

Das Kaisertum

in den Verfassungen des Deutschen Reiches

vom 28. März 1849 und vom 16. April 1871.

**Ein Beitrag zur Geschichte des Deutschen Staatsrechts
im 19. Jahrhundert.**

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

bei der hohen juristischen Fakultät

der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn.

Vorgelegt von

Otto Lackmann,

Referendar am königlichen Landgericht zu Cöln.

Bonn,

Carl Georgi, Universitäts-Buchdruckerei.

1903.

Meinem Vater

zu seinem siebzigsten Geburtstage

am 20. August 1903.

Inhalt.

	Seite
Vorbemerkung	7
§ 1. Einleitung. Die staatliche Einigung des deutschen Volkes im 19. Jahrhundert	10
I. Kapitel. Die äussere Stellung des Kaisers.	
§ 2. 1. Abschnitt. Titel; Zivilliste; Insignien der kaiserlichen Würde; Residenz des Kaisers	11
§ 3. 2. Abschnitt. Die Erblichkeit der Kaiserwürde; die Frage der Reichsregentschaft	15
§ 4. 3. Abschnitt. Die Verbindung des Kaisertums mit der Krone Preussen	17
II. Kapitel. Die Rechte und Pflichten des Kaisers.	
1. Abschnitt. Die Rechte und Pflichten des Kaisers auf dem Gebiete des äusseren Staatsrechts:	
§ 5. a) Das Vertragsrecht	20
§ 6. b) Das Gesandtschafts- und Konsulatsrecht	26
2. Abschnitt. Die Rechte und Pflichten des Kaisers auf dem Gebiete des inneren Staatsrechts.	
§ 7. I. Die Regierungsrechte des Kaisers gegenüber Bundesrat und Reichstag	27
II. Die Gesetzgebung:	
§ 8. a) Die formelle Gesetzgebung	29
§ 9. b) Das Verordnungsrecht	33
III. Die Verwaltung:	
§ 10. a) Im allgemeinen	36
§ 11. b) Die Rechtspflege	37
§ 12. c) Die Verwaltung im engeren Sinne	39
§ 13. d) Der Oberbefehl über Landheer und Marine	41
§ 14. e) Die Wahrung des Reichsfriedens	44

III. Kapitel. Die prinzipielle Rechtsstellung des Kaisers
in den beiden Verfassungen.

§ 15.	1. Abschnitt. Unverantwortlichkeit und Unverletzlichkeit. Eidliche Verpflichtung des Kaisers auf die Verfassung	46
	2. Abschnitt. Der Kaiser und die übrigen Machtfaktoren des Reiches:	
§ 16.	a) Der Kaiser und die Einzelstaaten	49
§ 17.	b) Der Kaiser und die deutsche Volksvertretung	52
§ 18.	c) Der Kaiser und das Reichsgericht	58
§ 19.	IV. Kapitel. Das Ergebnis	63
§ 20.	Schluss. Ein politischer Vergleich	64

Vorbemerkung.

Über die deutsche Verfassungsbewegung der Jahre 1848/49 ist eine sehr umfangreiche Literatur aus der damaligen Zeit selbst vorhanden. Eine Anzahl dieser Abhandlungen kann auch heute noch zur Orientierung über die einschlägigen Fragen mit Nutzen herangezogen werden. Die meisten freilich erheben sich kaum über politische Tageserörterungen und den Parteistandpunkt. Auch die wichtigen und interessantesten „Stenographischen Berichte über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung“¹⁾ sowie „die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der deutschen Nationalversammlung“²⁾ boten für die nachstehenden Ausführungen eine Fülle von Material.

In der geschichtlichen Literatur über die deutsche Verfassungsbewegung der Jahre 1848/49 ist der staatsrechtliche Inhalt der Verfassung der Paulskirche leider sehr wenig behandelt. Selbst in Sybels umfangreichem Werke „Die Begründung des Deutschen Reichs durch Wilhelm I.“ wird nur der eine oder andere Punkt

1) Herausgegeben auf Beschluss der Nationalversammlung durch die Redaktionskommission und in deren Auftrag von Franz Wigard. Leipzig 1848–50. 9 Bde.

2) Herausgegeben von J. G. Droysen. I. Bd., Leipzig 1849.

flüchtig gestreift. Die ausserordentlich hohe geschichtliche Bedeutung der Reichsverfassung von 1849 und zumal des in ihr geschaffenen Deutschen Kaisertums ist freilich durchweg eingehend gewürdigt; hervorzuheben ist insbesondere der Artikel „Deutsche Nationalversammlung“ von Ludw. Häusser im Deutschen Staatswörterbuch von Bluntschli und Brater, VII. Bd., Stuttgart und Leipzig, 1862.

Auch in der staatsrechtlichen Literatur erscheint das Verfassungsrecht der Paulskirche bis in die neueste Zeit etwas vernachlässigt. Eine Übersicht über die wichtigsten Bestimmungen der Verfassung findet sich in Otto Meyers „Einleitung in das deutsche Staatsrecht“ (Rostock 1861; 2. Aufl. Freiburg 1884. S. 208 ff.). Von den Lehrbüchern des Deutschen Staatsrechts hebt das von Alb. Hänel³⁾ in treffender Weise ihre rechtsgeschichtliche Bedeutung hervor. Hänel weist in dankenswerter Weise auf den innigen Zusammenhang hin, der zwischen ihr und der Unionsverfassung einerseits und der geltenden Reichsverfassung andererseits besteht; was Hänel in dieser Hinsicht auf S. 11 und 197 ff. (namentlich S. 198) a. a. O. sagt, erscheint sehr beachtenswert. In der Abhandlung „Verfassungen und Verfassungsentwürfe“ von Otto v. Völderndorff in den „Annalen des deutschen Reichs“, 1890 (auch separat erschienen) ist die Verfassung von 1849 m. E. nicht genügend gewürdigt. Teilweise ziemlich ausführlich sind die in Betracht kommenden staatsrechtlichen Gesichtspunkte erörtert in einer akademischen Rede von Karl Binding, „Der Versuch der Reichsgründung durch die Paulskirche“ (Leipzig 1892). In einer Marburger Inaugural-Disser-

3) Deutsches Staatsrecht. I.: Grundlagen des deutschen Staates und die Reichsgewalt. Leipzig 1892.

tation (1901) erörtert Ruben „Die Stellung des Reichsoberhauptes nach der Frankfurter Reichsverfassung vom 28. März 1849 unter Berücksichtigung der jetzigen Reichsverfassung“. Der Inhalt der Verfassung von 1849 ist hier in erschöpfender Weise dargestellt; nur die Auffassung des Verfassers über die prinzipielle Rechtsstellung des Kaisers innerhalb des Verfassungssystems der Paulskirche ist nach meiner Ansicht nicht genügend zum Ausdruck gekommen. Die Bedeutung des suspensiven Vetos in dieser Beziehung (vergl. S. 37 unten u. S. 38 a. a. O.) wird m. E. von Ruben entschieden unterschätzt.

Die Literatur über das Kaisertum der Verfassung von 1871 ist im folgenden durchweg bis auf die neuesten Erscheinungen berücksichtigt, u. a. ausser den entsprechenden Abschnitten in den Lehrbüchern des deutschen Reichsstaatsrechts insbesondere die Preisschrift von Rich. Fischer „Das Recht des deutschen Kaisers“ (Berlin 1895) und die Abhandlung von Bornhak im „Archiv für öffentl. Recht“, Bd. VIII, S. 425 ff. und von Ruville „Das deutsche Reich ein monarchischer Einheitsstaat“ (Berlin 1894)⁴).

4) Man muss anerkennen, dass die Ausführungen von Bornhak und von v. Ruville in den derzeitigen tatsächlichen Verhältnissen in mancher Hinsicht eine Stütze finden; andererseits muss aber ebenso sehr betont werden, dass ihre Anschauungen vom Standpunkte des positiven Staatsrechts aus nicht als richtig anerkannt werden können. — Interessant ist übrigens, dass die eigenartige Auffassung von v. Ruville, dass das alte Deutsche Reich trotz 1806 und 1815 rechtlich weiter bestanden habe, auch in der Paulskirche Vertreter gefunden hat; vergl. das Amendement Grüvell-Bresgen: Stenogr. Ber. S. 5796, Sp. 2.

Einleitung.

§ 1. Die staatliche Einigung des deutschen Volkes im 19. Jahrhundert.

Infolge der grossen französischen Revolution war der morsche Bau des alten heiligen römischen Reiches deutscher Nation endlich zusammengebrochen. Der Völkerfrühling der Freiheitskriege hatte den deutschen Stämmen die Hoffnung geweckt, die deutschen Staaten zu einer höheren politischen Einheit zusammengefasst zu sehen. Indessen die dahinzielenden Bestrebungen waren auf dem Wiener Kongresse nicht in Erfüllung gegangen. Nur ein völkerrechtlicher Bund der deutschen souveränen Staaten kam schliesslich zustande. Aber nicht rastete und ruhte in der deutschen Volksseele der Gedanke der nationalen Einigung. Dass an die Stelle des Bundes etwas besseres treten müsse, wurde immer mehr Überzeugung des ganzen Volkes, auch der regierenden Kreise. Freilich, die Aufgabe war eine sehr schwierige. Galt es doch, mehr als dreissig Monarchien und vier Freistaaten zu einem Bundesstaate zusammenzufassen, ein Problem, das „die Politik der Weltgeschichte bis dahin noch nicht gestellt und eben darum auch noch nicht gelöst hatte“⁵⁾.

Endlich in der grossen Volksbewegung des Jahres 1848 schien auch der Gedanke der Wiederaufrichtung des deutschen Reiches und des deutschen Kaisertums

5) Waitz in der Paulskirche. Stenogr. Ber. S. 3157.

seiner Verwirklichung nahe. Doch das Werk der Revolution, so grossartig es in mancher Hinsicht sein mochte, musste notwendig scheitern, weil es auf dem unmöglichen Boden einer deutschen Volkssouveränität sich erheben sollte und allzu wenig die Realitäten des politischen Lebens berücksichtigte. Aber trotz der herben Erfahrungen war die Überzeugung von der Notwendigkeit einer politischen Einigung Deutschlands ungebrochen. Immer wieder wurden neue Pläne zur Verwirklichung des Ideals entworfen. Doch erst der Krieg, die ultima ratio im Leben der Völker, räumte die grössten Schwierigkeiten hinweg und schuf die Grundlage für den neuen deutschen Verfassungsbau. Und auf dem Schlachtfelde wurde dann auch das deutsche Kaisertum, das alte Symbol der Einheit, Kraft und politischen Macht der Nation, wieder aufgerichtet, wie es in hoher Vorahnung König Friedrich Wilhelm IV. vorausgesagt hatte, als ihm vom deutschen Volke im Jahre 1849 die Kaiserwürde angetragen wurde.

I. Kapitel.

Die äussere Stellung des Kaisers.

1. Abschnitt.

§ 2. Titel; Zivilliste; Insignien der kaiserlichen Würde; Residenz des Kaisers.

Dem Träger staatlicher Gewalt pflegt eine bestimmte, auf das Wesen seiner öffentlichen Rechtsstellung hinweisende äussere Bezeichnung beigelegt zu werden. Im neueren Staatsrecht der meisten

europäischen Völker entspricht aber dieser Titel nur mehr selten völlig dem rechtlichen Charakter der staatlichen Stellung seines Trägers. So haben wir auch in den Staatssystemen der Verfassungen des Deutschen Reichs von 1849 und 1871 einen „Kaiser“, aber das Wesen wahrer kaiserlicher Gewalt ist in der Summe der kaiserlichen Rechte hier wie dort nicht enthalten. Denn der Kaisertitel als der höchste, den der Sprachgebrauch für den Inhaber staatlicher Gewalt kennt, ist eigentlich nur dann wahrhaft berechtigt, wenn sein Träger wenigstens im nationalen Staate eine monarchische Gewalt repräsentiert. Eine solche stellt aber, wie unten darzulegen sein wird, weder das Kaisertum der geltenden Reichsverfassung noch das der Paulskirche dar.

Im übrigen besteht ein wichtiger Unterschied zwischen dem Kaisertitel von 1849 und dem von 1871. Art. 11 der geltenden Reichsverfassung spricht vom „Deutschen Kaiser“, während § 70 der Frankfurter Verfassung dem „Reichsoberhaupt“ den Titel „Kaiser der Deutschen“ gibt. Man hat behauptet, dass die Titelform im geltenden Reichsstaatsrecht juristisch irrelevant sei⁶⁾. Dem ist nicht zuzustimmen. Denn m. E. weist eine Form des Kaisertitels wie die der Frankfurter Verfassung unzweideutig hin auf ein Untertanenverhältnis „der Deutschen“ gegenüber dem Kaiser⁷⁾. Dagegen lässt die Bezeichnung „Deutscher

6) Herm. Schulze, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. II, Leipzig 1886, S. 41. Anders mit Recht von Held, Das Kaisertum als Rechtsbegriff. Würzburg 1879. S. 32 Anm. 4.

7) In den Verhandlungen der Paulskirche ist der § 70 der Verf. in beiden Lesungen nicht diskutiert worden. Man pflegte allerdings damals allgemein in dem Titel „Kaiser der Deutschen“ den Ausdruck der Volkssouveränität zu finden, eine Auffassung, die auch dem Titel „empereur des Français“ zugrunde lag.

Kaiser“ die staatsrechtliche Stellung des Kaisers ganz unbezeichnet. Jedenfalls ist im Rahmen der Verfassung von 1871 der Titel „Deutscher Kaiser“ auch juristisch richtiger als im Verfassungssystem der Paulskirche die Bezeichnung „Kaiser der Deutschen.“ Denn da nach der geltenden Reichsverfassung der Kaiser lediglich primus inter pares ist, hat man in ihr mit Recht die mehr einem Amtstitel sich nähernde Bezeichnung „Deutscher Kaiser“ gewählt, während, wie gesagt, wenn der Titel „Kaiser der Deutschen“ der Rechtslage entspräche, eine monarchische Rechtsstellung des Kaisers in der Verfassung begründet sein müsste. Davon kann aber, wie unten zu zeigen sein wird, auch für die Verfassung von 1849 im Prinzip nicht die Rede sein^{8) 9)}.

8) Über die juristisch unhaltbare Bezeichnung empereur d'Allemagne und den Titel des preussischen Kronprinzen vergl. Tophoff, Die Rechte des deutschen Kaisers. Stuttgart und Wien 1902. S. 35.

9) An dieser Stelle mag auch darauf hingewiesen werden, welche Bedeutung bei der Gründung des Reiches in Versailles die Frage des Kaisertitels gehabt hat. Allerdings waren es weniger juristische als politische Gesichtspunkte, die in dieser Beziehung Schwierigkeiten machten. Bismarck hat den Titel „Deutscher Kaiser“ dem Könige, der sich dabei in Übereinstimmung mit anderen Ratgebern befand, sozusagen abringen müssen. Mit grosser Beharrlichkeit forderten der König selbst wie auch der Kronprinz den Titel „Kaiser von Deutschland“. Nur das entschiedene Eintreten Bismarcks für den weniger inhaltreichen, aber jedenfalls dem positiven Recht der Reichsverfassung mehr entsprechenden Titel „Deutscher Kaiser“ noch unmittelbar vor der Kaiserproklamation hat es vermocht, seiner Ansicht Geltung zu verschaffen. Im einzelnen siehe hierüber die Ausführungen bei Lorenz, Kaiser Wilhelm und die Begründung des Reichs 1866—1871, Jena 1902, S. 396 ff., insbesondere S. 453 ff. Bismarck selbst behandelt den Punkt in seinen „Gedanken und Erinnerungen“ Bd. II, S. 119 ff.

Nach § 72 der Verfassung von 1849 bezieht der Kaiser eine Zivilliste. Das geltende Reichsstaatsrecht kennt eine kaiserliche Zivilliste nicht; der kaiserliche Dispositionsfonds, der Kaiserpalast in Strassburg und die kaiserliche Jacht haben lediglich die Bedeutung einmaliger bezw. dauernder Aufwendungen für Reichszwecke aus der Reichskasse. Ein rechtliches Verhältnis, dem der Zivilliste des § 72 entsprechend, besteht somit nicht. Bemerkenswert ist die Bestimmung in dem Relativsatz des § 72 der Frankfurter Verfassung: „welche der Reichstag festsetzt“.

Über die Insignien der kaiserlichen Würde enthält die Verfassung der Paulskirche keine Bestimmungen, ebensowenig wie die Verfassung von 1871. Man wird annehmen dürfen, dass bei Verwirklichung des Verfassungswerks im Jahre 1849 die Ergänzung der Verfassung in diesem Punkte nicht wesentlich anders sich gestaltet haben würde, als es 1871 durch die K. V. vom 3. August (R.-G.-Bl. S. 318, 458) geschehen ist. Ein System vom Kaiser zu verleihender Orden und Ehrenzeichen würde dem Geiste der Verfassung von 1849 trotz oder vielleicht grade wegen der Vorschrift des § 137 nicht widersprechen. Der Kaiser des neuen Deutschen Reiches verleiht in seiner Eigenschaft als solcher zwar den Ratstitel, dagegen gibt es keine kaiserlichen Orden; solche würden indessen m. E. mit dem staatlichen Organismus der Verfassung unseres heutigen Deutschen Reiches auch nicht unvereinbar sein.

§ 71 der Verfassung der Paulskirche trifft Anordnungen über die Residenz des Kaisers. Es heisst dort:

„Die Residenz des Kaisers ist am Sitze der Reichsregierung. Wenigstens während der Dauer des Reichstags wird der Kaiser dort bleibend residieren.

„So oft sich der Kaiser nicht am Sitze der Reichsregierung befindet, muss einer der Reichsminister in seiner unmittelbaren Umgebung sein.

„Die Bestimmungen über den Sitz der Reichsregierung bleiben einem Reichsgesetz vorbehalten.“

Wie man sieht, verleugnet die Verfassung nicht ihre demokratische und das Unbedeutendste in den Kreis ihrer Bestimmungen ziehende Tendenz. In der Verfassung von 1871 fehlt eine entsprechende Norm. Die Frage würde hier wohl nach Preussischem Staatsrechte zu entscheiden sein. Demgemäss ist auf grund des monarchischen Staatsrechts Preussens die Wahl des jeweiligen Aufenthaltsortes lediglich dem Pflichtgefühl des Kaisers überlassen.

2. Abschnitt.

§ 3. Die Erblichkeit der Kaiserwürde; die Frage der Reichsregentschaft.

Die Kaiserwürde ist nach der Verfassung von 1849 erblich im Hause des regierenden deutschen Fürsten, dem sie (durch die Nationalversammlung, also das souveräne Volk!) übertragen worden ist, und zwar dem salischen Thronfolgeprinzip entsprechend nur im Mannesstamme, nach der Primogeniturordnung (§§ 68, 69). In Ausführung dieser Bestimmung ist dann an demselben 28. März 1849, von dem die Verfassung datiert, dem Könige von Preussen die Kaiserwürde angeboten worden. Demgegenüber wird in der geltenden Reichsverfassung durch Art. 11 die Kaiserwürde direkt dem Könige von Preussen übertragen. Da die Thronfolgeordnung der preussischen Verfassungsurkunde (Art. 53) mit der der Reichsverfassung von 1849 übereinstimmt, ergibt sich in-

sofern kein Unterschied. Aber während die Erbfolgeordnung der Kaiserwürde im neuen Deutschen Reiche gemäss Art. 11 der Verfassung einseitig durch preussisches Verfassungsgesetz abgeändert werden könnte, würde, da § 68 der Verfassung von 1849, wonach die Würde des Reichsoberhauptes einem der regierenden deutschen Fürsten übertragen wird, sicherlich im Sinne der Nationalversammlung dahin auszulegen ist, dass die Würde des Reichsoberhauptes dauernd mit der Krone Preussen verbunden bleiben sollte, m. E. auf Grund der Vorschrift des § 194 der Verfassung der Paulskirche bei Durchführung des Frankfurter Verfassungswerkes die preussische Thronfolgeordnung abhängig geworden sein von der im Reiche. Denn § 194 sagt: „Keine Bestimmung in der Verfassung oder in den Gesetzen eines Einzelstaates darf mit der Reichsverfassung in Widerspruch stehen.“

Merkwürdigerweise hat die Verfassung der Paulskirche, die sonst alles bis in die kleinste Einzelheit regelt, die wichtige Frage der Reichsregentschaft offen gelassen. Auch in den Verhandlungen des Frankfurter Parlaments ist die Frage nicht berührt worden. Indessen dürfte, was in dieser Hinsicht für das geltende Reichsstaatsrecht jetzt allgemein anerkannt wird, dass nämlich die Normen der Preussischen Verfassung über die Regentschaft für den entsprechenden Fall im Reiche sinngemässe Anwendung zu finden haben, auch wohl für den Reichsstaat der Verfassung von 1849 zutreffen. Der weitere Sinn der §§ 68, 69 der Verfassung fordert m. E. diese Interpretation. Dabei gehe ich davon aus, dass die Nationalversammlung wenigstens bei der letzten Beschlussfassung über die §§ 68 ff. der Verfassung auch schon den König von Preussen als den zukünftigen Kaiser im Sinne hatte; denn diese

§§ sind endgiltig beschlossen worden in der Nachmittagsitzung des 27. März, als das Ergebnis der am folgenden Tage vorgenommenen Kaiserwahl für jeden der in der Sitzung vom 27. März abstimmenden Abgeordneten schon feststand. Allerdings ist zuzugeben, auch die Ansicht lässt sich sehr wohl verteidigen, dass zur Einsetzung einer Regentschaft im deutschen Staate der Frankfurter Verfassung der Gesetzesweg hätte beschritten werden müssen. Ernstliche staatsrechtliche Schwierigkeiten würden sich übrigens m. E. mit Rücksicht auf § 196, Abs. 3 der Verfassung niemals haben ergeben können.

3. Abschnitt.

§ 4. Die Verbindung des Kaisertums mit der Krone Preussen.

Einer eingehenden Erörterung bedarf die Frage nach der rechtlichen Natur der Verbindung des Kaisertums mit der Krone Preussen in den beiden Verfassungen. Nach dem geltenden Reichsstaatsrecht ist der Kaiser lediglich *primus inter pares*. Da nämlich hier die Souveränität des Reichs getragen wird von der Gesamtheit der Einzelstaaten, so hat der König von Preussen an sich die gleiche Stellung wie jeder andere Repräsentant einer deutschen Einzelstaatsgewalt. Indessen das Wesen des Bundesstaats schloss es nicht aus, einzelnen Fürsten bzw. Staaten Vorrechte einzuräumen, die anderen nicht gewährt sind. So sind z. B. der bairischen Krone weitgehende Reservatrechte vorbehalten, und weil die Realität des politischen Lebens es wünschenswert machte, wenigstens für gewisse Zweige der Reichsstaatsgewalt ein einheitliches Organ zu schaffen, hat die Verfassung in

Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse, wie sie sich auf Grund der Weltgeschichte gestaltet hatten, eine Reihe bestimmt bezeichneter Zweige der Staatsgewalt des Reiches der Krone Preussen zur Ausübung überwiesen. Diese Sonderrechte der preussischen Krone sind in ihrer Gesamtheit „Das Präsidium des Bundes“. Deshalb „deckt der Titel „Deutscher Kaiser“ den Titel „König von Preussen“ nicht; er ist nicht der höhere; er ist ihm überhaupt nicht homogen; er bezeichnet nur einen Teil der Rechte und eine besondere Ehrenstellung des Königs von Preussen“¹⁰⁾, die diesem durch die von Preussen durchgeführte Begründung des Reichstaats zugewachsen ist. Ganz anders ist das Verhältnis zwischen dem „Kaiser der Deutschen“ und der Krone Preussen im Staate der Verfassung von 1849. In ihm bildet nur territorial die Gesamtheit der deutschen Staaten das Reich (§ 1, Abs. 1), von einer Gesamtsouveränität der Einzelstaaten kann dagegen keine Rede sein. Infolge der allgemeinen Scheu vor dem Schreckgespenst des Bundestags ist der Gedanke einer deutschen Kollektivsouveränität, wie er damals bereits, namentlich von seiten der bairischen Regierung, vertreten wurde, in der Paulskirche kaum ernstlich ins Auge gefasst worden. Deshalb war der deutsche Staat der Verfassung von 1849, wenn auch in der Nationalversammlung selbst immer wieder das Gegenteil behauptet worden ist, in der Tat ein wahrer Einheitsstaat geworden und die bisherigen deutschen Staaten wären bei Durchführung der Verfassung rechtlich zweifellos mediatisiert gewesen¹¹⁾. Auch Preussen wäre hiervon

10) Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 4. Aufl. Tübingen u. Leipzig 1901. I. Bd. S. 205 unten.

11) Beachtenswert ist immerhin, dass diejenigen Anträge, welche zugestandenermassen direkt beabsichtigten, die Einzel-

nicht ausgeschlossen gewesen. Es erhielt an sich nicht mehr Rechte als jeder andere Staat. Die Krone Preussen nahm somit an und für sich im Reiche keine andere Stellung ein, als jeder andere deutsche Fürst. Aber dadurch, dass dann an Preussen die Kaiserwürde übertragen wurde, wurde der König von Preussen „Träger“ der Reichsgewalt, denn § 84 der Verfassung lautet: „Überhaupt hat der Kaiser die Regierungsgewalt in allen Angelegenheiten des Reiches nach Massgabe der Reichsverfassung. Ihm als Träger dieser Gewalt stehen diejenigen Rechte und Befugnisse zu, welche in der Reichsverfassung der Reichsgewalt beigelegt und dem Reichstage nicht zugewiesen sind.“

Weil nun die Reichsgewalt nicht von den Einzelstaaten als solchen repräsentiert, sondern als eine Staatsgewalt über den Einzelstaaten selbständig stehend konstruiert war, wurde hierdurch der König von Preussen den übrigen Fürsten unendlich überlegen. Allerdings kann, wie später noch eingehender dargelegt werden soll, trotzdem der Kaiser in § 84 der Verfassung als Träger der Reichsregierungsgewalt bezeichnet wird, eine monarchische Rechtsstellung des Kaisers im wahren, rechtlichen Sinne des Wortes wegen der Vorschriften der §§ 101 Abs. 2 und 196 Abs. 3 nicht anerkannt werden. Aber jedenfalls sind

staaten zu Reichsprovinzen zu machen, in der Sitzung vom 31. Oktober 1848 abgelehnt wurden: Stenogr. Ber. S. 2987. Aber wenn auch formell die Mediatisierung der Einzelstaaten in der Frankfurter Verfassung nicht ausdrücklich erklärt wurde, es konnte doch tatsächlich darüber kein Zweifel sein. Die Regierungen der grösseren deutschen Staaten jedenfalls wussten recht gut, um was es sich handelte, und in ihren Äusserungen zur deutschen Verfassungsfrage kamen sie immer wieder auf diesen wichtigsten Punkt zurück. Die Mehrheit des Parlaments aber wollte oder vielmehr konnte sich nicht überzeugen lassen.

auch die übrigen Fürsten bezw. Staaten nicht mehr souverän. Sie sind vielmehr aus der Organisation der Reichsstaatsgewalt vollständig ausgeschaltet, während dem Könige von Preussen in dieser doch eine staatsrechtliche Stellung von Bedeutung übertragen war in seiner Stellung als Kaiser. Im neuen Deutschen Reiche ist dagegen die Gesamtheit der deutschen Einzelstaaten, vertreten durch ihre Bevollmächtigten zum Bundesrat, als Kollektivträger der Reichsgewalt anzusehen. Im Bundesrat aber ist hier der König von Preussen prinzipiell den übrigen Fürsten gegenüber nicht bevorzugt und die Rechte des Bundespräsidiums übt er hier unter der Bezeichnung „Deutscher Kaiser“ lediglich als verfassungsmässig ein für allemal bestimmtes Organ der Reichsgewalt. Die Verbindung der Kaiserwürde mit der preussischen Krone hat also im Verhältnis der Einzelstaaten zu einander nach der Verfassung von 1871 staatsrechtlich bei weitem nicht die Bedeutung wie nach der Verfassung der Paulskirche.

II. Kapitel.

Die Rechte und Pflichten des Kaisers¹²⁾.

1. Abschnitt.

Die Rechte und Pflichten des Kaisers auf dem Gebiete des äusseren Staatsrechts.

§ 5. a) Das Vertragsrecht.

Auf dem Gebiete des äusseren Staatsrechts erscheint nach beiden Verfassungen der Kaiser mit

12) Die Stellung des Kaisers der geltenden Reichsverfassung mit Rücksicht auf Elsass-Lothringen und die Kolonien

einer ausserordentlichen Machtfülle ausgestattet, so dass man ihn gleicherweise nach beiden Verfassungen mit Fug und Recht als völkerrechtlichen Repräsentanten des Reichsstaats bezeichnen kann. Die einschlägigen Bestimmungen enthält die Verfassung der Paulskirche in den §§ 75, 78 vbd. §§ 6—9 und 102 Ziff. 5—7. Danach ist der Kaiser grundsätzlich in der Vertretung des Reichs dem Auslande gegenüber vollkommen selbständig und nur bei bestimmten Arten von Verträgen an die Zustimmung des Reichstags gebunden. § 77 bestimmt nämlich: „Der Kaiser schliesst die Bündnisse und Verträge mit den auswärtigen Mächten ab, und zwar unter Mitwirkung des Reichstags, insoweit diese in der Verfassung vorbehalten ist. Dies ist der Fall nach § 102 Ziff. 5—7:

1. Wenn Handels-, Schifffahrts- und Auslieferungsverträge mit dem Auslande geschlossen werden, sowie überhaupt völkerrechtliche Verträge, insofern sie das Reich belasten.

konnte in den nachstehenden Erörterungen unberücksichtigt bleiben, weil in dieser Hinsicht die Verfassung der Paulskirche nichts analoges bietet. Immerhin mag ausdrücklich hier betont werden, dass, wenn auch dem Kaiser für Elsass-Lothringen und für die Kolonien durch spezialgesetzliche Vorschriften die Rechte der Staatsgewalt in vollem Umfange delegiert sind, an den Prinzipien der Reichsverfassung doch rechtlich dadurch nichts geändert wird. Denn dem Kaiser könnte, ohne dass er als solcher dem rechtlich wirksam zu widerstehen vermöchte, die Ausübung der Reichsstaatsgewalt in Elsass-Lothringen und in den Kolonien durch Reichsgesetz jederzeit wieder genommen werden. Ein übereinstimmender Gesetzesbeschluss von Bundesrat und Reichstag könnte jederzeit an Stelle des Bundespräsidiums einem anderen Mitträger der Reichssouveränität oder irgend jemandem sonst als Reichskommissar die Ausübung der Staatsgewalt in Elsass-Lothringen und den Kolonien übertragen. Wenigstens für das formelle Recht.

2. Wenn nicht zum Reich gehörige Länder oder Landesteile dem deutschen Zollgebiete angeschlossen, oder einzelne Orte oder Gebietsteile von der Zolllinie ausgeschlossen werden sollen.
3. Wenn deutsche Landesteile abgetreten, oder wenn nichtdeutsche Gebiete dem Reiche einverleibt oder auf andere Weise mit demselben verbunden werden sollen.

Die im § 77 der Verfassung vorgesehene Beschränkung des Kaisers hat aber nicht den Sinn, dass der Kaiser auch in den der Zustimmung des Reichstags vorbehaltenen Materien das Reich völkerrechtlich selbständig verpflichten könne, und dann der nachträgliche zustimmende Beschluss des Reichstags nur dem Vertrage auch noch die staatsrechtliche Gültigkeit gebe. Vielmehr ist m. E. auf Grund des Wortlauts des § 77 der Beschluss des Reichstags in den betreffenden Fällen ein ebenso wesentliches Moment für die völkerrechtliche Verpflichtung des Reichs wie die Ratifikationserklärung des Kaisers. Demgemäss hat die kaiserliche Ratifikation eines Staatsvertrages, bei dessen Abschluss der Kaiser nicht an die Mitwirkung des Reichstags gebunden ist, den rechtlichen Charakter der Verordnung, während Verträge, bei denen ein zustimmender Beschluss des Reichstags erforderlich ist, nur zustande kommen können in der Form des Gesetzes, derart, dass zur Perfektion eines solchen Vertrages auch dem Auslande gegenüber die Zustimmung des Reichstags notwendig ist. Auch nach der Verfassung von 1871 ist der Kaiser grundsätzlich durchaus selbständig in der Vertretung des Reichs dem Auslande gegenüber: Art. 11. Zur Kriegserklärung bedarf er jedoch anders als nach § 76 der Frankfurter Verfassung, gemäss Art. 11 Abs. 2 —

abgesehen vom Falle des Defensivkrieges — der Zustimmung des Bundesrats. Eine entsprechende einschränkende Bestimmung wie im 2. Satzteil des § 77 der Verfassung von 1849 findet sich aber auch in der Verfassung von 1871 im Abs. 3 des Art. 11. Infolge der unklaren Fassung der Stelle bietet diese Bestimmung bekanntlich grosse Schwierigkeiten. M. E. ist die Antwort auf die Frage, ob nach der Verfassung von 1871 im einzelnen Falle der Kaiser selbständig den völkerrechtlichen Vertrag abschliessen kann oder nicht, jedesmal von der Beantwortung der weiteren Frage abhängig, ob die Materie des betreffenden Vertrages in die Sphäre der Verordnung fällt oder nicht. Ist das erstere der Fall, so übt der Kaiser durch die Ratifikation des Vertrages ein ihm verfassungsmässig zustehendes Verordnungsrecht aus. Fällt sie dagegen in die Kompetenz der Gesetzgebung, so hat der Kaiser nur die Förmlichkeiten des Vertrages zu erledigen, insbesondere die Ratifikationserklärung im Namen des Reichs abzugeben, während die Sanktion des Vertragsgesetzes durch den Bundesrat erfolgt, der seinerseits wiederum bei der Feststellung des Inhalts des Gesetzes konstitutionell beschränkt ist durch die Notwendigkeit der Zustimmung des Reichstags¹³⁾. Die Sachlage ist also nach der Verfassung von 1871 wesentlich anders als nach der von 1849. Denn in der Beschränkung des Kaisers durch den 2. Halbsatz des § 77 der Verfassung von 1849 kann an sich nur der Ausdruck des

13) Diese von Zorn bereits in der 1. Aufl. seines Staatsrechtes (1883) Bd. II. S. 421 ff., 431 vertretene Meinung — im Anschluss an E. Meier, Abschluss von Staatsvertr. 110 ff. — war früher sehr umstritten (vergl. Laband, 1. Aufl. Bd. II. 174 ff.), darf aber jetzt als die herrschende bezeichnet werden: vergl. Laband, 4. Aufl. Bd. II. S. 128.

Prinzips konstitutioneller Monarchie erblickt werden. Allerdings ist dieses Prinzip als solches durch die Einfügung der Bestimmungen des § 101, Abs. 2 und des § 196, Abs. 3 (vergl. unten S. 30) dem Verfassungswerk der Paulskirche verloren gegangen, aber den Einzelheiten der Verfassung liegt es wie allenthalben so auch hier unverkennbar zugrunde. Dagegen ist nach der Verfassung von 1871, weil in ihr nicht der Kaiser sondern die „verbündeten Regierungen“ als die letzte Quelle des Rechts erscheinen, die völkerrechtliche Vertretung des Reichs durch den Kaiser nur eine demselben verfassungsmässig delegierte Befugnis. Die „Zustimmung“ des Bundesrats und „Genehmigung“ des Reichstags in Art. 11 Abs. 3 der geltenden Reichverfassung hat mithin eine rechtlich ganz andere Bedeutung als die „Mitwirkung“ des Reichstags in § 77 der Verfassung von 1849. Im einzelnen sind die Arten von Staatsverträgen, bei denen eine Mitwirkung des Reichstags notwendig ist, in der Verfassung von 1849 ausdrücklich hervorgehoben: § 102 Ziff. 5—7. Die Verfassung von 1871 dagegen gibt hierüber überhaupt keine Auskunft. Denn einerseits hat die Verweisung in Art. 11 der Verfassung auf den Art. 4 nach der herrschenden, m. E. richtigen Ansicht¹⁴⁾ überhaupt keine Bedeutung hierfür und andererseits ist die Grenze zwischen der formellen Gesetzgebung und der Verordnung in der Verfassung nirgendwo gezogen¹⁵⁾.

14) Vergl. Laband a. a. O. Bd. II. S. 128.

15) Vergl. Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. I. Bd. 2. Aufl., Berlin 1895, S. 429. Die insbesondere von Laband (a. a. O. Bd. II, § 58, S. 78 ff.) vertretene Theorie über die Grenze zwischen Gesetz und Verordnung ist m. E. nicht haltbar. Dies näher zu begründen, ist hier nicht der Ort. Die von der Staatsgewalt, d. h. ihren Organen, gesetzten Vorschriften sind in ihrer

Neben dem internationalen Vertragsrecht des Reichs kennt die Verfassung der Paulskirche auch noch ein solches der Einzelstaaten: §§ 6 Abs. 1 a. E., 8 Abs. 2 und 9. Nach § 8 Abs. 2 ist indessen die Kompetenz der Einzelstaaten in dieser Beziehung beschränkt auf „Gegenstände des Privatrechts, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei“. Überdies sind „alle Verträge nicht rein privatrechtlichen Inhalts“ nach den §§ 9, 78 „dem Kaiser zur Kenntnissnahme und, insofern ein Reichsinteresse dabei beteiligt ist, zur Bestätigung vorzulegen“. Den Einzelstaaten bleibt also ein Vertragsrecht mit dem Auslande nur dem Scheine nach. In der Verfassung von 1871 wird ein Vertragsrecht der Einzelstaaten mit dem Auslande nicht erwähnt; in der Doktrin pflegt man es anzuerkennen für die Materien, auf welche sich die Kompetenz der Reichsgewalt nicht erstreckt¹⁶⁾. Befugnisse des Kaisers kommen hierbei nur in Betracht einmal für den Fall, dass durch Verträge der Einzelstaaten die Sphäre der

Gesamtheit das Recht des betreffenden Staates; das ergibt sich ohne weiteres aus dem Begriffe von Staat und Recht. Für die gültige Setzung seiner Normen kann der Staat nun naturgemäss bestimmte Vorschriften aufstellen. Der moderne Staat tut dies, indem er für das gültige Zustandekommen der einen Rechtssätze die Gesetzesform vorschreibt, bezüglich anderer die Verordnungsform zulässt. Das Wesen der Gesetzesform ist aber im modernen Staate die Mitwirkung der Volksvertretung. Gesetz ist mithin die verfassungsmässig unter Mitwirkung der Volksvertretung gültig zustande gekommene Vorschrift der Staatsgewalt, Verordnung jede ohne solche Mitwirkung gültige Vorschrift. Dass die Behauptung Labands a. a. O. S. 80, Note 1 a. E., die von anderer Seite vertretene und begründete Auffassung „Rechtssatz und Verwaltungsvorschrift seien nicht Gegensätze, auch der Verwaltungsbefehl sei ein Rechtssatz“, bedürfe wohl kaum der Widerlegung, keine Lösung der grossen Streitfrage gibt, dürfte wohl jeder anerkennen.

16) Laband a. a. O. Bd. II. § 63, S. 155 ff.

Reichsgewalt verletzt wird, und andererseits, soweit die Erzwingung der Erfüllung von Verträgen eines Einzelstaats mit dem Auslande notwendig wird¹⁷⁾.

Ebenso hat im Gegensatz zu der Frankfurter Verfassung von 1849, welche in § 8 Abs. 1 den einzelnen deutschen Regierungen schlechtweg die Befugnis gibt, „Verträge (also aller Art, soweit nicht die Kompetenz der Reichsgewalt reicht) mit anderen deutschen Regierungen abzuschliessen“, die Verfassung des neuen Deutschen Reichs keine Bestimmungen über das Vertragsrecht der deutschen Staaten untereinander. Natürlich steht aber ein solches Vertragsrecht der deutschen Staaten keineswegs im Widerspruch mit dem Verfassungssystem des heutigen Reichsstaats. Während indessen nach der Verfassung von 1871 der Kaiser dem Abschluss von Verträgen deutscher Staaten untereinander, so lange sie in die Kompetenz der Reichsgewalt nicht eingreifen, unbeteiligt gegenübersteht, überträgt die Verfassung der Paulskirche auch in dieser Hinsicht dem Kaiser ein förmliches Aufsichtsrecht, indem nach den §§ 9, 78 auch die Verträge von Einzelstaaten untereinander, falls sie nicht rein privatrechtlicher Natur sind, dem Kaiser zur Kenntnissnahme bzw. zur Bestätigung vorzulegen sind.

§ 6. b) Das Gesandtschafts- und Konsulatsrecht.

Über die Rechtsstellung des Kaisers nach den beiden Verfassungen auf diesem Gebiete des äusseren Staatslebens des Reichs ist nicht viel zu bemerken. In § 75, Satz 2 der Verfassung von 1849 heisst es in Wiederholung der entsprechenden Bestimmung im

17) Über den letzteren Fall vergl. Laband a. a. O. Bd. II. S. 159.

Kapitel über die Reichsgewalt (§ 6 Abs. 2, Satz 1 und Satz 2): „Er (der Kaiser) stellt die Reichsgesandten und Konsuln an und führt den diplomatischen Verkehr“. Dagegen behandelt die Verfassung von 1871 gesondert das Gesandtschaftsrecht in Art. 11 und das Konsularrecht in Art. 56. Die Befugnisse des Kaisers auf dem Gebiete des Gesandtschaftsrechts sind nach beiden Verfassungen gleich umfassende. Und auch bezüglich des Konsularwesens des Reichs besteht nur ein kleiner Unterschied insofern, als nach Art. 56 Abs. 1 der Verfassung von 1871 der Kaiser vor der Anstellung der Konsuln den Ausschuss des Bundesrats für Handel und Verkehr zu „vernehmen“ hat. Das Aufsichtsrecht des Kaisers bezüglich des Konsularwesens ist in der geltenden Reichsverfassung schärfer betont als in der Frankfurter Verfassung. Andererseits ist in der Verfassung von 1849 ausdrücklich hervorgehoben, das der Kaiser den Konsuln des Auslandes das Exequatur im Namen des Reichs erteilt: § 7 Abs. 2, Satz 2, ebd. § 84. Im neuen Deutschen Reiche können dieses Recht die Einzelstaaten für ihr Gebiet ausüben: Baier. Schlussprotokoll, Ziff. XII; andererseits aber kann auch das Exequatur „Namens des Reiches“ erteilt werden (vergl. z. B. Zentralblatt d. D. R. 1903, S. 155).

2. Abschnitt.

Die Rechte und Pflichten des Kaisers auf dem Gebiete des inneren Staatsrechts.

§ 7. I. Die Regierungsrechte des Kaisers gegenüber Bundesrat und Reichstag.

Wichtige Befugnisse sind dem Kaiser in beiden Verfassungen gegenüber den anderen obersten Faktoren der Reichsgewalt eingeräumt. Nach Art. 12 der

geltenden Reichsverfassung hat der Kaiser auch den Bundesrat „zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schliessen“, vorbehaltlich der in Art. 13 und 14 vorgesehenen Beschränkung des kaiserlichen Ermessens. Diese rein monarchischen Rechte des Kaisers sind im Staatssystem der geltenden Reichsverfassung zwar grundsätzlich anormale, aber mit Rücksicht auf die tatsächlichen Verhältnisse durchaus gerechtfertigt. Analoge Rechte stehen dem Kaiser in beiden Verfassungen gegenüber dem Reichstage zu: §§ 79, 104, 107—109 einerseits und Art. 12, 13 andererseits. Abgesehen davon, dass wegen des Zweikammersystems in der Frankfurter Verfassung sich gewisse Abweichungen von der geltenden Reichsverfassung hierbei ergeben, ist besonders bemerkenswert nur der Unterschied, dass in der Verfassung von 1849 die etwaige Auflösung des Volkshauses nach § 106 Abs. 1 lediglich vom Kaiser abhängt, während nach der geltenden Reichsverfassung Art. 24, Satz 2 die Auflösung vom Bundesrat unter Zustimmung des Kaisers zu beschliessen ist. Nach geltendem Reichsstaatsrecht hat also der Kaiser zwar ein absolutes Veto gegenüber einem Auflösungsbeschluss des Bundesrats, die Entscheidung dagegen liegt prinzipiell der rechtlichen Bedeutung des Bundesrats entsprechend bei diesem¹⁸⁾.

18) Nach dem Wortlaut des Art. 24 müsste die Auflösung durch Bekanntmachung des Reichskanzlers als des Vorsitzenden des Bundesrats (Art. 15, Abs. 1) erfolgen. Tatsächlich erfolgt in der Praxis die Auflösung des Reichstags durch kaiserliche unter Zustimmung des Bundesrats erlassene Verordnung; vergl. z. B. die V. vom 6. Mai 1893 (R.-G.-Bl. S. 155).

II. Die Gesetzgebung.

§ 8. a) Die formelle Gesetzgebung.

Auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung ist die Rechtsstellung des Kaisers nach den beiden Verfassungen sehr verschieden. Was in erster Linie die Gesetzgebung im sogenannten engeren (formellen) Sinne betrifft, so ist ein Gegensatz zwischen den beiden Verfassungen einmal insofern zu bemerken, als nach § 80, Satz 1 der Verfassung von 1849 dem Kaiser das Recht der Gesetzesinitiative ohne Einschränkung zusteht, während der Kaiser des neuen Deutschen Reiches als solcher der Gesetzesinitiative formell ermangelt¹⁹⁾ ²⁰⁾ ²¹⁾. Indessen viel wichtiger ist der Umstand, dass dem

19) Der Umstand, dass nach Art. 16 der Verfassung die Vorlagen des Bundesrats „im Namen des Kaisers“ an den Reichstag gebracht werden, hat die Bedeutung eines primatus honoris des Kaisers und bezieht sich nicht auf die Gesetzesinitiative.

20) Wenn, was besonders von Bornhak im Archiv für öffentl. Recht, Bd. VIII, S. 425 ff. hervorgehoben wird, die Praxis unseres neuen Reichs eine andere ist, so ändert das jedenfalls an der Tatsache, dass dem geschriebenen Recht des Reichstaats eine Gesetzesinitiative des Kaisers unbekannt ist, nichts. Wegen der erwähnten Praxis eine „formelle“ Gesetzesinitiative des Kaisers zu behaupten (Hänel, Studien zum deutschen Staatsrechte, II. Teil. Leipzig 1880, S. 45) oder mit Bornhak (a. a. O. S. 455) von einem die Verfassung „derogierenden Reichsherkommen“ zu sprechen, scheint bedenklich. Vergl. auch die Ausführungen bei den von Zorn a. a. O. S. 410, Note 10, angeführten Schriftstellern; andererseits jetzt aber auch Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers. Berl. 1895, S. 150 und Tophoff a. a. O. S. 38 oben.

21) Natürlich ist nicht zu übersehen, dass der Kaiser der Verfassung von 1871 gemäss Art. 7, Abs. 2 als König von Preussen eine vollkommene indirekte Gesetzesinitiative im Reiche hat.

Kaiser der Verfassung von 1871 auch nicht die geringste Mitwirkung zusteht bei der Feststellung des Gesetzesinhalts und dass das Essentiale der Gesetzgebung, die Sanktionsgewalt, ausschliesslich beim Bundesrat liegt: Art. 5, Abs. 1²²). Ganz anders die Reichsverfassung von 1849. Dem äusserlich konstitutionell-monarchischen Aufbau der Verfassung entsprechend ist hier wenigstens scheinbar der Kaiser prinzipiell die Quelle des Reichsstaatsrechts. § 80, Satz 2 der Verfassung bestimmt nämlich:

„Er (der Kaiser) übt die gesetzgebende Gewalt in „Gemeinschaft mit dem Reichstage unter den verfassungsmässigen Beschränkungen aus.“

Eine Mitwirkung des Reichstags ist aber nach § 102 nur in bestimmten, dort einzeln aufgeführten Fällen notwendig. Freilich ist das in diesen Bestimmungen liegende konstitutionell-monarchische Prinzip, wie bereits hervorgehoben, wieder radikal vernichtet worden durch die Kompromiss-Bestimmungen der §§ 101 Abs. 2 und 196 Abs. 3. Hiernach bedarf es nämlich:

„der Zustimmung des Reichsoberhauptes nicht, „wenn in drei sich unmittelbar folgenden ordentlichen Sitzungsperioden derselbe Reichstagsbeschluss „unverändert gefasst worden. Eine ordentliche „Sitzungsperiode, welche nicht wenigstens vier „Wochen dauert, wird in dieser Reihenfolge nicht „mitgezählt.“

In einer Weise, die keinen Zweifel lässt, ist also im letzten Ende doch an die Stelle der kaiserlichen Sanktionsgewalt der Wille der Volksvertretung gesetzt.

22) So die herrschende Ansicht, vergl. u. a. Laband a. a. O. Bd. II. S. 30; Zorn a. a. O. Bd. I. S. 413; Seydel in Holtzendorffs Jahrb. III. S. 285; Hänel, Studien. Bd. II. S. 52; Schulze a. a. O. Bd. II. S. 118.

Aber trotzdem kann man nicht umhin, die Stellung des Kaisers bezüglich der Gesetzgebung nach der Verfassung von 1849 als eine staatsrechtlich höhere zu bezeichnen als die des Kaisers der Verfassung von 1871. Denn der Kaiser unseres neuen Deutschen Reiches ist, wenn er auch als König von Preussen zweifellos einen bedeutenden Einfluss auf die Gesetzgebung des Reiches hat²³⁾, als Kaiser dem Gesetzeswillen der gesetzgebenden Faktoren Bundesrat und Reichstag unterworfen, während der Kaiser der Frankfurter Verfassung in seiner Eigenschaft als solcher wenigstens eine zeitlang, ohne die Verfassung zu verletzen, Widerstand leisten und den Versuch machen konnte, den Reichstag zu überzeugen oder zu überreden. Andererseits ist freilich wohl zu beachten, dass nach der geltenden Reichsverfassung der Einfluss des Kaisers auf die Gesetzgebung, wenn man von seiner Eigenschaft als Kaiser absieht, tatsächlich und auch rechtlich viel grösser ist als der des Kaisers von 1849. Denn das Votum des Kaisers hat dort im Bundesrat vermöge der preussischen Stimmenzahl schon für gewöhnlich eine überragende Bedeutung und die Art. 5 Abs. 2, 37 und 78 der Verfassung geben dem Könige von Preussen gerade in besonders wichtigen Fragen — wo nach der Verfassung von 1849 seine Abhängigkeit vom Willen der Volksvertretung besonders schwer empfunden werden müsste — sogar ein absolutes Veto. Demgegenüber könnte nach der Verfassung von 1849 der Kaiser unter Umständen nicht nur nach § 196, Abs. 3 (siehe S. 30) verfassungsrechtlich, sondern

23) Bis jetzt soll erst ein Gesetz vom Kaiser publiziert worden sein, gegen dessen Sanktionierung der König von Preussen im Bundesrat gestimmt hatte, das Gesetz über den Sitz des Reichsgerichts vom 11. April 1877.

mit Rücksicht auf den von ihm gemäss § 190 vor Antritt der Regierung zu leistenden Eid, „das Reich und die Rechte des deutschen Volkes zu schirmen, die Reichsverfassung aufrecht zu erhalten und sie gewissenhaft zu vollziehen“, sogar im Gewissen verpflichtet sein, ein Gesetz zu promulgieren und zu publizieren, das seine eigene Absetzung ausspräche²⁴⁾; vgl. unten § 17.

Recht und Pflicht des Kaisers zur Promulgation der Gesetze ist in der geltenden Reichsverfassung ausdrücklich hervorgehoben: Art. 17, Satz 1. In der Verfassung von 1849 ist eine entsprechende Vorschrift in der Bestimmung des § 80, Satz 2 mitenthalten. Nach beiden Verfassungen ist ministerielle Gegenzeichnung der Gesetze notwendig: Art. 17, Satz 2 einerseits und § 74 andererseits. Nach beiden Verfassungen übernimmt ferner der gegenzeichnende Minister durch die Kontrasignatur für den durch die Promulgation seitens des Kaisers vollzogenen Staatsakt die Verantwortlichkeit. In beiden Verfassungen hat diese Verantwortlichkeit aber nur eine politische Bedeutung: Art. 17, Satz 1 und § 74. Im Gegensatz zur geltenden Reichsverfassung ist jedoch in der Verfassung der Paulskirche bereits ein Gesetz über die Verantwortlichkeit der Reichsminister vorgesehen: § 192. § 126 Ziffer i) trifft überdies auch schon Bestimmung über das zuständige Gericht, indem dort „die Strafgerichtsbarkeit über die Anklagen gegen die Reichs-

24) Denn die §§ 101, Abs. 2 und 196, Abs. 3 können m. E. nicht den Sinn haben, als ob der dreimal wiederholte Beschluss des Reichstags unmittelbar dem Entwurfe den Gesetzescharakter gäbe, sondern nur den, dass der Kaiser alsdann gemäss dem auf die Verfassung geleisteten Eide verpflichtet ist, den Beschluss des Reichstags zu promulgieren und zu verkünden.

minister, insofern sie deren ministerielle Verantwortlichkeit betreffen“, ausdrücklich dem Reichsgericht übertragen wird. Die Gegenzeichnung erfolgt nach Art. 17, Satz 2 der geltenden Reichsverfassung durch den Reichskanzler als den einzigen Reichsminister²⁵⁾, nach der Verfassung von 1849 ist desgleichen die Gegenzeichnung nur durch einen der mehreren in kollegialem Verhältnis stehenden Minister des Reichs notwendig: § 74. Die Publikation der Gesetze erfolgt nach beiden Verfassungen durch den Kaiser: § 80, Satz 3 einerseits und Art. 17, Satz 1 andererseits²⁶⁾.

§ 9. b) Das Verordnungsrecht.

In analoger Weise wie hinsichtlich der Gesetzgebung ist die Rechtsstellung des Kaisers in den beiden Verfassungen verschieden auf dem Gebiete des Verordnungsrechts. Auch die Bestimmungen der Frankfurter Verfassung über das Verordnungsrecht im Reiche weisen auf ein monarchisches Staatssystem hin. Denn der Kaiser erscheint hier als der alleinige „Träger“ der Verordnungsgewalt: §§ 80, Satz 2 und 84. Andererseits ist wiederum auch dieses Verordnungsrecht des Kaisers jeder beliebigen Abänderung durch den Volkswillen unterworfen: § 196. Demgegenüber besteht

25) Durch das Stellvertretungsgesetz vom 17. März 1878 hat diese Vorschrift der Verfassung über die Kontrasignatur allerdings eine gewisse Modifikation bzw. Erweiterung erfahren.

26) Die Publikation der Reichsgesetze erfolgt heute bekanntlich mit einer Eingangsformel, die der Rechtslage nicht entspricht. Auch im Deutschen Reiche der Verfassung von 1849 würde die Verwendung der monarchischen Publikationsformel m. E. rechtlich kaum zulässig gewesen sein; vergl. die Ausführungen unten in § 17. Auf die Verkündungsformel des Reichsverwesers von 1848/49 zurückzugreifen, wäre freilich wohl auch nicht ganz richtig gewesen.

nach der Verfassung von 1871 ein selbständiges kaiserliches Verordnungsrecht überhaupt nicht. Ein Verordnungsrecht des Kaisers ist vielmehr im neuen Deutschen Reiche immer nur vorhanden kraft eines besonderen Titels. Dem widerspricht nicht etwa der Umstand, dass dem Kaiser nach Art. 17, Satz 1 der geltenden Reichsverfassung „die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze“ obliegt. Denn diese Bestimmung begründet nach richtiger Ansicht nur ein Recht und eine entsprechende Pflicht des Kaisers, die Durchführung der Reichsgesetze zu beaufsichtigen, beim Bundesrate als dem Vertreter des Trägers der Reichsgewalt auf etwaige Mängel hinzuweisen und in ihm auf Abstellung solcher Mängel hinzuwirken²⁷⁾. Rechtstitel, die dem Kaiser des neuen Deutschen Reiches ein Verordnungsrecht verleihen, sind übrigens teilweise bereits in der Verfassung selbst begründet; vgl. z. B. Art. 50, Abs. 2. In der späteren Reichsgesetzgebung finden sie sich sogar ziemlich häufig. Allerdings bedarf danach oft die kaiserliche Verordnung zu ihrer Giltigkeit der Zustimmung des Bundesrats, nicht selten auch einer nachträglichen Genehmigung des Reichstags²⁸⁾²⁹⁾. Natürlich ist nach der Verfassung von 1849

27) Vergl. Laband a. a. O. Bd. II. S. 83; Zorn a. a. O. S. 491. Ein Verordnungsrecht des Kaisers folgern aus Art. 17 die von Laband a. a. O. Note 1 zitierten Schriftsteller.

28) Die Zustimmung des Bundesrats zu kaiserlichen Verordnungen wird z. B. im neuen Zolltarifgesetz vom 25. Dezember 1902 (R.-G.-Bl. S. 303) in nicht weniger als fünfzehn Fällen gefordert, in zwei von diesen Fällen heisst es auch: „Sie (die durch kaiserliche Verordnung mit Zustimmung des Bundesrats getroffenen Anordnungen) sind ausser Kraft zu setzen, wenn der Reichstag die Zustimmung nicht erteilt.“

29) Die Subdelegation eines dem Kaiser übertragenen Verordnungsrechts wäre m. E. nach beiden Verfassungen nur

ein derartiges dem Kaiser im Wege der Gesetzgebung delegiertes Verordnungsrecht ebenfalls sehr wohl möglich. Aber darüber hinaus ist, wie bereits gesagt, der Kaiser hier auch Träger eines selbständigen Verordnungsrechts, und zwar im ganzen Umfange der Reichskompetenz, soweit nicht nach § 102 der Verfassung ein Reichstagsbeschluss notwendig ist. Der Kaiser der Frankfurter Verfassung nimmt also auf dem Gebiete des Verordnungsrechts, wenn man von der Bestimmung des § 196, Abs. 3 absieht, dieselbe Rechtsstellung ein wie nach preussischem Staatsrecht der König und im neuen Deutschen Reiche der Bundesrat. Das kaiserliche Verordnungsrecht der Verfassung von 1849 steht mithin seinem Rechtsgrunde nach bedeutend höher als das der geltenden Reichsverfassung. Ferner überragt nach dem Gesagten ausserdem der Umfang der kaiserlichen Verordnungsbefugnis auf Grund der Verfassung von 1849 bedeutend die Verordnungsgewalt des Kaisers im neuen Deutschen Reiche. — Übereinstimmend bedarf nach den beiden Verfassungen jede kaiserliche Verordnung der ministeriellen Gegenzeichnung: § 74 und Art. 17, Satz 2. — Ein kaiserliches Notverordnungsrecht ist beiden Verfassungen unbekannt.

dann ausgeschlossen, wenn ein Gesetz es ausdrücklich bestimmte. Ein delegiertes Verordnungsrecht ist allerdings mit den entsprechenden Pflichten verbunden. Aber weshalb der Kaiser, der doch naturgemäss fast stets der grösseren Sachkenntnis untergeordneter Organe die Feststellung der Verordnungsvorschriften im einzelnen überlassen muss, nicht auch diesen Organen seines Willens die förmliche Ausübung des Verordnungsrechts sollte übertragen können, ist m. E. nicht einzusehen. Anders insbesondere Zorn a. a. O. S. 491.

III. Die Verwaltung.

§ 10. a) Im allgemeinen.

Wenn man davon absieht, dass gegenüber der geltenden Reichsverfassung die grössere Kompetenz der Reichsgewalt in der Verfassung von 1849 auch einen grösseren Umfang der Exekutivgewalt des Reichs zur Folge hat und dass dies auch für den Umfang der kaiserlichen Rechte in den beiden Verfassungen nicht ohne Einfluss bleibt, so kann die Rechtsstellung des Kaisers auf dem Gebiete der Verwaltung des Reichs nach der einen wie nach der anderen Verfassung als eine gleich bedeutsame gelten. Nach der Verfassung der Paulskirche hat nämlich der Kaiser die plenitudo potestatis über den gesamten Verwaltungsapparat des Reiches entsprechend dem durchweg allen Einzelheiten der Verfassung zugrunde liegenden konstitutionell-monarchischen Prinzip: § 84. Die Verfassung von 1871 enthält zwar eine solche Generalklausel nicht und kann sie nicht enthalten, weil sie mit der staatsrechtlichen Struktur des neuen Reiches unvereinbar wäre³⁰⁾. Die Rechte des Kaisers auch auf dem Gebiete der inneren Reichsverwaltung können hier vielmehr immer nur einzelne, ausdrücklich durch die Verfassung oder andere Gesetze übertragene sein³¹⁾. Wenn es nun naturgemäss nicht die Aufgabe sein kann, im folgenden eine vollständige Aufzählung der

30) Mit dem Staatssystem der geltenden Reichsverfassung stände eine solche Bestimmung nur dann im Einklange, wenn sie sich auf den Bundesrat bezöge.

31) Für das geltende Reichsstaatsrecht ist daher m. E. ein Katalog der kaiserlichen Rechte immer eine rechtliche Notwendigkeit. Anders Laband a. a. O. S. 207, Note 4.

kaiserlichen Rechte zu geben und sie nach den beiden Verfassungen vergleichsweise gegenüberzustellen, so wird doch darüber kein Zweifel bleiben, dass die Exekutivgewalt des Kaisers der Verfassung von 1871 trotz ihrer ganz verschiedenen staatsrechtlichen Grundlage und ihres geringeren Umfanges an Rechten immerhin so wichtige Befugnisse enthält, dass sie mit der des Kaisers der Frankfurter Verfassung einen Vergleich noch wohl aushalten mag. Ausdrückliche Erwähnung verdient im übrigen hier nur noch der Umstand, dass übereinstimmend nach beiden Verfassungen alle Reichsverwaltungsakte des Kaisers der ministeriellen Kontratsignatur bedürfen: § 74 und Art. 17, Satz 2. Ob darüber hinaus die Bestimmung in § 73, Abs. 2 der Frankfurter Verfassung:

„Der Kaiser übt die ihm übertragene Gewalt durch verantwortliche von ihm ernannte Minister aus“
noch ein weiteres besagt, scheint sehr fraglich. Massnahmen des kaiserlichen Oberbefehls sind nach geltendem Reichsstaatsrecht, wie allgemein trotz des Wortlauts von Art. 17 der Verfassung angenommen wird, ohne Gegenzeichnung rechtsgültig. Für das Staatsrecht der Frankfurter Verfassung möchte ich das jedenfalls aber nicht behaupten, denn die Absicht der Majorität der Gesetzgeber von 1848/49 spricht hier wohl mehr dafür, dass unter die „Regierungshandlungen des Kaisers“ in § 74 auch die Anordnungen des kaiserlichen Oberbefehls fallen.

§ 11. b) Die Rechtspflege.

Der Staatstätigkeit der Gesetzgebung steht auf dem Gebiete des Verwaltungsrechts im weiteren Sinne des Wortes am nächsten die Rechtspflege. Nach beiden Verfassungen ist auf diesem Gebiete die Gewalt

des Kaisers eine sehr beschränkte, was sich daraus erklärt, dass beide Verfassungen bezüglich dieser Materie den Einzelstaaten fast alles überlassen.

Zwar zählt die Frankfurter Verfassung unter den Kompetenzen der Reichsgewalt in § 52 auch ausdrücklich die „Gerichtsbarkheit des Reichs“ auf und setzte zweifellos auch die Errichtung eines Reichsjustizministeriums voraus. Und das neue Deutsche Reich hat nicht nur in dem Reichsjustizamt eine besondere Zentralstelle für die äussere Justizverwaltung, sondern im Laufe der Zeit auch eine Reihe von Behörden geschaffen, die „im Namen des Reichs“ Recht sprechen. Der Kaiser hat gegenüber dieser Rechtsprechung im Reiche nach § 81 der Frankfurter Verfassung und nach den Bestimmungen einer Anzahl von Gesetzen des neuen Deutschen Reichs (vgl. namentlich § 484 der St.-P.-O., § 118 des Reichsbeamtengesetzes, §§ 424 ff. der Militärstrafgerichtsordnung und § 72 des neuen Gesetzes über die Konsulargerichtsbarkeit) das Begnadigungsrecht. Ein Abolitionsrecht hat er dagegen nach geltendem Rechte überhaupt nicht und nach § 81, Absatz 1, Satz 2 der Frankfurter Verfassung nur, wenn er im einzelnen Falle die Zustimmung des Reichstags erlangt. Weiterhin sind noch Beziehungen des Kaisers zu der Rechtspflege des neuen Deutschen Reiches insofern vorhanden, als ihm durch die Gesetzgebung des neuen Deutschen Reichs in weitgehendem Masse das Recht zur Ernennung der Mitglieder der richterlichen Behörden des Reichs übertragen ist, freilich allenthalben nur so, dass auch der Bundesrat hierbei mitwirkt. In der nach § 128 der Verfassung von 1849 vorgesehenen Reichsgerichtsordnung sollte ebenfalls ein gewisser Einfluss des Kaisers auf die Besetzung des Reichsgerichts gesetzlich festgestellt werden.

§ 12. c) Die Verwaltung im engeren Sinne.

Der Umstand, dass die Reichsverfassung von 1871 die innere Lebenstätigkeit der Einzelstaaten prinzipiell unberührt lässt, während die Verfassung von 1849 geradezu von dem entgegengesetzten Grundsatz ausgeht, hat zur Folge, dass die letztere Verfassung auch dem Kaiser als dem obersten Chef der Exekutive des Reichs mancherlei Befugnisse auf dem Gebiete der inneren Verwaltung gibt, die dem Kaiser der geltenden Reichsverfassung notwendig versagt bleiben mussten. In der Tat, wenn man sich den langen Katalog der Reichskompetenzen im II. Abschnitt der Frankfurter Verfassung vergegenwärtigt, wo sozusagen alles und jedes der unmittelbaren Verwaltung des Reichs unterstellt wird, so dass den „einzelnen Staaten“ nicht viel mehr übrig bleibt, als z. B. im Verbands des heutigen preussischen Staates der Autonomie der Provinzen überlassen ist, dann erkennt man so recht, welche Bedeutung die Generalklausel zu Gunsten des Kaisers in § 84 der Frankfurter Verfassung hat und um wie viel beschränkter der Umfang der kaiserlichen Rechte nach der geltenden Reichsverfassung ist als dort. Und noch ein anderes kommt hinzu, was den Kaiser der Verfassung von 1849 auf dem Gebiete der inneren Reichsverwaltung höher stellt als den Kaiser des neuen Deutschen Reiches. § 67, Absatz 1 der Frankfurter Verfassung sagt nämlich:

„Die Anstellung der Reichsbeamten geht vom Reiche aus.“

Auf Grund der allgemeinen Bestimmung des § 84 wird man daher hier den Kaiser mit vollem Recht als den selbständigen Träger des Beamtenernennungsrechts im Reiche bezeichnen können. In Art. 15, Abs. 1,

2. Halbsatz und Art. 18 der Verfassung von 1871 dagegen ist zwar ebenfalls dem Kaiser die Ernennung und Entlassung der Reichsbeamten, also die Zusammensetzung des gesamten Reichsbeamtenapparates übertragen, so dass zwar auch hier vom Kaiser alle Amtsgewalt im Reichsstaate ausgeht. Aber da anderseits in der geltenden Reichsverfassung „die verbündeten Regierungen“ die Reichssouveränität repräsentieren, hat hier die Chefstellung des Kaisers im Behördenorganismus doch staatsrechtlich nur die Bedeutung der verfassungsmässigen Delegation eines allerdings sehr wichtigen Hoheitsrechtes des Reichs auf den König von Preussen. M. a. W., die Befugnis des Kaisers, alle Beamten des Reichs zu ernennen, ist nach der Verfassung von 1871 nicht ein selbständiges, sondern ein übertragenes und im Namen der verbündeten Regierungen geübtes Recht. Daraus musste man folgern, dass dem Kaiser des neuen Deutschen Reiches auch keinerlei Befugnisse bezüglich der Organisation der Ämter, der Verwaltungseinrichtungen des Reichs als solcher zustehen, während nach der Verfassung von 1849 der Kaiser auch in dieser Hinsicht auf Grund seiner Regierungsgewalt frei verfügen kann. Zudem ist der Kaiser der geltenden Reichsverfassung bei der Ernennung einiger Kategorien von Beamten an Vorschläge des Bundesrats gebunden oder er kann wenigstens nicht ohne vorherige Einigung mit dem Bundesrat das Ernennungsrecht üben³²⁾, während nach der Frankfurter Verfassung die Ernennung aller Beamten lediglich vom Kaiser abhängt. Tatsächlich allerdings hat sich auch im neuen Reiche ein erhebliches Mass von Organisationsgewalt

32) Vergl. Zorn a. a. O. S. 308.

ausgebildet³³⁾. — Im einzelnen nunmehr mit Rücksicht auf die Befugnisse des Kaisers bezüglich der inneren Verwaltung die verschiedenen Zweige der Reichsverwaltung nach den beiden Verfassungen durchzugehen, würde zu weit führen. Im grossen und ganzen kann man indessen sagen, dass die Rechte, die nach der Verfassung von 1871 in den Kreis der kaiserlichen Kompetenz fallen, auch nach der Verfassung von 1849 dem Kaiser zustehen, und dass in der letzteren darüber hinaus noch ein weiterer Komplex innerer Regierungstätigkeit der Reichsgewalt und somit dem Kaiser zuständig ist³⁴⁾.

§ 13. d) Der Oberbefehl über Landheer und Marine.

Am wenigsten verschieden ist die Rechtsstellung des Kaisers nach den beiden Verfassungen auf dem Gebiete der militärischen Macht des Reiches. Und man darf hinzufügen, die weitgehende Übereinstimmung der beiden Verfassungen in diesem Punkte kann in der Geschichte der deutschen Verfassungsentwicklung im 19. Jahrhundert ein ganz besonderes Interesse beanspruchen. Denn die revolutionäre Bewegung der Jahre 1848/49 hatte, wenn sie auch sonst noch so unpraktisch und doktrinär vorgegangen sein mag, das doch wenigstens bereits richtig erkannt, dass ohne

33) Siehe hierüber Laband (a. a. O. Bd. II. S. 422), der diese Organisationsgewalt für einen grundsätzlichen Bestandteil der kaiserlichen Gewalt erklärt.

34) Die wichtigste Abweichung des Staatsrechts der Frankfurter Verfassung vom geltenden Reichsstaatsrechte stellt in dieser Hinsicht zweifellos der § 51 der ersteren Verfassung dar (direkte Reichssteuern!).

eine möglichst straff organisierte Militärgewalt des Reichs ein neuer deutscher Staat nicht aufzurichten war. Allen gegenteiligen Bestrebungen zum Trotz hat die Versammlung der Paulskirche mit Recht in dieser Beziehung nicht im geringsten nachgegeben, sondern an einer absoluten Machtfülle des Kaisers auf militärischem Gebiete festgehalten. Ja, man kann sagen, so streng wie die Verfassung von 1849 hat den unbeschränkten militärischen Oberbefehl des Kaisers die geltende Reichsverfassung nicht einmal durchgeführt. Denn nach § 83 der ersteren Verfassung hat der Kaiser ebenso wie nach Artikel 63 der geltenden Verfassung „die Verfügung über die bewaffnete Macht“, so dass nach beiden Verfassungen gleicherweise die gesamte Landmacht des Reiches unter dem Oberbefehl des Kaisers steht. Aber in der geltenden Reichsverfassung nimmt wenigstens für Friedenszeiten ein Einzelstaat (Baiern) eine bedeutsame Sonderstellung ein: Schlussbestimmungen zum XI. und XII. Abschnitt der Verfassung³⁵⁾, während in der Verfassung der Paulskirche nichts dergleichen zugestanden wird. Andererseits bildet freilich das deutsche Heer der Frankfurter Verfassung unter dem kaiserlichen Oberbefehl nicht eine Einheit. Denn nach § 12, Abs. 1 dieser Verfassung besteht das Reichsheer „aus der gesamten . . . Landmacht der einzelnen deutschen Staaten“. Dagegen bildet nach Art. 63, Abs. 1 der geltenden Reichsverfassung „die gesamte Landmacht des Reichs ein einheitliches Heer“. Der Unterschied ist also unverkennbar. Weiterhin sind im neuen Deutschen Reiche kontingentsherrliche einzelstaatliche Rechte erhalten geblieben, die äusserlich den Rechten nicht

35) Vergl. die diesbezüglichen Ausführungen in den Lehrbüchern des deutschen Staatsrechts, z. B. Zorn a. a. O. S. 207 ff.

unähnlich sind, die den deutschen Einzelstaaten nach der Verfassung von 1849 verbleiben mit Rücksicht darauf, dass das Reichsheer dort keine Einheit bildet; vgl. § 13, Abs. 2, Satz 1:

„Den einzelnen Staaten steht die Ausbildung ihres Kriegswesens auf Grund der Reichsgesetze und der Anordnungen der Reichsgewalt und beziehungsweise in den Grenzen der nach § 12 getroffenen Vereinbarungen — über die Vereinigung mehrerer Kontingente zu einer Einheit — zu.“

Aber es bedarf keiner weiteren Ausführung, dass der Rechtsgrund dieser einzelstaatlichen Rechte nach den beiden Verfassungen ein durchaus verschiedener ist. Nur mit Modifikationen zu Gunsten von Einzelregierungen anerkannt ist in den beiden Verfassungen namentlich das Recht des Kaisers zur Ernennung der Offiziere. Aber der Rechtsgrund dieser Ausnahme von der kaiserlichen Allgewalt im Heere ist nach den beiden Verfassungen ebenfalls ein ganz verschiedener: vgl. einerseits § 17³⁶⁾ und andererseits Art. 64, Abs. 2 und 3 und dazu die entsprechenden Bestimmungen der Versailler Verträge. Indessen, das sind schliesslich alles doch nur unwesentliche Verschiedenheiten. In den wichtigsten Punkten stimmt vielmehr die Organisation der militärischen Machtmittel des Reiches in den beiden Verfassungen vollkommen überein. Als ein prägnanter

36) „Den Regierungen der einzelnen Staaten bleibt die Ernennung der Befehlshaber und Offiziere ihrer Truppen, soweit deren Stärke sie erheischt, überlassen.

Für die grösseren militärischen Ganzen, zu denen Truppen mehrerer Staaten vereinigt sind, ernennt die Reichsgewalt die gemeinschaftlichen Befehlshaber.

Für den Krieg ernennt die Reichsgewalt die kommandierenden Generäle der selbständigen Korps, sowie das Personale der Hauptquartiere.“

Ausdruck dieser grundsätzlichen Übereinstimmung ist der Fahneneid zu bezeichnen, kraft dessen nach beiden Verfassungen das gesamte deutsche Heer dem Kaiser unbedingten Gehorsam gelobt: § 14 der Frankfurter Verfassung, noch entschiedener Art. 64, Abs. 1 der geltenden Reichsverfassung (nach dem Vertrage mit Baiern vom 23. November 1870, Ziff. III § 5 IV das bayerische Heer allerdings nur für den Kriegsfall), indem hierdurch auf das unzweideutigste jeder Angehörige des Reichsheers sich bewusst wird, dass der Kaiser es ist, der im ganzen Reiche die oberste Kommandogewalt übt.

Gleicherweise, aber noch unbedingter als für die Landmacht des Reiches, ist das Prinzip des absoluten kaiserlichen Oberbefehls in den beiden Verfassungen durchgeführt bezüglich der Marine des Reichs. Alle und jede Befugnis auf diesem Gebiete (soweit nicht das Etatsrecht in Frage kommt) wird in § 19 vbd. § 83 der Frankfurter Verfassung und in Art. 53 der geltenden Reichsverfassung dem Kaiser übertragen. In beiden Verfassungen ist dadurch ein Machtgebiet des Kaisers geschaffen, auf dem er weder durch andere Funktionäre der Reichsgewalt noch durch die Einzelstaaten irgendwie beschränkt wird.

§ 14. e) Die Wahrung des Reichsfriedens.

In beiden Verfassungen ist dem Kaiser die Wahrung des inneren Reichsfriedens zur Aufgabe gemacht. Nach § 82 vbd. § 84 der Frankfurter Verfassung ist der Kaiser grundsätzlich zu allen Massregeln berechtigt, die er jeweils für notwendig erachten würde, um die innere Ruhe und Ordnung in jedem Teile des Reichsgebiets aufrecht zu erhalten. Beschränkt ist er

hierbei aber nach Massgabe des § 167 der Verfassung mit Rücksicht auf die wichtigeren staatsbürgerlichen Rechte der Reichsuntertanen. Doch kann er immerhin die dort aufgeführten Grundrechte des deutschen Volkes (betreffend Verhaftung, Haussuchung und Versammlungsrecht) unter Gegenzeichnung des gesamten Reichsministeriums bis auf 14 Tage selbständig suspendieren. Ähnliches gilt für das geltende Reichsstaatsrecht gemäss Art. 68 der Verfassung. Nur ist hier mit Recht die Garantie für die staatsbürgerlichen Rechte der Reichsangehörigen nicht so unpraktisch weit ausgedehnt. Insbesondere lässt § 7 des in Art. 68 der Verfassung angezogenen preussischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 dem Kaiser mehr Freiheit als die Vorschrift des § 197, Ziff. 2, Satz 2 der Frankfurter Verfassung, wonach die Verfügung, durch welche die erwähnten Grundrechte suspendiert werden, wenn der Reichstag nicht versammelt ist, nicht länger als 14 Tage dauern darf, ohne dass der Reichstag zusammenberufen wird und die getroffenen Massregeln zu seiner Genehmigung ihm vorgelegt werden. Eine Besonderheit gegenüber der Verfassung von 1849 gilt insofern, als gemäss der Bairischen Militärkonvention Art. 68 der geltenden Verfassung bis auf weiteres in Baiern keine Anwendung findet.

III. Kapitel.

Die prinzipielle Rechtsstellung des Kaisers in den beiden Verfassungen.

1. Abschnitt.

§ 15. Unverantwortlichkeit und Unverletzlichkeit. Eidliche Verpflichtung des Kaisers auf die Ver- fassung.

Dem Verfassungsrecht eines Staatswesens pflegt ein bestimmtes Prinzip bezüglich der Handhabung der Staatsgewalt zugrunde zu liegen. Man spricht demgemäss von Monarchien, Demokratien, Aristokratien. Verhältnismässig selten ist aber im modernen Staat die Macht so verteilt, dass dieselbe den logischen Begriffsmerkmalen der einen oder anderen der genannten staatlichen Hauptformen vollkommen entspräche. Auch der Reichsstaat der Verfassungen des Deutschen Reichs von 1849 und 1871 lässt sich nicht unbedingt unter eine der genannten Kategorien von Staatssystemen unterordnen. Das Deutsche Reich stellt vielmehr in beiden Verfassungen eine Art Mittelstufe staatlicher Organisation dar. Dementsprechend kann auch die Stellung des Kaisers als Inhabers staatlicher Machtsphäre in dem Reichsstaate der beiden Verfassungen nicht nach Massgabe einer bestimmten Staatsform umschrieben werden.

Nach beiden Verfassungen ist der Kaiser unverantwortlich und unverletzlich. § 73, Abs. 1 der Frankfurter Verfassung spricht dies ausdrücklich aus³⁷⁾ und

37) § 73, Abs. 1 der Verfassung spricht freilich nur von Unverletzlichkeit des Kaisers und man könnte versucht sein, auf Grund des § 126 Ziff. a) positiv eine „Verantwortlichkeit“

für die geltende Reichsverfassung folgt die Sakrosanktheit des Kaisers, wie allgemein anerkannt ist, aus der Eigenschaft der gleichen Persönlichkeit als König von Preussen, d. h. als Mitträger der Reichsouveränität. Zweifellos ist nun die Unverantwortlichkeit und Unverletzlichkeit etwas, was einem Träger monarchischer Staatsgewalt nicht fehlen darf. Denn nähme man der Person des Monarchen diese Eigenschaft, so würde der „Monarch“ damit zugleich der Gewalt eines oder mehrerer anderer Mitglieder des staatlichen Personenverbandes unterworfen werden; das aber würde natürlich die Ein- und Alleinherrschaft begrifflich unbedingt vernichten. Indessen ebenso zweifellos gibt umgekehrt die rechtliche Unverantwortlichkeit und Unverletzlichkeit der menschlichen Persönlichkeit noch nicht die Eigenschaft als Monarch. Aus der Sakrosanktheit des Kaisers können also für die prinzipielle Rechtsstellung desselben nach den beiden Verfassungen keine entscheidenden Folgerungen gezogen werden.

Gemäss § 190 der Frankfurter Verfassung hat der Kaiser — im Gegensatz zur geltenden Reichs-

des Kaisers zu behaupten. Indessen, wenn auch gemäss dieser Bestimmung der Verfassung Massregeln der kaiserlichen Regierungsgewalt durch das Reichsgericht rektifiziert werden können, so kann doch der Kaiser niemals wegen solcher Massregeln wirklich zur „Verantwortung“ gezogen werden. Denn wenn er den Entscheidungen des Reichsgerichts nicht nachkäme, d. h. seine durch das Reichsgericht für unzulässig erklärten Anordnungen trotzdem durchführte, so wäre das zwar verfassungswidrig, aber im Rahmen der Verfassung wäre auch in diesem Falle kein Organ des Reichs vorhanden, das gegen ihn einzuschreiten berechtigt wäre und ihn „verantwortlich“ zu machen hätte. Das Urteil des Reichsgerichts würde daher nur eine sittliche Verantwortlichkeit des Kaisers mit Rücksicht auf den von ihm geleisteten Verfassungseid begründen können.

verfassung, der eine solche Vorschrift unbekannt ist, mit deren Staatssystem sie aber jedenfalls nicht unvereinbar wäre — die Verfassung zu beschwören und darf Regierungshandlungen vor der Eidesleistung nicht vornehmen³⁸⁾. Aus dem Gegensatz der beiden Verfassungen in diesem Punkte kann aber ebenfalls in keiner Weise auf eine bestimmte prinzipielle Verschiedenheit der Rechtsstellung des Kaisers in der einen und der anderen Verfassung geschlossen werden. Denn nur in der absoluten Monarchie würde der Verfassungseid keinen Sinn haben, und dass sowohl das Kaisertum der Frankfurter Verfassung als das der geltenden Reichsverfassung keine absolut monarchische Staatsgewalt sein kann, ist natürlich längst klar. Andererseits leuchtet ohne weiteres ein, dass der vom Staatsoberhaupt zu leistende Eid das Wesen der konstitutionellen Monarchie weder begründet noch ausschliesst. Und endlich bedarf es auch keiner weiteren Ausführung, dass der Verfassungseid niemals einem sonstigen Staatssystem widersprechen würde.

38) Die Weigerung des Kaisers, den Eid zu leisten, würde Verfassungsbruch sein; Staatsakte des Kaisers, die vor der Eidesleistung vorgenommen wären, würden rechtlich ungültig sein. Aber andererseits ist die Kaiserwürde an sich von der Leistung des Eides nicht abhängig (§§ 68, 69). Wegen der Nichtleistung des Eides könnte zwar eine Verurteilung durch das Reichsgericht gemäss § 126 erfolgen. Aber ein solches Urteil würde immer nur politischen Wert haben. Ob es rechtlich möglich wäre, im gegebenen Falle die Eidesleistung des Kaisers durch ein die Verfassung abänderndes, vom Reichstage gemäss § 196 Abs. 3 der Verfassung eventuell gegen den Willen des Kaisers beschlossenes Gesetz zu erzwingen, erscheint nicht ganz zweifellos.

2. Abschnitt.

Der Kaiser und die übrigen Machtfaktoren des Reiches.

§ 16. a) Der Kaiser und die Einzelstaaten.

In Wirklichkeit kann die Frage nach der prinzipiellen staatsrechtlichen Stellung des Kaisers in den beiden Verfassungen nur dann richtig beantwortet werden, wenn feststeht, wie die staatliche Machtsphäre des Reichs in den beiden Verfassungen verteilt ist, inwiefern insbesondere der Kaiser an der Ausübung der Staatshoheitsrechte des Reichs teilnimmt, und wenn fernerhin volle Klarheit gewonnen ist darüber, welches verfassungsmässig der Rechtsgrund ist, kraft dessen die verschiedenen obersten Faktoren des Reichsstaatslebens und namentlich wiederum der Kaiser die ihnen nach den beiden Verfassungen zustehenden Befugnisse üben.

Die historische, politische und staatsrechtliche Eigenart der in Frage stehenden Staatsgebilde rechtfertigt es, zunächst die Rechtsstellung des Kaisers in den beiden Verfassungen gegenüber den deutschen Einzelstaatsverbänden ins Auge zu fassen. Wegen der diesbezüglichen Stellung des Kaisers nach der geltenden Reichsverfassung kann auf das oben in dem Abschnitte über den rechtlichen Charakter der Verbindung des Kaisertums mit der Krone Preussen Gesagte verwiesen werden. Die dort vertretene Auffassung, dass im neuen Deutschen Reiche die verbündeten Regierungen als Träger der Reichssouveränität gelten müssen und dass der Kaiser daher nur die Stellung eines verfassungsmässigen Organs des Reichs einnehmen könne, findet heute kaum noch Wider-

spruch. Auf eine Widerlegung der hiervon abweichenden Ansichten kann in diesem Zusammenhange verzichtet werden. Dagegen bedarf die Stellung des Kaisers gegenüber den Einzelstaaten im Rahmen der Frankfurter Verfassung einer besonderen Erörterung.

Der wesentlichste Unterschied zwischen den Reichsstaatssystemen der beiden Verfassungen liegt darin, dass, während in der geltenden Reichsverfassung die Reichsgewalt getragen wird von der Gesamtheit der deutschen Einzelstaaten, die Verfassung der Paulskirche nur eine einheitliche Reichsgewalt kennt; sie lässt den einzelnen deutschen Staaten „alle Hoheiten und Rechte, soweit diese nicht der Reichsgewalt ausdrücklich übertragen sind“: § 5. Als Organe der Reichsgewalt aber kennt sie nur „das Reichsoberhaupt“ und den Reichstag. Die Einzelstaaten als solche werden zu einer Mitwirkung am Staatsleben des Reichs nur berufen, insofern als die eine Kammer des Reichstags, das Staatenhaus, nach § 86 gebildet wird „aus den Vertretern der deutschen Staaten“, in der Weise, dass die Regierung und die Volksvertretung der einzelnen Staaten die Mitglieder des Staatenhauses wählen (§§ 88, 89)³⁹⁾.

39) Das verstand man in der Paulskirche unter der „Darstellung des deutschen Sonderlebens“! Dass dabei in Wirklichkeit von einer Wahrung der rechtlichen Individualität der einzelstaatlichen Organisationen als Staaten nicht die Rede sein kann, liegt auf der Hand. Die Rechtslage war vielmehr vollkommen richtig gezeichnet durch die in der Paulskirche (Stenogr. Ber. S. 4971, 2. Spalte, Zeile 12 ff.) gesprochenen Worte: „Die Monarchien sind durch unsere ganze Verfassung faktisch vernichtet und man will nicht mehr das Wesen der Monarchie, sondern nur den Schein derselben in den Einzelstaaten aufrecht erhalten.“ Was die Motive des Königl. Bairischen Entwurfs einer deutschen Gesamtverfassung (bei Roth und Merck, Quellensammlung zum deutschen öffentlichen Recht seit

Von einem Institute wie dem Bundesrate der geltenden Reichsverfassung ist in der Verfassung der Paulskirche dagegen keine Rede⁴⁰⁾. Vielmehr übt nach § 84 unter verfassungsmässiger Mitwirkung des Reichstags der Kaiser als „Träger“ der Reichsgewalt alle Rechte und Befugnisse, die dieser in der Verfassung beigelegt sind. Auch den Einzelstaaten gegenüber stehen also dem Kaiser diese Rechte zu, und er wird anderseits von den Einzelstaaten als solchen in keiner Weise in der Ausübung der ihm übertragenen Befugnisse beschränkt. Das Verhältnis der einzelstaatlichen Organisationen gegenüber dem Kaiser ist daher rechtlich lediglich das der Untertanenschaft. Demgegenüber steht nach der geltenden Reichsverfassung der Kaiser zwar als Organ des Reiches, soweit seine Rechte reichen, über dem einzelnen Staate, zumal auf dem Gebiete des militärischen Oberbefehls. Aber anderseits ist hier die Gesamtheit der Einzelstaaten als solche entsprechend der verfassungsmässigen Stellung des Bundesrats dem Kaiser übergeordnet. Denn prinzipiell ist

1848. I. Bd., S. 385 ff.) dem Entwurfe der Siebzehner zum Vorwurf machten, dass er die deutschen Fürsten „zu blossen Vorstehern der Landespolizeigewalt“ erniedrige (S. 406 a. a. O.), hätte man auch den Gesetzgebern der Paulskirche vorhalten können. In der Tat sind die „einzelnen deutschen Staaten“, deren staatliche Selbständigkeit der § 5 der Verfassung scheinbar so sorgsam sich angelegen sein lässt, rechtlich nichts anderes als mit weitgehenden Selbstverwaltungsrechten ausgestattete, in ihrer Behördenorganisation einem Staatswesen nachgebildete Provinzen des Reiches.

40) Auch der in der 1. Lesung beschlossene und in der 2. Lesung wieder gestrichene Reichsrat ist mit dem Bundesrat der geltenden Verfassung nicht entfernt zu vergleichen. Er wäre nichts mehr gewesen als eine begutachtende Ministerkonferenz, eine Art sachverständiger Beirat oder dergleichen, je nach den Umständen. Ein votum decisivum war ihm versagt.

der Kaiser, das Bundespräsidium, verfassungsmässiges Organ der aus der Gesamtheit der deutschen Einzelstaaten gebildeten Reichs-Staateneinheit und hat demgemäss insbesondere den Gesetzesbefehl des Bundesrats zu promulgieren, zu verkünden und seine Durchführung zu überwachen⁴¹⁾.

§ 17. b) Der Kaiser und die deutsche Volksvertretung.

Wie die prinzipielle Rechtsstellung des Kaisers in der geltenden Reichsverfassung ihre Erklärung findet durch das eigenartige Verhältnis des Kaisertums zu

41) Der Verfassung der Paulskirche ist seinerzeit namentlich von den deutschen Regierungen der Vorwurf gemacht worden, sie mediatisiere die Einzelstaaten durch die allzu grosse Kompetenz der Reichsgewalt. Das ist richtig, insofern als eine grössere Kompetenz der Reichsgewalt naturgemäss die staatliche Bedeutung der Einzelstaaten als solcher herabmindert. Aber eigentlich als Staatswesen vernichtet werden in der Verfassung der Paulskirche die Einzelstaaten nur dadurch, dass sie als solche keinen entscheidenden Einfluss auf die Feststellung des Reichsrechts haben. Das Gegenteil im Staatsrecht der geltenden Reichsverfassung zeigt das sehr deutlich. Erst dadurch, dass die Reichsterritorien als solche gänzlich losgelöst sind von der Organisation der Staatsgewalt des über ihnen stehenden Reichs wie in der Verfassung von 1849, erst dadurch wird das Reich zum Einheitsstaate und werden die Einzelstaaten mediatisiert. Darum sind auch die partikularistischen Befürchtungen im neuen Deutschen Reiche, als ob man durch die zwar langsam aber unleugbar stetig voranschreitende Erweiterung der Reichskompetenz dem Einheitsstaate zusteure, gänzlich unbegründet. Solange nach der Verfassung des Deutschen Reiches die Einzelstaaten, vertreten im Bundesrat, in ihrer Gesamtheit durch Mehrheitsbeschluss die wichtigsten staatsrechtlichen Fragen des Reichs entscheiden, und zwar so, dass der Wille der Bundesratsmehrheit prinzipiell allein diese Fragen entscheidet, solange fehlt den erwähnten Befürchtungen tatsächlich aller Grund.

den das Reich bildenden Einzelstaaten, so bestimmt sich die grundsätzliche staatsrechtliche Stellung des Kaisers der Frankfurter Verfassung in erster Linie durch die hier bestehenden besonderen Beziehungen des Kaisers zu der deutschen Volksvertretung. In der Reichsverfassung von 1871 erscheint es durchaus natürlich, dass für die meisten Materien der Staatstätigkeit direkte Beziehungen zwischen dem Kaiser als solchem und der Volksvertretung fehlen. Denn weil die Volksvertretung im modernen Staate begrifflich eine Beschränkung der grundsätzlich absoluten Herrschaft des Trägers der Staatsgewalt darstellt und „die verbündeten Regierungen“ dieser prinzipiell absolute Kollektivträger der Reichshoheit sind, so kann in dem Reichstage hier nur die Verkörperung des konstitutionellen Prinzips gegenüber dem Bundesrat erblickt werden. Lediglich insofern als nach der Verfassung von 1871 der Kaiser in einer Reihe von Beziehungen an Stelle des Bundesrats Reichshoheitsrechte direkt ausübt, ist im Rahmen dieser Verfassung ein begrenztes Gebiet vorhanden, auf welchem direkte Beziehungen staatsrechtlicher Natur zwischen Kaiser und Reichstag stattfinden. Abgesehen von den oben in § 7 erwähnten Regierungsrechten des Kaisers gegenüber dem Reichstage ergeben sich solche Beziehungen namentlich in mannigfacher Weise mit Rücksicht auf den militärischen Oberbefehl des Kaisers, indem der Kaiser zwar wie ein Monarch auf militärischem Gebiete herrscht, aber doch vielfach durch das Etatsrecht (des Bundesrats und) des Reichstags beschränkt ist. Um nur ein Beispiel dieser Art herauszugreifen, sei auf die Bestimmung in Art. 65 der Verfassung hingewiesen. Dabei ist aber immer im Auge zu behalten, dass auch auf diesem begrenzten Gebiete von einer

„konstitutionellen“ Beschränkung des Kaisers durch den Reichstag nicht wohl die Rede sein kann, weil ja der Kaiser als solcher tatsächlich nicht Monarch ist. Von dem Prinzip des konstitutionell-monarchischen Staatssystems unbedingt beherrscht erscheint dagegen die Verfassung von 1849. In ihr übt, wie bereits hervorgehoben, der Kaiser als „Träger“ der Regierungsgewalt, nach Massgabe der Reichsverfassung, d. h. selbständig, soweit nicht die Zustimmung des Reichstags nach § 102 ausdrücklich für erforderlich erklärt wird⁴²⁾, die Rechte und Befugnisse der Reichsgewalt. Insbesondere hat nach § 80 dieser Verfassung die Mitwirkung des Reichstags bei der Gesetzgebung nur die Bedeutung „verfassungsmässiger Beschränkungen“ des Kaisers.

Indessen, trotzdem hat das Kaisertum der Frankfurter Verfassung in Wirklichkeit mit dem Wesen monarchischer Staatsgewalt nichts gemein. Denn daran muss mit aller Entschiedenheit festgehalten werden, dass die Staatsform eines Staatswesens rechtlich nur danach beurteilt werden kann, wie in dem betreffenden Staate der Gesetzentwurf den Gesetzescharakter erhält, welcher Faktor des staatlichen Lebens

42) Ein Reichstagsbeschluss ist hiernach notwendig, abgesehen von den bereits S. 21, 22 genannten Fällen bezüglich des internationalen Vertragsrechts:

1. Wenn es sich um die Erlassung, Aufhebung, Abänderung oder Auslegung von Reichsgesetzen handelt.
2. Wenn der Reichshaushalt festgestellt wird, wenn Anleihen kontrahiert werden, wenn das Reich eine im Budget nicht vorgesehene Ausgabe übernimmt, oder Matrikularbeiträge oder Steuern erhebt.
3. Wenn fremde See- und Flusschiffahrt mit höheren Abgaben belegt werden soll.
4. Wenn Landesfestungen zu Reichsfestungen erklärt werden sollen.

dem Entwurfe diesen Charakter gibt, m. a. W., wer der Träger der Sanktionsgewalt ist. Denn die plenitudo staatlicher Gewalt erschöpft sich im letzten Ende naturgemäss immer in der Sanktion des im Staate geltenden Rechts. Nur wer in ihrer Ausübung verfassungsmässig unbeschränkt ist, kann als caput, principium et finis der Staatsgewalt, d. h. als Monarch gelten⁴³⁾. Dass aber nach der Verfassung von 1849 der Kaiser die Sanktionsgewalt im letzten Ende nicht besitzt, kann bei einiger Überlegung nicht zweifelhaft bleiben. Denn nach der Frankfurter Verfassung ist nicht nur die Zustimmung der Volksvertretung zum Zustandekommen eines Gesetzes erforderlich; unter Umständen genügt auch der Beschluss der Volksvertretung allein hierzu. Und nicht nur in bestimmten, etwa weniger bedeutenden Materien ist von der Verfassung

43) Dass eine monarchische Staatsgewalt ohne absolutes Veto schlechterdings rechtlich unmöglich ist, hat in der Paulskirche v. Vincke in unübertrefflicher Klarheit entwickelt (Stenogr. Ber. S. 4990 oben). Vinckes Worte scheinen mir so bemerkenswert, dass ich mir nicht versagen kann, dieselben hier anzuführen: „Ich habe schon bei der ersten Diskussion (vergl. Stenogr. Ber. S. 4085 ff.) — ich will die Gründe nicht wiederholen — mich dafür ausgesprochen, dass ich das absolute Veto schon im Begriffe der Monarchie für begründet halte. Der Begriff „Monarchie“ kommt doch immer darauf wesentlich hinaus, dass der Monarch eine selbständige Gewalt im Staate sein solle, und wenn Sie diese Selbständigkeit ihm nehmen, so kann ich nur darauf zurückkommen, haben Sie eine Republik geschaffen und keine Monarchie, und wenn Sie das wollen, so seien sie doch wenigstens offen und ehrlich, und schaffen Sie nicht ein Spiel für Kinder, welches nicht das ist, wie Sie es nennen. Wenn Sie die Monarchie erhalten wollen, so berauben Sie dieselbe nicht geradezu ihres wesentlichsten Attributes, der Macht, des Rechtes, welches schon so viele Staatsmänner als unerlässlich anerkannt haben. Schon Mirabeau hat gesagt: ‘Die höchste Gewalt zwingen, heisst sich an ihre Stelle setzen’“

diese Wirkung dem Beschlusse des Reichstags beigelegt, nein, in allen Fällen, in denen gemäss § 102 ein Reichstagsbeschluss überhaupt erforderlich ist, genügt in letzter Linie der Wille der Volksvertretung zum Zustandekommen des Gesetzes. Denn § 101 sagt:

„Ein Reichstagsbeschluss, welcher die Zustimmung der Reichsregierung nicht erlangt hat, darf in derselben Sitzungsperiode nicht wiederholt werden.

„Ist von dem Reichstage in drei sich unmittelbar folgenden ordentlichen Sitzungsperioden derselbe Beschluss unverändert gefasst worden, so wird derselbe, auch wenn die Zustimmung der Reichsregierung nicht erfolgt, mit dem Schlusse des dritten Reichstages zum Gesetz. Eine ordentliche Sitzungsperiode, welche nicht wenigstens vier Wochen dauert, wird in dieser Reihenfolge nicht mitgezählt.“

§ 102 aber unterstellt die Ausübung gerade der wichtigsten Hoheitsrechte des Reichs der Mitwirkung des Reichstags. Insbesondere ist nach § 102, Ziff. 1 ein Reichstagsbeschluss stets erforderlich, wenn „die Erlassung, Aufhebung, Abänderung oder Auslegung (!) von Reichsgetzen“ in Frage steht. In allen diesen wichtigen Materien ist also nach § 101 der Wille des Kaisers nicht entscheidend, sondern der Wille des Volkes! Aber nicht genug damit. Sogar die Normen der Verfassung selbst gelten nur so lange, als es der Wille der Volksvertretung gestattet. Wenn sie in drei aufeinanderfolgenden Sitzungsperioden beharrlich ihren Willen vertritt, ist die Sanktionsgewalt des Kaisers nach § 196, Abs. 3 ausdrücklich ausgeschaltet. Auch wegen der Rechtsstellung des Kaisers, wie sie durch die Verfassung einmal bestimmt ist, gilt in dieser Beziehung nichts besonderes; auch die verfassungsmässigen Rechte des Kaisers verbleiben dem-

selben nur solange, als es der Wille des Volkes gestattet!⁴⁴⁾ In der Tat, das Kaisertum der Verfassung von 1849 ist rechtlich nichts anderes als ein „Kaisertum auf Kündigung“⁴⁵⁾. Was würde nämlich den Reichstag hindern, gemäss § 196, Abs. 3 der Verfassung zu beschliessen, die Bestimmungen des II. Abschnitts der Verfassung: Das Reichsoberhaupt, aufzuheben oder in einschneidendster Weise zu ändern? Was könnte eine republikanische Mehrheit des Reichstags abhalten, den Kaiser für verantwortlich oder das Kaisertum überhaupt für abgeschafft zu erklären?!⁴⁶⁾ Der Kaiser wäre in solchem Falle sogar durch den auf die Verfassung geleisteten Eid im Gewissen verpflichtet, das Gesetz gemäss § 80, Satz 3 der Verfassung zu verkünden. Ja, der Reichstag könnte m. E. verfassungsrechtlich durchaus einwandfrei vom Kaiser die Unterzeichnung seines eigenen Todesurteils verlangen! Mit

44) Aber das scheint so recht das politische „Ideal“ vieler Heisssporne der Jahre 1848/49 gewesen zu sein. Sogar ein Mann wie der bekannte Heidelberger Staatsrechtslehrer Zöpfl, forderte von den Gesetzgebern der Paulskirche die Aufrichtung einer „demokratischen Monarchie“, einer „konstitutionellen Monarchie, welche nicht einzelne, sondern alle republikanischen Institutionen in sich aufnimmt“ (Heinr. Zöpfl, Konstitutionelle Monarchie und Volkssouveränität. Frankfurt a./M. 1848. S. 30), und verlangte von der Monarchie, dass sie „sich selbst als eine republikanische Institution erfasse“ (a. a. O. S. 15). Dass eine „demokratische Monarchie“ immer eine logische Unmöglichkeit, eine wahre *contradictio in adjecto* ist und bleiben wird, liegt natürlich auf der Hand.

45) Vergl. Stenogr. Ber. S. 4989, 1. Spalte, Zeile 30 ff. Der Zwischenruf von der Linken bei dieser Gelegenheit ist so recht bezeichnend.

46) Der Bericht des Verfassungsausschusses über den Abschnitt der Reichsverfassung: Die Gewähr der Verfassung, Stenogr. Ber. S. 4957, 2. Spalte zu Art. III § 6 weist auf diese Möglichkeit ausdrücklich hin.

Recht konnte daher von Radowitz (Gesammelte Schriften, Bd. II. Reden und Betrachtungen, 1852, S. 85 und 86) sagen, dass nach der Verfassung der Paulskirche der Kaiser gegenüber der Volksvertretung „nicht als eine monarchische Wahrheit, sondern als eine machtlose Fiktion dastand“ und darauf hinweisen, dass „ein Regent, der einem dreimaligen Beschlusse der Repräsentanten unweigerlich zu gehorchen hat, keiner der Faktoren der Gesetzgebung, sondern lediglich ein ausführender Diener des souveränen Parlamentes“ ist⁴⁷⁾. Man wende nicht ein, der Kaiser könne jederzeit das Volkshaus auflösen (§§ 79, 2. Halbsatz; 106; 108) und indem er hierin verfassungsmässig nicht beschränkt sei, Beschlüsse des Reichstags gemäss den §§ 101, 196 unmöglich machen. Abgesehen davon, dass ein solches Verfahren auf die Dauer notwendig zur Zerrüttung des ganzen Staatsorganismus und schliesslich zur Vernichtung des bisherigen Staatswesens überhaupt und damit auch der staatsrechtlichen Stellung des Kaisers führen würde, eine wiederholte Auflösung des Volkshauses aus solchem Grunde würde m. E. auch schon mit der Verfassung in Widerspruch stehen, wenigstens mit dem unzweifelhaften Sinn der bezüglichen Verfassungsbestimmungen.

§ 18. c) Der Kaiser und das Reichsgericht.

Einer besonderen Erörterung bedarf noch das rechtliche Verhältnis zwischen Kaiser und Reichsgericht in der Verfassung von 1849.

47) Siehe auch das Urteil von Hansemann, Die deutsche Verfassung vom 28. März 1849. Mit Anmerkungen. Berlin 1849. S. 64, Note 80.

Das Reichsgericht der Frankfurter Verfassung ist eine sehr merkwürdige staatsrechtliche Institution. Nach der Absicht der Gesetzgeber der Paulskirche sollte es die „Spitze der Verfassung“ sein und dementsprechend ist denn auch seine Kompetenz bestimmt worden. Nach § 126 sollten nämlich zur Zuständigkeit des Reichsgerichts gehören:

- a) Klagen eines Einzelstaates gegen die Reichsgewalt wegen Verletzung der Reichsverfassung durch Erlassung von Reichsgesetzen und durch Massregeln der Reichsregierung, sowie Klagen der Reichsgewalt gegen einen Einzelstaat wegen Verletzung der Reichsverfassung.
- b) Streitigkeiten zwischen dem Staatenhause und dem Volkshause unter sich und zwischen jedem von ihnen und der Reichsregierung, welche die Auslegung der Reichsverfassung betreffen, wenn die streitenden Teile sich vereinigen, die Entscheidung des Reichsgerichts einzuholen.
- c) Politische und privatrechtliche Streitigkeiten aller Art zwischen den einzelnen deutschen Staaten.
- d) Streitigkeiten über Thronfolge, Regierungsfähigkeit und Regentschaft in den Einzelstaaten.
- e) Streitigkeiten zwischen der Regierung eines Einzelstaates und dessen Volksvertretung über die Gültigkeit oder Auslegung der Landesverfassung.
- f) Klagen der Angehörigen eines Einzelstaates gegen die Regierung desselben, wegen Aufhebung oder verfassungswidriger Veränderung der Landesverfassung.

Klagen der Angehörigen eines Einzelstaates gegen die Regierung wegen Verletzung der Landesverfassung können bei dem Reichsgericht nur angebracht werden, wenn die in der Landesver-

fassung gegebenen Mittel der Abhülfe nicht zur Anwendung gebracht werden können.

- g) Klagen deutscher Staatsbürger wegen Verletzung der durch die Reichsverfassung ihnen gewährten Rechte. Die näheren Bestimmungen über den Umfang dieses Klagerechts und die Art und Weise, dasselbe geltend zu machen, bleiben der Reichsgesetzgebung vorbehalten.
- h) Beschwerden wegen verweigerter oder gehemmter Rechtspflege, wenn die landesgesetzlichen Mittel erschöpft sind.
- i) Strafgerichtsbarkeit über die Anklagen gegen die Reichsminister, insofern sie deren ministerielle Verantwortlichkeit betreffen.
- k) Strafgerichtsbarkeit über die Anklagen gegen die Minister der Einzelstaaten, insofern sie deren ministerielle Verantwortlichkeit betreffen.
- l) Strafgerichtsbarkeit in den Fällen des Hoch- und Landesverrats gegen das Reich.

Ob noch andere Verbrechen gegen das Reich der Strafgerichtsbarkeit des Reichsgerichts zu überweisen sind, wird späteren Reichsgesetzen vorbehalten.

- m) Klagen gegen den Reichsfiskus.
- n) Klagen gegen deutsche Staaten, wenn die Verpflichtung, dem Anspruche Genüge zu leisten, zwischen mehreren Staaten zweifelhaft oder bestritten ist, so wie wenn die gemeinschaftliche Verpflichtung gegen mehrere Staaten in einer Klage geltend gemacht wird.

Ein Blick auf vorstehenden Katalog des § 126 genügt nun schon, um zu erkennen, wie wenig man sich über das Wesen und die Aufgaben eines Reichs-

staatsgerichtshofes in der Paulskirche klar war. Namentlich die Bestimmungen in den Ziffern a) und g) erscheinen nicht nur politisch, sondern auch staatsrechtlich sehr bedenklich. M. E. stellt das Reich durch solche Verfassungsbestimmungen seine eigene Souveränität in Frage.

Doch das nebenbei. Hier interessiert in erster Linie die Tatsache, dass nach § 126 Ziff. a) der Kaiser von jedem Einzelstaat und nach Ziff. g) sogar von jedem einzelnen deutschen Staatsbürger vor einen Gerichtshof zitiert werden kann, um über die Rechtmässigkeit seines staatsrechtlichen Handelns erkennen zu hören. Zwar die Verfassung selbst drückt sich weniger schroff aus, insbesondere ist nicht vom Kaiser, sondern von der „Reichsregierung“ die Rede. Aber der Sinn kann doch nicht zweifelhaft sein, da in § 84 der Kaiser der „Träger“ der Reich-Regierungsgewalt genannt wird. In Wirklichkeit ist freilich die Stellung des Kaisers mit Rücksicht auf § 126 Ziff. a) und g) eine ganz unselbständige. Denn abgesehen davon, dass auf grund dieser Bestimmungen der Verfassung jeder deutsche Einzelstaat, ja jeder einzelne Reichsbürger imstande ist, die staatsrechtliche Tätigkeit des Kaisers in durchaus legaler Weise völlig lahm zu legen⁴⁸⁾, der Kaiser beziehungsweise die Organe seines Willens können auf diese Weise auch geradezu rektifiziert werden. Würde nämlich das Reichsgericht eine Massregel der kaiserlichen Regierungsgewalt für unzulässig erklären, so wäre der Kaiser gemäss dem Verfassungeide verpflichtet, von seinem Willen abzustehen bzw. dem Ministerium die Durchführung der beabsichtigten Massregel zu untersagen.

48) Vergl. die Ausführungen von Moritz Mohl, Stenogr. Ber. S. 3609.

Die Verfassung selbst sagt dies zwar nicht ausdrücklich. § 128, Abs. 1 überweist vielmehr die notwendigen Vorschriften über „die Vollziehung der reichsgerichtlichen Entscheidungen und Verfügungen“ der künftigen Reichsgerichtsordnung. Indessen, wenn die Normen des § 126 Ziff. a) und g) überhaupt praktisch werden sollten, hätte auch die Reichsgerichtsordnung im wesentlichen in der gedachten Hinsicht ganz gewiss nichts anderes bestimmen können. Übrigens sollte nach § 128, Abs. 2 der Verfassung das Reichsgericht eventuell mit Geschworenen besetzt werden. Dann wäre also möglicherweise der „Träger“ der Reichsgewalt in aller Form von dem politischen Denken und Fühlen des Volkes abhängig gewesen! Ein schlimmeres Zerrbild wahrer kaiserlicher Gewalt lässt sich in der Tat schwer denken.

Das Deutsche Reich von 1871 besitzt ein Reichsgericht im Sinne eines Reichsstaatsgerichtshofes nicht⁴⁹⁾. Zwar fallen nach der geltenden Reichsverfassung dem Bundesrat einige Funktionen zu, die nach der Verfassung von 1849 das Reichsgericht üben sollte: Art. 76, 77 (vgl. § 126 Ziff. c)—e) und h) der Frankfurter Verfassung). Aber auch soweit hiernach dem Bundesrat ein höchstes Entscheidungsrecht zusteht, ist er nicht Gerichtshof, sondern, da er das Organ des Trägers der Reichssouveränität ist, sind seine Entscheidungen in diesen Fällen naturgemäss souveräner Natur. Rechtliche Beziehungen des Kaisers zu einem Staatsgerichtshof des Reiches sind jedenfalls im Deutschen Reiche der Verfassung von 1871 nicht vorhanden.

49) Das durch die Gerichtsverfassung des neuen Deutschen Reiches geschaffene Reichsgericht und das Reichsgericht der Paulskirche haben nur den Namen miteinander gemein.

IV. Kapitel.

§ 19. Das Ergebnis.

1. Man kann nach allem das Staatssystem der Verfassung vom 28. März 1849 mit Fug und Recht „eine Republik mit einem konstitutionell-monarchischen Mantel“ (Sten. Ber. S. 4988, 1. Spalte, Zeile 21) nennen und die Rechtsstellung des Kaisers im Rahmen dieser Verfassung somit prinzipiell als die eines erblichen, unverantwortlichen Staatspräsidenten bezeichnen⁵⁰⁾. Eine gewisse Ähnlichkeit des Kaisertums der geltenden Reichsverfassung mit dem der Verfassung der Paulskirche ist allerdings unverkennbar. Denn auch dort ist, wie oben gezeigt, der Kaiser als solcher Organ des Reichssouveräns, der Gesamtheit der verbündeten Regierungen. Aber andererseits beruht zweifellos diese Rechtsstellung des Kaisers als eines obersten Exekutivorgans des Trägers der Reichssouveränität in den beiden Verfassungen auf einem ganz verschiedenen rechtlichen Grunde. Dort ist nämlich der Kaiser Organ des souveränen Volkes, hier dagegen der souveränen Gesamtheit der deutschen Staaten.

50) Auch in der Paulskirche selbst war man sich über dieses Ergebnis völlig klar, insbesondere auch über die Bedeutung des suspensiven Vetos für die Rechtsstellung des Kaisers. Denn „die Vetofrage ward von der Linken als eine Frage der gesetzlichen Unterordnung des monarchischen unter das demokratische Prinzip, der Übereignung der gesamten Gesetzgebungs- und Regierungsgewalt in letzter Instanz an die Volksvertretung betrachtet, und die Rechte begriff dies wohl und kämpfte darum, sowie aus Rücksicht auf die Ehre und Würde der Monarchie für das absolute Veto“ (Karl Biedermann, Erinnerungen aus der Paulskirche. Leipzig 1849. S. 28 in Abs. 2).

2. Im einzelnen sind die Rechte und Pflichten des Kaisers auf dem Gebiete des äusseren Staatsrechts nach beiden Verfassungen gleichermassen ausserordentlich umfangreich, und auch auf dem Gebiete des inneren Staatsrechts steht das Kaisertum der Verfassung von 1871 an Befugnissen dem von 1849 nicht sonderlich nach.
3. Die Bestimmungen der beiden Verfassungen über die äussere Stellung des Kaisers sind an sich im wesentlichen dieselben. Nur ist der innere Rechtsgrund der Verbindung des Kaisertums mit der Krone Preussen in den beiden Verfassungen, wie oben gezeigt, ein ganz verschiedener.

Schluss.

§ 20. Ein politischer Vergleich.

„Des Volks Gebet, die Ahnung mutiger Weisen,
„Des Jünglings Hoffnung und der Traum des Greisen
gingen endlich am 18. Januar 1871 in Erfüllung. Vor allen anderen mochten damals die Überlebenden der Paulskirche Grund haben, mit weniger Wehmut als bisher des Fehlschlagens der deutschen Einigungsbestrebungen der Jahre 1848/49 zu gedenken. Denn jetzt war in Wirklichkeit ein deutsches Kaisertum wiedererstand, und zwar auf besserem Fundamente als auf dem unsichern Rechtsgrunde einer deutschen Volkssouveränität, dem politischen Prinzip der Paulskirche. Hätte man diesen unseligen Gedanken dem Verfassungswerke damals nicht zugrunde gelegt und wäre dementsprechend die Frankfurter Verfassung vor

ihrem schlimmsten Fehler, dem suspensiven Veto des Kaisers, bewahrt geblieben, dann vielleicht hätte man Recht gehabt, vor dem neuen Reiche dem deutschen Staatsbau der Paulskirche den Vorzug zu geben. Jedenfalls würde dann das deutsche Kaisertum auch im formell juristischen Sinne mit grösserem Rechte, als es heute leider der Fall ist, seinen grossen Namen getragen haben. Doch was dem Kaisertum von 1871 sein verfassungsmässiger Rechtsgrund nicht gibt, das ersetzt ihm vollauf seine grosse moralische und politische Bedeutung. Wenn es auch als rein monarchische Staatsgewalt nicht wieder aufleben konnte, so sichert es doch ebenso gut, wie es das mächtigste monarchische Staatssystem nur vermocht hätte, dem deutschen Volke den ihm gebührenden Einfluss im Rate der Völker. Und auch im inneren deutschen Staatsleben hat die Kaiseridee sich so kraftvoll erwiesen, dass im Bewusstsein der Nation jetzt allenthalben der Kaiser als der Mittelpunkt des gesamten staatlichen Lebens erscheint. Die im juristischen Sinne grössere Bedeutung des Bundesrats tritt dagegen wesentlich zurück. Wie so oft ist hier das formelle Recht der Macht der tatsächlichen Verhältnisse unterlegen. Man kann das von einem höheren Standpunkte aus, als es der des formellen Rechts ist, auch nicht bedauern. Denn die Geschichte der letzten 30 Jahre hat bewiesen, dass das deutsche Kaisertum, gegründet auf die preussische Hausmacht und das stets bewährte Hohenzollernsche Pflichtgefühl, seiner Aufgabe gewachsen ist und bleiben wird, „allzeit Mehrer des Deutschen Reiches zu sein, nicht an kriegerischen Eroberungen, sondern an den Gütern und Gaben des Friedens auf dem Gebiete nationaler Wohlfahrt, Freiheit und Gesittung“.

Thesen.

1. Die Abtretung zukünftiger Forderungen ist nach B. G.-B. möglich.
 2. Zur Aufhebung der häuslichen Gemeinschaft im Sinne des § 1571, Absatz 2, Satz 1 des B. G.-B. ist ein auf Aufhebung der häuslichen Gemeinschaft gerichteter animus der Ehegatten nicht notwendig.
 3. Eine Person, die das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, kann sich durch Ableistung des Zeugeneides in einem Verfahren, in welchem § 56, Ziffer 1 der St.-P.-O. Geltung hat, nicht eines Meineides im Sinne des St.-G.-B. schuldig machen.
-

Lebenslauf.

Geboren wurde ich, Johannes Reinhard Otto Lackmann, am 16. Dezember 1878 zu Bochum. Nach Besuch der Volksschule zu Bochum, Biebrich bei Wiesbaden, Bonn und Münster i./W. bezog ich Herbst 1890 das königl. Gymnasium zu Bonn und verliess dasselbe Ostern 1899 mit dem Zeugnisse der Reife. Ich widmete mich alsdann an den Universitäten Bonn und Berlin dem Studium der Rechts- und der Staatswissenschaften. Am 27. Mai 1902 bestand ich vor der Kommission für die erste juristische Prüfung zu Cöln das Referendar-examen und nach Vorlegung vorstehender Dissertation am 3. Juli dieses Jahres das Examen rigorosum vor der juristischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität. Zur Zeit bin ich im Vorbereitungs-dienste bei dem königlichen Landgerichte Cöln beschäftigt.

Während meiner Studienzeit hörte ich, abgesehen von einigen geschichtlichen Vorlesungen, in Bonn bei den Herren Professoren:

Bergbohm, Cosack, Gothein, Hübner, Hüffer, Krüger, Loersch, Pelman, Seuffert†, Ungar, Zitelmann und Zorn;

in Berlin bei den Professoren:

Bornhak, Brunner, Dernburg, Gierke, Kohler, Lasson, Rehme, Schmoller, Sering und Wagner.

Ausserdem nahm ich an praktischen Übungen teil in Berlin bei den Herren Professoren: Heymann

(Königsberg) und Kohler; in Bonn bei den Herren Professoren: Crome, Hübner, Krüger, Landsberg, Seuffert†, Zitelmann und Zorn.

Meinen Lehrern spreche ich an dieser Stelle verbindlichsten Dank aus für mannigfache Anregung und Förderung in meinen Studien. Insbesondere bin ich Herrn Geheimen Justizrat Professor Dr. Zorn in Bonn zu grösstem Danke verpflichtet. Ich verdanke Herrn Geheimrat Zorn nicht nur das Thema vorstehender Dissertation und freundliche Ratschläge bei Ausarbeitung derselben, sondern auch, was ich höher schätzen darf, ein regeres Interesse an Fragen des öffentlichen Rechts.
