgehalten. Nach ihm enthält das Finanzgesetz keine Rechtsätze, sondern ist bloße Rechnung, was schon Zacharia, Göttinger Anzeigen 1871 S. 372 ff. bekämpfte und auch Jörn II S. 336 verwirft. Die

Labandsche Theorie ist für dessen ganze Auffassung vom Staatsrecht charakteristisch, hat aber zeitweise Anhänger gefunden. Ähnlich selbst Gneist, Gesetz und Budget S. 166. Wie S. 104 angedeutet, hat diese verderbliche, möglicherweise das ganze Rechtsleben gefährdende Anschauung keinen Eingang in die Praxis gefunden. Marti¹ sagt darüber (Tüb. Zeitschr. XXXVI S. 214), „daß die Theorie des deutschen St.A. in diesem wie in manch anderem Punkt in satter Selbstgenugsamkeit ruhig ihre Zirkel weiter zieht, während das Leben ihrer spottet.“ Vgl. auch unten Note 1 S. 403.

demselben alle möglichen Vorschriften, die überhaupt im Wege der Gesetzgebung zulässig sind, getroffen werden können.

Inhaltlich hat das Finanzgesetz verschiedene Aufgaben zu lösen. Es enthält 1. den Plan für die Ausgaben und Einnahmen eines bestimmten Zeitraumes, sowie 2. die Verfügung der Staatsgewalt, durch welche den einzelnen Organen Vollmacht und Befehl erteilt wird, die Ausgaben zu machen und die Mittel zu beschaffen. Es setzt 3. Leistungspflichten für den Einzelnen fest, sofern dieselben nicht schon sonst bestimmt sind. Es bildet 4. die Grundlage für die Prüfung der Thätigkeit derjenigen Organe, welche die Ausgaben zu leisten und die Einnahmen zu erheben haben.

Somit ist die rechtliche Wirkung dieses Gesetzes: Schutz gegen willkürliche Ausgaben- oder Einnahmensteigerung im ganzen, Begrenzung der Verpflichtung zu Leistungen im einzelnen, Ermöglichung der Kontrolle und der Verantwortlichkeit aller Finanzorgane.

Der häufige Hinweis darauf, daß der Etat sich innerhalb der gesetzlichen Schranken bewegen muß, ist so wenig ein Verweisgrund gegen den gesetzlichen Charakter, wie die Behauptung, daß der Etat ja nur für einen vorübergehenden Zeitraum festgesetzt werde. Jener wie dieser Einschränkung unterliegen auch zahlreiche andere Gesetze.

III. Der Fall der Budgetlosigkeit.

Der Staatshaushalt wird im Wege der Gesetzgebung festgestellt: aber seiner Natur nach beruht er auf einer Wahrscheinlichkeitsrechnung. Er ist wie jedes Gesetz eine bindende, aber er ist in gewisser Hinsicht keine zwingende Vorschrift. So wenig im Etatsgesetz die Verpflichtung liegt, für den Fall, daß die Möglichkeit eine Ausgabe zu sparen, eintritt, diese dennoch zu machen, so wenig kann jede Mehrausgabe, die vielleicht im Einzelfalle geboten ist, vermieden werden. Nur handelt in diesem Falle der Staatsüberschreitung die Verwaltung auf eigene Verantwortung und bedarf nachträglicher Genehmigung. Diese darf bei Nachweis der Notwendigkeit einer solchen Ueberschreitung nicht beliebig versagt werden. Der Etat ist aber nicht nur bindende Vorschrift für die Verwaltung im ganzen, sondern auch seine einzelnen Titel sind es für deren einzelne Zweige, so daß Trans-

ferierungen (Virements, d. h. Uebertragung von Ersparnissen auf einen anderen Verwaltungszweig) nicht ohne weiteres gestattet sind.

An diese Sätze, welche die Bedeutung und Wirkung des Staats klarstellen, pflegt in den staatsrechtlichen Lehrbüchern des letzten Menschenalters seit der Konfliktperiode (s. oben S. 90) ein Abschnitt über „die Folgen des Nichtzustandekommens des Staats“ angeknüpft zu werden. Wir müssen dieser üblichen Behandlung folgen, obwohl im Grunde diese Frage über das Gebiet des Rechtes hinausgreift. Die Verfassungen denken zwar teilweise an die Möglichkeit, daß für einen kürzeren Zeitraum ein Budget fehlt, gehen aber im allgemeinen von der Voraussetzung aus, daß vor Ablauf der Budgetperiode eine Einigung über den Etat der nächsten stattfinden muß. Wie nun, wenn solche Einigung zwischen den Faktoren der Gesetzgebung nicht erfolgt? In solchem Falle wird das Wort des Fürsten Bismarck¹ zur Thatsache, daß Konflikte eintreten und Konflikte zu Machtfragen werden! Trotzdem darf die Staatsrechtswissenschaft nach den Erfahrungen in Deutschland ihre Augen nicht gegen den Wiedereintritt einer solchen Möglichkeit verschließen.

Es ist objektiv davon auszugehen, daß eine budgetlose Verwaltung eintritt. Die Veranlassung braucht nicht notwendig eine schuldoelle zu sein: es kann eine Verfassungsverletzung, es kann auch eine Verzögerung vorliegen. Welche Grundsätze gelten für solche Zeit? Dauert das Budget des Vorjahres fort oder tritt die Machtvollkommenheit des absoluten Regiments wieder ein?² Von einer dritten Ansicht sehen wir ab, welche 1862—66 zwar vertreten wurde, jetzt aber allseits verworfen ist, nämlich, daß überhaupt die Finanzverwaltung aufhöre. Die Fortschrittspartei verteidigte damals diesen vollen Stillstand, aber das Staatsleben duldet einen solchen nicht: diese Ansicht, die zur Auflösung des Staates führt, bedarf keiner Widerlegung mehr.³ Auch die zweite (von der konservativen Partei

¹ Vgl. S. 83 Note 3.

² Bismarck a. a. O. (27. Jan. 1863, Stenogr. Ver. d. Abgeordnetenhauses I S. 53).

³ Nicht zutreffend ist, daß H. Schulze, Lehrbuch I S. 591, 592

diese Ansicht in Verbindung mit der Theorie bringt, welche das Finanzgesetz als Gesetz erkennt. Denn das Gesetz ist 1. Gesetz für eine Finanzperiode und 2. nicht die einzige gesetzliche Grundlage d. Finanzverwaltung.

aufgestellte) Ansicht, daß „absolut“ gewirtschaftet werden soll, kann nicht für dem heutigen Verfassungsrecht entsprechend erachtet werden. So wurde wohl drittens (von Laband) verteidigt, daß das bisherige Budget fortbauere, was darum unrichtig ist, weil jedes Budgetgesetz ein Gesetz für eine Finanzperiode ist. Nach Ablauf dieser ist es nicht mehr Gesetz — folglich bleibt der Zustand immer und immer ein gesetzloser und verfassungswidriger.¹ Diese Ansicht ist in der preußischen Thronrede vom 5. August 1866 und in den Motiven zum Gesetz vom 14. September 1866 vertreten worden: „Die Staatsausgaben in dieser Zeit entbehren der gesetzlichen Grundlage, welche der Staatshaushalt nur durch das nach Art. 99 der Verfassungsurkunde alljährlich zu vereinbarende Gesetz erhält.“

Da aber nun das Staatsleben nicht stille steht, und da die Fortsetzung des früheren Etats sowohl der rechtlichen Natur des letzteren, wie der fortwährenden Veränderlichkeit der staatlichen Anforderungen widerspricht, kann man nur sagen, daß die Staatsregierung in solcher Notstandsperiode alle Ausgaben auf eigene Verantwortung leistet. Vor allem aber ist zu beachten, daß dies nur für die außerordentlichen Ausgaben, für Umgestaltungen — wie z. B. die Armee-reorganisation 1862—1866 — zutrifft, während ein großer Teil des Budgets auf dauernder gesetzlicher Grundlage beruht, der Teil, über den in England überhaupt nicht beraten wird. Es gibt somit einen dauernden und einen veränderlichen, einen festen und einen beweglichen Teil des Etats. Von den Einnahmen ist der größere Teil fest, so alle privatwirtschaftlichen Einnahmen, die Gebühren, Zölle, die meisten Steuern u. s. w., beweglich nur quotifizierte Steuern und Einnahmen aus Veräußerungen: ebenso beruht ein großer Teil der Ausgaben auf dauernder gesetzlicher Grundlage. Also auf eigene Verantwortlichkeit handelt die Regierung nur hinsichtlich der gesetzlich nicht feststehenden Einnahmen und Ausgaben. Nach positivem Rechte lassen einzelne Verfassungen (z. B. Weimar, Koburg-Gotha, Oldenburg) den ganzen Etat fortbauern;

¹ Dies verdunkelt Laband, indem er die Sache harmloser darstellt: das sei nur ein praktisch bestehender anomaler, ein lediglich ka-

sueller Zustand, keine Verfassungswidrigkeit (Annalen 1873 S. 548). Die Widerlegung enthält die im Texte angeführte Thronrede.

die meisten gestatten die Forterhebung der Abgaben für eine bestimmte Zeit (Staatsperiode); die preussische Verfassung bestimmt — ähnlich wie Meiningen, Braunschweig, Schwarzburg-Sondershausen — im Art. 109, daß die bestehenden Abgaben und Steuern, bis zu einer Veränderung durch Gesetz, forterhoben werden.

Immer aber ist festzuhalten, daß es sich in solchem Falle um einen rechtswidrigen Zustand handelt und daß die Regierung von ihrer Verantwortlichkeit nur durch eine Indemnitätserklärung des Landtages befreit werden kann, wie sie z. B. das erwähnte Gesetz vom 14. September 1866 enthielt.

IV. Prüfungsrecht der Volksvertretung.

Nicht nur in solchen außerordentlichen Fällen, wie der soeben erörterte, sondern auch im regelmäßigen Gange des Staatslebens haben die Kammern eine nachträgliche Kontrolle darüber, ob der Staatshaushalt dem gesetzlichen Plane entsprechend geführt ist. Sie haben die Staatsrechnungen zu prüfen und die Entlastung der Staatsregierung auszusprechen. Der Begriff der Entlastung ist ein anderer, als der der Indemnität: letztere bezeichnet die nachträgliche Genehmigung einer ohne gesetzliche Berechtigung vorgenommenen Handlung; von der Voraussetzung formellen Unrechtes ausgehend, läßt sie dies vor materiellen Rücksichten zurücktreten.¹ Dagegen setzt die Entlastung (Decharge, Justifikation) die Anerkennung einer Ausgabe als gerechtfertigt voraus.

Durch die Prüfung der Staatsrechnungen erfolgt gleichsam die Berichtigung und endgültige Feststellung des Etats, dessen vollkommene Innehaltung ja aus thatsächlichen Gründen unmöglich ist. Es kann daher auch die Decharge nicht ohne weiteres verweigert werden, sondern es gelten hier die gleichen Grundsätze wie für die Feststellung des Etats. Daß der Landtag bei schweren Etatsüberschreitungen eine zivilrechtliche Negreßklage gegen das Privatvermögen der Minister anstellen kann, wird sich schon darum nicht verteidigen lassen, weil dem „Volke“ wie der „Volksvertretung“ die persona standi in iudicio fehlt.²

¹ Vgl. Rönne I S. 638 Note 2. | I S. 608. Der Streit, ob Staats-

² M. M. P. Schulze, Lehrbuch | überschreitungen Abweichungen vom

Der Prüfung der Rechnungen durch den Landtag liegt stets eine Vorprüfung zu Grunde, welche meist von einer besonderen Behörde vorgenommen wird. Diese Prüfung ist keine bloß rechnungsmäßige, sie erstreckt sich vielmehr auch darauf, ob die Finanzverwaltung unter Beobachtung des Etatsgesetzes und anderer gesetzlicher Schranken geführt ist. In Preußen wird die von der Oberrechnungskammer geprüfte und von ihr mit Bemerkungen versehene Staatsrechnung dem Landtage vorgelegt.¹ In einigen kleineren mitteldeutschen Staaten findet die Vorprüfung durch den Landtag selbst unter Zuziehung von Finanzministerialbeamten statt.

An der Verwaltung der Staatsschulden ist die Volksvertretung überall beteiligt, entweder so, daß ein Landtagsausschuß (wie in Preußen, Bayern) die Kontrolle der Staatsschuldenverwaltung, oder daß er diese selbst führt und die Regierung — wie nach der sächsischen Verfassungsurkunde Art. 107 — nur das Recht hat, vom Zustand der Kasse Einsicht zu nehmen.

§ 83.

Die Reichsfinanzen.²

I. Die Finanzwirtschaft des Reiches.

Neben der Finanzverwaltung der Einzelstaaten steht bei uns die selbständige Finanzverwaltung des Reiches. Das Deutsche Reich ist ein Staat und hat daher ein eigenes Finanzwesen, während der Deutsche Bund nur ein Kassenwesen kannte. Das Reichsfinanzwesen hat sich aus den Einrichtungen des Zollvereins heraus entwickelt (s. S. 73): aber das Gesellschafts-(Sozialitäts-)Verhältnis der durch völkerrechtliche Verträge verbundenen Zollvereinsglieder ist zu einem bundesstaatlichen umgeformt, und aus der bloßen Wirtschaftsgemein-

Gesamtheit oder auch solche von Spezialtiteln seien, ist in letzterem Sinne durch preussisches Gesetz v. 27. März 1872 § 18 u. 19 entschieden.

¹ Nicht notwendig der zweiten Kammer zuerst: es folgt dies z. B. einseitig aus Art. 62 der preuß. V.U.

Selbstverständlich aber genügt die Entlastung einer Kammer nicht.

² G. Meyer, Verwaltungsrecht II S. 287 ff.; Laband III² S. 190 ff. u. Marquardsen II¹ S. 189 ff.; Jörn II S. 207 ff.; Annalen 1869 S. 161, 1873 S. 405, 1882 S. 776; R. L. III S. 375.

schaft ist eine Einheit geworden, welche im gesamten Finanzrecht deutlich hervortritt. Das Reich ist wie die Staaten Vermögenssubjekt (f. Nr. II), es hat eigenes Vermögen und Schulden (III), es hat eigene Einnahmen und eigenen Haushalt (IV, V, VI). Alles dies sind nicht nur „gemeinschaftliche“ Verhältnisse, sondern Erscheinungen, wie sie ein staatliches Finanzwesen charakterisieren.¹ Freilich sind die Einnahmequellen (Zölle etc.) zur Zeit noch beschränkt und enthält das deutsche Reichsfinanzrecht insofern eine Anomalie, als es (Art. 70) einerseits auf Reichssteuern,² anderseits auch auf die Matrikularbeiträge verweist. Ueber die prinzipielle Bedeutung der letzteren vgl. Nr. V dieses Paragraphen. Eigentümlich dem Finanzwesen des Reiches ist, daß infolge der geschichtlichen Entwicklung und der einzelnen Bundesgliedern eingeräumten Sonderrechte an verschiedenen Einnahmen und Ausgaben nicht alle Staaten oder nicht alle Staaten gleichmäßig teilnehmen.³ Dies sind aber Abweichungen, welche das Wesen des Reichsfinanzrechtes nicht verändern.

An der Spitze der Reichsfinanzverwaltung steht der Reichskanzler, dem das Reichsschatzamt untergeordnet ist. Die Kassengeschäfte besorgt eine Abteilung der Reichsbank als Reichshauptkasse, die Prüfung der Rechnungen erfolgt durch die preussische Oberrechnungskammer als Rechnungshof des Deutschen Reiches.

II. Der Reichsfiskus.⁴

Gegenüber dem Deutschen Bunde, welcher niemals sich zum Begriff eines Bundesfiskus erheben konnte, ist das Deutsche Reich

¹ Es wird mehrfach behauptet, daß die Finanzwirtschaft eine „Gesellschaftswirtschaft“ sei, und dies wohl mit einer durchaus rabulistischen Auslegung des Wortes „gemeinschaftlich“ in Art. 70 der N.V. begründet. Aus dem Wesen der N.V. und aus dem Geiste des Art. 70 (vgl. bes. „so lange Reichssteuern nicht eingeführt sind“) ergibt sich unzweifelhaft die im Text vertretene Ansicht. Unser Reichsfinanzwesen gehört juristisch nicht in dieselbe Kategorie, wie das des Bundes oder

Zollvereins; manche Einnahme- und Ausgabeungleichheiten dürfen das Prinzip nicht verdunkeln. Gerade entgegengesetzter Ansicht: Laband III² S. 318 ff. u. Horn II S. 207 ff.

² Vom Standpunkt der Reichsverfassung (Art. 70) kann also gegen eine „Reichseinkommensteuer“ nichts eingewendet werden.

³ Z. B. für den Rechnungshof, Bundesamt für Heimatwesen, Post und Telegraphie, Auswärtiges.

⁴ Reinde in Bruchots Beiträgen XXIII S. 481; Böhlau, Medien-

durch seine bundesstaatliche Natur eo ipso auch vermögensrechtliche Persönlichkeit. Wenn auch die Verfassung selbst den Begriff des Reichsfiskus nicht aufstellte, so ist doch derselbe durch Gesetzgebung und Theorie jetzt durchaus anerkannt. Der Reichsfiskus ist ein einheitlicher: wenn von Post-, Marinefiskus zc. gesprochen wird, so sind damit stationes fisci bezeichnet, unter welchen nur Rechnungs-, nicht Rechtsverhältnisse bestehen können. Als besondere Rechtssubjekte stehen dem Reichsfiskus gegenüber die einzelnen Landesfisci (auch der Landesfiskus von Elsaß-Lothringen, vgl. S. 292) sowie die einzelnen aus Reichsmitteln errichteten Stiftungen, die von Reichsbehörden verwalteten Vermögensmassen, die dem Reiche dienenden, aber nicht ihm gehörigen Institute (Kaiser-Wilhelmstiftung — Reichsbank). Dagegen haben die einzelnen zu bestimmten Zwecken ausgetheilten Fonds (unter Nr. III angeführt) keine vom Reichsfiskus abgesonderte Persönlichkeit.

Der Gerichtsstand des Reichsfiskus ist nicht Berlin, sondern bestimmt sich nach dem Sitz der Behörde, die ihn im Einzelfalle zu vertreten hat (S.P.D. § 20). Größtenteils ist dies durch besondere Vorschriften geregelt: soweit dies nicht geschehen, steht die Vertretung dem Reichskanzler zu. Eigentümlich ist, daß für den Reichsfiskus kein einheitliches Recht gilt: vielmehr genießt er überall dieselben Bevorzugungen, welche das betreffende Landesrecht dem Landesfiskus erteilt: es bestimmen sich diese Rechte also nach dem Amtssitz der den Reichsfiskus vertretenden Behörde.¹ Von Staatssteuern ist der Reichsfiskus unbedingt befreit.

III. Reichsvermögen und Reichsschulden.

Das Reichsvermögen läßt sich ähnlich wie das Staatsvermögen in zwei Gruppen scheiden. Der ersten Gruppe gehören eine Reihe bedeutender Vermögensmassen an, welche lediglich finanziellen Zwecken dienen; diese Vermögensteile sind:

1. Die Reichseisenbahnen in Elsaß-Lothringen, welche durch den Frankfurter Frieden vom 11. Mai 1871 erworben wurden.

burg. L.R. III¹ S. 4 ff.; Seydel in Zeitschr. f. Gesetzgebung zc. VIII S. 226.

¹ Allgemein anerkannt und im R.G. v. 25. Mai 1873 § 1 bestätigt.

2. Der Reichskriegsschatz von 120 Millionen Mark in gemünztem Golde, im Juliusturme zu Spandau befindlich.¹ Ueber denselben kann nur zu Ausgaben für Mobilmachungszwecke durch Anordnung des Kaisers — unter eventuell nachträglicher Genehmigung von Bundesrat und Reichstag — verfügt werden.

3. Eine Reihe verzinslich angelegter, aus der französischen Kriegskostenentschädigung gebildeter Fonds, nämlich der Reichsinvalidenfonds (561 Mill. Mark), der Reichsfestungsbaufonds, der Reichstagsgebäudefonds (ursprünglich 24 Mill. Mark), der Reichseisenbahnbaufonds.²

4. Die Reichsdruckerei, welche aus der Verschmelzung der preussischen Staatsdruckerei und der früheren v. Decker'schen Druckerei hervorging (Gef. vom 23. Mai 1877) und unter Oberaufsicht des Reichspostamts verwaltet wird.

5. Die Betriebsfonds der Reichskassen.³

Außer diesen Vermögensmassen besitzt das Reich noch eine Reihe von Gütern, welche unmittelbar Verwaltungszwecken zu dienen bestimmt sind. Entweder sind dies Vermögensgegenstände, welche das Reich selbst erworben hat (z. B. der größte Teil der Postgebäude), oder es sind solche, an welchen früher die Einzelstaaten das Eigentumsrecht hatten und welche mit dem Uebergang der betreffenden Verwaltungszweige an das Reich in den Besitz des letzteren gelangt sind. Sehr zweifelhaft konnte die rechtliche Natur der dem Reiche an diesen Gegenständen zukommenden Befugnisse erscheinen. Hatte das Reich Eigentums- oder bloß Nutzungsrechte? Nach der richtigen Ansicht mußten die Gegenstände, deren alleinige Zweckbestimmung ist, der Verwaltung eines Hoheitsrechtes zu dienen, ipso jure in das Eigentum der Gemeinschaft übergehen, auf welche die Verwaltung dieses Hoheitsrechtes übertragen war.⁴ Um aber dieser Ansicht eine

¹ Gesetz v. 11. Nov. 1871, Verordn. v. 22. Januar 1874; R. L. III S. 397.

² Quellen bei G. Meyer, R. L. II S. 293, 294.

³ Laband III² S. 215.

⁴ Diese Ansicht verteidigte überzeugend Miquel, Sten. Bericht des R. L. v. 28. April 1873. Den genau

entgegengesetzten Standpunkt (Eigentum der Einzelstaaten) vertraten echt formalistisch: Windthorst (ebenda), Seydel, Zeitschr. für deutsche Gesetzgebung VII S. 226 ff.; Laband, (Annalen 1873 S. 425.) Regierungseitig (auch im Entwurfe des Gesetzes) war die unhaltbare Scheidung zwischen Mobilien und Immobilien

positive Grundlage zu geben, wurde das bedeutsame Gesetz vom 25. Mai 1873¹ erlassen, welches ausnahmsweise seinen Zweck in der Eingangsformel angibt, nämlich: „zur näheren Feststellung der Rechtsverhältnisse rücksichtlich derjenigen Gegenstände, welche zum dienstlichen Gebrauch einer verfassungsmäßig aus Reichsmitteln zu unterhaltenden Verwaltung bestimmt sind.“ Durch dieses sogenannte Reichseigentumsgesetz ist das Eigentumsrecht des Reiches und das Heimfallsrecht der Einzelstaaten festgesetzt worden: das Reichsverwaltungsvermögen ist jetzt gänzlich Eigentum des Reiches, aber es erscheint als *dominium perpetuum* oder als *dominium temporale*.

Im einzelnen sind die Grundgedanken des Gesetzes:

a) Eigentum und alle dinglichen Rechte stehen dem Reiche an dem beweglichen und unbeweglichen Inventar zu, mit welchem die Reichsverwaltungen von den Einzelstaaten ausgestattet sind. Der Eigentumsübergang erfolgt *ex lege*, der Zeitpunkt desselben ist der Zeitpunkt der Uebernahme der betreffenden Verwaltungsgegenstände. Ausgenommen von diesem Satze sind die in § 2 des Gesetzes aufgeführten Grundstücke.

b) Für etwaige Reineinkünfte aus Grundstücken (z. B. Grasverpachtung bei Festungskändereien) wird den Bundesstaaten durch eine feste Geldrente Entschädigung gewährt.

c) Alle unbrauchbar und entbehrlich werdenden Grundstücke, für welche ein Ersatz nicht erforderlich ist, fallen an den Bundesstaat zurück, aus dessen Besitz sie in die Reichsverwaltung kamen.

d) Diese Bestimmung des § 6 ist insofern ohne praktische Bedeutung, als das Reich nach § 5 befugt ist, die in sein Eigentum übergegangenen Grundstücke zu veräußern. Dies ist freilich von der Bedingung abhängig gemacht, daß der Erlös aus dem Verkaufe bestimmt wird, durch die Erwerbung eines anderen Grundstückes oder die Herstellung einer anderen Baulichkeit im Gebiete desselben Bundesstaates einen Ersatz für das entbehrlich oder unbrauchbar ge-

festgehalten: Eigentumsübergang für jene, Nutzungsrecht an diesen (so Sten. Ver. d. R.L. 1873 I S. 23, III S. 18).

¹ Gute Erläuterung dieses Gesetzes

in den oben (S. 345) aufgeführten „Militärgesetzen“ VI. Litteratur bei G. Meyer, Verwalt.-R. II S. 290 Zorn II S. 224.

wordene Grundstück zu beschaffen.¹ Bei Einziehung von Befestigungen erfolgt der Rückfall an den betreffenden Bundesstaat mit der Maßgabe, daß von letzterem die Kosten für die im Interesse der Landesverteidigung notwendigen Einebnungsarbeiten ersetzt werden.

Alle Einnahmen aus Veräußerungen müssen im Reichsetat nachgewiesen und dürfen nur mit Zustimmung des Bundesrates verausgabt werden. Durch dies Gesetz sind zwischen Reichs- und Landesfiskus vermögensrechtliche Verhältnisse begründet, deren Verfolgung vor die ordentlichen Gerichte gehört: gewisse Vorentscheidungen stehen jedoch nach § 8 der Reichsverwaltung zu.

Dem Reichsvermögen stehen die Reichsschulden gegenüber. Für dieselben gelten durchaus die analogen Grundsätze wie für die Staatsschulden. Die Reichsverfassung enthält nur die Bestimmung in Art. 73, daß in Fällen eines außerordentlichen Bedürfnisses im Wege der Reichsgesetzgebung die Aufnahme einer Anleihe, sowie die Uebernahme einer Garantie zu Lasten des Reiches erfolgen kann.²

Die Reichsschulden erscheinen ebenfalls in dreifacher Form: als Reichsanleihen, welche sämtlich den Charakter der Rentenschulden tragen, als Schatzanweisungen und als Reichskassenscheine. Außerdem sind mehrfach Reichsbürgschaften (so z. B. zuletzt für die ägyptische Anleihe) übernommen. An den Reichsanleihen sind zum Teil die verschiedenen Staaten in verschiedenem Maße beteiligt (vgl. oben S. 406); trotzdem haftet den Gläubigern gegenüber für Verzinsung und Rückzahlung das Reich, nicht die Einzelstaaten. Die Verwaltung der Reichsschulden ist der preussischen Verwaltung der Staatsschulden übertragen (Ges. vom 19. Juni 1878). Die Kontrolle liegt bei der Reichsschuldenkommission (vgl. Nr. VI a. E.).

¹ Es ist hier nicht notwendig, daß der Ersatz in demselben Dienstzweig erfolgt; nur für das was für die Militärverwaltung (bezw. Marine) entbehrlich wird, besteht nach § 7 unbedingtes Heimfallsrecht.

² Gegen die sehr formalistische Auseinandersetzung bei Laband III, 2 S. 233 u. in Marquardsen II 1 S. 143 mit dem Ergebnis, daß die Anleihe nicht „durch“ Gesetz kon-

trahiert wird, vgl. bes. G. Meyer, Verwalt.-R. II S. 374 R. 2. Die Frage, ob und wie im Falle der Not (z. B. bei Kriegsgefahr zwischen Reichstagsschluß und Neuwahl) eine Anleihe aufgenommen werden könne, ist nirgends berührt. Man muß hier offenbar ein Notgesetz (s. oben S. 107) zulassen, wie es z. B. die bairische Verfassung gerade für solche Fälle (B. II. Art. 57, 63) ausdrücklich anerkennt.

IV. Ausgaben und Einnahmen des Reiches.

Für die Ausgaben des Reiches gilt in Bezug auf ihre allgemeine Natur und ihre Arten das oben (S. 389) Gesagte. Zu bemerken ist nur, daß an denselben nicht alle Einzelstaaten gleich beteiligt sind; vielmehr ergeben sich aus dem Umstande, daß eine Reihe von Verwaltungseinrichtungen sich auf einen Teil von Bundesstaaten beschränken (Post, Bundesamt für Heimatwesen u. a., vgl. S. 406 N. 3) mannigfache Verschiedenheiten. Auch ist Bayern und einigen anderen Staaten in Bezug auf den Beitrag zu den Kosten des diplomatischen Dienstes und des Rechnungswesens einiger Nachlaß gewährt.

Die Einnahmen des Reiches können in drei große Gruppen geschieden werden: es sind Ueberschüsse einzelner Verwaltungszweige und privatrechtliche Einnahmen, Reichssteuern, Beiträge der Einzelstaaten.

Nur einzelne Verwaltungen weisen Ueberschüsse auf, so die Reichsbank, das Post- und Telegraphenwesen (Reichsgebühren), das Münzwesen. Als privatwirtschaftliche Einnahmen können sodann die Zinsen der oben (S. 408) genannten Reichsfonds, sowie der Gewinn aus dem Betrieb der Reichsdruckerei und der Gewinnanteil aus der Herausgabe des deutschen Reichs- und preussischen Staatsanzeigers (ein Drittel) betrachtet werden.

Bei den Reichssteuern können wir drei Arten auseinanderhalten: Zölle, Verbrauchs- und Verkehrssteuern.

1. Die wichtigste Einnahmequelle sind die Grenz zölle, d. h. Abgaben, welche von Waren bei deren Einfuhr erhoben werden. (Ausfuhr und Durchfuhr ist bei uns zollfrei.) Die geschichtliche Entwicklung des deutschen Zollrechts ist oben (S. 70 ff.) gegeben worden. Dort wurde gezeigt, wie die deutsche Reichseinheit aus der wirtschaftlichen, der Zollgemeinschaft unmittelbar herausgewachsen ist. An die Stelle des Zollvereinsrechts ist jetzt Reichsrecht getreten. Als solches sind auch die in Kraft gebliebenen früheren vertragsmäßigen Bestimmungen (insbesondere Zollvereinsvertrag v. 8. Juli 1867) zu betrachten.¹ Abgesehen von diesen Bestimmungen sind die Grund-

¹ Delbrück, Art. 40 der R.V. (1881).

lagen des gegenwärtigen Zollrechts: Reichsverfassung Art. 33–40; Zollgesetz v. 1. Juli 1869; Tarifgesetz v. 15. Juli 1879 (mit Änderungen vom 6. Juni 1880, 19. u. 21. Juli 1881).¹

Das Deutsche Reich bildet ein einheitliches Zollgebiet (Art. 33). Es bestehen jedoch einzelne Zollanschlüsse, d. h. zum Zollgebiet gehörige nichtdeutsche Gebietsteile (Luxemburg, Jungholz an der bayerisch-österreichischen Grenze) und Zollausschlüsse, d. h. zum Reiche, aber nicht zum Reichszollgebiete gehörige Teile. Ueber letztere vgl. oben S. 283 N. 1. Aus der Einheit des Zollgebiets folgt als wichtigster Satz die volle Verkehrsfreiheit (Art. 33 Abs. 2).

Während in dieser Hinsicht vollkommene Einheit besteht und während das Reich also ausschließlich die gesamte Gesetzgebungs- und Verordnungsgewalt hat, ist den Einzelstaaten die Erhebung und Verwaltung der Zölle überlassen. Man hat in dieser Beziehung an den Verhältnissen, wie sie zur Zeit des Zollvereins bestanden, nichts geändert. Die Staaten, welche ihre Zollverwaltung nicht schon früher an Preußen abgetreten oder sich zu gemeinsamer Zollverwaltung verbunden hatten, haben die eigene Verwaltung behalten. Dieselbe wird nach reichsgesetzlichen Vorschriften und auf Kosten² des Reiches für dieses geführt. Auch die Art der Aufsicht, das Institut der Reichskommissare zur Kontrolle des Zollwesens erinnert an die bereinst vereinsmäßige Verwaltung. Nur in Hamburg und Bremen bestanden sog. „kaiserliche“ Zollämter, die jedoch in der That preussische waren bzw. sind; jedoch ist Hamburg im Vertrage von 1881 (S. 283) für die Zeit nach dem Zollanschluß eigene Verwaltung zugesichert.

Infolge dieser Gestaltung ist die Abrechnung eine ziemlich verwickelte. Die Erhebung erfolgt durch die Einzelstaaten, aber für das Reich. (Art. 38.) Die Einzelstaaten haften für die richtige Vereinnahmung und Abführung der Zollerträge: sie stellen Quartalextrakte und jährliche Finalabschlüsse auf und reichen dieselben dem Ausschuss des Bundesrates für Rechnungswesen ein. Auf Grund

¹ Aufseß, Zölle u. Verbrauchssteuern (2. Aufl. 1881); vgl. auch Annalen 1886 S. 981.

² Vgl. jedoch Art. 16 des Zollvereinsvertrages.

dieser Uebersichten wird der von den einzelnen Bundesstaaten an die Reichskasse zu zahlende Betrag festgestellt (vgl. Art. 39 R.V.).

Die Feststellung der Zollpflicht und des Zollbetrages, sowie der Zollbefreiungen und Zollerleichterungen, das Verfahren bei der Zollabfertigung u. s. w. ist durch sehr ins Einzelne gehende Verwaltungsvorschriften geordnet.¹

Der Zollschuß ist ebenfalls reichsgesetzlich (Zollgesetz § 134—65) geregelt: doch haben die Einzelstaaten die Gerichtsbarkeit, einschließ- lich des Begnadigungsrechtes.

Im Zusammenhang mit der Entwicklung unseres Zollwesens und mit der Einheit des Zollgebietes und der Tarifpolitik stand die Notwendigkeit, die Einfuhrstatistik gesetzlich zu regeln. Dies ist ge- schehen durch Gesetz vom 20. Juli 1879, welches die Erhebung einer statistischen Gebühr angeordnet hat.

2. Neben den von ausländischen Waren erhobenen Grenzzöllen kennt das Reich Steuern von Gegenständen des Verbrauches im Inlande, und zwar von Salz, Tabak, Rübenzucker, Bier und Branntwein. Auch die Besteuerung dieser Gegenstände war schon im Zollverein zwischen allen oder einem Teile von Staaten vertragss- mäßig geregelt worden.

Zur Zeit besteht eine volle Verbrauchsteuergemeinschaft hin- sichtlich der drei erstgenannten Gegenstände. Außerdem besteht eine engere Biersteuergemeinschaft, welcher die norddeutschen Staaten und Hessen, und eine Branntweinsteuergemeinschaft, welcher die norddeut- schen Staaten, Hessen und Elsaß-Lothringen angehören.² Innerhalb dieser Gemeinschaften sind die betreffenden Steuern Reichsteuern, außerhalb derselben werden sie nach Landesgesetzen für die Landes- kasse erhoben. Die Folge dieser Verschiedenheit ist die Erhebung von Uebergangsabgaben, die den Charakter von Vinnenzöllen tragen.³

¹ Der materielle Teil der Zoll- gesetzgebung ist im Zolltarif ent- halten, den formellen Teil bildet die Zollordnung. Für Verwaltungs- vorschriften vgl. Troje, Bibliothek der Zoll- und Steuerbeamten (6 Bändchen).

² Ueber die Exklaven Ostheim (Weimar) und Königsberg (Koburg), die an Bayern angeschlossen sind, und ihre Sonderstellung (nicht „Sonder- recht“) vgl. Annalen 1880 S. 704.

³ Quellen bei G. Meyer a. a. O. S. 335.

Soweit diese Steuern Reichssteuern sind, gilt für sie durchweg das oben hinsichtlich der Zölle Gesagte.

Durchaus gemeinsam dem ganzen Reiche ist die Salzsteuer, welche nur von den zu menschlichem Konsum bestimmten Salze, die Tabaksteuer, welche nach dem Gewicht, die Rübenzuckersteuer, welche von dem zur Zuckerbereitung bestimmten Rübenmaterial erhoben wird. Ebenfalls nach Maßgabe des verbrauchten Rohmaterials werden die Biersteuer und die Branntweinsteuer berechnet.¹ Hinsichtlich der Art der Erhebung wie der Rückerstattung für die in das Zollausland ausgeführten an sich steuerpflichtigen Objekte (Exportbonifikation) gelten zum Teil übereinstimmende Grundsätze.

V. Die Matrikularbeiträge.²

Matrikularbeiträge sind diejenigen Geldbeiträge, welche von den einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerungszahl zur Deckung der gemeinsamen Reichsausgaben erhoben werden. Ein zusammengesetztes Staatswesen kann entweder unmittelbar von den einzelnen Unterthanen Steuern erheben oder von den einzelnen Gliedstaaten Beiträge fordern. Das letztere entspricht der Natur des Staatenbundes; daß diese Einrichtung sich in unserem Reiche findet, hat seinen Grund ebenfalls in staatenbündlichen Parteibestrebungen.

¹ Salzsteuer: Vertr. v. 8. Mai 1867 (mit Kraft einer Reichsverfassungsbestimmung); R.L. III S. 525. Tabaksteuer: R.G. v. 16. Juli 1879; R.L. III S. 845. Zuckersteuer: R.G. v. 1. Juni 1886; Anzeigen 1886 S. 825. Bier- und Branntweinsteuer: R.L. I S. 384, 414.

² Die Matrikularbeiträge sind somit eine Art Steuern. Die Bezeichnung Sozietätsbeiträge ist nicht unrichtig, aber kann irreführen (vgl. Gierke in Schmoller's Jahrbuch N. F. VII S. 1171). Der Ausdruck stammt aus den alten Reichs- und Bundesverhältnissen. Matrikel bedeutet ursprünglich ein Verzeichnis von Personen oder Leistungen (Uni-

versitätsmatrikel, immatrikulieren s. auch unten S. 426, 1). Die deutsche Reichsmatrikel war das Verzeichnis der Reichsstände mit Angabe ihrer Leistungen (s. oben S. 34); sie wurde später durch die Bundesmatrikel ersetzt (s. Klüber, Bundesrecht 3. Aufl. §§ 181 195; 196). Wichtigste Erörterung über die Matrikularbeiträge im Reiche in den Verhandlungen d. R.L. im Juni u. Juli 1879 (bes. Stenogr. Ber. III S. 927 ff., 2179 ff.). Ueber die Festsetzung der Höhe nach der ortsanwesenden Bevölkerung s. Laband III² S. 335. Ueber andere Zahlungen der Einzelstaaten an das Reich (Aversen etc.) vgl. G. Meyer a. a. O. S. 370.

Nach der Tendenz unserer Verfassung waren und sind (vgl. Art. 70 R.V. „so lange nicht“) die Matrikularbeiträge eine vorübergehende Aushilfe. Sie sind eine den Anfängen unserer Entwicklung entsprechende Form, und zwar die roheste Form der Kopfsteuer.¹ Es war daher die Beseitigung derselben eine längst geltend gemachte Forderung, deren Erfüllung jedoch dem Reiche nicht beschieden wurde. Vielmehr ist diese Art Steuer, die nach unserer Verfassung und nach moderner finanzwissenschaftlicher Anschauung ein Urding ist, durch verschiedene Umstände² zu einer dauernden (?) Einrichtung des Reiches erhoben worden.

Es war im Jahre 1879, als der Reichskanzler, befeelt von der Ueberzeugung, daß das „Reich nicht länger Kostgänger bei den Einzelstaaten sein dürfe“, durch Erhöhung der Tabaksteuer und durch den neuen Zolltarif die direkten Einnahmen des Reiches vermehren und die „Kopfsteuer“ der Matrikularbeiträge beseitigen wollte. Entgegenge setzte Strömungen ließen das völlige Scheitern der Bismarckschen Vorschläge befürchten. Da erfolgte am 20. Juni 1879 in der Tarifkommission des Reichstages der Frandensteinsche Antrag, der in einigen Punkten abgelehnt, in seinem wesentlichsten Punkte von Konservativen und Zentrum gebilligt wurde; auf Grund eines solchen Kompromisses gelangte die Tarifvorlage zur Annahme. Dieser Antrag des ultramontanen Abgeordneten Frhrn. v. Frandenstein bildet den § 8 des Tarifgesetzes vom 15. Juli 1879 (R.G.Bl. S. 211) und lautet:

Derjenige Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer, welcher die Summe von 130000000 Mark in einem Jahre übersteigt, ist den einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe der Bevölkerung, mit welcher sie zu den Matrikularbeiträgen herangezogen werden, zu überweisen.

Damit ist ein Stillstand in der nationaleinheitlichen Entwicklung besiegelt, ein trauriger Abschnitt unserer Finanz- und Staatsgeschichte bezeichnet, die staatsrechtlich wie politisch bedeutsame Bestrebung unseres großen Staatsmannes durchkreuzt.³

¹ „30: oder 100 000 Bewohner von Thüringen können nicht ebensoviel bezahlen als 30: oder 100 000 Bewohner von Hamburg und Bremen“ u. s. w. (Vgl. Annalen 1875 S. 115.)

Bismarck, Sten. Ber. 1879 S. 227.

² G. Meyer, Verwalt.-R. II S. 368.

³ Sehr bestritten ob § 8 eine Verfassungsänderung ent-

So liegt die Sache formell und solcher Art waren die Wünsche der Parteien. Praktisch jedoch ist die Bedeutung des § 8 schwer zu kennzeichnen. Offenbar verspürt man hier etwas von „jener Kraft, die stets das Böse will und stets das Gute schafft“. Es handelt sich hier um „eine juristische Spitzfindigkeit“ (Treitschke), um einen „fingierten Unterschied“ wie zwischen einem schwarzen Tuchrock und einem Rock von schwarzem Tuch (Bismarck), es ist der § 8 eine *amoenitas juris* (Laband). Nach der ursprünglichen Vorlage wäre im Reichsetat festgesetzt worden, welche Summe zur Verteilung an die Einzelstaaten übrig bleibt; nach § 8 wird bestimmt, welcher Betrag von den Matrikularbeiträgen der Einzelstaaten in Abzug gebracht wird! Das Rechnungsverhältnis zwischen Reich und Staaten ist damit ein sehr verwickeltes, zugleich aber auch das Rechtsverhältnis zwischen Reich und Staaten ein eng verschlungenes, ja eine unlösliche Einheit geworden.¹ Die Einzelstaaten erheben die Zölle u. s. w., aber sie erheben sie für das Reich. Nach dem Gesamterträgnis² berechnet das Reichsschatzamt die Summen, welche den Einzelstaaten zu überweisen sind, und zieht hiervon die Matrikularbeiträge ab. Aus dieser Rechnung ergibt sich dann, welche Beträge der Einzelstaat zu zahlen oder zu empfangen hat, mit anderen Worten: die Matrikularbeiträge sind beibehalten, um die Differenz zwischen Reichsausgaben und Reichseinnahmen zu decken. Da aber im wesentlichen das Reich den Einzelstaaten die Mittel zu Bezahlung der Matrikularbeiträge liefert, ist jene enge Wechselwirkung zwischen den Finanzen des Reiches und den Einzelstaaten herbeigeführt, und der föderalistische Antrag Franckenstein wird in gerade entgegengesetzter Tendenz wirken.

halte? Einige Theoretiker bejahen dies, so Weseler, Boretius, Zorn, (auch H. Schulze, Lehrbuch II S. 181). And. Mein. Bismarck, Böckl, Gneist, Hölder, Hänel. Laband sagt, daß die „Grundsätze der R. B. durchbrochen“ sind, daß aber der Grundsatz in Art. 38 der R. B. „scheinbar gewahrt“ ist. — Eine „Verfassungsänderung“ im

staatsrechtlichen Sinne liegt hier nicht vor.

¹ Ueber die Bedeutung des § 8 vgl. Laband III² S. 334. Anweisung über die Abrechnungen zwischen Reichs- und Staatskassen: Annalen 1872 S. 1489.

² Auch der Stempelsteuer, R. V. v. 1. Juli 1881 § 32.

VI. Das Budgetrecht im Reiche.¹

Für das Budgetrecht im Reiche gelten die nämlichen Grundsätze wie sie im vorigen Paragraphen für die Einzelstaaten dargelegt wurden. Auch für die Finanzwirtschaft des Reiches bilden Budget und Decharge die formelle Grundlage. Nach Art. 69 der Reichsverfassung müssen alle Einnahmen und Ausgaben für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden. Dieser wird vor Beginn des Etatsjahres nach den in Art. 70—72 ausgesprochenen Grundsätzen durch ein Gesetz festgestellt. Es kann danach also weder die rechtliche Natur des Etatsgesetzes, noch die einjährige Dauer der Etatsperiode zweifelhaft sein. Auch ist anerkannt, daß für jedes Jahr ein besonderes Etatsgesetz nötig ist. Da aber nun die Ausdrucksweise der Reichsverfassung etwas anderes ist, als die der preussischen — eine „jährliche“ Feststellung verlangenden — Verfassung, so wurde es streitig, ob nicht in einer Sitzungsperiode gleichzeitig zwei Etatsgesetze festgestellt werden können. Die dies bejahende Ansicht ist vom Rechtsstandpunkte unbedingt zu verwerfen.² Wer sie bejaht, muß konsequenterweise auch die gleichzeitige Feststellung von drei, vier, fünf, fünfzig, Etatsperioden zulassen.

Eine besondere Gestalt hat der Militäretat. Ursprünglich wurden die Ausgaben für das Landheer in einem Pauschquantum (Kopfstärke des Heeres mal 225 Thaler), erst seit 1875 werden sie jährlich jedoch nach einem für sieben Jahre unabänderlichen Maßstabe festgestellt (vgl. oben S. 350).

Diese Ausgaben aber werden nur für die drei Kontingente von Preußen, Sachsen und Württemberg im Reichshaushaltsetat spezia-

¹ Annalen 1873 S. 524; Jörn II S. 327 ff.

² Vom Rechtsstandpunkte entspricht die bejahende Ansicht dem Sinne der Verfassung gewiß nicht; Laband dagegen sagt III² S. 345, „dem Wortlaut der R.V. würde es nicht widersprechen, wenn in einer Sitzungsperiode des R.V. die Etats der beiden folgenden Jahre in zwei besonderen Gesetzen festgestellt würden“.

(Vgl. über diesen Satz die Aeußerung Windthorst's im R.V. v. 11. Dezember 1882.) S. jedoch Laband III² S. 370 R. 1 (es sei nicht verfassungsgemäß) u. Laband bei Marquardsen S. 205 R. 1 (es sei zwar verfassungswidrig, dies bilde aber kein Hindernis für verfassungsmäßiges Zustandekommen). Richtig Jörn II S. 337 R. 22. Vgl. bes. Sten. Ber. des R.V. vom 10. u. 11. Dezember 1882.

listiert, während für Bayern nach dem Bündnisvertrag III § 5 Ziff. II der Geldbetrag nur im ganzen ausgeworfen wird, die Aufstellung des Spezialetat's Bayern überlassen bleibt. Aber auch für diese Aufstellung dienen die Ansätze des Reichsetats als Richtschnur und eine Mitwirkung des bayerischen Landtages ist hier selbstverständlich ausgeschlossen.

Daß der Besoldungs- und Pensionsetat des Reichsbankdirektoriums in einer besonderen Beilage geführt wird, hat seinen Grund darin, daß diese Ausgaben zwar reichsgefehrlich festgestellt werden müssen, aber aus Mitteln der Reichsbank erfolgen.

Für die Genehmigung des Etats, wie für die Verwaltung im Falle der Nichtgenehmigung gelten analoge Grundsätze, wie im Einzelstaat, desgleichen für die Kontrolle und Entlastung. Ueber die Verwendung aller Einnahmen ist nach Art. 72 der Verfassungsurkunde dem Bundesrate wie dem Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen. Die Vorprüfung erfolgt durch den Rechnungshof des Deutschen Reichs.

Für die Kontrolle der Verwaltung der Reichsschulden, des Reichskriegsschatzes und des Reichsinvalidenfonds besteht eine besondere Reichsschuldenkommission, welche sich aus dem Präsidenten der obersten Rechnungsbehörde, drei Mitgliedern des Bundesrats und drei Reichstagsmitgliedern zusammensetzt.

Viertes Kapitel.

Die äußere Verwaltung.

§ 84.

I. Allgemeine Gesichtspunkte.

Die äußere Verwaltung oder Verwaltung des Auswärtigen ergibt sich aus der Stellung des Staates in der Staatengesellschaft. Sie hat die Aufgabe, den Verkehr des Staates mit anderen Staaten zu besorgen und die Rechte und Interessen der Staatsangehörigen im Auslande zu vertreten.

Die Entwicklung der hierüber geltenden Grundsätze bildet den

Gegenstand des *ius publicum externum*. Dieses Rechtsgebiet berührt sich inhaltlich mit dem Völkerrecht: größtenteils sind es dieselben Gegenstände, welche dieses wie jenes erörtert; die Organe der auswärtigen Verwaltung wenden fortwährend dieses wie jenes an. Aber das Völkerrecht geht von der Staatengesellschaft, der internationalen Rechtsordnung aus und formuliert von diesem Standpunkte aus Rechtsätze, welche also überstaatliche sind, während das auswärtige Staatsrecht, inhaltlich zwar von jenen internationalen Grundsätzen beeinflusst und beherrscht, seiner Entstehung und Wirkung nach aber Recht des einzelnen Staates ist. Somit gehören die Normen, nach welchen der einzelne Staat seine Beziehungen zu anderen Staaten regelt, die Rechtsgrundsätze, nach welchen er seine Verträge schließt und seine auswärtigen Organe bestellt, in die Lehre des Staatsrechts.

Obwohl eine auswärtige Verwaltung zu allen Zeiten bestanden, haben sich doch feste Rechtsätze erst seit etwa zwei Jahrhunderten entwickelt. Im Mittelalter war die Idee der Universalmonarchie herrschend: der Kaiser galt als Haupt der gesamten Christenheit, neben ihm gab es keinen gleichberechtigten Souverän im heutigen Sinne. Etwa in den Anfang des 17. Jahrhunderts fällt sowohl die Begründung einer Völkerrechtswissenschaft, als auch die Schaffung ständiger Organe für den internationalen Verkehr. Als man aber begann, für den Verkehr der Staaten untereinander völkerrechtliche Normen zu bilden, da konnten die deutschen Territorien nicht unter diese fallen, da sie der Oberhoheit des Kaisers unterworfen waren. Dieser hatte *de jure* die völkerrechtliche Vertretung des Reichs, war jedoch auch in dieser Hinsicht (vgl. S. 29) durch die Stände allseitig beschränkt. Ja, thatsächlich gestalteten sich bereits im 16. Jahrhundert die Verhältnisse so, daß die Landesherren ohne und gegen den Willen des Kaisers mit auswärtigen Mächten (Frankreich, England, Polen, Schweden) Verträge schlossen: der Kurfürst von Brandenburg unterhielt Gesandtschaften im Haag, in Paris und Stockholm. Diese Thatsachen erhielten eine rechtliche Anerkennung erst im Westfälischen Frieden.¹ Seitdem waren die Landesherren berechtigt, mit anderen

¹ J.P.O. VIII § 2 (vgl. oben S. 29 IV 2).

deutschen und fremden Mächten Verträge zu schließen. Die grundlegende Rechtsnorm für die auswärtige Verwaltung ruhte sonach in dem zum Reichsgesetz erhobenen westfälischen Frieden. Von einer auswärtigen Reichspolitik konnte demnach nicht mehr die Rede sein.

Die Bearbeitung der auswärtigen Angelegenheiten erfolgte in Brandenburg ursprünglich im Geheimen Rat, später dort wie in den anderen Staaten im Kabinett des Monarchen. Dadurch war sie der kollegialen Beratung entzogen und unter seine persönliche Leitung gestellt. Bei der modernen Umformung der obersten Behörden (vgl. S. 230) wurden in allen größeren Staaten besondere Ministerien für diesen Verwaltungszweig errichtet.¹ Als Organe des internationalen Verkehrs erscheinen seit dem 17. Jahrhundert überall die ständigen Gesandtschaften und die diplomatischen Vertreter in den verschiedenen Abstufungen.²

Als nach dem Sturze des alten Reiches die Neugestaltung Deutschlands im staatenbündlichen Sinne erfolgte, wurden zwar auch dem Bunde als einer politischen Einheit völkerrechtliche Befugnisse (Kriegsführung, Bündnisabschluß) zugesprochen, und Art. 50 der Wiener Schlußakte erteilte ihm auch das Recht, Gesandte zu empfangen und abzusenden. Letzteres ist niemals geschehen, und es zeigte sich überhaupt sehr bald, daß eine einheitliche auswärtige Politik nicht möglich war.

Im Gegensatz hierzu hat der Norddeutsche Bund von vornherein die auswärtigen Angelegenheiten seiner Zuständigkeit unterworfen, indem er die Verwaltung derselben durch das preussische Ministerium des Auswärtigen führen ließ. Im Deutschen Reiche ist dann die Bestimmung der Zuständigkeit und die Art der Verwaltung dieselbe geblieben. Von der Ueberzeugung der Notwendigkeit einheitlicher Leitung ausgehend, hat die Reichsverfassung (Art. 11) dem Kaiser die ausschließliche völkerrechtliche Vertretung gesichert. Der Kaiser hat das Recht, im

¹ Für die geschichtliche Entwicklung vgl. bes. Bornhak, Geschichte des preuß. Verwaltungsrechts (1884—86) I S. 320, II S. 62, 308, III S. 102. Literaturangaben bei G. Meyer, Lehrbuch des Verwalt.-R.

II S. 2.

² Die Kosten des diplomatischen Verkehrs mußte meist der Landesherr tragen, erst später werden auch die Stände herangezogen; vgl. Bornhak a. a. O.

Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen. Er ist hierin nur nach zwei Richtungen beschränkt: in Bezug auf die Erklärung eines Angriffskrieges (vgl. Nr. VI) und beim Abschluß bestimmter Verträge (vgl. Nr. IV).

Die Zentralbehörde für die auswärtigen Angelegenheiten ist der Reichskanzler und unter ihm das auswärtige Amt des Reiches, das mit dem preussischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten zusammenfällt.¹ Das auswärtige Amt besteht aus drei Abteilungen, einer politischen, einer handelspolitischen, einer Rechtsabteilung. Unmittelbar unter ihm stehen die Gesandten etc., die Prüfungskommission für das diplomatische Examen und das „Institut für archäologische Korrespondenz“ (Rom, Athen). Zu Mitteilungen an die Einzelstaaten dient ein Bundesratsausschuß (N.V. 8, vgl. oben S. 303).

Auch die Einzelstaaten haben noch ein Ressort der auswärtigen Angelegenheiten, über dessen Abgrenzung gegen das Reich unter Nr. V gehandelt wird. Für sie gehören formell zu den auswärtigen Angelegenheiten auch die Beziehungen zum Reiche. Als Organe haben sie nur noch zum Teil ein besonderes Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten; die Erledigung derselben ist häufig dem Ministerpräsidenten übertragen.²

II. Das Gesandtschaftsrecht.³

Zur Pflege der internationalen Beziehungen der Staaten bestehen Organe, deren Gesamtheit man als Diplomatie bezeichnet.⁴ Im engeren Sinne gehören zur Diplomatie nur die Beamten des zentralen auswärtigen Dienstes und das gesandtschaftliche Personal. Die Gesandten sind diejenigen Organe, welche den Staat als solchen gegenüber anderen Staaten vertreten. Das Recht der Entsendung

¹ Preußen zahlt dafür, daß das Reich zugleich auswärtige preussische Angelegenheiten besorgt, ein Aversum von 90 000 Mark.

² G. Meyer S. 27–29.

³ Vgl. die völkerrechtlichen Werke: Marquardsen I² S. 314; Holynsdorff S. 1229; Könnel I S. 698;

Laband II S. 239; Horn II S. 438; Annalen 1882 S. 81. Zur Geschichte: Krauske, Entwicklung der ständigen Diplomatie (1885).

⁴ Der Ausdruck „diplomatisches Korps“ bezeichnet die Gesamtheit der diplomatischen Bevollmächtigten bei einem und demselben Staat.

und des Empfanges von Gesandten (aktives und passives Gesandtschaftsrecht) folgt aus der Souveränität und wird nach völkerrechtlichen Grundsätzen beurteilt. Auch das deutsche Gesandtschaftsrecht beruht zunächst auf der völkerrechtlichen Anerkennung des Reiches. Die Reichsverfassung bestimmt aber im Art. 11, durch welches Organ das Reich seine völkerrechtlich anerkannten Befugnisse ausübt. Dieses Organ ist der Kaiser, der in dieser Hinsicht nur durch das Budgetrecht beschränkt ist. Er allein hat die Entscheidung, ob er Frauen, Gelehrte oder Militärpersonen entsenden will und er ist nur vom Willen des empfangenden Souveräns abhängig. Ebenso wie die Vorschriften über Ausbildung, Vorbereitung, Befähigung und Ernennung des gesandtschaftlichen Personals allein vom Kaiser zu erlassen sind, so beruht auch die Organisation der Gesandtschaften lediglich auf seinen Anordnungen. Er hat wie den militärischen, so auch „den diplomatischen Oberbefehl“.

Die Gesandtschaften bestehen aus dem Gesandten und dem Hilfspersonal. Nach den völkerrechtlichen Rangklassen unterscheiden wir Botschafter, Gesandte, Ministerresidenten, Geschäftsträger. Ihre Rechtsverhältnisse regeln sich nach dem Reichsbeamtengesetz, welches durch § 353 a des R.Str.G.B. (Arnimparagraph)¹ seine Ergänzung findet, ihre Dienstgeschäfte nach der preussischen Verordnung vom 27. Oktober 1810 und nach den (meist geheim gehaltenen) Instruktionen.

Der Geschäftskreis der Reichsgesandten erstreckt sich auf die Angelegenheiten des Reiches, der Einzelstaaten und der Reichsangehörigen. Nur wo am selben Hofe eine Reichs- und eine Landesgesandtschaft besteht, tritt eine Teilung der Geschäfte ein, und letztere hat die besonderen Angelegenheiten des Einzelstaates zu besorgen; zu diesen gehören z. B. die Beziehungen des Landesherrn zu dem auswärtigen Souverän, möglicherweise die die Förderung von Kunst und Wissenschaft betreffenden Angelegenheiten, die Privatangelegenheiten der Angehörigen des Einzelstaates (Beglaubigung von Urkunden), die Auslieferungssachen. Wo eine Landesgesandtschaft nicht besteht oder behindert ist, tritt auch hierfür die Reichsgesandtschaft ein.¹ Ueberall

¹ Literatur über den Fall Arnim | S. 571.
in Liszt, Lehrbuch des Straf-R. | ¹ Ueber die Vertretung des

aber gehören zum ausschließlichen Geschäftskreise der letzteren alle Angelegenheiten, die durch Verfassung oder Gesetz zu gemeinschaftlichen erklärt sind, also alle oben S. 322 aufgeführten Angelegenheiten, insbesondere diejenigen, welche sich beziehen auf auswärtige Politik, Handel und Schifffahrt, Post und Telegraphen, Maß, Münze, Gewicht, Muster- und Patentschutz, Wechselrecht, Niederlassung, Auswanderung, Medizinal- und Veterinärpolizei, Auslieferung, Beglaubigung von Urkunden zc.

Die Amtsgeschäfte der Gesandten sind darnach formell im wesentlichen dreifacher Art. Sie haben 1. die Führung der Verhandlungen mit der fremden Regierung; 2. die Abstattung von Berichten jeglicher Art, keineswegs bloß über Ereignisse von politischer Bedeutung, sondern z. B. über allgemein interessierende Fragen, Unglücksfälle, wissenschaftliche Zusammenkünfte zc. Bei diesen beiden Funktionen tritt ganz besonders die Abhängigkeit von der vorgesetzten Behörde hervor; es besteht die größte Zentralisation des Dienstes und die strengste Unterordnung, eine Unterordnung, welche an die Verfassung des Jesuitenstaates erinnern könnte; 3. haben die Gesandten den im Auslande weilenden Staatsangehörigen Rat und Auskunft zu erteilen, eintretendenfalls für deren Schutz zu sorgen. Obrigkeitliche Befugnisse stehen ihnen im allgemeinen nicht zu.¹ Sie haben jedoch zufolge besonderer Gesetze das Recht, Urkunden zu legalisieren, Zustellungen vorzunehmen, Pässe zu erteilen;² die standesamtlichen Befugnisse haben nur solche Gesandten, welchen sie ausdrücklich beigelegt ist (s. darüber Nr. III).

Schon aus dem Gesagten ergibt sich, daß das Gesandtschaftsrecht der Einzelstaaten nicht aufgehoben ist. Es ist aber insofern beschränkt, als dadurch der auswärtigen Politik des Reiches nicht entgegengehandelt werden darf: in dieser Richtung muß der Reichsgewalt sogar ein Aufsichtsrecht zugesprochen werden.³ Ein Gesandt-

Reichs durch die bayerischen Gesandten vgl. oben § 63 I S. 285.

¹ Daß die Gesandten „obrigkeitliche“ Befugnisse gegenüber dem Auslande ausüben, wird ausschließlich von Jörn II S. 440 behauptet, eine Behauptung, die auf der Ver-

wechslung von „obrigkeitlich“ und „amtlich“ beruht; dagegen insbes. Laband, G. Meyer, F. Schulze, Lehrbuch II S. 336.

² J. P. D. S. 182, 403; R. G. v. 18. Okt. 1867 § 6, v. 1. Mai 1878 § 2.

³ F. Schulze II S. 833.

schaftsrecht zwischen Reich und Einzelstaat kann nicht bestehen, da es sich hier nicht um völkerrechtliche Verhältnisse handelt; wohl aber können die Einzelstaaten unter sich durch Gesandte verkehren.

Die an das Deutsche Reich abgeordneten Vertreter der auswärtigen Staaten genießen im ganzen Reiche Exterritorialität und erhöhten Rechtsschutz (R.Str.G.B. 104); ihre Vorrechte beginnen mit Eintritt in das Reichsgebiet, ihre amtliche Wirksamkeit mit Ueberreichung des Beglaubigungsschreibens (Akreditive), welche seitens der den drei ersten Rangklassen Angehörigen in feierlicher Audienz beim Kaiser selber erfolgt.

III. Das Konsularrecht.¹

Die Konsuln sind, wenn auch nicht ausschließlich, so doch hauptsächlich handelspolitische Magistraturen und haben zwar auch die Interessen des Staates in ihrem Amtsbezirke, im wesentlichen aber die Rechte der einzelnen Staatsangehörigen zu vertreten. Die Einrichtung des Konsulatswesens hat sich aus den vor Anbruch der Neuzeit besonders in den Mittelmeergebieten ins Leben gerufenen Handelsfaktoreien entwickelt, deren Vorstehern amtliche Funktionen, vor allem die Schlichtung von Streitigkeiten übertragen wurden.² Mit der fortschreitenden Entwicklung erfolgte die Ernennung dieser gubernatores mercatorum durch die Staatsgewalt, doch wurden lediglich Kaufleute ernannt und erst in unserem Jahrhundert beginnt man nach dem Beispiele Frankreichs Berufskonsuln anzustellen: aus einer Anstalt der Selbsthilfe ist eine Staatsanstalt geworden. Das Streben der Gegenwart ist auf die Verschmelzung des Gesandtschafts- und Konsulatswesens zu einem einheitlichen diplomatischen Organismus gerichtet.

Nach unserem Konsulatsgesetz sind die Konsuln berufen:

das Interesse des Bundes, namentlich in Bezug auf Handel, Verkehr und Schifffahrt thunlichst zu schützen und zu fördern, die Beobachtung der Staatsverträge zu überwachen und den An-

¹ König, Handbuch des deutsch. Konsularwesens 3. Aufl. (1885); Annalen 1882 S. 408; R.L. II S. 529—538.

² Zur Geschichte vgl. Martens, Völkerrecht, übers. v. Bergbohm (1883, 86) II S. 66.

gehörigen der Bundesstaaten sowie anderer befreundeten Staaten in deren Angelegenheiten Rat und Beistand zu gewähren.

Das Konsularwesen ist nach Art. 56 der Reichsverfassung ausschließlich Reichssache und durch eine Reihe besonderer Gesetze und Verordnungen, außerdem durch Konsularverträge geregelt.¹ Die Konsuln stehen unter dem Reichskanzler sowie unter den im Lande ihrer Residenz befindlichen Reichsgesandtschaften, in besonderen Anlässen können sie auch Aufträge von den Regierungen der Einzelstaaten erhalten (Konsul-Ges. § 3). Innerhalb des fremden Staates kann der Konsul eine amtliche Thätigkeit erst nach Erteilung des „Exequatur“ (in der Türkei „Berat“) beginnen.²

Dem Range nach unterscheidet man Generalkonsuln, Konsuln, Vizekonsuln, Konsularagenten. Letztere sind nicht Beamte, sondern Privatbevollmächtigte des Konsuls für einzelne Amtsbezirke. Die übrigen Genannten sind vom Kaiser angestellte Reichsbeamte, gleichviel, ob sie Wahlkonsuln (im Ehrenamte, Handelskonsuln, *consules electi*) oder Berufskonsuln (*c. missi*) sind. Für letztere ist ein besonderer Bildungsgang vorgeschrieben.³ Die Amtsgeschäfte des Konsuls sind teils ebenso bestimmt, wie die der Gesandten, wenn auch der Umfang der Thätigkeit thatsächlich ein anderer ist. Sie haben darnach (vgl. oben S. 423) auch Verhandlungen zu führen, Berichte zu erstatten und den Reichsangehörigen Schutz und Hilfe zu leisten: in letzterer Hinsicht haben sie besonders Unterstützungsbedürftigen Mittel zur Milderung ihrer Not oder zur Rückkehr zu gewähren (Dienstinstruktion zu § 26 des Konsulargesetzes) und vor allem die Interessen von Schiffahrt und Verkehr zu fördern. Andererseits tritt bei den Konsuln die obrigkeitliche Seite mehr in den Vordergrund, und es lassen sich ihre weiteren Funktionen auf folgende Kategorien zurückführen:⁴

¹ Eine Sammlung dieser Rechtsquellen gibt: Zorn, Konsulargesetzgebung (1883); Hänel u. Lefse, Die Gesetzgebung über Konsularwesen (1875).

² Das Exequatur ist der Akt, durch welchen die Ausübung der Funktionen gestattet und der Konsul als solcher anerkannt wird. Fremden

Konsuln in Deutschland erteilt es die Reichsregierung; R.L. I S. 756.

³ Prüfungsreglement v. 28. Februar 1873 (König, Handbuch).

⁴ Die Gruppierung ist in etwas anderer Weise vorgenommen, als in den meisten Werken. Sie erscheint übersichtlicher als z. B. bei Martens II¹ S. 123.

1. Die Konsuln führen über die in ihrem Amtsbezirke wohnenden und zu diesem Behufe bei ihnen angemeldeten Deutschen eine Matrikel. Die Aufnahme in dieselbe ist darum von besonderer Bedeutung, weil die reichsgesetzlich für den Verlust der Staatsangehörigkeit bestimmte Frist dadurch unterbrochen wird. Somit kann jeder Deutsche im Auslande sich seine Staatsangehörigkeit über zehn Jahre hinaus erhalten.¹

2. Die Konsulate sind Polizei-, insbesondere Schiffsahrtspolizeibehörden. Die Konsuln haben u. a. Pässe auszustellen, die Meldungen der Schiffsführer entgegenzunehmen, die Polizeigewalt über die Handelschiffe, das Recht der Festnahme von Verbrechern auf denselben (soweit dies von der fremden Staatsgewalt bei der Nichtexterritorialität der Handelschiffe zugestanden ist), die Ueberwachung der Beobachtung der hinsichtlich Führung der Reichsflagge bestehenden Vorschriften, das Recht, bestimmte Beurkundungen (z. B. über die Notwendigkeit einer Bohnerei) anzustellen, desertierte Schiffsmannschaften zwangsweise zurückzuführen. Ueberhaupt haben sie gegenüber den letzteren alle Funktionen der Seeämter und erscheinen so vor allem als Musterungsbehörden (Seemannsordnung vom 27. Dezember 1874 § 4). Bei Schiffsunfällen haben sie die Rettungsmaßregeln zu überwachen und den Thatbestand festzustellen.

3. Die Konsulate sind Standesämter. Sie haben nicht nur das Recht, die Abschriften der Urkunden der Geburts- und Sterbefälle auf See entgegenzunehmen, sondern haben überhaupt kraft besonderer Ermächtigung das Recht der Vornahme von Eheschließungen und Beurkundungen des Personenstandes Reichsangehöriger im Auslande.

4. Die Konsuln sind Organe der freiwilligen Gerichtsbarkeit und Notariatsbeamte. Sie können Zeugnisse mit der Beweiskraft öffentlicher Urkunden ausstellen, Urkunden beglaubigen und Notariatsurkunden über Rechtsgeschäfte Reichsangehöriger aufnehmen. Sie haben die Ordnung des Nachlasses der in ihrem Bezirke verstorbenen Deutschen, ebenso die Einsetzung eines Schiffsführers an Stelle eines verstorbenen oder untauglich gewordenen Schiffers,

¹ R.G. v. 1. Juni 1870 § 21; Konsulargesetz § 12; R.L. II S. 534.

Thätigkeiten, die wohl unter dem juristischen Begriff der *cura absentis* zusammengefaßt werden.

5. Die Konsuln sind Hilfsorgane der inländischen Behörden für einige Akte der Justiz, so haben sie Zustellungen zu bewirken, Zeugen zu verhören und zu vereidigen, und — mit Genehmigung des Aufenthaltsstaates — Zwangsvollstreckungen vorzunehmen.¹

6. Abgesehen hiervon steht den Konsuln die volle Gerichtsbarkeit über Deutsche und Schutzgenossen in denjenigen Ländern zu, in welchen die Ausübung durch Herkommen oder Staatsverträge gestattet ist.² Es bedarf aber stets einer besonderen Ermächtigung des Reichskanzlers. Der Gegenstand ist durch Reichsgesetz vom 10. Juli 1879 einheitlich und endgültig geregelt.

Die Konsulargerichte bilden der Konsul entweder als Einzelrichter oder mit zwei bis vier Beisitzern, in Fällen des Hochverrats gegen Kaiser und Reich das Reichsgericht, welches im übrigen, soweit Rechtsmittel zulässig, die obere Instanz bildet. Für das Verfahren kommen die Vorschriften der Zivil- und Strafprozeßordnung analog in Anwendung, und zwar bestimmt sich dasselbe nach den für das Verfahren vor den Amtsgerichten und Strafkammern geltenden Grundsätzen. In Bezug auf das materielle Recht sollen im bürgerlichen Rechte zunächst Reichsgesetze, sodann das preußische Allgemeine Landrecht, im Handelsrechte, zunächst das Handelsgewohnheitsrecht, sodann das Handelsgesetzbuch, im Strafrecht, zunächst die Polizeiverordnungen, welche der Konsul mit Strafgrenze von 150 Mark erlassen kann, sodann das Reichsstrafgesetzbuch in Anwendung kommen. Die Mitwirkung einer Staatsanwaltschaft findet im allgemeinen nicht statt; wo eine solche nötig ist, werden die Funktionen einem achtbaren Gerichtsgesessenen, womöglich einem Rechtsanwalte übertragen. Zulassung zur Rechtsanwaltschaft hängt nicht vom Nachweis

¹ Konsulargesetz § 19 ff.; R.P.D. § 182, 328, 700. (Zeugniszwang kann der Konsul nicht üben?)

² Die Gerichtsbarkeit wie mannigfache andere Rechte wurden den Konsuln christlicher Staaten, vorzüglich in der Türkei, durch besondere Verträge zugestanden, welche Kapitu-

lationen hießen. Vgl. über diesen Begriff Marquardsen I² S. 300, 323; Calvo, dictionnaire de droit intern. I S. 123. Ueber Geschichte und Systeme der Konsulargerichtsbarkeit vgl. Martens a. a. O. II S. 93. Begriff der Schutzgenossen: H. Schulze, Lehrbuch II S. 350.

juristischer Ausbildung, sondern lediglich vom Ermessen des Konsuls ab.¹

In Ägypten ist die deutsche Konsulargerichtsbarkeit infolge der neueren Organisation der „tribunaux mixtes“ eingeschränkt, in Tunis durch Verordnung vom 21. Januar 1884 außer Übung gesetzt.²

IV. Die Vertragsschließung des Reiches.

In der Lehre von den auswärtigen Angelegenheiten pflegt die Lehre von den Staatsverträgen erörtert zu werden. Diese Lehre gehört jedoch nur zum Teil dem Staatsrechte an. Es wird im Völkerrecht dargelegt, welcher Art Entstehung und Aufhebung der Verträge sei, und ebenso welche rechtliche Natur sie tragen.³ Auch wird dort auseinandergelegt, welche Staaten nach internationaler Auffassung berechtigt seien, Verträge zu schließen. Die Frage jedoch, welche Organe befugt seien, den einzelnen Staat zu verpflichten, ist eine rein staatsrechtliche, die insofern von besonderer praktischer Wichtigkeit ist, als jede Regierung genau das Verfassungsrecht des Staates, mit dem sie kontrahieren will, kennen muß.

Nach Art. 11 der Reichsverfassung ist der Kaiser das zur Vertragsschließung berufene Organ für das Deutsche Reich. Damit ist unzweifelhaft ausgesprochen, daß er völkerrechtlich und formell legitimiert zur Vertragsschließung ist. Durch den Absatz 3 desselben Verfassungsartikels ist jedoch eine Einschränkung der kaiserlichen Rechte dahin erfolgt, daß Verträge über solche Gegenstände,

¹ Doch ist gegen eine Zurückweisung Beschwerde an den Reichskanzler zugelassen.

² Für Ägypten vgl. die Zitate bei G. Meyer, Verwalt.-R. II S. 26 R. 18 und Jörn, Konsulargeseßgebung S. 279 ff.; Martens a. a. O. S. 99.

³ Die Frage über die rechtliche Natur der Verträge ist neuerdings sehr eingehend erörtert und besonders die Scheidung der sog. völkerrechtlichen und der staatsrechtlichen Seite, des zwischen den Staaten abgeschlossenen Rechtsgeschäftes und des

von dem einzelnen Staate auf Grund jenes erlassenen Gesetzesbefehles — zuweilen nicht ohne Haarspalterei — durchgeführt worden. Am weitesten geht Jörn, welcher den Staatsverträgen jeden Rechtscharakter abspricht, dagegen vgl. oben S. 101 R. 1, woselbst Literatur über diese Streitfrage angegeben. Für die Staatsverträge im allgemeinen vgl. Laband II S. 152; Grünhut VI S. 349 Tübinger Zeitschr. XXXVI 1; Marquardsen II¹ S. 104 und das Hauptwerk von G. Meier, Abschluß von Staatsverträgen (1874).

welche nach Art. 4 „in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören“, zu ihrem Abschluß der Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Reichstages bedürfen. Die Auslegung dieses Absatzes hat in mehr als einer Richtung zu Bedenken Anlaß gegeben. Voraus ist jedenfalls zu bemerken — dies ist unbestritten — daß in der Bezugnahme auf Art. 4 ein Redaktionsversehen ernstester Art liegt. Art. 4 zieht die Grenze zwischen der Zuständigkeit des Reiches und der Einzelstaaten. Legten wir also diesen Gedanken zu Grunde, so hieße Absatz 3 des Art. 11, daß der Reichsorgane Zustimmung nicht nötig ist, sofern Verträge vorliegen, deren Abschluß — den Einzelstaaten überlassen ist! Trotz solchen Wortlauts ist in diesem Absatz offenbar an den Unterschied von Gesetz und Verordnung gedacht. Die Worte „nach Art. 4“ sind daher als widersinnig und bedeutungslos allgemein anerkannt. Eine Entscheidung läßt sich also hier nicht aus dem Wortlaut, sondern lediglich aus dem Sinne der Verfassungsurkunde gewinnen. Einen gewissen Anhalt geben uns die Materialien der Reichsverfassung, insofern im verfassungsberatenden Reichstage angenommen wurde, daß mit Absatz 3 „im wesentlichen nichts anderes gemeint ist, als was auch die preußische Verfassung bestimmt“. Die preuß. Verfassung (Art. 48) aber hatte ihr Vorbild im Art. 68 der belgischen Verfassung. Mit anderen Worten bestimmt daher die Reichsverfassung, daß der formelle Weg der Gesetzgebung immer eingeschlagen werden soll, wo derselbe für einen Rechtsakt inhaltlich vorgeschrieben ist. Es ist gleichgültig, ob das Reich einen solchen Willensakt vornehmen will, um einem internationalen Vertrage zu genügen, oder aus eigenem Antriebe. Willensakte, die nur in Gesetzesform vorgenommen werden können, unterliegen denselben Normen, gleichviel ob der Inhalt vertragsmäßig festgestellt ist. Es gelten somit für den Inhalt völkerrechtlicher Verträge genau dieselben Grundsätze, wie sie oben für die Gesetzgebung dargelegt werden. Je nach dem Inhalt des betr. Vertrages kann die Form der Reichsgesetzgebung, welche Art. 78 Absatz 1 oder Art. 78 Absatz 2 vorschreibt, oder die einfache Form oder die Form bloßer Verordnung in Anwendung kommen. In letzterer Hinsicht ist zu bemerken, daß das dem Bundesrate zustehende Verordnungsrecht hier fortfällt, da der Kaiser nach

Art. 11 die ausschließliche Vertretung hat. Sodann ist auch nach Art. 48 Absatz 2 die Mitwirkung der Volksvertretung — insbesondere z. B. bei Regelung des internationalen Telegraphenwesens — ausgeschlossen.

Die Fassung des Art. 11 kennt drei verschiedene Begriffe: „Eingehen“, „Abschluß“, „Gültigkeit“ von Verträgen. Mit diesen drei Ausdrücken ist aber die Auffassung des Reichsrechtes im wesentlichen klar bezeichnet, und sind die vielen Schwierigkeiten erst durch die Theorie hineingetragen.

Es sind zwei Gruppen von Verträgen, die geschlossen werden: bei den einen ist der Kaiser vollkommen unbefränkt. Hier liegt die Sache einfach. Bei den anderen ergreift der Kaiser die Initiative und führt die Verhandlungen durch die Gesandten oder besondere Bevollmächtigte, welche den Vertragsentwurf unterzeichnen. Dieser geht an den Bundesrat zur Zustimmung und an den Reichstag zur Genehmigung. Hier schieben sich also diese zwei Zustimmungen ein. Sodann erst kann der Vertrag perfekt werden. Diese Perfektion tritt ein durch die sog. Ratifikation. Die Notwendigkeit einer solchen ist von Theorie wie Praxis durchweg anerkannt. Die Ratifikation ist die formelle Anerkennung des von den Bevollmächtigten vereinbarten Vertragsentwurfs durch die souveräne Staatsgewalt. De iure gibt es bis zur Ratifizierung nur einen Vertragsentwurf; ein Vertrag liegt erst vor, wenn die vom Kaiser (oder seinen Bevollmächtigten) unterzeichnete Urkunde mit der entsprechenden des anderen Staates ausgetauscht ist.¹

Eine Publikation von Staatsverträgen ist nur nötig, wenn dadurch die Unterthanen unmittelbar verpflichtet werden. Die Nichtveröffentlichung von zahlreichen diplomatischen Abkommen, Schutz- und Trugbündnissen ist zugleich ein schlagender Beweis gegen die Theorien derjenigen, welche die völkerrechtliche Verbindlichkeit der Verträge in das Reich der Phantasie verweisen. Im übrigen erfolgt einfache Bekanntmachung der Verträge im Reichsgesetzblatt und erhalten sie dadurch Gesetzeskraft, gleichwie Gesetze. Dies Verfahren ist zwar von den Theoretikern angefochten, indem man hervorhebt,

¹ Vgl. R. L. III S. 255.

daß der staatsrechtlich bedeutsame Akt; der Befehl, den Vertrag wie ein Gesetz zu befolgen, gleichsam verschluckt werde: es kann jedoch dieses Verfahren als ganz korrekt betrachtet werden, da die Veröffentlichung im Gesetzblatte stillschweigend und selbstverständlich den Vertragsinhalt als gesetzlich charakterisiert und das Gesetzblatt, für dessen Inhalt der Reichskanzler verantwortlich ist, einen solchen Vertrag nicht bloß als Thatsache oder zur interessanten Lektüre mittheilen kann.¹

V. Die Staatsverträge der Bundesglieder.²

Während in den Verfassungen der übrigen Staatenstaaten die Vertragsfreiheit der Bundesglieder im wesentlichen aufgehoben ist, enthält unsere Reichsverfassung hierüber keine Bestimmung. Daraus ist nicht in Verbindung mit Art. 11 der Reichsverfassung zu folgern, daß den Einzelstaaten jede Vertragsbefugnis entzogen sei. Ausgeschlossen sind der Natur unseres Reiches gemäß nur Verträge, die wie z. B. Friedensverträge mit der hohen Politik im Zusammenhang stehen. Im übrigen können sich ja, wie gezeigt, inhaltlich Verträge auf alle möglichen Gegenstände beziehen, welche Gegenstand der Gesetzgebung sind: und soweit das Gesetzgebungsrecht der Einzelstaaten reicht, soweit reicht das Vertragsrecht. Die Grenze der Zuständigkeit bestimmt sich daher einfach nach den oben aufgestellten Normen (S. 321).

Daraus ergibt sich, daß eine Reihe von Gegenständen der Vertragsschließung der Einzelstaaten ohne weiteres entzogen sind, so die gesamte auswärtige Politik, Zoll- und Seeschiffahrtswesen, Handels- und Schiffahrtsverträge etc.

Auf anderen Gebieten konkurriert die Befugnis des Reiches mit der der Einzelstaaten. Wo aber das Reich eine solche konkurrierende Befugnis hat, kann der Vertrag eines Einzelstaates nicht etwa dem Rechte des Reiches, sofern auch noch nicht davon Gebrauch gemacht,

¹ Diese Art der Veröffentlichung wird in sämtlichen theoretischen Werken als höchst inkorrekt angegriffen. Vgl. E. Meier, Staatsverträge S. 327 ff.; Laband II

S. 157.

² Proebst in Annalen 1882 S. 421 ff.; Rönne I S. 696.

³ Marquardsen IV I 3 S. 83, I 3 S. 89.

präjudizieren; vielmehr verlieren derartige Verträge ipso jure ihre Kraft, sobald das Reich die betreffende Angelegenheit zu regeln unternimmt.

Eine dritte Gruppe von Gegenständen ist auch hier diejenige, wonach die Einzelstaaten, in einem relativen Sinne, frei sind. Hier gilt ebenfalls das oben S. 321 Gesagte.

Hinsichtlich der Bestimmung der Legitimation der Vertragsschließung sind die einzelstaatlichen Verfassungen in Kraft geblieben. Danach ist in den monarchischen Staaten überall der Monarch das befugte Organ, während die Zustimmung der Volksvertretung nur zu einem Teile von Verträgen gefordert wird. Sobald es sich um einen Gegenstand handelt, der nur durch Gesetz, d. h. durch Uebereinstimmung von Krone und Volksvertretung geregelt werden kann, muß man die Zustimmung der letzteren auch für erforderlich erachten, wenn über solche Angelegenheit ein Vertrag abgeschlossen wird.

Die Einzelstaaten können unter diesen Voraussetzungen unter einander und mit auswärtigen Staaten und auch mit dem Reiche¹ Verträge schließen. Wenn nun auch die Befugnis der Einzelstaaten zum Vertragsschluß durch die Reichsverfassung nicht beseitigt ist, so ist doch den Einzelstaaten dasjenige genommen, was völkerrechtlich als wesentlichstes Moment für vertragsschließende Staaten betrachtet wird: die Möglichkeit, die Verträge durch Zwang selbst durchzusetzen; gegenüber den anderen Gliedstaaten ist Selbsthilfe ausgeschlossen, gegenüber fremden Staaten ist ein Krieg unmöglich, ebenso wie kein auswärtiger Staat einem deutschen Einzelstaat den Krieg erklären könnte. Völkerrechtlich geltend machen kann allein das Reich die aus den Staatsverträgen seiner Glieder hervorgehenden Ansprüche und so zeigt sich auch auf diesem Gebiete, wie das Reich allein Schutz und Hort aller Einzelstaaten, in seiner Verfassung die Perfektion auch dieses Rechtes der Bundesglieder enthalten ist.

VI. Das Recht des Krieges und Friedens.²

Die Reichsverfassung erklärt in ihrem Eingange „den Schutz des Bundesgebietes“ für einen der vornehmsten Zwecke des Reiches.

¹ Letztere tragen einen besonderen Charakter und bedürfen event. der Genehmigung der Reichsorgane. Vgl. 3. B. Vertrag mit Hamburg vom

25. Mai 1881 (s. ob. S. 283). Die Militärkonventionen sind nicht mit dem Reiche geschlossen; vgl. oben S. 345.

² In den gebräuchlichen Lehr-

Diesen Schutz zu gewähren, ist der Beruf des Kaisers, welcher das Reich völkerrechtlich zu vertreten hat. In der Befugnis „völkerrechtlicher Vertretung“, welche Art. 11 aufstellt, liegt die Ermächtigung beschlossen, alle Mittel anzuwenden, um die Rechte des Deutschen Reiches gegenüber dem Auslande zur Anerkennung und Geltung zu bringen. Ausdrücklich hervorgehoben ist in dieser Hinsicht dreierlei: das Erklären von Krieg, das Schließen von Frieden und das Eingehen von Bündnissen. Mit dieser Hervorhebung ist der allgemeine Ausdruck „völkerrechtlich vertreten“ spezialisiert, es sind hi: bedeutendsten Rechte (das *ius belli ac pacis*) besonders erwähnt. Aus dem allgemeinen Ausdruck wie *a potiori* folgt aber, daß der Kaiser, und zwar ohne jedwede Zustimmung, das Recht der Retorsion, der Repressalien, des Abbruchs diplomatischen Verkehrs hat. Diese völkerrechtlich anerkannten Befugnisse ergeben sich *ipso iure* aus dem Rechte völkerrechtlicher Vertretung: sie stehen naturgemäß demjenigen zu, welcher den militärischen wie diplomatischen Oberbefehl hat.¹

Als äußerstes Mittel der Selbsthilfe — *ultima ratio* — besteht das Recht des Krieges. Nach Art. 48 der preussischen, und Art. 11 der norddeutschen Verfassung stand diese *potestas bellica* dem König von Preußen unbedingt zu. Nach der Reichsverfassung bedarf der Kaiser, außer wenn ein Angriff auf das Reichsgebiet oder dessen Küsten erfolgt, zur Kriegserklärung der Zustimmung des Bundesrates. Diese politisch nicht unbedenkliche Klausel bringt staatsrechtlich sowohl das föderative Element zum Ausdruck, wie den Gedanken, daß das Reich ein wesentlich defensives Staatswesen sei.² Das Recht des Kaisers zur Anordnung der Kriegsbereitschaft (siehe S. 346) wird durch diesen Zusatz nicht berührt. Den Einzelstaaten ist selbstverständlich das Recht des Krieges völlig entzogen, jeder Krieg kann nur ein Reichskrieg sein. Im Zusammenhang mit dem eben gekennzeichneten Rechte des Kaisers steht das Recht zu ent-

büchern ist die Erörterung unter Nr. VI mit der unter Nr. IV verbunden. Eine besonders eingehende Behandlung bietet Rönnel S. 702 ff.

¹ Mit Unrecht von Seydel,

Kommentar zu B.U. S. 119 bestritten.

² Vgl. Delbrück im R.A. v. 5. Dezember 1870. Politische Bedeutung dieses Zusatzes Mohl, Reichsstaatsrecht S. 268.

scheiden, ob das Deutsche Reich in einem zwischen anderen Staaten ausgebrochenen Kriege neutral bleiben soll. Die Nichtwahrung der Neutralität bedarf nach Art. 11 Abs. 2 der Zustimmung des Bundesrates. Aus dem Rechte des Krieges folgt ipso iure, daß der Kaiser alle üblichen Maßregeln (Blockaden, Ausweisungen etc.) treffen kann. Die Bewilligung der Mittel für den Krieg steht dem Reichstage zu.¹ Eine rechtliche Verpflichtung zum Erfasse von Kriegsschäden besteht nicht.²

In Bezug auf Friedensschlüsse ist die Zuständigkeit des Kaisers eine weitere. Aus Entstehungsgeschichte und Wortfassung des Art. 11 ergibt sich auf das Klarste, daß ausschließlich der Kaiser das Recht hat, den Krieg zu beendigen. Absatz 1 stellt gleich der preussischen Verfassung das Recht zur Eingehung von Verträgen und zum Abschluß des Friedens als zwei ganz verschiedenartige Rechte hin, und Abs. 3 verlangt ausdrücklich nur für ersteres, für die Eingehung „anderer“ Verträge, die Zustimmung der bezeichneten Faktoren. Der Friedensschluß an sich ist in jeder Hinsicht gültig ohne irgend eine weitere Zustimmung: ob die infolge des Friedensschlusses nötigen Maßregeln durch Verordnung oder Gesetz, oder Verfassungsänderung zu treffen sind, hängt von der rechtlichen Natur der betreffenden Bestimmungen ab.³

¹ Es fehlt in der R.V. bedenklicherweise eine etwa dem § 63 der bad. Verfassung analoge Bestimmung (vgl. S. 410 R. 2), welche dem Kaiser in außerordentlichen Fällen die schleunige Beschaffung der Mittel ermöglicht (dafür der Kriegsschatz, vgl. S. 408). Will man ein solches Notrecht nicht als selbstverständlich annehmen, so könnte eintretendenfalls nur auf Umwegen (durch Notgesetze der einzelnen Bundesstaaten) geholfen werden.

² Kriegsschäden (im Unterschied

von Kriegskosten, s. oben S. 378) sind Nachteile, die der Einzelne erleidet, ohne dadurch zum notwendigen Kriegsaufwande des Staates beizutragen. Literatur: Rönne I S. 706. Vgl. Gef. v. 14. Juni 1871 (R.G.Bl. S. 247).

³ Ueber die Praxis 1871 vgl. E. Meier, Staatsverträge S. 307. Friedensverträge sind von Friedensschlüssen unterschieden. Sie gehören zu den Bündnisverträgen, ihr Abschluß ist ebenfalls kaiserliches Vorrecht (vgl. oben S. 428).

Fünftes Kapitel.

Die innere Verwaltung.¹

§ 85.

1. Begriff und Entwicklung der inneren Verwaltung und Polizei.

Die Verwaltung erschien uns (formell) als die gesamte Thätigkeit der staatlichen Organe, abgesehen von der Gesetzgebung, und ihre Einteilung ergab sich aus den verschiedenen staatlichen Aufgaben. Zu den vier (Kap. I–IV) behandelten Gebieten tritt die innere Verwaltung hinzu, wenn wir an dieser Stelle von der sogen. allgemeinen Landesverwaltung absehen. Hier handelt es sich nicht mehr um das Verhalten des Staates zur Unverletzlichkeit der Person (Kap. I), oder zu seiner eigenen Kraft (Kap. II), oder zu seinen wirtschaftlichen Lebensbedingungen (Kap. III), oder um das Verhältnis zu anderen Staaten (Kap. IV), sondern hier kommen die großen Faktoren in Betracht, welche den Inhalt der Entwicklung der Einzelpersönlichkeiten und damit auch des Staates bilden. Der Staat hat höhere Aufgaben, als die Selbsterhaltung des Ganzen und als den Rechtsschutz des Einzelnen, welchem er durch Justiz, Kriegs-, Finanz- und auswärtige Verwaltung genügt; er hat für die gesamte materielle und geistige Wohlfahrt seiner Angehörigen, wenn auch nicht unmittelbar, so doch mittelbar zu sorgen, und zwar, sei es abwehrend, durch Beseitigung von Gefährdungen und Hindernissen, welche sich der Entwicklung entgegenstellen, sei es fördernd durch positive Schaffung von Einrichtungen, welche über die Kraft des Einzelnen hinausgehen. Die Gesamtheit dieser auf die Kultur des Volkes gerichteten Thätigkeiten bildet den Umfang der inneren Verwaltung.

Der Begriff der „inneren Verwaltung“ hat sich erst im letzten Jahrhundert herausgebildet. Früher nannte man die gesamte Thätigkeit, welche man heute als „innere Verwaltung“ bezeichnet, Polizei und stellte sie den mehrfach erwähnten vier Gebieten gegen-

¹ Eine (zugleich kritische) Zusammenstellung der neuesten Lehr- bücher des Verwaltungsrechts findet sich bei Grünhuth XIV S. 478.

über. Der Ausdruck war in jener Zeit der Renaissance entstanden, wo man Begriffe und Worte aus den alten Klassikern entlehnte, und er erklärt sich im Hinblick auf die Wandlung, welcher die Auffassung vom Staate in dieser Epoche unterlag: der Staat wird nicht mehr als bloße Friedensgenossenschaft, oder gar als *civitas diaboli* im Gegensatz zur *civitas Dei* (vgl. Hdbbl. III, S. 48, 132) angesehen, sondern sehr bald betrachtet als eine Anstalt für den gemeinen Nutzen (vgl. § 4, III). Die auf die Förderung der Wohlfahrt aller hinweisende Thätigkeit war die Polizei, ein Begriff, mit dem wir unwillkürlich die Vorstellung eines Zwanges verbinden. Eine solche Vorstellung entsprach auch durchaus den Anschauungen des 17. und 18. Jahrhunderts. Der sogen. eudämonistische Polizeistaat jener Periode stellte sich dar — als eine Zwangsanstalt zur Volksbeglückung!

Mit der Umbildung zum modernen Verfassungsstaate hat auch der Begriff der inneren Verwaltung eine Umgestaltung erfahren: die innere Verwaltung (die Polizei im früheren Sinne) umfaßt jetzt sowohl die polizeiliche Thätigkeit, welche immer einen Zwang, eine Gewalt als Begriffsmerkmal in sich birgt, wie die „pflegliche“ Thätigkeit, die Staatspflege, die *cura promovendae salutis*. In allen einzelnen Verwaltungszweigen fließen naturgemäß diese beiden Richtungen der Thätigkeit oft ineinander über.

II. Gegenwärtiger Umfang der inneren Verwaltung.

Der Umfang der inneren Verwaltung ist durch die Elemente des persönlichen Lebens gegeben. Er ist in der Gegenwart heute ein sehr bedeutender, da es grundsätzlich kein Gebiet des Lebens gibt, welches den Staat von dieser seiner Thätigkeit ausschließt. Das „*nil humani a me alienum puto*“ gilt auch für den modernen Staat, und wenn auch die Wohlfahrtsideen des vorigen Jahrhunderts verworfen sind, so scheint es doch, als ob in naher Zukunft manche Einrichtungen des Wohlfahrtsstaates, allerdings in geläuterter Gestalt, wieder aufleben wollten.

Die Thätigkeit der Verwaltung in Bezug auf das persönliche Leben scheidet sich in die drei große Gebiete der Fürsorge für das physische, geistige und wirtschaftliche Leben. (Zuweilen wird als besonderes Gebiet die Klassenverwaltung hinzugefügt.)

Das erste Hauptgebiet umfaßt zunächst die Sicherheitspolizei, welche zugleich als Gegenstand der Strafrechtspflege, oder wenn man das Wort im weiteren Sinne nimmt, als Teil derselben erscheint, sodann die Ordnung der Bevölkerung, das Armenwesen, das Gesundheitswesen (Gesundheitspolizei und Heilwesen), die Unfallspolizei, welche es mit den Maßregeln gegen die elementaren Gefahren zu thun hat.

Das zweite Hauptgebiet ist die Fürsorge für die geistige Wohlfahrt des Volkes. Hierher gehört einerseits die Unterrichtsverwaltung und das gesamte Bildungswesen, sodann die Sittenpolizei.

(Ueber die Thätigkeit des Staates gegenüber der Kirche vgl. oben S. 173 ff. und Handbibliothek Band III.)

Das dritte Hauptgebiet umschließt die unmittelbaren Thätigkeiten des Staates für die Volkswirtschaft. Der erste Zweig dieser Thätigkeit ist die allgemeine Wohlstandspflege, welche sich auf die Grundlagen aller wirtschaftlichen Thätigkeiten, auf Kapital und Arbeit erstreckt, und die Sorge für Kapitalbildung und -Nutzung (Kredit- und Versicherungswesen), sowie für die arbeitenden Klassen umfaßt. — Hierneben erscheint als zweite Gruppe von Thätigkeiten die Sorge für die einzelnen Erwerbszweige — Landwirtschaft mit ihren Nebenzweigen, Gewerbe, Handel — während den Abschluß des Systems jene Einrichtungen bilden, welche zumeist, aber nicht allein wirtschaftlichen Bedürfnissen dienen: das Verkehrswesen in seinen mannigfaltigen Verzweigungen.

III. Staatsverwaltung und Reichsverwaltung.

Die Verwirklichung der verschiedenen Verwaltungsaufgaben ist bei uns zwischen dem Deutschen Reich und den Einzelstaaten geteilt. Die Teilung ist aber, entsprechend dem in § 70 III Gesagten, nur ausnahmsweise eine solche, daß das Reich oder die Einzelstaaten die ausschließliche Verwaltung hätten. Vielmehr fließen auf den meisten Verwaltungsgebieten Thätigkeiten des Reiches und der Bundesstaaten ineinander.

Wir haben also drei Gruppen von Verwaltungsangelegenheiten:

1. solche, welche ausschließlich Reichssache sind und von Reichsbehörden besorgt werden; zu diesen gehören die Post- und Tele-

graphenverwaltung (außer in Bayern und Württemberg) und das Bankwesen.

2. Angelegenheiten, auf welche sich die Zuständigkeit des Reiches gar nicht erstreckt, die also von den Organen der Landesverwaltung erledigt werden. Selbstverständlich ist, daß auch für diese Angelegenheiten die Reichsgesetze die allgemeine Schranke bilden. Eine Reihe von Verwaltungszweigen sind den Einzelstaaten voll und ganz verblieben. Aber überall zeigt der Gang der Entwicklung, daß mehr und mehr gemeinsame Interessen hervortreten und daher auch auf den eben genannten Gebieten mehr und mehr die Setzung reichsrechtlicher Normen Bedürfnis wird. So vermischt sich bereits — abgesehen von ganz wenigen Gebieten, wie z. B. in der Schulverwaltung — auch hier Reichsrecht mit Landesrecht: zum landwirtschaftlichen Landesrecht treten Reichsgesetze über Veterinärwesen, zum provinziellen Straßens- und Wegerecht Reichsgesetze über Binnenschifffahrt u. dgl. m.

3. Angelegenheiten, welche unter die Zuständigkeit des Reiches fallen, aber von Landesbehörden besorgt werden. Hier sind nicht nur die Normen vom Reich festgestellt, vielmehr erscheinen hier die Landesbehörden zwar als Behörden der Einzelstaaten, stehen aber unter direkter Aufsicht des Reiches. Die wichtigsten dieser Gebiete sind das Gewerbe-, Münz-, Maß- und Gewichtswesen, sowie das Seeschiffahrts- und Auswanderungswesen.

Wir finden somit auf dem gesamten Gebiete der inneren Verwaltung neben der früher (S. 238 ff.) berührten Durchkreuzung der Staats- und Kommunalverwaltung eine Verwickelung der staatlichen und der Reichsverwaltung. In welcher Weise in den einzelnen Gebieten die Abgrenzung der von den Einzelstaaten und dem Reiche zu besorgenden Angelegenheiten erfolgt, dies darzulegen ist die Aufgabe des besonderen Teiles des „Verwaltungsrechtes“, und es wird hierfür wie auf die übrigen Lehren, die in diesem Schlußparagraphen anzudeuten waren, auf Band II der Handbibliothek verwiesen.

Paragraphenregister zur Reichsverfassung.

(Verzeichniß der Stellen, an welchen die Artikel der R.V. erörtert werden.)

		Eingang	S. 273.
	Art.	1.	" 127. 273.
Abchn. II.	Art.	2 — 5.	" 274.
	Art.	3.	" 138.
	"	4.	" 322. 128. 281. 284.
	"	5.	" 18 (R. 1). 294. 300. 305. 347.
Abchn. III.	Art.	6 — 10.	" 297. 275.
	Art.	6.	" 274. 298.
	"	7.	" 294. 300. 305.
	"	8.	" 282. 284. 294. 303.
	"	9.	" 300.
	"	10.	" 300.
Abchn. IV.	Art.	11—19.	" 275. 301.
	Art.	11.	" 420. 428. 432. 128. 250. 297.
	"	12.	" 297.
	"	13.	" 297.
	"	14.	" 297.
	"	15.	" 311.
	"	17.	" 312.
	"	18.	" 318.
	"	19.	" 179. 301. 324.
Abchn. V.	Art.	20—32.	" 305. 275.
	Art.	20.	" 307.
	"	21.	" 307.
	"	22.	" 307.
	"	23.	" 307.
	"	24.	" 301.
	"	26.	" 308.
	"	27.	" 308.
	"	28.	" 309.
	"	29.	" 309.
	"	30.	" 309.
	"	31.	" 309.
	"	32.	" 309 R. 1.

Abthn. VI. Art. 33—40.	§. 275. 412.
Art. 34.	" 283.
" 35.	" 282. 287. 323.
" 36.	" 301.
" 37.	" 294. 305.
" 38.	" 284. 412. 416.
" 39.	" 413.
" 40.	" 411.
Abthn. VII. Art. 41—47.	" 275. 286.
Art. 41.	" 128.
" 45.	" 282.
" 46.	" 284. 287.
" 47.	" 287.
Abthn. VIII. Art. 48—52.	" 275. 286.
Art. 48.	" 323. 430.
" 50.	" 323.
" 52.	" 282. 284. 286.
Abthn. IX. Art. 53—55.	" 275.
Art. 53.	" 323. 349. 370.
" 54.	" 323.
Abthn. X. Art. 56.	" 425. 297. 301. 323.
Abthn. XI. Art. 57—68.	" 344 ff. 275. 323.
Ecklußbestimmungen zu Abthn. XI.	" 285.
Art. 57.	" 285. 358.
" 58.	" 285. 349.
" 59.	" 285. 358 ff.
" 60.	" 285. 351.
" 61.	" 357.
" 62.	" 351.
" 63.	" 128. 347.
" 64.	" 347.
" 65.	" 128. 347. 354.
" 66.	" 348.
" 67.	" 349.
" 68.	" 128. 347.
Abthn. XII. Art. 69—73.	" 275.
Art. 69.	" 417.
" 70.	" 406. 414.
" 71.	" 417.
" 72.	" 418.
" 73.	" 410.
Abthn. XIII. Art. 74. 75.	" 275.
Art. 76.	" 179. 302. 323.
" 77.	" 333. 302. 323.
Abthn. XIV. Art. 78.	" 283. 277. 305.



Gengler, Prof. Dr. H. G., *Codex juris municipalis Germaniae medii aevi*. Regesten und Urkunden zur Verfassungs- und Rechtsgeschichte der deutschen Städte im Mittelalter. I. Band. Lex.-8. geh. M. 16. 40.

John, Prof. Dr. R., *Geschichte der Statistik*. Ein quellenmäßiges Handbuch für den akademischen Gebrauch wie für den Selbstunterricht. I. Theil. Von dem Ursprung der Statistik bis auf Quetelet. 8. 1884. geh. M. 10. —

v. Kirchheim, Prof. Dr. A., *Verwaltungsrechtspraktikum*. Fälle und Fragen aus dem Gebiete des öffentlichen Rechts zum akademischen Gebrauche und zum Selbststudium für Juristen und Verwaltungsbeamte. 8. 1883. geh. M. 3. —

v. Kirchheim, Prof. Dr. A., *Einführung in das Verwaltungsrecht*. Nebst Grundriß. 8. 1885. geh. M. 4. —

Knapp, Dozent Dr. L., *System der Rechtsphilosophie*. gr. 8. geh. M. 4. —

v. Maurer, Staats- und Reichsrath G. L., *Geschichte der Markenverfassung in Deutschland*. gr. 8. 1856. geh. M. 8. 40.

v. Maurer, Staats- und Reichsrath G. L., *Geschichte der Fronhöfe, der Banernhöfe und der Hofverfassung in Deutschland*. 4 Bände. gr. 8. 1862—1863. geh. M. 35. 20.

v. Maurer, Staats- und Reichsrath G. L., *Geschichte der Dorfverfassung in Deutschland*. 2 Bände. 8. 1865—1866. geh. M. 14. 40.

v. Maurer, Staats- und Reichsrath G. L., *Geschichte der Städteverfassung in Deutschland*. 4 Bände. 8. 1869—1870. M. 46. 40.

v. Mohl, Staatsrath Prof. Dr. R., *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*. In Monographien dargestellt. 3 Bände. Lex.-8. 1855—1858. geh. M. 34. 80.

v. Schulte, Prof. Dr. J. F., Die Geschichte der Quellen und Literatur des canonischen Rechts von Gratian bis auf die Gegenwart. 3 Bände. gr. 8. 1875—1880. geh. M. 66. 20.

I. Band. Einleitung. Die Geschichte der Quellen und Literatur von Gratian bis auf Papst Gregor IX. gr. 8. 1875. geh. M. 8. —

II. Band. Die Geschichte der Quellen und Literatur von Papst Gregor IX. bis zum Concil von Trient. gr. 8. 1877. geh. M. 20. —

III. Band. Die Geschichte der Quellen und Literatur von der Mitte des 16. Jahrhunderts bis zur Gegenwart.
I. Theil. Das katholische Recht und die katholischen Schriftsteller. gr. 8. 1880. geh. M. 25. —

— —, II. und III. Theil. Das evangelische Recht, die evangelischen Schriftsteller, die Geschichte der wissenschaftlichen Behandlung, Uebersicht. gr. 8. 1880. geh. M. 13. 20.

v. Schulte, Prof. Dr. J. F., Die Geschichte der Quellen und Literatur des evangelischen Kirchenrechts in Deutschland und Oesterreich und die evangelischen Kirchenrechtschriftsteller. gr. 8. 1880. geh. M. 10. —

v. Schulte, Prof. Dr. J. F., Carl Friedrich Eichhorn. Sein Leben und Wirken nach seinen Aufzeichnungen, Briefen, Mittheilungen von Angehörigen, Schriften. Mit vielen ungedruckten Briefen von Eichhorn und an Eichhorn. 8. 1884. geh. M. 8. —

Umpfenbach, Prof. Dr. R., Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Zweite gänzlich umgearbeitete Auflage. 8. 1887. geh. M. 10. —
