

Zweite Abtheilung.

Von den Funktionen der Reichsgewalt.

Erstes Kapitel.

Von der Reichsgesetzgebung¹.

I. Vom Zustandekommen der Reichsgesetze.

§ 255.

1) Uebereinstimmung von Bundesrath und Reichstag.

Der oberste Grundsatz für das Zustandekommen eines Reichsgesetzes ist in Artikel 5 Absatz 1 der Reichsverfassung ausgesprochen: »Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrath und den Reichstag. Die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend«.

Erst nachdem sich eine dieser beiden Körperschaften mit einem Gesetzesentwurfe oder -vorschlage befasst hat, tritt das Zustandekommen eines Reichsgesetzes unter staatsrechtliche Regeln. Es können wissenschaftliche Arbeiten, gleichartige Gesetze fremder Länder, Vorarbeiten einer Kommission von Sachverständigen² tha-

¹ Ueber Begriff und Wesen des Gesetzes, über Gesetz im materiellen und formellen Sinne vergl.: Erstes Buch, Zweite Abthlg. Erstes Kapitel. Von der Gesetzgebung §§ 184—190. Dort befindet sich auch die ältere Literatur angegeben. Neueste Schriften sind: Laband, Staatsr. des deutschen Reichs in Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechtes II. Bd. Erster Halbband, 1893, S. 70 ff. Hänel, Studien II (1890) S. 36 ff. v. Martitz, Ueber den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Rechte (Zeitschr. für gesammte Staatsw. B. XXXVI, H. 2). G. Meyer, Der Begriff des Gesetzes in Grünhut's Zeitschrift, B. VIII, S. 1 ff. (1891). H. Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen 1882.

² Dasselbe gilt von den Vorberathungen eines Reichsgesetzesentwurfes durch den wiederbelebten preussischen Staatsrath. So bedeutsam an sich die Stellung dieses Kollegiums sein mag, für das deutsche Reichsstaatsrecht ist es irrelevant, ob die Gesetzesentwürfe, welche die preussische Regierung, als solche, beim Bun-



sächlich von maassgebendem Einflusse auf das Zustandekommen eines Gesetzes sein, das Staatsrecht ignorirt diese vorausgehenden Stadien und verlegt den Anfang des Zustandekommens in die Initiative einer dieser beiden Körperschaften. Mit der Einbringung des Gesetzentwurfes in den Bundesrath oder Reichstag beginnt staatsrechtlich das Gesetzgebungswerk. Beide Körperschaften sind sich in Betreff der sog. Initiative gleichgestellt. Die Beschränkung, welche Artikel 23 der Initiative des Reichstags auferlegt, ist nur eine scheinbare. Nach Absatz 1 des Artikels 23 hat der Reichstag allerdings nur das Recht, »innerhalb der Kompetenz des Reiches Gesetze vorzuschlagen«. Da aber eine Kompetenzerweiterung nach Artikel 78 auf verfassungsmässigem Wege erfolgen kann, so kann auch der Reichstag stets einen Antrag auf Kompetenzerweiterung stellen. Wird dieser vom Bundesrathe angenommen, so liegt dann auch der beabsichtigte Gesetzentwurf »innerhalb der Reichskompetenz«. Ja, wenn der Bundesrath einem solchen Gesetzentwurf gleich von vornherein seine Zustimmung ertheilt, so ist nicht einmal dieser Umweg nöthig.

In beiden Körperschaften kann die Initiative nur von einem Mitgliede ausgehen. Die Einbringung eines Antrages auf Erlass eines Gesetzes ist im Reichstage durch die Geschäftsordnung geregelt, der Antrag muss von wenigstens 15 Mitgliedern unterzeichnet sein. Im Bundesrathe ist nach Artikel 7: »jedes Bundesglied befugt, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen, und das Präsidium ist verpflichtet, dieselben der Berathung zu übergeben«. Wenn eine der beiden Körperschaften einen Gesetzesvorschlag angenommen hat, so wird derselbe durch das Präsidium der andern übermittelt. Ist die Initiative vom Bundesrathe ausgegangen, so werden »die Vorlagen nach Maassgabe der Beschlüsse des Bundesrathes im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht« (Artikel 16). Diese Uebermittlung erfolgt durch den Reichskanzler, welcher verpflichtet ist, die vom Bundesrathe beschlossenen Vorlagen an den Reichstag zu bringen, wenn er auch inhaltlich mit ihnen nicht einverstanden ist, wenn die von ihm abgegebenen preussischen Stimmen in der Minderheit geblieben sind. Für den

desrathe einbringen will, vorher dem Staatsrathe vorgelegen haben oder nicht. Dagegen hat die preussische Regierung unzweifelhaft das Recht, für das deutsche Reich bestimmte Entwürfe durch eine rein preussische Behörde vorprüfen zu lassen, denn die Gesetzentwürfe, welche sie dem Bundesrathe vorlegt, gehen vom König von Preussen, nicht vom Kaiser aus.

Inhalt einer solchen Vorlage ist er nicht verantwortlich. Auch darf er an den Vorlagen nicht das Geringste ändern, sondern muss sie ganz so an den Reichstag bringen, wie sie vom Bundesrathe abgeschlossen worden sind, »nach Maassgabe der Beschlüsse des Bundesrathes«. Nur der König von Preussen, nicht der Kaiser als solcher, hat die Initiative im Bundesrathe; er kann keinen Gesetzesvorschlag, welcher dem Bundesrathe nicht vorgelegen hat oder in demselben unterlegen ist, im Reichstage einbringen. Der Reichstag, welchem ein Gesetzesvorschlag des Bundesrathes übermittelt ist, kann denselben annehmen, abändern oder ganz ablehnen, darf aber nicht über denselben zur Tagesordnung übergehen. In beiden Körperschaften entscheidet die einfache Stimmenmehrheit, soweit nicht besondere Ausnahmen für das Zustandekommen von Bundesrathsbeschlüssen festgestellt sind, wie bei Verfassungsänderungen im Artikel 78 Absatz 1, bei Beseitigung von sog. Sonderrechten im Artikel 78 Absatz 2, bei denjenigen Angelegenheiten, wo die Stimmen Preussens mit in der Stimmenmehrheit begriffen sein müssen, im Artikel 5 Absatz 2. Der Reichstag beschliesst dagegen immer mit einfacher Stimmenmehrheit. Wenn der Gesetzesvorschlag vom Reichstage ausgegangen oder ein vom Bundesrath ausgegangener Vorschlag vom Reichstage abgeändert ist, so wird derselbe vom Präsidenten des Reichstages dem Reichskanzler mitgetheilt, welcher ihn dem Bundesrathe übermittelt. Ist eine Uebereinstimmung, trotz fortgesetzter Verhandlungen, zwischen den beiden Körperschaften nicht zu erzielen, so kommt überhaupt kein Gesetz zu Stande. Vollständige Uebereinstimmung zwischen Bundesrath und Reichstag ist die Grundbedingung für das Zustandekommen jedes Reichsgesetzes; dieselbe ist nach Artikel 5 auch für diesen Zweck ausreichend. Stünde dieser Artikel 5 allein, so würde für das Zustandekommen eines Gesetzes weiter nichts nöthig sein, als die Uebereinstimmung dieser beiden Faktoren, wie nach manchen Verfassungen lediglich durch Uebereinstimmung der Beschlüsse zweier Versammlungen der Gesetzeswille zu Stande kommt (B. I. S. 527), sodass die Feststellung des Gesetzesinhaltes und die Sanktion sehr wohl begrifflich in einen Akt zusammenfallen kann. Eine solche Annahme ist aber für das deutsche Reich durch Artikel 7 Ziffer 1 der Reichsverfassung ausgeschlossen, welcher dem Bundesrathe schlechthin das Recht beilegt, über alle vom Reichstage gefassten Beschlüsse zu beschliessen. Ein solcher Beschluss des Bundesrathes ist daher selbst dann noch

nothwendig, wenn der Reichstag eine Vorlage des Bundesrathes unverändert angenommen hat. Der Kaiser ist daher nicht berechtigt, auf einen solchen übereinstimmenden Beschluss beider Körperschaften hin, ein Gesetz auszufertigen und zu verkündigen. Dies kann stets nur auf einen letzten Beschluss des Bundesrathes hin erfolgen. Der Bundesrath ist berechtigt, selbst einer von ihm ausgegangenen, vom Reichstag angenommenen Vorlage noch in letzter Instanz die Genehmigung zu versagen. Damit ist dem Bundesrathe das Recht der Sanktion aller Gesetzentwürfe gegeben. Die staatsrechtliche Stellung beider Körperschaften ist daher auch auf dem Gebiete der Gesetzgebung keine ganz gleichartige, indem Artikel 5 Absatz 1 durch Artikel 7 Ziffer 1 wesentlich modificirt wird. Letztere erst in die jetzige Redaktion der Reichsverfassung aufgenommene Bestimmung entspricht übrigens ganz der staatsrechtlichen Natur beider Organe, indem der Bundesrath ein mitherrschendes Organ, Mitträger der Reichssouveränität ist, der Reichstag dagegen nur die verfassungsmässige Theilnahme des Volkes an der Ausübung der Reichsgewalt darstellt, ohne eigentliche obrigkeitliche Rechte zu besitzen.

§ 266.

Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze durch den Kaiser.

Diesem Rechte des Bundesrathes auf Sanktion aller Reichsgesetze steht kein Veto des Kaisers gegenüber. Während der Kaiser auf dem Gebiete der sog. Exekutive durch die Reichsverfassung mit Befugnissen reich bedacht ist, ist er auf dem Gebiete der Gesetzgebung karglicher mit Rechten ausgestattet, als jeder konstitutionelle Monarch, ja selbst als sein Vorgänger im älteren deutschen Reiche, welcher, trotz seiner sonstigen Machtlosigkeit, bis zuletzt, allen sog. Reichstagsgutachten gegenüber, das Recht des absoluten Veto besass und davon im Jahre 1803 noch einmal bedeutsam Gebrauch machte (B. I. S. 79). Das dem heutigen Kaiserthum fehlende Veto wird aber durch manche Surrogate ersetzt, welche zwar nicht staatsrechtlich, aber thatsächlich die Bedeutung eines Veto haben. Dahin gehört die oben (B. II. S. 66) erwähnte Bestimmung der Reichsverfassung Artikel 5 Absatz 2, ferner die Möglichkeit, dass der Kaiser, als König von Preussen, mit seinen 17 Stimmen jede Verfassungsänderung zurückweisen kann, endlich die Bestimmung des Artikel 24, dass der Bundesrath die Auflösung des Reichstages nur mit Zustimmung des Kaisers beschliessen kann.

Während sonst diejenige Person, welche einem Gesetzentwurfe die Sanktion zu ertheilen hat, regelmässig dasselbe auch zu verkündigen hat, wie der Monarch im konstitutionellen Staate, fallen beide Befugnisse im deutschen Reiche auseinander. Der Bundesrath ertheilt die Sanktion, die Ausfertigung und Verkündigung ist Sache des Kaisers (Artikel 17). Gerade aus dem Umstande, dass der Kaiser nicht der Gesetzgeber, ja nicht einmal der Mitschöpfer des Gesetzes ist, ergibt sich die Pflicht desselben, den unabhängig von ihm zu Stande gekommenen Gesetzentwurf auf seine Verfassungsmässigkeit hin zu prüfen. Nicht der Inhalt des Gesetzes, der selbst gegen seinen Willen zu Stande gekommen sein kann, ist Gegenstand seiner Prüfung, sondern die verfassungsmässige Entstehungsform. Ehe der Kaiser die Verkündigung vornimmt, hat er, bzw. für ihn der Reichskanzler, zu untersuchen, ob das zu verkündigende Gesetz die verfassungsmässige Zustimmung des Bundesrathes und des Reichstages erhalten hat, ob ein die Verfassung abänderndes Gesetz auch unter Einhaltung der Vorschrift des Artikel 78 Absatz 1 zu Stande gekommen ist, ob ein, ein Sonderrecht beseitigender Gesetzentwurf die Zustimmung des beteiligten Staates erhalten hat, ob die Bestimmungen des Artikel 5 Absatz 2 im Bundesrathe eingehalten sind. Findet der Kaiser, dass alle diese verfassungsmässigen Bedingungen erfüllt sind, so ist er verpflichtet, ein solches Gesetz zu verkündigen; ergibt sich aber bei der Prüfung das Gegentheil, so ist er ebenso berechtigt, als verpflichtet, den Gesetzentwurf unverkündigt zu lassen.

Erst durch »die Ausfertigung und Verkündigung des Kaisers« wird ein vom Bundesrathe und Reichstag übereinstimmend angenommener Gesetzentwurf zum Gesetze. Die Ausfertigung bezieht sich auf die innerliche urkundliche Feststellung, die Verkündigung auf die Mittheilung nach aussen an diejenigen, welche dem Gesetze zu gehorchen haben. Beide Akte erscheinen als eigenste Regierungshandlungen des Kaisers, für welche der Reichskanzler die Verantwortung trägt.

Die Form der Verkündigung der Reichsgesetze ist durch die Reichsverfassung selbst festgestellt. »Die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichswegen, welche vermittelt eines Reichsgesetzblattes geschieht«. Dies ist die einzige Verkündigungsart, welche die Reichsverfassung kennt. Was nicht im Reichsgesetzblatt steht, kann niemals reichs-

gesetzlich gelten¹. Durch Verordnung vom 26. Juli 1867 ist bestimmt, dass für das ganze Gebiet des norddeutschen Bundes ein Bundesgesetzblatt erscheinen soll, durch welches sämtliche Bundesgesetze nach Artikel 2 der Reichsverfassung und ebenso die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums (Artikel 17) verkündet werden sollen. Das Bundesgesetzblatt führt von Nr. 4 bis einschliesslich Nr. 15 des Jahrgangs 1871 den Titel »Bundesgesetzblatt des deutschen Bundes«, von Nr. 19 des Jahrgangs 1871 den Titel »Reichsgesetzblatt«. Für die Authenticität des verkündigten Gesetzestextes ist der Reichskanzler verantwortlich, welcher als der eigentliche Herausgeber dieses Blattes zu betrachten ist, welches daher auch in seinem Bureau erscheint.

Es liegt in der Natur der Sache, dass die Verkündung eines Reichsgesetzes möglichst bald zu erfolgen hat, nachdem die Sanktion durch den Bundesrath erfolgt ist. Einen bestimmten Termin hat aber die Reichsverfassung nicht vorgeschrieben, doch gilt es als ein allgemeiner Satz des konstitutionellen Staatsrechtes, dass die Verkündung erfolgt sein muss, bevor der Reichstag zu einer neuen Sitzungsperiode zusammengetreten ist. Die Verkündigungsformel lautet: »Wir Wilhelm von Gottes Gnaden, deutscher Kaiser, König von Preussen, verordnen im Namen des Reiches, nach erfolgter Zustimmung des Bundesrathes und des Reichstages, wie folgt« u. s. w.

§ 287.

II. Wirkungen der Reichsgesetze.

Die Wirkungen eines Gesetzes sind selbstverständlich verschieden je nach dem Inhalte des Gesetzes. Hier kommt die oben (B. I. S. 515) entwickelte Unterscheidung von Gesetzen im materiellen und Gesetzen im formellen Sinne besonders in Betracht. Während beide Arten von Gesetzen auf ganz gleiche Weise zu Stande kommen, sind selbstverständlich die materiellen Wirkungen derselben verschieden, jenachdem ein Rechtssatz darin ausgesprochen ist, oder sich ein Verwaltungsakt oder gar ein Richterspruch sich in die Form des Gesetzes kleidet. Darin besteht aber die gleichartige formelle

¹ In Ausführung eines Beschlusses des Bundesrathes wird seit 1873 durch das Reichskanzleramt, jetzt das Reichsamt des Innern, eine Zeitschrift unter dem Titel »Centralblatt des deutschen Reiches« herausgegeben, welche zur Aufnahme solcher Veröffentlichungen der Organe des Reiches für das Publikum dient, welche der Verkündung durch das Reichsgesetzblatt nicht bedürfen.