DIE REICHSREGIERUNG

EINE STAATSRECHTLICHE UND POLITISCHE STUDIE

VON

EDUARD ROSENTHAL

ERWEITERTER ABDRUCK
AUS DER
FESTSCHRIFT FÜR A. THON

JENA
VERLAG VON GUSTAV FISCHER
1911

Ewiger Bund

Internationales Eisenbahnfrachtrecht auf Grund des internationalen Uebereinkommens über den Eisenbahn-Frachtverkehr vom 14. Oktober und der Konferenzbeschlüsse vom Juni und September 1893 dargestellt von Dr. **Eduard Rosenthal**, Professor an der Universität Jena. 1894. Preis: 9 Mark, geb. 10 Mark.

Inhalt: Vorwort. — Literatur. — Abschluß und Inhalt des internat. Eisenbahnfrachtvertrags. — Die Ausführung des internat. Eisenbahnfrachtvertrags. — Die Erfüllung des internat. Eisenbahnfrachtvertrags. — Die Haftpflicht der Bahn für Verlust, Minderung und Beschädigung und verspätete Ablieferung des Gutes. — Erlöschen der Ansprüche gegen die Eisenbahn. — Die rechtlichen Beziehungen der Bahnen untereinander, insbesondere das Rückgriffsrecht. — Prozeßrecht. — Das Zentralamt.

Ernst Abbe und seine Auffassung von Staat und Recht. Rede bei der von der Universität Jena veranstalteten Gedächtnisfeier am 6. Februar 1910 gehalten von Dr. **Eduard Rosenthal**, Prof. der Rechte. Preis: 1 Mark.

Der volle Ertrag ist für das Ernst Abbe-Denkmal in Jena bestimmt.

Frankfurter Zeitung vom 17. Juli 1910:

Es gewährt immer von neuem innere Freude und Befriedigung, über Ernst Abbe etwas zu hören oder zu lesen. Der Jenenser Staatsrechtslehrer Rosenthal hat in der vorliegenden Rede die Grundideen klarzulegen versucht, die Abbe beherrschten, insoweit Recht und Staat in Frage kamen.

Monarchisches Prinzip und Ministerverantwortlichkeit. Eine politische Studie von **P. G. Hoffmann.** 1911. Preis: 2 Mark.

Inhalt: I. Das deutsche monarchische Prinzip. — II. Der preußische Beamtenstaat. — III. Die Verfassung. — IV. Bismarks Staatsanschauung. — V. Die Staatsanschauung der Gegenwart. — VI. Die Ministerverantwortlichkeit. — VII. Das deutsch-preußische Ministerkollegium und der Reichskanzler.

Vossische Zeitung vom 25. April 1911:

„. . . Der Verfasser ist der in der Geschichte der deutschen Marine und der deutschen Kolonialpolitik bestens bekannte Vizeadmiral, ein für Freiheit und Vaterland gleich begeisterter Mann. . . . Seine Schrift befaßt sich mit den Beziehungen zwischen Staat, Staatsoberhaupt, Minister und Volksvertretung und vertritt die Anschauung, daß die Formel von der Vereinigung der Staatsgewalt im Oberhaupt des Staates für einen modernen Großstaat eine inhaltlose Devise ist, die auf Verständnis bei der öffentlichen Meinung nicht mehr rechnen kann. . . . Die Hoffmannsche Studie unternimmt es mit glänzendem Erfolg, den überreichen Stoff in der leichten Form eines Essays zusammenzufassen. . . .“

Von Dr. **Erich Danz**, Professor der Rechte und Geh. Justizrat in Jena, ist erschienen:

Rechtsprechung nach der Volksanschauung und nach dem Gesetz.

Ein Beitrag zur Lehre vom Gewohnheitsrecht und zur Gesetzesauslegung. (Abdruck aus Iherings Jahrbüchern. II. Folge, Bd. XVIII.) 1908. Preis: 1 Mark 50 Pf.

Die Auslegung der Rechtsgeschäfte. Zugleich ein Beitrag zur Rechts- und Tatfrage. **Dritte vermehrte und verbesserte Auflage.** 1911. Preis: 7 Mark, geb. 8 Mark.

Aus dem Vorwort von Dernburgs „Bürgerlichen Recht“ Bd. I, 3. Aufl. 1906:

In Erich Danz, „Die Auslegung der Rechtsgeschäfte“, verkörpert sich in seltener Weise der juristische bon sens. Weit entfernt von utopischen Bestrebungen hat diese Arbeit überall den Zusammhang der gesetzlichen Vorschriften mit dem Leben zu wahren gewußt, um das Ziel zu erreichen, die wirtschaftlichen Zwecke, welche die Menschen verfolgen, von Rechtswegen zu schützen. So wird sie dazu beitragen, eine Rechtsprechung zu erzielen, welche den Interessen des deutschen Volks und seinem Rechtsgefühl entspricht.

Laienverstand und Rechtsprechung. (§§ 157, 242 BGB.) (Abdruck aus Iherings Jahrbüchern. 2. Folge, Bd. 2.) 1898. Preis: 2 Mark 50 Pf.

Ewiger Bund

Die Reichsregierung

Eine staatsrechtliche und politische Studie

Von

Eduard Rosenthal

Erweiterter Abdruck
aus der
Festschrift für A. Thon

Jena
Verlag von Gustav Fischer
1911

Ewiger Bund

Alle Rechte vorbehalten.

Vorwort.

Im Texte der Abhandlung aus der Festschrift wurden einige Ergänzungen und Verbesserungen vorgenommen. Außerdem wurde dieselbe durch einen Anhang erweitert, der wegen des Redaktionsschlusses in die Festschrift nicht mehr aufgenommen werden konnte. Der Anhang, der die Stellung des englischen Premiers und eine kurze Darstellung der Zentralregierung zweier Bundesstaaten, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Schweizer Eidgenossenschaft behandelt, dürfte einiges interessante Vergleichsmaterial bieten.

Jena, im November 1911.

Eduard Rosenthal.

Ewiger Bund

Dem Senior der Jenenser Juristenfakultät, Herrn Geh. Rat August Thon, widme ich diese Studie zum goldnen Doktorjubiläum. Ich darf eine wohlwollende Aufnahme voraussetzen für die Erörterung eines wichtigen Problems unseres Verfassungsrechts bei ihm, der mit den Grundlagen der allgemeinen Rechtslehre auch speziell öffentlich-rechtliche Prinzipien zum Gegenstand seiner literarischen Studien gemacht hat. Ich darf diese freundliche Aufnahme voraussetzen bei dem Jubilar, dessen Oheim, Ottokar Thon, der militärische Begleiter Karl Augusts auf dem Wiener Kongreß, „allein unter allen Zeitgenossen", nach den Worten Heinrich von Treitschkes[1]), mit prophetischem Blick in seiner Denkschrift[2]) die Hauptgrundlage unserer Reichsverfassung, das Ausscheiden Oesterreichs und die Einheit Deutschlands unter Preußens Führung richtig erkannt hat[3]).

In einem Leitartikel des führenden Organs der nationalliberalen Partei, der Nationalzeitung, vom 22. Mai 1894 konnte man lesen: „Ein bairisches klerikales Blatt besaß dieser Tage die Kühnheit, es als einen ‚Unfug' zu bezeichnen, daß in Berlin von einer kaiserlichen Politik, von einer Reichsregierung, von einer

1) v. Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Leipzig 1879, 2. Aufl., Bd. I, S. 678.

2) Vgl. über diese die Biographie von Ottokar Thons Tochter Therese Böhlau, Ottokar Thon, Weimar 1895, S. 327 ff.

3) Ueber das politische Zukunftsbild des trefflichen Weimaraners vgl. noch O. Lorenz, Kaiser Wilhelm und die Begründung des Reichs 1866—1871, Jena 1902, S. 7 f.

Ewiger Bund

deutschen Regierung gesprochen werde, es gebe nur eine Politik des Bundesrats, dessen Präsident der König von Preußen mit dem Titel deutscher Kaiser sei."

Als mildernder Umstand könnte, so wird von der Nationalzeitung ausgeführt, von dem Blatt darauf hingewiesen werden, „daß Zeitungen, welche den häufig falschen Schein erwecken, die Auffassung des Fürsten Bismarck auszusprechen — derartige Ansichten ebenfalls vertreten."

Und in der Tat lesen wir in den „Hamburger Nachrichten" in Artikeln, deren Beeinflussung durch Friedrichsruh wohl angenommen werden darf, in dieser Periode Darlegungen wie die: „Eine Reichsregierung, die der Reichskanzler gegenüber dem preußischen Ministerium verträte, gibt es verfassungsmäßig überhaupt nicht. Wenn der Ausdruck Regierung gebraucht wird, so ist damit zunächst immer die preußische gemeint, welche berufen ist, die Reichspolitik hauptsächlich zu beeinflussen" [1]).

Auch in anderen Artikeln der „Hamburger Nachrichten" wird die Verfassungsmäßigkeit einer Reichsregierung bestritten [2]).

Wenn aus so entgegengesetzten Lagern die „Reichsregierung" in ihrer staatsrechtlichen Existenzberechtigung bekämpft wird, dann dürfte in einer Periode, in der dieses Problem dem Kampffelde politischer Parteimeinungen entrückt ist, der Zeitpunkt gekommen sein, um in eine objektive Prüfung der Frage der

1) „Hamburger Nachrichten", 29. Dezember 1893 „Reichskanzler und preußisches Ministerium", abgedruckt bei Horst Kohl, Bismarck-Jahrbuch, Berlin 1894, Bd. I, S. 346.

2) In einem Artikel vom 22. März 1894: „Die Trennung der obersten Aemter" wird gesagt, „daß an der Spitze der preußischen Regierung und derjenigen Institutionen, die man neuerdings als ‚Reichsregierung' zu bezeichnen liebt, dieselbe Allerhöchste Persönlichkeit steht" und in einem Artikel vom 16. September 1894: „Der preußische Finanzminister und die Reichs-Steuerreform" heißt es wieder: „Die materia peccans in den meisten unklaren Fragen der inneren Politik in der neuesten Zeit liegt vorwiegend in der Personaltrennung und in der künstlich genährten Fiktion, als ob der Reichskanzler an der Spitze einer von dem preußischen Ministerium nicht durchweg abhängigen Politik stände" (Bismarck-Jahrbuch, Bd. I, S. 352, vgl. auch S. 354, 385).

Ewiger Bund

Ausbildung der „Reichsregierung“ und ihrer Bedeutung einzutreten.

Daß man das Wesen der Reichsregierung kaum durch eine rein formal juristische Betrachtung erkennen kann, dem Problem aber wohl eher durch eine historisch politische Betrachtung näher kommen wird, ist klar.

I.

Als man in der Paulskirche den Versuch der Reichsgründung unternahm, ergab sich bei der straff einheitlichen Gestaltung des konstitutionellen monarchischen Bundesstaates die Einrichtung eines Reichsministeriums [1]) von selbst. Art. II § 73 Abs. 2 der Verfassung vom 28. März 1849 verkündet: „Der Kaiser übt die ihm übertragene Gewalt durch verantwortliche von ihm ernannte Minister aus“ [2]).

Die staatsrechtliche Stellung der Minister wird nach den allgemeinen Grundsätzen des konstitutionellen Staatsrechts bestimmt [3]).

Der Entwurf der Erfurter Unionsverfassung (1850), der an die Stelle des Kaisers die Würde des mit der Krone von Preußen verbundenen Reichsvorstandes setzt, wiederholt in bezug auf die Minister nahezu wörtlich die Bestimmungen der Frankfurter Reichsverfassung [4]).

---

1) Schon das von der Frankfurter Nationalversammlung erlassene Gesetz über die provisorische Zentralgewalt vom 28. Juni 1848 sah die Wahl eines unverantwortlichen Reichsverwesers vor, der durch der Nationalversammlung verantwortliche Minister handelt (Roth und Merk, Quellensammlung des deutschen öffentlichen Rechts seit 1848, Erlangen 1850, Bd. I, S. 543).

2) Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze, Leipzig 1893, Heft 2, S. 15.

3) § 74. Alle Regierungshandlungen des Kaisers bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung von wenigstens einem der Reichsminister, welcher dadurch die Verantwortung übernimmt. Vgl. noch Art. II § 71 Abs. 2 und Art. IX §§ 121—124 (Binding, S. 15, 14, 25 f.),

4) Art. II §§ 69, 70, 68; Art. IX §§ 119—121 der Unionsverfassung entsprechen dem § 73 Abs. 2; § 74; § 71 Abs. 2 der Frankfurter Verfassung von 1849 (Binding, S. 63 u. 71).

Ewiger Bund

Als Bismarck nach den kriegerischen Ereignissen des Jahres 1866 an die Schaffung des Norddeutschen Bundes herantrat, da verwarf er den zentralistischen Bundesstaat mit Rücksicht auf den dereinstigen Beitritt Süddeutschlands.

In einem seiner Gemahlin in Puttbus 30. Oktober 1866 diktierten Brief[1]) sagt er: „Kennt Savigny die vorhandenen Entwürfe zur Norddeutschen Bundesverfassung? Sie stammen von Hepke, Bucher, Duncker[2]). Er wird sich an denselben klar machen können, was er daran auszusetzen findet. Sie sind zu centralistisch-bundesstaatlich für den dereinstigen Beitritt der Süddeutschen. Man wird sich in der Form mehr an den Staatenbund halten müssen, diesem aber praktisch die Natur des Bundesstaats geben mit elastischen, unscheinbaren, aber weitgreifenden Ausdrücken. Als Zentralbehörde wird daher nicht ein Ministerium, sondern ein Bundestag fungiren, bei dem wir, wie ich glaube, gute Geschäfte machen, wenn wir uns zunächst an das Curiensystem des alten Bundes anlehnen."

Ueber die von Bismarck hier abgelehnten Minister besagt § 34 des Vorentwurfs von Max Duncker: „Der König von Preußen übt die dem Bundespräsidium übertragenen Rechte durch von ihm bestellte Minister aus. Alle exekutiven und legislativen Akte des Bundespräsidiums bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines verantwortlichen Ministers"[3]).

Man sieht auch an diesem Vorschlag, daß Duncker sich an die frühere Weisung Bismarcks gehalten hat, „auf Grund des preußischen Reformvorschlags vom 10. Juni, des Bündnisvorschlags vom 4. August, der Reichsverfassung von 1849 und der Erfurter

---

1) Vgl. v. Keudell, Fürst und Fürstin Bismarck, 3. Aufl., Berlin u. Stuttgart 1902, S. 326.

2) Ueber diese drei Vorentwürfe vgl. die aufschlußreiche Untersuchung von Triepel, Zur Vorgeschichte der Norddeutschen Bundesverfassung, Festschrift Otto Gierke zum 70. Geburtstag dargebracht von Schülern, Freunden und Verehrern, Weimar 1911, S. 589 ff., bes. S. 612 ff.

3) Triepel, Zur Vorgeschichte, S. 635.

Ewiger Bund

Modifikationen einen Verfassungsentwurf für den Norddeutschen Bund auszuarbeiten" [1]).

Daß die mit der Abfassung der Vorentwürfe Betrauten mit diesen nicht den Beifall ihres Auftraggebers fanden [2]), kann nicht wundernehmen; denn Bismarck war sich von Anbeginn durchaus nicht in allen Punkten klar über die Grundfragen der Organisation [2]), so daß er nicht eine feste Marschroute anweisen konnte.

Die Organisation des neuen Bundes bot beim Fernbleiben der süddeutschen Staaten ungeheure Schwierigkeiten. Handelte es sich doch um einen Bund von 22 Staaten mit 30 Millionen Einwohnern, von denen $^4/_5$ (24 Millionen) einem einzigen Staate angehörten, während sich das letzte Fünftel auf die 21 nichtpreußischen Staaten verteilte. Nur ein einziger dieser 21 Staaten. das Königreich Sachsen, hatte eine größere Bevölkerungsziffer (2 400 000 Einwohner).

Der Gedanke, den Bund nur als ein „verlängertes Preußen" zu organisieren, lag nahe, aber die Hoffnung auf den Beitritt der süddeutschen Staaten, der, wie wir gesehen haben, Bismarck stets als Zukunftsideal vorschwebte, ließ diese Lösung unmöglich erscheinen.

Bei dem Uebergewicht Preußens im Norddeutschen Bunde fand aber doch naturgemäß die Hegemonie Preußens [3]) in der Verfassung ihren staatsrechtlichen Ausdruck [4]).

---

1) Haym, Das Leben Max Dunckers, Berlin 1891, S. 402.

2) O. Lorenz (Gegen Bismarcks Verkleinerer, Jena 1903, S. 87) hält es ohne weitere Begründung nicht für unwahrscheinlich, daß Bucher es war, der den Chef darin befestigt haben wird, sich möglichst scharf gegen die Schaffung von Reichsministerien auszusprechen.

3) Den Gedanken der Hegemonie erkennen wir auch in der Thronrede, mit der König Wilhelm den konstituierenden Reichstag am 24. Februar 1867 eröffnet hat, in den Worten: „Ich spreche diesen Dank (für die von den Einzelstaaten zugunsten der Gesamtheit gebrachten Opfer) in dem Bewußtsein aus, daß Ich zu derselben Hingebung für das Gesamtwohl Deutschlands auch dann bereit gewesen sein würde, wenn die Vorsehung Mich nicht an die Spitze des mächtigsten und aus diesem Grunde zur Leitung des Gemeinwesens berufenen Bundesstaates gestellt hätte (Hahn, Fürst Bismarck, Berlin 1898, Bd. I, S. 595).

4) Vgl. Kittel, Die preußische Hegemonie, München 1896, S. 18 ff.

Ewiger Bund

Die auf einzelnen Verwaltungsgebieten den Bunde überwiesenen Funktionen (besonders auswärtige Verwaltung, Post, Telegraphie) standen wie Hänel[1]) betont, „nicht irgend welchem Organe des Bundes zu, vielmehr waren sie außerhalb der Bundesorganisation stehende, hegemonische Rechte des Einzelstaates Preußen über die anderen mit ihm verbündeten Staaten".

Für die Einrichtung besonderer Bundesbehörden erschien kein Raum, da das Bundespräsidium die ihm (auch als Bundesoberfeldherr) zustehenden Rechte in der Leitung des Norddeutschen Bundes durch die betreffenden preußischen Fachminister (Minister der auswärtigen Angelegenheiten, Kriegs- und Marineminister, Finanz- und Handelsminister) ausüben lassen wollte. Nur sollten für die vollziehende Gewalt des Bundes auch Bundesratsausschüsse mit Aufgaben eines Ministeriums betraut werden. Es war daher in den Verfassungsentwürfen kein einziger Bundesbeamter vorgesehen. Zwar bestimmte Art. 13 des am 15. Dezember 1866 den zur Feststellung eines Verfassungsentwurfs in Berlin versammelten Vertretern der norddeutschen Regierungen von der preußischen Regierung vorgelegten Entwurfs[2]): „das Präsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrat den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet".

Allein dieser Bundeskanzler war nur ein Amtstitel für den preußischen Bundespräsidialgesandten, der gleich dem österreichischen Bundespräsidialgesandten im Frankfurter Bundestag den Vorsitz in dem Bundestag des Norddeutschen Bundes, der nun den Namen Bundesrat erhalten hatte, führen und die mit dem Präsidium in diesem Kollegium verbundenen laufenden Geschäfte besorgen sollte.

Dieser Bundeskanzler war als preußischer Beamter gedacht, der dem preußischen Ministerium der auswärtigen Angelegen-

1) Hänel, Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung (Studien zum deutschen Staatsrechte, II. Teil, 1. Heft), Leipzig 1880, S. 11.

2) Abgedruckt bei Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze, Heft 1, 4. Aufl., größere Ausgabe, Leipzig 1907, S. 85.

Ewiger Bund

heiten untergeordnet, von diesem seine Instruktionen empfangen sollte. Nach dem Entwurfe gab es, wie Graf Bismarck darlegte, keine selbständigen Bundesexekutivorgane außerhalb des Bundesrats und seiner Ausschüsse [1]). Es sollte dem Bunde keinerlei Verwaltung übertragen werden, sondern die Vollziehung der Beschlüsse der gesetzgebenden Bundesorgane durch die preußischen Ministerien erfolgen [2]), deren Verantwortlichkeit (gegenüber dem preußischen Landtage) dieselbe wie bisher bleibt.

Es entbehrt nicht des Interesses, daß zwei Regierungen den Wunsch nach einer zentralistischeren Gestaltung der Verfassung mit Bundesministerien gemäß der Verfassung von 1849 geäußert hatten [3]), ein Wunsch, der wohl zuerst seitens des Großherzogs Peter von Oldenburg [4]) sowie in der Erklärung im Schlußprotokoll der Verhandlungen der Regierungsvertreter vom 7./9. Februar 1867 [5]) und von Herzog Ernst von Coburg-Gotha [6]) und seinem Minister [7]) vertreten wurde.

Dieser Art. 13 kam aber unverändert in den dem Reichstag

---

1) Vgl. Hänel, Studien, Teil II, S. 17.

2) Vgl. die Aeußerungen der Abgeordneten v. Tielau, Lasker und des Grafen Bismarck (Bezold, Materialien zur deutschen Reichsverfassung, auf Veranlassung und Plangebung von v. Holtzendorff herausgegeben, Berlin 1873, Bd. I, S. 745 f., 751).

3) Vgl. O. Lorenz, Kaiser Wilhelm, Bd. I, S. 107.

4) Jansen, Großherzog N. Fr. Peter von Oldenburg, Oldenburg u. Leipzig 1903, S. 61.

5) Der großherzogl. oldenburgische Vertreter unterzeichnete mit der Erklärung, „wenngleich verschiedene von der großherzoglichen Regierung bei den Beratungen wiederholt geltend gemachten Bedenken in Betreff wesentlicher Punkte, namentlich Oberhaus ... und Einsetzung eines Bundesministeriums ... keine Berücksichtigung gefunden haben“ (Bezold, Bd. I, S. 96).

6) In dieser Denkschrift heißt es: „Das Bundesoberhaupt erhält eine direkte Regierungsgewalt im ganzen Bundesgebiet, während nach jenem Entwurfe alles durch die Landesregierungen vermittelt wird“ (Ernst II. Herzog von Sachsen-Coburg-Gotha: Aus meinem Leben und aus meiner Zeit, Berlin 1889, Bd. III, S. 633).

7) Der herzoglich sachsen-gothaische Bevollmächtigte gab in dem erwähnten Schlußprotokoll vom 7. Februar 1867 die Erklärung ab: „Die herzogliche Regierung ... würde ihrerseits einer noch weiteren Ausdehnung dieser (Präsidial-)Befugnisse bis zur Schaffung einer einheitlichen Zentralgewalt gern ihre Zustimmung erteilt haben“ (Bezold, Bd. I, S. 756).

Ewiger Bund

des Norddeutschen Bundes am 4. März 1867 vorgelegten Verfassungsentwurf [1]).

Der konstituierende Reichstag war aber nicht gewillt, diesen Mangel einer eigenen Bundesregierung hinzunehmen. Denn die Volksvertretung hat sich zu keiner Zeit auf eine Mitwirkung bei der Gesetzgebung beschränken lassen [2]). Sie kümmert sich auch darum, ob und wie die Gesetze durchgeführt werden und wer dafür verantwortlich ist [3]). Es erschien vom Standpunkt der konstitutionellen Gewaltenteilung aus notwendig, das Organ der gesetzgebenden Gewalt in Verbindung zu setzen mit dem nächst der Krone (Bundespräsidium) höchsten Organ der Verwaltung, dem Ministerium [4]). Auf diese Verantwortlichkeit des Ministeriums mußte der Reichstag das größte Gewicht legen, denn der kollegiale Bundesrat konnte nicht verantwortlich sein, und die preußische Regierung, die für den Bund tätig werden sollte, war wohl gegenüber dem preußischen Landtag, aber nicht gegenüber dem Reichstag verantwortlich [5]).

Das Bestreben, diesem Mangel des Verfassungsentwurfs abzuhelfen führte zu lebhaften Auseinandersetzungen und zu einer Reihe von Anträgen [6]), die auf die Begründung eines selbständigen dem Reichstage verantwortlichen Bundesministeriums zielten.

2.

In dem Kampfe der Geister, in dem Durcheinanderwogen der widerstreitenden politischen Anschauungen der Unitarier, Födera-

1) Einen Vergleich dieses Entwurfs mit dem preußischen bringt Hänel, Die vertragsmäßigen Elemente der deutschen Reichsverfassung (Studien zum deutschen Staatsrecht, Leipzig 1873, Teil II, S. 270 ff.).

2) Hänel, Studien, Teil II, S. 16.

3) Laband, Die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung, Dresden 1895, S. 10.

4) Preuß, Die organische Bedeutung der Art. 15 und 17 der Reichsverfassung (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Tübingen 1889, Bd. XXV, S. 423).

5) Vgl. Triepel, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche, Tübingen 1907, S. 35.

6) Vgl. über diese Hänel, Studien, Teil II, S. 16 ff.

Ewiger Bund

listen und Partikularisten gerade über das Bundesministerium wurden die staatsrechtlichen Grundlagen des zu schaffenden Bundesstaates beleuchtet. Den im Entwurfe als preußisches Staatsorgan gedachten Kanzler in ein eigenes Bundesorgan zu verwandeln, das war das Ziel des Kampfes.

Und doch zeigte sich in diesen Verhandlungen eine solche Verwirrung, daß Graf Bismarck auf der einen, v. Benningsen, Lasker und Miquel[1]) auf der anderen Seite sich nicht mehr zu verstehen erklärten.

Zu Art. 11 lagen vor[2]):

1. Das Amendement Ausfeld und Schulze:

„Das Bundespräsidium steht der Krone Preußen zu. Dasselbe übt die vollziehende Gewalt in Bundesangelegenheiten nach Maßgabe dieser Verfassung durch verantwortliche Minister aus.

Abs. 4. Alle Regierungsakte des Bundespräsidiums bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung mindestens eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortung für den betreffenden Akt dem Bundesrat und dem Reichstag gegenüber übernimmt."

2. Das Amendement Erxleben, Jensen und Zachariä:

„Das Bundespräsidium steht der Krone Preußen zu. Dasselbe hat die oberaufsehende und vollziehende Gewalt in allen Bundesangelegenheiten auszuüben; es ist dabei an die Mitwirkung des Bundesrats und seiner Ausschüsse nur so weit gebunden, als diese Verfassung solches ausdrücklich bestimmt."

Der mit Abs. 4 des 1. Amendements im wesentlichen übereinstimmende Abs. 2 kennt nur eine Verantwortung gegenüber dem Reichstag, nicht aber gegenüber dem Bundesrat.

Das Amendement Ausfeld rührt insoweit an die Grundlagen der Verfassung, als es den Bundesrat (und seine Ausschüsse) grundsätzlich von der vollziehenden Gewalt ausschließt, während

1) Vgl. Bezold, Bd. I, S. 755, 759, 762 Bismarck („daß wir überhaupt gegenseitig im Dunkeln tappen").

2) Bezold, Bd. I, S. 671 f.

Ewiger Bund

das Amendement Erxleben eine Mitwirkung des Bundesrats und seiner Ausschüsse, soweit die Verfassung dies bestimmt, zuläßt.

Dagegen war der Grundsatz, daß die Befugnisse der Präsidialgewalt durch verantwortliche Minister auszuüben, wie in den Verhandlungen wiederholt hervorgehoben ward [1]), mit den Grundlagen der Verfassung in Einklang.

Die Vorkämpfer der Idee des Bundesministeriums konnten darauf hinweisen, daß es sich für sie darum handele, daß für die Ausübung der Exekutivbefugnisse das Bundespräsidium (der König von Preußen) sich nicht der königlich preußischen Fachminister, sondern eigener Organe des neugeschaffenen politischen Gemeinwesens, also der Bundesminister, bedienen sollte. Es war also am letzten Ende die Absicht einer Ausgestaltung der reinen Bundesstaatsidee gegenüber den Resten der Auffassung des Bundes als eines verlängerten Preußens, um das mit Heftigkeit gekämpft wurde.

Den gleichen Zweck wie die Amendements Ausfeld und Erxleben, daß das Bundespräsidium die ihm durch die Verfassung übertragenen Exekutivbefugnisse durch besondere verantwortliche Organe auszuüben habe, verfolgt auch der Antrag von v. Bennigsen, nach Art. 12 [2]) hinzuzufügen [3]): „ferner die Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige, welche nach dem Inhalt dieser Verfassung zur Kompetenz des Präsidii gehören.“ Dieser Antrag wurde mit dem ganzen Art. 12 abgelehnt [4]).

Hier wird weder der Titel noch die staatsrechtliche Stellung (Verantwortlichkeit) von Ministern diesen Vorständen beigelegt.

Dies ist auch nicht der Fall bei dem später zurückgezogenen Antrag Lasker [5]), dem Art. 12 als Alinea 2 beizufügen:

---

1) Z. B. Bezold, S. 673 (Planck).

2) „Das Präsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrat den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet.“

3) Bezold, Bd. I, S. 713.

4) Mit 127 gegen 126 Stimmen.

5) Bezold, Bd. I, S. 713.

Ewiger Bund

„Dem Präsidium steht es zu, für einzelne Zweige der Verwaltung besondere Kommissarien zu ernennen, welche nach Maßgabe des erhaltenen Auftrages den Bundeskanzler vertreten und für den Bund zu vereidigen sind“ [1]).

Da Art. 12 abgelehnt worden und nichts an dessen Stelle getreten war, wurden die Anträge v. Bennigsen mit 140 gegen 124 Stimmen und Lasker zu Art. 15 wiederholt und wiederum abgelehnt [2]).

Jetzt trat der Moment ein, den ein gewiegter Parlamentarier [3]) folgendermaßen charakterisiert: „Es ist keine ungewöhnliche Erscheinung im parlamentarischen Leben, daß sich die Gegensätze der Parteien an einem bestimmten Punkte in prinzipiellen Auseinandersetzungen scheinbar unversöhnlich zuspitzen, daß die Majorität und doch die siegende Sache selbst in der Meinung der Majorität tief erschüttert ist; dann bietet sich ein anderer Punkt, an dem die soeben unterlegene Sache in etwas anderer abgeschwächter Form und unter Vermeidung prinzipieller Feststellungen einen leichten Sieg gewinnt.“

So kam es, daß noch an demselben Tage der kurz vorher bei Art. 15 abgelehnte, von v. Bennigsen zu Art. 18 des Entwurfs (Art. 17 der Reichsverfassung) aufs neue gestellte Antrag, der vom Regierungstische aus als die Annahme des Verfassungswerks gefährdend bekämpft worden war, nunmehr ohne längere Diskussion und ohne Widerspruch der Bundeskommissarien mit sehr großer Mehrheit angenommen wurde [4]).

Bei der ganz außerordentlichen Tragweite dieses Amende-

---

1) Der Antrag Kitz (daselbst): „Der Bundeskanzler und die Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige können nicht aus den Vertretern der einzelnen Mitglieder des Bundes ernannt werden“, wollte also die Personalunion des Kanzlers und des preußischen Ministerpräsidenten, die sich später als unbedingt notwendig erwies, verhindern.

2) Bezold, Bd. I, S. 725, 767.

3) Hänel, Studien, Teil II, Heft 1, S. 18.

4) Bezold, Bd. I, S. 771.

Ewiger Bund

ments für die ganze Entwicklung unseres Verfassungsrechtes müssen wir noch etwas näher auf denselben eingehen.

Der preußische Entwurf hatte im Art. 19 [1]) bestimmt:

„Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu."

In dem dem konstituierenden Reichstage von den verbündeten Regierungen vorgelegten Entwurfe (Art. 18) [1]) war der Satz hinzugefügt worden:

„Die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und von dem Bundeskanzler mitunterzeichnet."

Diese Mitunterzeichnung sollte die Bedeutung einer Beglaubigung der Uebereinstimmung [2]) der Anordnungen des Präsidiums mit den Beschlüssen des Bundesrats haben [3]), nicht den einer verantwortlichen Gegenzeichnung.

Der Präsident des Bundesrats sollte in fidem des Beschlusses dieses Kollegiums die Anordnungen des Präsidiums mitunterzeichnen.

Durch das Amendement v. Bennigsen [4]) wurde der zweite Satz des Art. 17 dahin abgeändert: „Die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung

1) Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze, Bd. I, S. 86.

2) Vgl. Preuß, S. 431.

3) Abg. v. Tielau: „Der Bundeskanzler zeichnet gegen, aber was attestiert er? Er attestiert weiter nichts als daß das, was er unterschrieben hat, mit den Beschlüssen des Bundesrats übereinstimmt" (Bezold, Bd. I, S. 745).

4) Mit dem Amendement (Alinea 1) von Bennigsen war ein gleichlautendes Amendement von v. Sänger gestellt, das sich durch die Annahme des Amendements v. Bennigsen erledigte.

Dieser hatte aber noch beantragt, als Alinea 2 beizufügen: „Durch ein besonderes Gesetz werden die Verantwortlichkeit und das zur Geltendmachung derselben einzuhaltende Verfahren geregelt." Dieser weitere sich an Art. 61 Abs. 2 der preußischen Verfassung anschließende Antrag v. Bennigsens wurde abgelehnt (Bezold, Bd. I, S. 768, 771).

Ewiger Bund

des Bundeskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt“ [1]).

Die volle Bedeutung dieser Aenderung fand ihre Würdigung in der vielzitierten Stelle der klassischen Reichstagsrede des Fürsten Bismarck vom 5. März 1878 [2]): „Als der Verfassungsentwurf für den Norddeutschen Bund zuerst zur Revision gelangte, da war der Reichskanzler durchaus nicht mit den bedeutenden Attributionen ausgestattet, die ihm durch den einfachen Satz, der sich heute im Art. 17 der Verfassung befindet, zugeschoben sind. Er ist damals durch eine Abstimmung in das jetzige Maß hineingewachsen, während er vorher einfach das war, was man in Frankfurt in bundestäglichen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte, der seine Instruktionen von dem preußischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen hatte und der nebenher das Präsidium im Bundesrat hatte . . . Nun wurde durch den Art. 17 die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines kontrasignierenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssekretärs für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preußischen Ministerium, wie es ursprünglich die Meinung war, sondern zu der eines leitenden Reichsministers heraufgeschoben.“

Diese wichtige Aenderung schuf erst den Keim, aus dem sich im Laufe der folgenden Dezennien jener reiche Apparat von Reichsbehörden entwickeln konnte, in der sich die fortschreitende Machtentfaltung der Reichsgewalt verkörpert.

Betrachten wir dagegen die Dürftigkeit der Zentralbehörden im alten Reich, in der sich die Ohnmacht der kaiserlichen Gewalt

1) v. Bennigsen erklärte in bezug auf seinen Antrag (Bezold, Bd. I, S. 733): „Das Präsidium hat bestimmte Exekutivbefugnisse nach der Vorlage. Diese wollen wir nicht erweitern; die Exekutivbefugnisse des Bundesrats, der verbündeten Regierungen sollen nicht vermindert werden. Nur in Beziehung auf die Art und Weise, wie diese Verwaltung, diese Regierungsbefugnisse, welche der Entwurf dem Präsidium beilegt, ausgeübt werden, wollen wir etwas mehr Klarheit in den Entwurf hineinbringen, als jetzt in demselben zu finden ist.“

2) Stenogr. Berichte 1878, Bd. I, S. 342.

Ewiger Bund

so grell abspiegelt, wie sie auch diese mit verursacht hat, so kommt uns der Segen dieser Verfassungsänderung erst voll zum Bewußtsein.

Mögen die Urheber dieser Aenderungen auch nicht die zukunftsreichen Folgen mit voller Klarheit vorausgesehen haben, so bleibt es doch ein unvergänglicher Ruhmestitel v. Bennigsens und der mit ihm das gleiche politische Ziel Verfolgenden selbst gegen den Willen eines überragenden Meisters der Staatskunst diesen Sieg erfochten zu haben. Und daß auch die Ernennung selbständiger Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige als Vertreter des Kanzlers, wie sie der Antrag Lasker[1]) vorgeschlagen hatte, richtig ein Bedürfnis der Organisation der Reichsverwaltung vorausgesehen hatte, das hatte der Bundesrat mit seinem 1878 vorgeschlagenen Entwurfe eines Stellvertretungsgesetzes bezeugt, der den Hauptgedanken dieses 1867 abgelehnten Antrags angenommen hatte.

Aus dieser Verfassungsänderung sprießte nicht nur hervor jene Fülle von Reichsinstitutionen, jener tragfähigen Säulen des Reichsgedankens, dieses Amendement v. Bennigsen hatte auch zur Folge, daß Bismarck selbst die Zügel des Reichsregiments in seine Hand nahm.

In dem Siege dieser unitarischen Tendenz — für den Reichstag mögen vielleicht noch mehr durch die Erinnerung an die Konfliktszeit in Preußen hervorgerufene konstitutionelle als unitarische Gedanken leitend gewesen sein — war dem künftigen Kaiser das stärkste Machtmittel überliefert. Während der Kaiser nicht einmal einen der zahlreichen Mitglieder des Reichsgerichts ernennen kann, ohne gutachtliche Vernehmung des Bundesrats, ernennt und entläßt er den Reichskanzler allein in uneingeschränkter Selbständigkeit.

---

1) S. 11.

Ewiger Bund

Darum ist es der Kaiser allein und nicht die verbündeten Regierungen, der der ganzen inneren und äußeren Politik des Reiches Ziel und Richtung gibt.

3.

Mit der Umwandlung des Amtes des Bundeskanzlers in das eines Bundesministers war auch die Notwendigkeit der Einsetzung eines höheren Beamten als Vertreters und Gehilfen des Bundeskanzlers oder auch einer Mehrheit solcher Personen gegeben.

Graf Bismarck wandte sich, da er für diese Stellung eine in Zoll- und Handelssachen vorzugsweise erfahrene Persönlichkeit zu gewinnen wünschte, an den Direktor im preußischen Handelsministerium, Rudolf Delbrück [1]). Diesem legte Graf Bismarck am 22. Juli 1867 durch den Unterstaatssekretär v. Thile die Frage vor, ob er diese Vertretung übernehmen wolle, ob sich die Wahl mehrerer je nach den verschiedenen Zweigen empfehlen und ob er die Vertretung des Bundeskanzlers neben seiner Stellung im Handelsministerium würde versehen können [2]). So wenig vermochte man damals selbst in den leitenden Kreisen den Umkreis der künftigen Geschäfte des Bundeskanzleramts zu übersehen.

Delbrück selbst erzählt in seinen Lebenserinnerungen: „Die Beantwortung dieser Frage hing von Voraussetzungen ab, über welche ich nicht klar war“ [3]).

---

1) Vgl. v. Keudell, a. a. O. S. 363, der erzählt, daß in einer Unterredung am 29. Mai 1867 Graf Bismarck die Notwendigkeit betont habe, für die mannigfaltigen dem Bundeskanzler durch die Verfassung zugewiesenen Geschäfte der Bundesverwaltung eine eigene Behörde, ein Bundeskanzleramt zu schaffen. Auf Bismarcks Aufforderung, einen solchen Mann, der in Zoll- und Handelssachen vorzugsweise erfahren, zu suchen, erwiderte v. Keudell (a. a. O. S. 364): „Der Mann scheint mir gegeben: Delbrück. Mit ihm könnte in diesen Fächern schwerlich ein anderer konkurrieren.“

2) R. v. Delbrück, Lebenserinnerungen, Leipzig 1905, Bd. II, S. 400.

3) „Es kam darauf an, wie der Bundeskanzler die ihm zustehende Verwaltung der Bundesangelegenheiten — Post- und Telegraphenwesen, Konsulatswesen, Etats-, Kassen- und Rechnungswesen, Kontrolle der Zoll- und Bundessteuerverwaltung — einrichten wolle. Es war eine Einrichtung denkbar, bei welcher die zuständigen

Ewiger Bund

Delbrück hatte in einer Denkschrift seine Auffassung von den Aufgaben des Bundeskanzleramts[1]) in prägnanter Weise dahin zusammengefaßt, daß dieser Behörde übertragen werden soll:

1) die „wirkliche Verwaltung der Post und Telegraphie, der Konsulate und des Bundeskassen- und Rechnungswesens;

2) die fortlaufende organisierte Kontrolle über die Verwaltung der Zölle und Verbrauchsabgaben;

3) die Ueberwachung der Ausführung aller auf andere Materien bezüglichen Bundesgesetze."

Bismarck äußerte hierauf, „schon allein diese kurze und klare Denkschrift erwiese, daß der richtige Mann für die Organisierung und Belebung der buntscheckigen Behörde gefunden sei"[2]).

Durch Präsidialerlaß vom 12. August 1867[3]) wurde die Er-

---

preußischen Minister, im Auftrage des Bundespräsidiums und unter Verantwortlichkeit des Kanzlers, die Verwaltung dieser Angelegenheiten weitergeführt hätten; und auf eine solche Einrichtung schien es hinzudeuten, wenn die Wahl mehrerer Vertreter des Kanzlers in Frage gestellt wurde. Es war eine andere Einrichtung denkbar: die Zusammenfassung der gesamten Verwaltung in der Hand des Kanzlers. Ich stellte die Gründe zusammen, welche mir die zweite Alternative als die allein zulässige erscheinen ließen, und übersandte die Denkschrift an Herrn v. Thile mit einem Briefe folgenden Inhalts: Ich habe mich nicht zu fragen, wie ich mich zu einer bestehenden oder überhaupt greifbar definierten Stellung verhalten will, sondern ich muß die Stellung, um welche es sich handelt, erst aus der Bundesverfassung und den tatsächlichen Verhältnissen heraus konstruieren und kann nur zu dieser in meiner Denkschrift definierten Stellung mein Verhältnis bestimmen. Handelte es sich um ein Fahren in gewohnten und gebahnten Geleisen, ständen also die für die Verwaltung leitenden Gedanken und die Formen für deren Verwirklichung fest, so würde eine Verteilung der Vertretung des Kanzlers an verschiedene Personen tunlich, vielleicht vorteilhaft sein. Wo aber Gedanke und Form erst festzustellen sind, und zwar gegenüber ziemlich spröden Elementen, halte ich die Einheit in der Vertretung für schlechthin notwendig. In der vorliegenden Materie stehen auch die materiell heterogensten Teile formell in der engsten Verbindung; die Methode, nach welcher die eine Sache behandelt wird, präjudiziert der Methode für ein halbes Dutzend anderer, und auf die Methode kommt gerade hier sehr viel an . . ." (R. v. Delbrück, a. a. O. S. 400 f.)

1) v. Keudell, a. a. O. S. 376 erwähnt nur diese durch den Handelsminister übermittelte Denkschrift Delbrücks, die Ende Juli in Varzin eingegangen war, nicht die oben von Delbrück erwähnte Denkschrift, die an v. Thile übergeben worden war.

2) v. Keudell, S. 377.

3) Der in No. 3 des am 17. August 1867 ausgegebenen Bundes-Gesetzblattes veröffentlichte Präsidialerlaß lautet: „Auf Ihren Bericht vom 10. d. M. genehmige Ich

Ewiger Bund

richtung eines Bundeskanzleramts genehmigt und Delbrück zum Präsidenten dieser Behörde ernannt, nachdem er schon vorher zum preußischen Bundesratsbevollmächtigten bestellt worden war.

An der Spitze des Bundeskanzleramts stand also der Bundeskanzler, Präsident des Kgl. preußischen Staatsministeriums und Kgl. preußischer Minister der auswärtigen Angelegenheiten Graf von Bismarck, unter ihm als Präsident des Amtes Delbrück, dem zwei vortragende Räte (seit 1869 drei) unterstellt [1]) waren [2]).

Der auf alle dem Bundeskanzler überwiesenen Angelegenheiten sich erstreckende Aufgabenkreis des Bundeskanzleramts war durch den Präsidialerlaß in drei Kategorien eingeteilt:

1) die Gegenstände der Bundesverwaltung, die in eigener und unmittelbarer Verwaltung des Bundes stehenden Angelegenheiten;

2) Die Aufsicht über die den Einzelstaaten überwiesene Bundesverwaltung;

---

die Errichtung einer Behörde für die dem Bundeskanzler obliegende Verwaltung und Beaufsichtigung der durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes zu Gegenständen der Bundesverwaltung gewordenen, beziehungsweise unter die Aufsicht des Bundes-Präsidiums gestellten Angelegenheiten, sowie für die Ihnen, als Bundeskanzler, zustehende Bearbeitung der übrigen Bundes-Angelegenheiten. Diese Behörde soll den Namen „Bundeskanzler-Amt" führen u. unter Ihrer unmittelbaren Leitung stehen. Zum Präsidenten derselben will Ich den Wirklichen Geheimen Ober-Regierungsrath u. Ministerialdirektor Delbrück ernennen.

Bad Ems, den 12. August 1867. Wilhelm.

An den Kanzler des Norddeutschen Bundes." Gr. v. Bismarck-Schönhausen.

1) Geh. Oberregierungsrat Eck und Geh. Regierungsrat Michaelis und dann Geh. Regierungsrat Puttkammer. Seit 1872 fungierten im Reichskanzleramt ein Direktor (Eck) und vier vortragende Räte. Ferner ein Bureau: dieses Personal bildete die Zentralabteilung. Im Bundeshaushaltsetat für 1868 waren als fortdauernde Ausgaben für das Bundeskanzleramt 70550 Tlr. ausgeworfen. Die Ausgaben für den Bundesrat und die Bundesausschüsse waren auch auf diesen Posten angewiesen (BGBl. 1867, S. 164).

2) Ueber die Bedeutung des Bundeskanzleramts sprach sich Bismarck im Reichstag am 28. Sept. 1867 also aus: „Wenn ich auf die Notwendigkeit des Bundeskanzleramts komme, so erkläre ich, daß mir jede Fortsetzung des Geschäftsbetriebs unmöglich wird, wenn nicht das Bundeskanzleramt mit einer Auswahl reicher und ausgezeichneter Arbeitskräfte dotiert wäre. Es ist der unentbehrlichste Maschinenteil, um die ganze Maschine, wie sie augenblicklich eingerichtet ist, in Gang zu halten." (Stenographische Berichte über d. Verhandl. d. Reichstags 1867, Bd. I, S. 136.)

Ewiger Bund

3) die Bearbeitung der übrigen Bundesangelegenheiten wie die Vorbereitung von Gesetzentwürfen, der geschäftliche Verkehr mit dem Bundesrat, die Wahrnehmung der handelspolitischen Interessen bei Verhandlung mit auswärtigen Staaten über Handels-, Zoll- und Schiffahrtsverträge, Aufstellung des Bundeshaushaltsetats und Führung der Bundesfinanzwirtschaft usw. [1]).

Zum Geschäftskreis des Bundeskanzleramts gehörte von der auswärtigen Verwaltung des Bundes nur das Konsulatswesen. Die übrige auswärtige Verwaltung war dem preußischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten überwiesen.

Ebenso war die Verwaltung des Marine- und Heerwesens dem preußischen Marine- bezw. Kriegsministerium übertragen worden.

Der König hatte den preußischen Kriegsminister am 16. Juni 1868 zum Stellvertreter des Bundeskanzlers in allen Heeres- und Marineangelegenheiten [2]) und am 14. August 1869 zu dessen Vertreter in allen Bundesangelegenheiten ernannt [3]).

Aber auch für die Kriegs- und Marineverwaltung des Bundes erklärte Bismarck den Bundeskanzler dem Reichstage und dem Bunde gegenüber für verfassungsmäßig verantwortlich [4]).

Der Reichskanzler hat auf dem Gebiete der Militärverwaltung nicht die durchgreifende Selbständigkeit erlangt, die ohne weiteres aus dieser generellen Gegenzeichnung abgeleitet werden könnte [5]), denn neben ihm hat auf Grund des Art. 63 Abs. 5 noch heute der preußische Kriegsminister eine besondere staatsrechtliche Stellung.

1) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, 5. Aufl., Tübingen und Leipzig 1911, Bd. I, S. 386f.

2) v. Poschinger, Fürst Bismarck und der Bundesrat, Stuttgart und Leipzig 1897, Bd. I, S. 199.

3) Denkwürdigkeiten aus dem Leben des General-Feldmarschalls Kriegsministers Grafen von Roon, 4. Aufl., Breslau 1897, Bd. III, S. 114.

4) Erklärung Bismarcks im Reichstag am 28. Sept. 1867 (Stenographische Berichte, Bd. I, S. 139.) Vgl. über die Befugnisse des Reichskanzlers bezüglich der Militärverwaltung. Wiechert, Staatsrechtliches Verhältnis des preußischen Kriegsministers zum Reichskanzler, Diss. Leipzig 1903, S. 22 ff.

5) Graßmann, Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium (Laband und Störk, Arch. f. öffentl. Recht, Bd. XI, S. 323f.).

Ewiger Bund

Da ein dem Reichsmarineamt entsprechendes Reichskriegsamt für die Verwaltung der Militärangelegenheiten nicht besteht, so erfolgt auch die Bearbeitung der für das Reich einheitlich zu regelnden Angelegenheiten durch das preußische[1]) Kriegsministerium[2]).

Auf die höchst verwickelte und bestrittene Frage der rechtlichen Natur der vier Kriegsministerien[3]) (Preußens, Sachsens, Württembergs und Bayerns) kann hier nicht eingegangen werden.

Werden sie auch in der Praxis[3]) als Landesbehörden behandelt, so ist doch bestritten, ob sie nicht zugleich auch Reichsbehörden sind[4]).

Daß faktisch der preußische Kriegsminister als Gehilfe des Reichskanzlers in Fragen der Reichsmilitärverwaltung fungiert, kann man an seinem Auftreten im Reichstage erkennen, in dem er in allen Militärangelegenheiten Rede und Antwort steht. Und doch ist seine staatsrechtliche Stellung eine wesentlich andere als die des Staatssekretärs des Reichsmarineamts. Er kann nicht wie dieser auf Grund des Stellvertretungsgesetzes von 1878 zum Stellvertreter des Reichskanzlers bestellt werden[5]). Nur dieser

---

1) Vgl. G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., bearbeitet von Dochow, Leipzig 1910, S. 512, über die Reichsmilitärverwaltungsbefugnisse des preußischen Kriegsministers vgl. Meynen, Die staatsrechtliche Stellung des preußischen Kriegsministers, Breslau 1910, S. 24 f.

2) Ueber die Ausbildung einer Reichsmilitärverwaltung vgl. Triepel, Unitarismus, S. 62.

3) Vgl. über die Steitfrage Laband, 4. Aufl., Bd. IV, S. 62 f. und die daselbst Zitierten, besonders die Denkschrift des Reichskanzlers (bei Laband und Störk, Arch. f. öffentl. Recht, Freiburg 1889, Bd. IV, S. 150 f.).

4) Vgl. Hänel, Deutsches Staatsrecht, Leipzig 1892, Teil I, S. 523 f., und Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Berlin 1901, S. 483 f.

5) Deshalb wird man der Meinung des Fürsten Bismarck (im Reichstag 21. Februar 1889, Stenogr. Ber. 1888/89, Bd. II, S. 1010) „der dem preußischen Landtag und indirekt dem Reichskanzler und dem Reichstag verantwortliche Kriegsminister", soweit eine Verantwortlichkeit des preußischen Kriegsministers gegenüber dem Reichstag behauptet wird, nicht beipflichten können. Denn eine solche Verantwortlichkeit tragen außer dem Reichskanzler nur die auf Grund des Stellvertretungsgesetzes ernannten Stellvertreter des Reichskanzlers.

Ewiger Bund

und nicht der preußische Kriegsminister hat also dauernd dem Reichstage gegenüber die volle Verantwortung für die Militärverwaltung, soweit sie Reichssache ist.

Die eigene Verwaltung des Bundes beschränkte sich anfänglich auf das Post- und Telegraphenwesen. Es wurden deshalb für die Verwaltung dieser Ressorts das „Generalpostamt" und die „Generaldirektion der Telegraphen" als I. bezw. II. Abteilung des Bundeskanzleramts gebildet [1]), während die übrigen Geschäfte des Bundeskanzleramts der Zentralabteilung überwiesen wurden. Zu diesen gehörten auch die dem Präsidium des Zollvereins überwiesenen Angelegenheiten, die durch Erlaß vom 16. November 1867 dem Bundeskanzleramt zur Bearbeitung überwiesen worden waren.

Nach Erwerbung von Elsaß-Lothringen durch das Reich kam die III. Abteilung für Elsaß-Lothringen und seit dem 1. Januar 1875 als „Reichsjustizamt" eine IV. Abteilung hinzu [2]).

Seit dem 12. Mai 1871 führte das Bundeskanzleramt den Namen „Reichskanzleramt" [3]). Das Reich hatte nur Einen Reichsminister, den Reichskanzler, und nur Ein Reichsministerium, das Reichskanzleramt. Es war also die schärfste Zentralisation im Behördensystem durchgeführt.

Nur Eine Reichszentralbehörde war gebildet worden, das Reichskanzleramt mit seinen verschiedenen, je einem Direktor unterstellten Abteilungen. Sein erster Präsident hatte einen festen Geschäftsgang eingeführt und mit zäher Energie dem Amt immer neue Aufgaben zugeführt, die wohl ursprünglich preußischen Ministerien oder Bundesratsausschüssen zugedacht waren.

Die Bundesregierung und dann die Reichsregierung wird also dargestellt durch den einzigen Minister, den Bundes- und späteren Reichskanzler, der als Gehilfe des Kaisers alle diesem durch die Verfassung übertragenen Regierungsrechte ausübte

1) Präsidialerlaß vom 18. Dezember 1867 (BGBl. 1867, S. 328).
2) Vgl. Laband, Bd. I, S. 387.
3) Allerhöchster Erlaß vom 12. Mai 1871 (RGBl. 1871, S. 102).

Ewiger Bund

bezw., soweit dieselben durch den Kaiser persönlich zur Ausübung zu bringen waren, bei deren Ausübung mitzuwirken berufen war.

Der Kanzler bediente sich hierbei der ihm unterstellten Behörde, des Reichskanzleramts.

Wie in den alten Territorien aus dem Schoße einer einzigen Behörde, aus dem Hofrat bezw. dem Geheimen Rat sich nach dem Prinzipe der Arbeitsteilung nach und nach eine Reihe von Zentralbehörden, die Hofkammer, der Hofkriegsrat, der geistliche Rat, das Kommerzkolleg, losgelöst und zu selbständigen Zentralbehörden entwickelt hatten oder wie im modernen Staate des 19. Jahrhunderts aus dem Ministerium des Innern das Kultusministerium, das Handels-, das Landwirtschaftsministerium und das der öffentlichen Arbeiten sich herauskristallisiert hatten und selbständige Ministerien geworden waren, so zeigt sich ein ähnlicher Entwicklungsgang in der Behördenausbildung des neuen Reichs.

Eine Anzahl von Behörden entwickelte sich aus dem Reichskanzleramt, indem einzelne Abteilungen desselben aus dessen Verband ausschieden und zu selbständigen Zentralbehörden wurden. Allerdings ein wesentlicher Unterschied bestand gegenüber den auf dem Wege der Differenzierung selbständig gewordenen Ministerien.

Das Prinzip der Zentralisierung blieb das beherrschende im System der deutschen Reichsbehörden. Die Selbständigkeit der neugebildeten Zentralbehörden war und blieb nur eine relative, indem sie dem Reichsminister, dem Reichskanzler untergeordnet waren mit Ausnahme der mit richterlichen Funktionen betrauten Behörden und der selbständigen Reichsfinanzbehörden.

4.

Die erste Reichsbehörde, die zwar der unmittelbaren Leitung des Reichskanzlers unterstellt, aber nicht dem Reichskanzleramt eingegliedert wurde, war das „Auswärtige Amt“.

Ewiger Bund

Die auswärtigen Angelegenheiten wurden nach Gründung des Norddeutschen Bundes durch das preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten verwaltet.

Nachdem aber das preußische Abgeordnetenhaus bei der Beratung des Staatshaushaltsetats für 1868 und ebenso 1869 die Staatsregierung aufgefordert hatte, dafür Sorge zu tragen, daß das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, die Gesandtschaften und Konsulate auf den Etat des Norddeutschen Bundes übernommen würden, ist seit 1. Januar 1870 das preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten auch in ein unmittelbares Bundesamt umgewandelt [1]) worden [2]).

Als „Auswärtiges Amt des Deutschen Reichs" fungiert es unter Leitung eines Staatssekretärs.

Einen weiteren Fortschritt in der Richtung der Schaffung selbständiger bundesstaatlichen Behörden und der Zurückdrängung der preußischen Behörden von der Verwaltung des deutschen Bundesstaats bekundet die Errichtung der Kaiserlichen Admiralität.

Durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes (a. 53) war die einheitliche Bundeskriegsmarine nicht dem Bundespräsidium, sondern dem preußischen Oberbefehl unterstellt worden [3]). Die preußische Organisation, nach der ein Oberbefehlshaber der Marine in der Stellung wie ein kommandierender General und der preußische Marineminister als Chef der Marineverwaltung fungierte, wurde beibehalten.

Durch Präsidialerlaß vom 15. Juni 1871 [4]) wurde das Ober-

---

1) Störk, Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten (v. Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1. Aufl., Freiburg i. B. 1890), Bd. II, S. 133.

2) Das preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten blieb daneben noch nominell mit sehr beschränktem Wirkungskreis (besonders Aufsicht über die preußischen Gesandtschaften an den deutschen Höfen und beim Vatikan) bestehen. Vgl. Laband, Bd. I, S. 378, 395.

3) Ueber die Entwicklung des Reichsmarineamts vgl. Laband, Bd. I, S. 397 ff.

4) RGBl. 1871, S. 272. Daselbst auch ein neues, das alte preußische Regulativ von 1861 ersetzendes Regulativ betreffend die Geschäftsführung der oberen Marinebehörden vom 15. Juni 1871.

Ewiger Bund

kommando als gesonderte Behörde aufgehoben und dessen Funktionen auf den Marineminister übertragen.

Da die Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871 (a. 53) nur mehr einen Oberbefehl des Kaisers über die einheitliche Kriegsmarine des Reichs kannte, so entsprach ihre Unterstellung unter einen preußischen Minister nicht mehr der Verfassung, die nur Einen Reichsminister, den Reichskanzler, kannte [1]).

Deshalb ordnete ein vom Kaiser an den Reichskanzler ergangener und von diesem gegengezeichneter Erlaß vom 1. Januar 1872 an, daß die durch das Regulativ vom 15. Juni 1871 geschaffene Einrichtung der oberen Marinebehörde fortdauern, „fortan den Namen Kaiserliche Admiralität" führen und einen Chef zum Vorstand erhalten soll, welcher die Verwaltung unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und den Oberbefehl nach des Kaisers Anordnung zu führen hat [2]).

1889 erfolgte die Trennung des Oberkommandos der Marine, die einem kommandierenden Admiral übertragen wurde, von der Verwaltung derselben. Diese wird fortan von dem Staatssekretär des Reichsmarineamts unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers geführt [3]).

So war eine wesentliche Durchbrechung des Einbehördensystems des Reichs durchgeführt und selbständige Zentralbehörden neben dem Reichskanzleramt organisiert worden. Indem aber alle diese Reichsbehörden nach dem System schärfster Zentralisation im Reichskanzler ihre einheitliche Spitze hatten, wurde an dem staatsrechtlichen Grundgedanken des Einen verantwortlichen Reichsministers festgehalten.

Dabei blieb es auch, als die Steigerung der Geschäftslast des Reichskanzleramts eine weitere Differenzierung der heterogenen,

---

1) Vgl. Laband, Bd. I, S. 397.
2) RGBl. 1872, S. 5.
3) Allerhöchster Erlaß vom 30. März 1889 (RGBl. 1889, S. 47).

Ewiger Bund

in dieser Behörde vereinigten Geschäftsgruppen zur Notwendigkeit machte.

Durch die Gründung des Reichs wurde die Zuständigkeit des Amtes auf die süddeutschen Staaten ausgedehnt. Nicht nur wurde der Umfang der Geschäfte, namentlich der Finanzverwaltung, hierdurch größer, sondern diese auch komplizierter.

Indem das Reich von der ihm durch Art. 4 der Verfassung verliehenen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machte, z. B. auf dem Gebiet der Justizgesetzgebung, der Reform des Münz- und Bankwesens, wurde eine weitere Geschäftssteigerung der Zentralbehörde herbeigeführt [1]).

Die Abzweigung einzelner Abteilungen des Amtes empfahl sich, da dasselbe „ihrer Natur nach nicht zusammengehörige und deshalb zur Vereinigung bei einer einzigen Behörde an und für sich nicht geeignete Verwaltungszweige, welche zugleich von solcher Wichtigkeit und eine so bedeutende Arbeitslast mit sich bringen, umfaßt, wie die Denkschrift ausführt, daß eine weitere selbständige Organisation einzelner Abteilungen des Reichskanzleramts schon im Interesse einer sachgemäßen, zugleich gründlichen und raschen Erledigung der Geschäfte wünschenswert erscheint".

Infolge des Ausscheidens des ersten Präsidenten des Reichskanzleramts Rudolf Delbrück [2]) (1. Mai 1876) aus dem Dienste hielt man den Zeitpunkt für die Herstellung weiterer selbständiger Reichsverwaltungsbehörden für gekommen.

---

1) Vgl. die Denkschrift über die Organisation der Zentralbehörde, dem Reichshaushaltsetat für das 1. Quartal 1877 beigegeben, in Hirth, Annalen des Deutschen 1877, S. 335.

2) Die Denkschrift (a. a. O. S. 336) hebt hervor: „Das Bedürfnis nach einer solchen Umgestaltung trat weniger hervor, solange an der Spitze des Reichskanzleramts ein Mann stand, der bei der Entwicklung der Gesetzgebung und der Verwaltungstätigkeit des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs von Anfang an in der eingehendsten Weise mitgewirkt hatte und der deshalb mit allen zu dem Geschäftskreise des Reichskanzleramts gehörigen Gegenständen bis zu den Einzelheiten vertraut war."

Ewiger Bund

Man verfolgte deshalb die Bahn weiter, die man schon früher beschritten gehabt hatte und verselbständigte noch mehr Abteilungen des Reichskanzleramts [1]).

Schon früher [2]) war die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens von dem Reichskanzleramt getrennt und die Leitung derselben dem Generalpostmeister übertragen werden (1. Januar 1875). Im Jahre 1880 erhielt diese Behörde die Bezeichnung Reichspostamt und der Generalpostmeister gleich den anderen mit ihm im gleichen Rang stehenden Ressortchefs den Titel eines Staatssekretärs [3]). Ebenso wurde die durch Etatsgesetz vom 27. Dezember 1874 als Reichsjustizamt errichtete 4. Abteilung des Reichskanzleramts infolge des Etatsgesetzes vom 23. Dezember 1876 von diesem getrennt und in eine selbständige Zentralbehörde umgewandelt [4]). Dieses hatte neben der Vorbereitung der die Justiz berührenden Reichsgesetze besonders an der Beaufsichtigung der Durchführung dieser Gesetze und bei allen die Rechtspflege berührenden Angelegenheiten der übrigen Reichsämter mitzuwirken, als eine Art von Reichssyndikat: Gutachten zu erstatten und als Reichsjustizministerium in bezug auf das Reichsgericht zu fungieren. Bis 1879 war ihm auch die Verwaltung der Justizpflege in Elsaß-Lothringen übertragen [5]). Eine weitere Absplitterung vom Reichskanzleramt erfolgte 1879 [6]), indem die bisher mit diesem verbundene Finanzverwaltung des Reichs einer besonderen dem Reichskanzler unmittelbar unterstellten Zentralbehörde unter der

---

1) Diese Entwicklung erschien dem Kanzler als das vom Antrag Twesten-Münster erstrebte Ziel: „Ich entnehme aus dem Antrage, Sie wollen dasselbe in seine einzelnen Bestandteile zerlegen und diese einzelnen Bureaus zu mit dem Kanzler gleichberechtigten Ministerien machen" (Bezold, Bd. III, S. 1167 f.).

2) Kaiserliche Verordnung vom 22. Dezember 1875 (RGBl. 1875, S. 379).

3) Allerhöchster Erlaß vom 23. Februar 1880 (RGBl. 1880, S. 25).

4) Vgl. Laband, Bd. I, S. 399.

5) Vgl. über die Aufgaben des Reichsjustizamts die Rede des Staatssekretärs Dr. Friedberg in der Reichstagssitzung vom 14. März 1877 (Annalen des Deutschen Reichs, Leipzig 1877, S. 680 ff.).

6) Kaiserl. Erlaß vom 14. Juli 1879 (RGBl. 1879, S. 196).

Ewiger Bund

Benennung Reichsschatzamt übertragen wurde[1]). Während die Geschäfte der Reichsfinanzverwaltung anfangs in der Zentralabteilung des Reichskanzleramts bearbeitet worden waren, hatte man seit 1877 für diese Gruppe von Geschäften eine neue Abteilung im Reichkanzleramte gebildet.

Allein die wachsende Menge dieser Gruppe von Geschäften, die besondere technische Spezialkenntnisse erheischten, die Bedeutung derselben und die hieraus erwachsende Verantwortlichkeit ließ die Organisation einer selbständigen Reichsfinanzbehörde ratsam erscheinen[2]).

Die Verselbständigung dieser Abteilung vollzog sich nicht so einfach wie die früheren. Fürst Bismarck hat offenbar seine Ansichten in bezug auf die Organisation dieses Reichsfinanzamts geändert.

In den Verhandlungen über das Stellvertretungsgesetz 1878 schwebte ihm die Idee einer engen Verbindung der Reichsfinanzleitung mit dem preußischen Finanzminister nach dem Vorbilde der Reichsmilitärverwaltung durch den preußischen Kriegsminister und den Kanzler vor. Der Schatzsekretär sollte in allen erheblichen Sachen, besonders Gesetzentwürfen dem Kanzler nur Vorlagen, die mit der Unterschrift des preußischen Finanzministers versehen, unterbreiten. „Der unter Verantwortlichkeit des Kanzlers selbständig leitende Beamte wäre dann für mich", so führte

---

1) Nach der Erklärung des Präsidenten des Reichskanzleramts Hofmann im Reichstag (Stenogr. Berichte 1878, Bd. II, S. 857) sollte der Geschäftsbereich der künftigen obersten Finanzbehörde des Reichs umfassen: 1) das Etats-, Kassen- und Rechnungswesen, also namentlich die zentrale Leitung der Vorarbeiten für die Aufstellung des Reichshaushaltsetats, Kontrolle der Ausführung desselben, Rechnungslegung; 2) die Verwaltung der Reichsschuld (Begebung der Reichsanleihen, Schatzscheine); 3) Münzwesen; 4) Zoll- und Steuerwesen (mit Ausnahme der handelspolitischen Seite, die in dem künftigen Reichsamt des Innern zu bearbeiten war). Auch die Reichshauptkasse und die Verwaltung des Kriegsschatzes gehören zum Ressort des Reichsschatzamts.

2) Vgl. Denkschrift des Entwurfs zum Reichshaushaltetat für 1878/79 (Drucksachen d. D. Reichstags, 3. Leg.-Per., 2. Sess., 1878, Bd. III, S. 140).

Ewiger Bund

Fürst Bismarck aus[1]), „gewissermaßen der deutsche Unterstaatssekretär des Finanzministers, mit dem ich direkt verkehre.“ Der preußische Finanzminister sollte dann mehr wie bisher die Gesetzesvorlagen des Finanzressorts vor dem Reichstage vertreten. Dem etwaigen Einwand, daß dann der Reichsschatzsekretär überflüssig wäre, begegnete der Kanzler mit dem Hinweis, daß dieser zu einer Vermittlung zwischen den Präsidial- und preußischen Anschauungen und den Anschauungen der übrigen Staaten berufen sei. Diese brauchten dann wegen einer Auskunft nicht mit dem preußichen Ministerium zu verkehren, sondern könnten in ihrem eigenen Reichsbureau den Beamten finden. Die Bedeutung des Unterstaatssekretärs im Sinne Bismarcks bestände nach dem Worten Hänels im Reichstage darin, „daß er gleichsam die Reichsfirma bilde, an die man sich lieber wende von seiten der Mitglieder des Bundesrats als an ein preußisches Ministerium“.

Eine derartige Organisation würde vom Standpunkt des Reichsgedankens aus einen Rückschritt und eine Stärkung des Partikularismus in der Reichsverwaltung bedeutet haben. Der Schwerpunkt der Verwaltung der Reichsfinanzen würde in das preußische Ministerium verlegt worden sein. Es wäre die Unterordnung der deutschen Reichsverwaltung unter die stetige Kontrolle der preußischen gewesen[2]). Es würde aber auch staatsrechtlich eine kaum lösbare Schwierigkeit bei dieser Ressortverwicklung geschaffen worden sein[3]). Der preußische Finanzminister, dem materiell die Entscheidung über Reichgesetzentwürfe überwiesen werden sollte, war nur dem preußischen Landtag und nicht dem Reichstag verantwortlich. Er war zwar Mitglied des Bundesrats, stand aber in keinerlei organischem Zusammenhang mit

1) Rede im Reichstage am 5. März 1878 (Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des D. Reichstags, 3. Leg.-Per., 2. Sess., 1878, Bd. I, S. 345).

2) Vgl. Hänel im Reichstage a. a. O. S. 792.

3) Dieser Vorschlag begegnet bei den Beratungen über den Nachtrag zum Reichshaushalt für 1878/79 einer lebhaften Kritik (Sten. Ber. 1878, Bd. II, S. 788 ff.).

Ewiger Bund

den Reichsbehörden. Der „deutsche Unterstaatssekretär“ würde als Reichsbeamter zugleich Untergebener des preußischen Finanzministers und des Reichskanzlers gewesen sein. Dieser Beamte konnte also nicht nach eigenen Ueberzeugungen die Finanzpolitik des Reichs leiten und hätte seine Kräfte in dem Kompetenzreibungen verzehren müssen.

Bismarck ließ auch dieses Projekt fallen, und im Nachtragsetat für 1878/79 erschien ein Unterstaatssekretär für die Finanzen als ein verantwortlicher Leiter für die Reichsfinanzen (Motive).

Da nach dieser Erläuterung ein verantwortlicher Leiter an die Spitze des Reichsschatzamts berufen werden sollte, erscheinen die gegen das ursprüngliche Projekt gerichteten an und für sich gerechtfertigten Bedenken[1]) Hänels nicht mehr begründet.

Auch die Abteilung für Elsaß-Lothringen hatte einen solchen Umfang angenommen, daß man an ihre Loslösung aus dem Reichskanzleramt denken mußte. Sie wurde seit dem 1. Januar 1877 zu einer selbständigen Behörde für die Verwaltung der Reichslande (unter einem Unterstaatssekretär)[2]). Infolge des Reichsgesetzes über die Verfassung und Verwaltung von Elsaß-Lothringen vom 27. Juli 1879 wurde diese Zentralbehörde in Berlin aufgehoben.

Die Verwaltung der Reichseisenbahnen war schon 1878 vom Reichskanzleramt getrennt und als besondere Zentralbehörde des Reichs (Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen) eingerichtet worden[3]).

Schon durch Reichsgesetz vom 27. Juni 1873 war das Reichs-Eisenbahnamt ins Leben gerufen worden, das unter der Verantwortlichkeit und nach den Anweisungen des Reichskanzlers

1) v. Benda (a. a. O. S. 858) erklärte die Bewilligung seiner politischen Freunde für den Posten unter der Verwahrung, daß im nächsten Etat diese Trennung nicht allein materiell, sondern auch formell geordnet werde. Auf die Aeußerung, daß man sich mit der Frage der Verbindung mit dem preußischen Finanzministerium nicht weiter zu befassen habe, da sie auch im Reichskanzleramt zurzeit aufgegeben zu sein scheint, erfolgt kein Widerspruch seitens des Präsidenten des Reichskanzleramts.

2) Vgl. die Denkschrift (Annalen d. D. Reichs 1877, S. 336 f.).

3) Allerhöchster Erlaß vom 27. Mai 1878 (RGBl. 1879, S. 193).

Ewiger Bund

das Aufsichtsrecht über das Eisenbahnwesen wahrzunehmen, für die Ausführung der Bestimmungen der Reichsverfassung zu sorgen und auf die Abstellung von Mißständen hinzuwirken hatte [1]).

Nach dieser Aushöhlung des Reichskanzleramts verblieben diesem im wesentlichen die Geschäfte der sogenannten inneren Verwaltung des Reiches (Zentralabteilung), und 1879 [2]) wurde es in das Reichsamt des Inneren umgewandelt, dessen Vorstand den Titel „Staatssekretär des Innern" zu führen hatte. Die Zentralabteilung dieses Reichsamts ist die Fortsetzung des alten Reichskanzleramts und hat subsidiär alle Geschäfte zu erledigen, die nicht einem anderen Reichsamt zugewiesen sind. Die Abteilung für wirtschaftliche Angelegenheiten [3]) hat namentlich das wichtige Gebiet der Sozialpolitik zu bearbeiten.

Dem Reichsamt des Innern sind eine große Zahl von Reichsämtern für besondere Aufgaben unterstellt, wie das Statistische Amt und die schon 1869 gegründete Normaleichungskommission, das Reichsgesundheitsamt, Patentamt, Reichsversicherungsamt (als Verwaltungsbehörden) u. a. [4]).

Die jüngste Reichsbehörde hat sich aus dem Schoß des Auswärtigen Amtes, aus einer Abteilung desselben zu einer diesem gleichgeordneten selbständigen Reichsbehörde entwickelt, das Reichskolonialamt (1907). Auch dieses von einem Staatssekretär geleitete Reichsamt ist dem Reichskanzler unmittelbar unterstellt [5]).

---

1) Vgl. den Immediatbericht betr. die Errichtung eines Reich-Eisenbahnamts v. 23. Juni 1873, abgedruckt bei v. Poschinger, Neues Bismarck-Jahrbuch, Wien 1911, Bd. I, S. 58 ff.

2) Allerh. Erlaß vom 24. Dez. 1879 (RGBl. 1879, S. 321).

3) Dasselbe zerfällt jetzt in vier Abteilungen (Abt. I bearbeitet unter anderem die auf den Bundesrat, den Reichstag und die Reichstagswahlen bezüglichen Geschäfte, Abt. II die allgemeinen Angelegenheiten der Reichsbehörden und der Reichsbeamten, Abt. III besonders Medizinal- und Veterinär-, Maß- und Gewichtswesen usw., Abt. IV Handelspolitik einschließlich Bank- und Börsenwesen) (Handbuch für das Deutsche Reich für das Jahr 1911, S. 189).

4) Sie sind aufgezählt unter 23 Nummern im Handbuch, S. 194 ff.

5) Allerh. Erlaß vom 17. Mai 1907 (RGBl. 1907, S. 239).

Ewiger Bund

Zu den dem Reichskanzler untergeordneten Behörden gehören ferner die Reichbankbehörden (Reichsbankdirektorium und Reichsbankkuratorium)[1]. Außerdem wurden errichtet eine Reihe von selbständigen in ihrer kollegialen Beschlußfassung vom Reichskanzler unabhängigen Finanzbehörden[2] (Reichsschuldenverwaltung, Reichsschuldenkommission, der Rechnungshof des Deutschen Reichs)[3] und Reichsverwaltungsgerichte[4] (Bundesamt für das Heimatwesen, das verstärkte Reichseisenbahnamt, die Reichsrayonkommission, das Oberseeamt, das Patentamt, das Reichsversicherungsamt und das Aufsichtsamt für das Privatversicherungswesen).

So hat sich aus unscheinbaren Anfängen aus dem einen Bundeskanzleramt allmählich ein reicher Apparat von Reichsbehörden entwickelt. Ohne Aenderung der Reichsverfassung hat sich diesese Umwandlung vollzogen. Und erst dieser vollentwickelte Organismus der Zentralbehörden des Reichs hat die weitreichende und fruchtbare Tätigkeit einer ausgedehnten selbständigen Reichsverwaltung ermöglicht. Die Organisation derselben wurde in eine ganz andere Bahn gelenkt, als man sie bei Gründung des Norddeutschen Bundes zu beschreiten beabsichtigt hatte.

Zwar hatte man an dem Prinzip der Zentralisation festgehalten, und auch nach Errichtung der selbständigen Reichszentralbehörden kannte die Verfassung nur den einen verantwortlichen Reichsminister, den Reichskanzler. Aber auch seine Stellung mußte durch diese Entwicklung eine Abänderung erfahren.

5.

Der vom Kaiser zu ernennende Reichskanzler ist Vorsitzender des Bundesrats (Art. 15 Reichsverfassung)[5] und zwar stimm-

1) Reichsbankgesetz vom 14. März 1875 §§ 25, 26.

2) Vgl. Laband, Bd. I, S. 405 ff.

3) Die preußische „Hauptverwaltung der Staatsschulden" fungiert als Reichsschuldenverwaltung, die preußische Oberrechenkammer als Rechnungshof des Deutschen Reichs. Es sind also mit dem preußischen Kriegsministerium drei preußische Behörden, die mit der Verwaltung von Reichsangelegenheiten betraut sind.

4) Vgl. Laband, Bd. I, S. 421 ff.; über die Reichsgerichte Bd. I, S. 411 ff.

5) Vgl. Laband, Bd. I, S. 350 ff.

Ewiger Bund

führender Bundesratsbevollmächtigter Preußens. Wenn auch nicht staatsrechtlich, so ist es doch politisch notwendig, daß er zugleich preußischer Ministerpräsident, um die Uebereinstimmung der preußischen und deutschen Politik in seiner Person zu gewährleisten.

Die zweimalige Trennung der beiden Aemter unter Bismarck 1873, als Graf Roon[1]) und unter Caprivi[2]) (1892—1894), als Graf B. Eulenburg die Stellung eines preußischen Ministerpräsidenten übernommen hatte, zeigte die Unzulässigkeit einer derartigen Trennung, die man nicht mehr wiederholte[3]).

---

1) Diese Ministerpräsidentschaft Roons dauerte vom 1. Januar bis 9. November 1873, an welchem Tage ihm die infolge seines Gesundheitszustandes erbetene Entlassung aus seinen Aemtern gewährt wurde. Vgl. über diese Periode Denkwürdigkeiten aus dem Leben des Grafen Roon, Bd. III, S. 340 ff. Nach Roons Rücktritt übernahm Fürst Bismarck wieder die Stellung eines Ministerpräsidenten.

2) Diese Trennung erfolgte im März 1892 nach der Zurückziehung des preußischen Schulgesetzes, um Caprivi in der Stellung des Reichskanzlers erhalten zu können. Sie endigte mit seinem Rücktritte vom Kanzlerposten (26. Oktober 1894). Fürst Hohenlohe schreibt hierüber an Baron Völderndorff in München (4. Januar 1899): „Ihr Rat, ich sollte das Präsidium des Staatsministeriums aufgeben, ist nicht wohl ausführbar. Caprivi hat es getan und ist darüber gefallen.“ (Denkwürdigkeiten des Fürsten Chlodwig zu Hohenlohe-Schillingsfürst, Stuttgart u. Leipzig 1906, Bd. II, S. 534.)

3) Die Ansicht von Anschütz (G. Meyer-Anschütz, S. 459 f.), „daß viel wichtiger als die Realunion des Reichskanzleramts mit dem Amte des preußischen Ministerpräsidenten diejenige mit dem preußischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten sei, erscheint zu formalistisch. Die Instruktion der preußischen Bundesratsbevollmächtigten erfolgt in allen wichtigen Fragen nur auf Grund eines Beschlusses des Staatsministeriums. Der Präsident desselben ist nicht der der Dienstzeit nach älteste Minister, sondern in der Regel der in der Leitung der Politik des Staates ausschlaggebende. Es kommt nicht darauf an, wer formell die Instruktion erteilt, sondern darauf, wer seiner Stellung und Persönlichkeit nach den größten Einfluß auf die Festsetzung der materiellen Instruktion ausübt. Dieser hat wegen der notwendig zu erzielenden Uebereinstimmung auch dafür Sorge zu tragen, daß die preußische Politik nicht in anderem Geiste als die Reichspolitik geleitet wird. Die Berufung auf Bismarck scheint mir nicht begründet zu sein. Denn Bismarck hat wohl von der Verbindung des Kanzleramts mit dem preußischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten gesprochen, weil er eben von der bestehenden Personalunion dieses Ministers mit dem Ministerpräsidenten ausging und diese voraussetzte. Am 10. März 1877 sagte Bismarck im Reichstag in bezug auf den Versuch von 1873: „Ich habe versucht, ich habe eine Zeitlang aufgehört, preußischer Ministerpräsident zu sein, und habe mir gedacht, daß ich als Reichskanzler stark genug sei. Ich habe mich darin vollständig geirrt; nach

Ewiger Bund

Zweitens ist der Reichskanzler der verantwortliche Reichsminister des Kaisers. Alle Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedürfen nach Art. 17 „zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt".

Die Stellvertretung des Bundeskanzlers wurde bei Beurlaubung des Bundeskanzlers dem Präsidenten des Bundeskanzleramts übertragen, den der Kanzler ein für allemal auch als seinen Vertreter im Vorsitz des Bundesrats [1]) bestellt hatte [2]).

Eine Stellvertretung des Bundeskanzlers in der Gegenzeichnung hat man in den ersten Jahren nach Gründung des Norddeutschen Bundes für unzulässig gehalten, denn die Allerhöchsten Erlasse über die Beurlaubung des Bundeskanzlers vom 16. Juni und 15. September 1868 und vom 1. Juli 1869 enthalten den Vorbehalt: „Die Gegenzeichnung der Bundesgesetze verbleibt Ihnen, dem Bundeskanzler, ausschließlich."

Der Erlaß vom 12. August 1869 enthält diesen Vorbehalt nicht

---

einem Jahre bin ich reuevoll wiedergekommen und habe gesagt: entweder will ich ganz abgehen oder ich will im preußischen Ministerium das Präsidium wieder haben." (Sten. Ber., 1877, Bd. I, S. 73.) Auch nach seinem Rücktritte sprach sich Fürst Bismarck in diesem Sinne aus. So am 20. April 1894 gegenüber den Mitgliedern der nationalliberalen Fraktion: „Die Aemter des Reichskanzlers und des preußischen Ministerpräsidenten können auf die Dauer nicht getrennt sein, ohne die Verfassung zu fälschen" (H. Kohl, Bismarck-Jahrbuch, Bd. I, S. 288). Dieser Gedanke wird auch in verschiedenen Artikeln der „Hamburger Nachrichten" wiederholt. (H. Kohl, Bismarck-Jahrbuch, Bd. I, S. 345, 385; S. 353 wird allerdings von der Verbindung mit dem preußischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten gesprochen.) In schroffem Widerspruch zu obigen Aeußerungen steht ein Artikel der „Hamburger Nachrichten" vom März 1892 (bei Roëll u. Epstein, Bismarcks Staatsrecht, Berlin 1905, S. 65), der die Ansicht vertritt, daß die eben vollzogene Trennung der beiden Aemter „aus den früheren Erfahrungen heraus doch nicht als absolut ungangbar zu bezeichnen ist".

1) Vgl. Smend, Die Stellvertretung des Reichskanzlers (Hirth, Annalen des Deutschen Reichs, S. 322).

2) Die erste Bekanntmachung, die der Präsident des Bundeskanzleramts veröffentlichte, ist vom 2. September 1868 (Bundes-Gesetzblatt, S. 497)

Der Kanzler des Norddeutschen Bundes.
In Vertretung:
Delbrück.

Ewiger Bund

mehr. Es ist also offenbar ein Wechsel der Anschauung über die Zulässigkeit der Kontrasignatur durch den Stellvertreter eingetreten.

Die erste Kontrasignatur des Präsidenten Delbrück in Vertretung des Bundeskanzlers findet sich unter dem Allerhöchsten Erlaß vom 3. November 1870[1]), betreffend die Abänderung des § 15 der Instruktion zur Ausführung des Bundesgesetzes wegen der Quartierleistung für die bewaffnete Macht während des Friedenszustandes vom 25. Juni 1868[2]).

Mit kaiserlicher Genehmigung hat er seine Vertretung für die Zeit seiner Beurlaubung am 17. Mai 1872 dem Präsidenten des Reichskanzleramts und am 11. April 1877 diesem in den laufenden Geschäften bezüglich der inneren Verwaltung und bezüglich der auswärtigen dem Staatssekretär des Auswärtigen Amtes übertragen. Dem Reichstage[3]) wurde in beiden Fällen Anzeige erstattet. Erst im letzteren Falle wurden Zweifel über die Verfassungsmäßigkeit dieser Stellvertretung vom Abgeordneten Hänel erhoben. Hänel[4]) betonte, daß vom formal juristischen Standpunkte aus diese Stellvertretung nur unter zwei Voraussetzungen nicht zu beanstanden sei, nämlich unter der Voraussetzung, daß jede Kontrasignatur eines kaiserlichen Erlasses ausschließlich dem Reichskanzler vorbehalten werde, und unter der zweiten Voraussetzung, daß mit der Stellvertretung in den laufenden Geschäften die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und damit die oberste

---

1) Bundesgesetzblatt 1870 (S. 515): Wilhelm.
In Vertretung des Bundeskanzlers.
Delbrück. v. Roon.

2) Sodann findet sich eine Kontrasignatur unter dem Allerhöchsten Erlaß betreffend die Veränderung der Organisation der Marine-Intendantur, vom 18. Juni 1872 (Reichs-Gesetzblatt, S. 361): Wilhelm.
In Vertretung des Reichskanzlers:
Delbrück.

Ferner unter dem Allerhöchsten Erlaß betreffend die Kaiser Wilhelms-Stiftung für die Angehörigen der deutschen Reichspostverwaltung vom 29. August 1872 (Reichs-Gesetzblatt, S. 373).

3) Sten. Ber. 1872, Bd. I, S. 453; 1877, Bd. I, S. 369.

4) Sten. Ber. 1877, Bd. I, S. 419f.

Ewiger Bund

Leitung der Geschäfte, mithin das Gesamtverhältnis zum Reichstag fortbestehe. Der Staatssekretär des auswärtigen Amtes bejahte das Vorhandensein beider Voraussetzungen [1]). Hänel vertrat die Auffassung, daß jedes weitere Fortschreiten auf dem hier eingeschlagenen Wege der Stellvertretung materiell zur Verfassungswidrigkeit führen müsse. Fürst Bismarck [2]) hatte seine Befugnis der Ernennung eines Stellvertreters auch für seine Funktionen als Reichsminister auf Art. 15 Abs. 2 der Reichsverfassung („der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrats vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen") gestützt.

Daß diese Bestimmung sich nur auf die Stellvertretung im Bundesratsvorsitze bezieht, ergibt sich aber aus der Entstehungsgeschichte [3]) des Art. 15.

Auf Grund der 1877 im Reichstag geäußerten Zweifel hielt es die Reichsregierung doch für erforderlich, die Zulässigkeit der Stellvertretung des Reichskanzlers als Reichsminister gesetzlich unanfechtbar festzustellen, nachdem sie bezüglich der Gegenzeichnung kaiserlicher Anordnungen und Verfügungen in der Reichsverfassung nicht ausdrücklich ausgesprochen war.

So entstand das Reichsgesetz über die Stellvertretung [4]) des

---

1) Nach dem Berichte Tiedemanns hat Fürst Bismarck bei einer Besprechung des preußischen Staatsministeriums am 29. März 1877 erklärt, daß, falls sein Gesuch um Pensionierung abgelehnt und ihm nur ein Urlaub bewilligt würde, er darauf bestehen werde, daß für die Dauer des letzteren eine vollständige Stellvertretung mit der Wirkung eingerichtet werde, daß er von der Verantwortlichkeit entlastet werde. Vgl. Chr. v. Tiedemann, Sechs Jahre Chef der Reichskanzlei, Leipzig 1909, S. 125 f.

2) Reichstagsrede vom 5. März 1878 (Sten. Ber. 1878, Bd. I, S. 342 f.).

3) Das ist die herrschende Meinung. Vgl. Smend, S. 322 f.; G. Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl., Leipzig 1905, S. 460 ff. und die daselbst Zitierten. Den entgegengesetzten Standpunkt vertrat Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung vom 5. März 1875 (Sten. Ber., S. 342), ebenso Joel, Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers (Annalen d. D. Reichs, 1878 S. 402 ff.), und Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers (Annalen d. D. Reichs, 1882, S. 3 ff.).

4) Daß Bismarcks Pläne bezüglich seiner Stellvertretung ursprünglich ganz andere und im gewissen Sinne gegenteilige waren, als die im Bundesrate formulierten Bestimmungen, läßt ein Brief des Fürsten Bismarck (vom Varzin 17. Dez. 1877, abgedruckt bei Oncken, Rudolf v. Bennigsen, Stuttgart u. Leipzig 1910, Bd. II, S. 326) erkennen,

Ewiger Bund

Reichskanzlers vom 17. März 1878, das im Anschlusse an die Bestimmung des Reichsbankgesetzes von 1875 [1]) die Stellvertretungsfrage generell geregelt hat.

Der preußische Entwurf [2]) schloß sich an die Substitutionsbefugnis des Art. 15 an und forderte, daß die Stellvertreter des Reichskanzlers „aus anderen Mitgliedern des Bundesrats" ernannt werden, ein Erfordernis, das der vom Bundesrat umgearbeitete, vom Reichstag schließlich unverändert angenommene Entwurf fallen ließ.

Zwei Arten von Stellvertretern schafft das Gesetz, d. h. es macht deren Bestellung nicht obligatorisch, sondern läßt dieselben nur zu: einen Generalstellvertreter (Vizekanzler) für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers und Spezialstellvertreter für einzelne Amtszweige [3]).

Voraussetzungen der Bestellung sind Fälle der Verhinderung des Kanzlers, wobei unter Verhinderung nicht nur eine persön-

in dem er v. Bennigsen zu einem Besuche in Varzin einladet, um mit ihm seine Pläne zu besprechen, „bevor ich dieses erste Stadium einer kanzlerischen Initiative amtlich beschreite . . . Es handelt sich", so schreibt Fürst Bismarck, „dabei um die formale Möglichkeit der Vertretung des Reichskanzlers, die vielleicht nicht ohne Verfassungsänderung geschaffen werden kann, und um einige Modifikationen in der Einteilung der Reichsämter und ihrer Beziehung zu Preußischen Ministerien, die jetzige, durch die mächtige Persönlichkeit von Delbrück ins Leben gerufene Praxis, führte zu Delbrücks Zeit unüberwindliche Frictionen beider Elemente, später und jetzt die Gefahr der Trockenlegung von Reich und Bundesrat durch den Partikularstaat Preußen herbei. Ich suche das Heilmittel in Ausdehnung des Systems der Personal-Union, wie sie bisher im Monarchen, im Kanzler, im Kriegsminister und im Auswärtigen besteht. Wie Kanzler und Minister-Präsident, so sollte auch die Vertretung beider identisch sein." Daß aber gerade diese vom Kanzler erstrebte Personalunion der Spezialstellvertreter mit preußischen Ministern im Stellvertretungsgesetz ausgeschlossen wurde, wird unten noch dargestellt werden.

1) Vgl. die preußischen Motive zum Stellvertretungsgesetz (Roëll u. Epstein, Bismarcks Staatsrecht, S. 73). § 26 des Reichsbankgesetzes vom 14. März 1875 sagt: „Die dem Reiche zustehende Leitung der Bank wird vom Reichskanzler und unter diesem von dem Reichsbank-Direktorium ausgeübt; in Behinderungsfällen des Reichskanzlers wird die Leitung durch einen vom Kaiser hiefür ernannten Stellvertreter wahrgenommen."

2) Abgedruckt bei Roëll-Epstein, S. 71ff.

3) An diesem Vizekanzler, der ein Staatsmann und Vizepräsident des preußischen Staatsministeriums sein müsse, lag dem Fürsten Bismarck hauptsächlich, weniger an den Spezialstellvertretern. (Vgl. v. Mittnacht, Erinnerungen an Bismarck, 4. Aufl., Stuttgart und Berlin 1904, S. 61.)

Ewiger Bund

liche (z. B. Abwesenheit, Krankheit), sondern auch eine sachlich durch Arbeitsüberlastung [1]) herbeigeführte verstanden wird.

Die zweite Voraussetzung bildet ein auf Anordnung der Stellvertretung gerichteter Antrag des Reichskanzlers [2]). Damit ist diesem die Initiative gewahrt. Es ist schwer verständlich, wie dieses Erfordernis im Reichstage eine so scharfe Opposition finden konnte, so daß man dieses Erfordernis als „schlechterdings unverträglich mit jeder monarchischen Verfassung" erklärte [3]), weil sie einen Eingriff in die Prärogative des Kaisers bilde. Da der Kaiser den Reichskanzler in jedem Augenblick entlassen kann, so kann dieser sich einer kaiserlichen Willensmeinung in dieser Richtung nicht widersetzen, falls er nicht aus dem Amte scheiden möchte.

Die Kompetenz des Generalstellvertreters ist gesetzlich feststehend und kann nicht eingeschränkt werden.

Sie erstreckt sich auf „den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers". Kein Geschäftszweig kann dieser Gesamtstellvertretung entrückt werden. Der Generalstellvertreter vertritt auch den Reichskanzler, ohne daß eine Substitution nach Art. 15 der Reichsverfassung [4]) erforderlich ist [5]), im Bundesratsvorsitze.

---

1) Auf die mit der Entwicklung des Reichs von Jahr zu Jahr steigende Geschäftslast weisen die Motive des Gesetzes hin, und Fürst Bismarck (Sten. Ber. 1878, Bd. I, S. 374) nahm Bezug auf die Tätigkeit als Minister für Elsaß-Lothringen, eine Aufgabe, die er neben den anderen nicht zu leisten vermöge. Auch der Abgeordnete v. Helldorf betonte, daß als Ursachen der Verhinderung auch dauernde Verhältnisse in Aussicht genommen sind, dauernde Verhältnisse in der Person, in dem Geschäftsumfange, daß es sich um eine permanente Stellvertretung handeln könnte (Sten. Ber., S. 327).

2) Vgl. über diese Voraussetzung Dainert, Die Stellvertretung des Reichskanzlers, Freiburger Dissertation, S. 33 ff.

3) So der Abg. Reichensperger (Olpe), Sten. Ber. 1878, Bd. I, S. 394.

4) Vgl. Smend, S. 329.

5) § 4 des Stellvertretungsgesetzes besagt: „Die Bestimmungen des Art. 15 der Reichsverfassung werden durch dieses Gesetz nicht berührt." Es bleibt daher dem Reichskanzler unbenommen, auch nach Bestellung eines Vizekanzlers ein anderes Mitglied des Bundesrats durch schriftliche Substitution mit dem Vorsitze zu betrauen. Vgl. auch Anschütz bei Meyer-Anschütz, S. 462.

Ewiger Bund

In der Auswahl des Generalstellvertreters besteht keine Beschränkung [1]). In konstanter Praxis [2]) wird der Staatssekretär des Innern zum Generalstellvertreter ernannt [3]). Zu seinen Aufgaben gehört namentlich der Verkehr mit dem Bundesrat und Reichstag [4]).

---

1) Fürst Bismarck sagte im Reichstage (Sten. Ber. 1878, Bd. I, S. 344): „Meines Erachtens soll der jedesmalige Gesamtvertreter des Kanzlers jederzeit derselbe sein, der den Ministerpräsidenten im preußischen Ministerium vertritt."

2) Daß der erste Generalstellvertreter Otto Graf zu Stolberg, Vizepräsident des preußischen Staatsministeriums 1878—81, nicht Bundesratsbevollmächtigter gewesen ist, auch nicht den Vorsitz im Bundesrat führte, wie v. Poschinger, Fürst Bismarck und der Bundesrat, Bd. III, S. 392, Bd. IV, S. 2 f. behauptet, trifft nicht zu, wie aus dem Verzeichnisse der Bundesratsmitglieder im Handbuch 1879, S. 4 ersichtlich ist.

3) Nach Verabschiedung des Vizepräsidenten des preußischen Staatsministeriums, Grafen von Stolberg, wurde am 16. Juni 1881 zum erstenmal der Staatssekretär des Innern v. Bötticher mit der allgemeinen Stellvertretung des Reichkanzlers beauftragt und seitdem alle folgenden Staatssekretäre des Innern (Graf v. Posadowsky, v. Bethmann-Hollweg, Cl. Delbrück). Der Präsident des Reichskanzleramts war durch Erlaß vom 12. Juni 1878 mit der Stellvertretung des Reichskanzlers in den Finanzangelegenheiten des Reichs, insoweit sie sich in der ausschließlichen Verwaltung desselben befinden, beauftragt worden. Dieser Erlaß galt bis zum 13. August 1879, wo der Unterstaatssekretär im Reichsschatzamt Scholz mit dieser Spezialstellvertretung beauftragt worden war.

4) Z. B. Bekanntmachung der Ernennungen von Bundesratsbevollmächtigten.

In solchen Angelegenheiten zeichnet der Generalstellvertreter „Der Stellvertreter des Reichskanzlers" (vgl. RGBl. 1878, S. 339).

Bei Bekanntmachungen des Reichskanzlers dagegen:

„Der Reichskanzler.
In Vertretung:
Delbrück"

(z. B. RGBl. 1911, S. 57, 216).

Bei Bekanntmachungen, die von einem Reichsbeamten (Präsident des Reichseisenbahnamts, Unterstaatssekretär, Direktor) gezeichnet werden, lautet die Unterschrift (z. B. RGBl. 1911, S. 265; vgl. noch S. 1, 29, 30, 32):

„Der Reichskanzler.
Im Auftrag
Zimmermann."

Die Gegenzeichnung von Gesetzen und Verordnungen erfolgt (ohne Beisatz) einfach mit dem Namen des Staatssekretärs des Innern z. B. Gesetz betr. Patentausübungszwang vom 6. Juni 1911. (L. S.) Wilhelm
Delbrück.,

ebenso bei kaiserlichen Verordnungen (z. B. RGBl. 1911, S. 244, 248, 249, 251).

Ewiger Bund

Die zweite Kategorie von Stellvertretern, die das Gesetz einführt, bilden die Spezialstellvertreter des Kanzlers. Für diese hatte der Bundesrat an dem preußischen Entwurfe einschneidende Abänderungen vorgenommen, Einschränkungen in persönlicher und sachlicher Beziehung. Vor allem kann ein solcher Spezialstellvertreter nicht für jeden Amtszweig bestellt werden, sondern nur „für diejenigen einzelnen Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden". Es können daher nur für Reichsverwaltungsbehörden, nicht für richterliche und verwaltungsrichterliche Behörden, nicht für den Rechnungshof des Deutschen Reichs Stellvertreter ernannt werden [1]).

Durch Beschränkung der Stellvertretung auf die in eigener und unmittelbarer Verwaltung des Reichs [2]) befindlichen Amtszweige, also für diejenigen Materien, für welche dem Reiche eine vollziehende Gewalt im eigentlichen Sinne des Wortes zusteht [3]), wollte man verhindern, daß die Aufsichtsbefugnisse des Reichs durch einen Stellvertreter des Kanzlers wahrgenommen würden. Man wünschte seitens der Regierungen der einzelnen Staaten, daß diese Aufsichtsbefugnisse nicht bloß von dem mehr technischen Standpunkte eines Chefs eines einzelnen Ressorts gehandhabt würden, sondern von einem allgemeinen höheren politischen Standpunkte aus, der die Erhaltung gedeihlicher Verhältnisse unter den einzelnen Bundesstaaten sich zum Ziel sétzt [4]).

---

1) Auch nicht für die Reichsschuldenkommission, die Reichsschuldenverwaltung Bezüglich des Reichsbankdirektoriums besteht die Möglichkeit.

2) Ueber die zur Spezialstellvertretung geeigneten Amtszweige vgl. Joël, a. a. O S. 768 ff.

3) Vgl. Hänel, Deutsches Staatsrecht, Leipzig 1892, Teil I, S. 324 ff. übe die eigene und unmittelbare Verwaltung des Reichs.

4) So der sächsische Bundesratsbevollmächtigte v. Nostiz - Wallwitz (Sten Ber., S. 391).

Ewiger Bund

Zu den Stellvertretungsämtern zählen alle diejenigen, deren Aufgabe nicht bloß ausschließlich, sondern auch nur überwiegend eigene Verwaltungstätigkeit des Reiches ist [1]).

In persönlicher Beziehung ist, wie schon hervorgehoben wurde, der Kaiser bezüglich der Ernennung des Generalstellvertreters unbeschränkt, dagegen in der von Spezialstellvertretern beschränkt, indem er nur die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden mit der Stellvertretung betrauen kann.

Diese vom Bundesrat neu aufgenommene Einschränkung bezweckt die Ausschließung der Verbindung der Stellung eines preußischen Ressortministers [2]) mit der eines Kanzlerstellvertreters [3]).

---

1) Nach den Motiven des Gesetzentwurfs schließt er jene Geschäftszweige aus, bei welchen es sich in der Hauptsache nicht um eine Verwaltung des Reichs handelt. Vgl. Dainert, S. 41.

2) Fürst Bismarck, der Mittnacht (S. 62) gegenüber schon erklärt hatte, daß er gegen diese Aenderung keine Bedenken habe, sprach sich im Reichstage (Sten. Ber., S. 384) auch in diesem Sinne aus. „Ich betrachte es als einen wesentlichen Fortschritt, daß wir uns davon (nämlich von dem Gedanken, daß die ganze Reichsverwaltung durch preußische Ministerien direkt schließlich zu führen sei) entfernt haben, daß wir eigene Reichsbeamten, eigene Reichsinstitutionen haben . . . Da ist nun der schwarz-weiße Anstrich der Sache gerade nicht das richtigste Mittel, rein äußerlich, wir hängen aber sehr von Aeußerlichkeiten ab.“ Der Kanzler verwies in diesem Zusammenhang auf den Brief des Königs von Bayern (1870), in dem er König Wilhelm die Kaiserkrone anbot. Ein Hauptgedanke in diesem Briefe war: „die bedeutsamen Rechte, die ich hierdurch einem anderen Fürsten in meinem Lande Bayern einräume, kann ich einem König von Preußen nicht einräumen, die kann ich nur einem deutschen Kaiser geben. Es war damit der meines Erachtens richtige Standpunkt ausgedrückt, und wenn ich mich richtig erinnere, in diesem Sinne motiviert: der deutsche Kaiser ist mein Landsmann, der kann Recht hier ausüben; der König von Preußen ist mein Nachbar.

Dieses Gefühl ist meines Erachtens ein hochberechtigtes durch den ganzen Lauf der deutschen Partikulargeschichte, und selbst von Seiten derer, die geneigt wären, diese Berechtigung in minderen Maße anzuerkennen, wie ich, möchte ich wünschen, daß sie sich daran gewöhnen damit zu rechnen.“

3) Der Antrag Windthorst-v. Frankenstein: „Die Stellvertreter des Reichskanzlers dürfen kein Staatsamt in einem der Bundesstaaten bekleiden“ wurde abgelehnt (Sten. Ber., S. 401, 406).

Ewiger Bund

Als Spezialstellvertreter des Reichskanzlers kamen in Betracht und wurden in konstanter Praxis ernannt[1]: der Staatssekretär des auswärtigen Amtes, des Reichsmarineamts, der Verwaltung der Reichseisenbahnen, des Reichspostamts, des Reichsjustizamts, des Reichsschatzamts und des Reichskolonialamts. Auch das Reichsamt des Innern gehört zu diesen Stellvertretungsämtern.

Nicht als Stellvertreter des Reichskanzlers, sondern als dessen Nachfolger ist der Statthalter von Elsaß-Lothringen zu betrachten. Durch das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 (§ 2) ist in der Verwaltung der Reichslande der Statthalter an der Stelle des Reichskanzlers, dem nunmehr die Zuständigkeit in reichsländischen Angelegenheiten entzogen wurde, getreten. Dieser Statthalter ist der Reichskanzler[2] für Elsaß-Lothringen geworden[3] und nach dem Reichsgesetz über die Verfassung von Elsaß-Lothringen vom 31 Mai 1911 § 2 geblieben. So wurde schon seit 1879 die Gleichstellung Elsaß-Lothringens in einem besonders wichtigen Punkte herbeigeführt.

Den Staatssekretären der Stellvertretungsämter kann für den ganzen Umfang des Geschäftskreises oder nur für einzelne Teile desselben[4] die Stellvertretung mit dem Rechte der Gegenzeich-

---

1) Für die Stellvertretung des Reichskanzlers in Angelegenheiten der Reichsbank hat § 26 des Reichsbankgesetzes vom 14. März 1875 als lex specialis fortdauernde Geltung. Vgl. Laband, Bd. I, S. 385.

2) Laband, Die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung, S. 18.

3) Sowohl nach dem Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 § 4 wie nach dem Reichsgesetz vom 31. Mai 1811 § 4 wird der Statthalter, soweit es sich nicht um die Ausübung landesherrlicher Befugnisse handelt, durch den Staatssekretär vertreten. Als Vertreter des Statthalters hat der Staatssekretär die Rechte und die Verantwortlichkeit der Stellvertreter des Reichskanzlers gemäß dem Stellvertretungsgesetz von 1878.

4) So hat der Reichskanzler durch interne Instruktion die Stellvertretung des Staatssekretärs des auswärtigen Amtes derart eingeschränkt, daß er die Verantwortlichkeit für die Leitung der auswärtigen Politik trug, also für alle Funktionen des auswärtigen Amtes. Gemäß der Instruktion mußte also der Staatssekretär auch als Stellvertreter des Reichskanzlers diesen von den wichtigen laufenden Geschäften des auswärtigen Amtes in Kenntnis setzen und seine Zustimmung oder Entscheidung erholen (vgl. die Rede des Fürsten Bismarck im Reichstag 1889, Sten. Ber., Bd. I, S. 359 . . .).

Ewiger Bund

nung übertragen werden. Soweit die Stellvertreter des Kanzlers tätig werden, übernehmen sie allein für ihre Handlungen und die von ihnen kontrasignierten kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen die volle konstitutionelle Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.

Die Stellvertreter bleiben dem Reichskanzler untergeordnet, der befugt ist, jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst vorzunehmen (§ 3)[1]. Soweit der Reichskanzler von dieser Befugnis Gebrauch macht, übernimmt er selbstverständlich die Verantwortlichkeit und die des Stellvertreters zessiert.

Dieses Eingriffsrecht steht auch dem Generalstellvertreter, dem der gesamte Umfang der Obliegenheiten des Reichskanzlers übertragen ist, gegenüber den Spezialstellvertretern zu[2]. Praktisch wird das nur werden während einer Funktionsunfähigkeit (z. B. Krankheit) des Reichskanzlers. Dann kann ein solcher Eingriff in die Amtssphäre eines Spezialstellvertreters durch die Generalstellvertreter unter Umständen sogar zur Pflicht werden[3].

Dieses Eingriffsrecht dürfte in der Praxis nicht zur Anwendung kommen. Man hat nie von dessen Anwendung etwas erfahren. Jeder Stellvertreter wird eine wichtige Entscheidung für sein Ressort nicht treffen, ohne sich vorher im persönlichen Verkehr oder, wenn dies wegen Abwesenheit des Kanzlers nicht

1) Der württembergische Minister v. Mittnacht führte in den Beratungen des Reichstags (Sten. Ber. 1878, Bd. I, S. 412) treffend aus: „Aber dazu kann man, glaube ich, den Reichskanzler nicht verurteilen, daß er untätig zusieht, wenn solche Stellvertreter nach seiner Meinung unrichtige und gefahrdrohende Bahnen durch die unrichtige Behandlung eines Amtsgeschäftes einschlagen; dann muß der Reichskanzler intervenieren können.“ Fürst Bismarck (daselbst S. 413) hielt die Befugnis des § 3 für unentbehrlich und, wenn sie nicht ausgesprochen wäre, für selbstverständlich.

2) Vgl. Smend, S. 337f.

3) Laband, Bd. I, S. 385 macht mit Recht darauf aufmerksam, daß die politische Verantwortlichkeit auch für Unterlassungen bestehe und mithin auch in der Richtung geltend gemacht werden könne, daß der Reichskanzler von der ihm nach § 3 zustehenden Befugnis keinen Gebrauch gemacht habe.

Ewiger Bund

möglich ist, auf schriftlichem Wege des Einverständnisses des Kanzlers versichert zu haben. Denn auch im Urlaub behalten der Kanzler und jedenfalls auch der Generalstellvertreter die Leitung der Geschäfte in Händen. Die Möglichkeit des Eingriffes muß aber rechtlich bestehen, um die unentbehrliche Einheit in der Führung der Gesamtpolitik des Reichs zu sichern.

War die Kanzlerstellvertretung nach dem Gesetze als eine fakultative Einrichtung, die in Fällen der Verhinderung des Kanzlers eintreten sollte, gedacht, so haben die Anforderungen der praktischen Politik weiter geführt. Auch hier hat sich nach dem Worte des römischen Juristen Modestinus [1]) die Notwendigkeit als Rechtsschöpferin erwiesen.

Es hat die den Dingen innewohnende Kraft zu einer gewohnheitsrechtlichen Neubildung geführt. Die Unmöglichkeit, die Leitung der gesamten Politik eines großen Reiches bei dem ins Ungeheure steigenden Geschäftsumfang einem einzigen verantwortlichen Reichsminister aufzubürden, hat den Rahmen der Reichsverfassung, die nur einen Reichskanzler kennt, gesprengt [2]).

Die Stellvertretung des Reichskanzlers wurde zu einer dauernden Einrichtung. Die Verhinderung des Reichskanzlers wurde durch die Praxis als ständig vorhanden anerkannt, und die Chefs der obersten Reichsbehörden, soweit sie Stellvertretungsämter sind, wurden regelmäßig und ohne Ausnahme zu Stellvertretern des Reichskanzlers bestellt [3]), und so in diesen Staatssekretären eine Anzahl permanenter verantwortlicher Reichsminister [4]) geschaffen.

---

1) Omne ius aut consensus fecit aut necessitas constituit aut firmavit consuetudo (l. 40 D. de legibus I, 3).

2) Vgl. Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, Berlin 1906, S. 27.

3) Vgl. Laband, Wandlungen der Reichsverfassung, S. 17.

4) Zorn (Das deutsche Staatsrecht, 2. Aufl., Berlin 1895, Bd. I, S. 260) behandelt das Stellvertretungsrecht unter der Ueberschrift: „Stellvertretungsämter (Reichsministerien)“.

Ewiger Bund

6.

Da man in der Lösung der Frage der Gestaltung der Reichsregierung durch das Stellvertretungsgesetz von 1878 nur ein Provisorium — als permanentes Provisorium hatte es der Abgeordnete v. Helldorf bezeichnet — erkannte und nicht meinte, daß aus den Fällen der Verhinderung eine dauernde Einrichtung erwachsen würde, kam das Verlangen nach Reichsministerien nicht zur Ruhe.

Bei den Beratungen des Reichstages über die Verfassung des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867 stand diese Frage, wie oben [1]) schon ausgeführt wurde, im Vordergrunde [2]) der Diskussion [3]).

Schon nach 2 Jahren, in der Reichstagssession 1869 war dann wiederum folgender Antrag Twesten-Münster, der von 102 Abgeordneten unterzeichnet war, gestellt worden: „Den Bundeskanzler aufzufordern, für die zur Kompetenz des Bundes gehörigen Angelegenheiten eine geordnete Aufsicht und Verwaltung durch verantwortliche Bundesministerien, namentlich für auswärtige Angelegenheiten, Finanzen, Krieg, Marine, Handel und Verkehrswesen im Wege der Gesetzgebung herbeizuführen" [4]).

Es wurde ausdrücklich betont, und auch schon die Namen einer großen Zahl von Abgeordneten, die den Antrag unterzeichnet hatten (Nationalliberale und Freikonservative), ließen keinen Zweifel in dieser Richtung [5]) zu, daß der Antrag kein Mißtrauens-

1) Vgl. S. 9 ff.

2) Ueber die Frage der Ministerverantwortlichkeit haben sich noch in teilweise vortrefflichen Ausführungen außer dem Grafen Bismarck verbreitet u. a. die Abg. v. Sybel, Waldeck, Schulze (Delitzsch), Braun und Miquel (Bezold, Bd. I, S. 589 ff., 596, 602, 623, 637, 640 f.).

3) Vom Abg. Duncker war nach Annahme das Amendements v. Bennigsen ein Antrag auf Ernennung eines verantwortlichen Bundeskriegs- und Bundesmarineministers und einer auf Ernennung eines Bundesfinanzministers (der mit dem preußischen Finanzminister identisch sein könnte) gestellt, aber abgelehnt worden (Bezold, Bd. II, S. 466, 556).

4) Bezold, Bd. III, S. 1132.

5) Darauf wies auch Graf Bismarck hin (Bezold, Bd. III, S. 1165).

Ewiger Bund

votum gegen den Kanzler bekunden sollte. Nicht eine Erweiterung der Kompetenz des Bundes bezwecke der Antrag, wie Twesten [1]) in der Begründung hervorhob, sondern er wolle nur Ordnung und Stetigkeit herbeiführen; es handele sich „um das Fundament jedes geordneten Staatswesens, um eine regelmäßige Regierungsgewalt, und für die modernen Staaten ist bisher keine andere Form der Regierung gefunden, die sich auf die Dauer bewährt hätte, als die Form eines verantwortlichen Ministeriums".

Der Mitantragsteller Graf zu Münster ging weiter. Er wollte durch den Antrag ein Aenderung der Bundesverfassung in unitarischer Richtung [eine monarchische Spitze, „aus der nachher die Bundesministerien und alles von selbst folgt" [2])] erzielen.

Darum wendete sich hauptsächlich gegen ihn der sächsische Minister von Friesen [3]).

Der Bundeskanzler Graf Bismarck [4]) bekämpfte den Antrag als ein unverdientes Todesurteil gegen die Bundesregierungen, die ihre Stellung im Bundesrat doch nicht partikularistisch mißbraucht hätten [5]), und als den Süddeutschen den Zutritt verschließend, als „eine zweifellose Vertiefung des Mains als Grenze". Mit Entschiedenheit sprach sich der Kanzler gegen die kollegiale Ministerverfassung aus [6]), gab seiner Rede einen auffallend versöhnlichen Schluß, versicherte, daß ihm jede Empfindlichkeit gegen die Tendenz und die Unterzeichner des Antrags fern sei, und daß er sich mit allen über das Ziel einig sei, daß man über die Mittel und Wege

1) Bezold, Bd. III, S. 1133 f.
2) Bezold, Bd. III. S. 1139.
3) Bezold, Bd. III, S. 1155 f.
4) Bezold, Bd. III, S. 1165 ff.
5) Der weimarische Minister v. Watzdorf nahm Bezug auf eine Aeußerung, daß die deutschen Kleinstaaten kein Interesse hätten, dem Antrage entgegen zu sein und gab das auch zu mit den Worten: — „wenn diese Staaten lediglich ihr individuelles Interesse im Auge behalten wollten, so möchte das wohl wahr sein" (Bezold, Bd. III, S. 1186).
6) Bezold, Bd. III, S. 1170 f., 1176.

Ewiger Bund

dazu sehr verschiedener Meinung sein könne[1]). Der Antrag Twesten-Münster wurde mit 111 gegen 100 Stimmen angenommen.

In den Verhandlungen über die Verträge, die die Umwandlung des Norddeutschen Bundes in das Deutsche Reich herbeiführten, wurde die Ministerfrage kaum ernsthaft gestreift[2]).

Sodann wurde 1877 und 1878 bei den Beratungen über das Stellvertretungsgesetz[3]) die Einsetzung von Reichsministerien im Reichstag erörtert.

Dann trat eine Pause ein, und im Jahre 1884 setzte eine verblüffende Aktion im Bundesrat gegen die Idee von Reichsministerien ein.

Die deutsch-freisinnige Partei hatte in ihrem Programm[4]) „die Entwicklung eines wahrhaft konstitutionellen Verfassungslebens durch gesetzliche Organisation eines verantwortlichen Reichsministeriums" gefordert.

Gegen dieses Wahlprogramm einer politischen Partei wurde

---

1) Und im Anschluß an die Rede Laskers erklärte der Kanzler (Bezold, Bd. III, S. 1194), er habe aus dessen Rede wiederum ersehen können, daß man sehr häufig in seiner Meinung sich viel näher steht, als man vor der Diskussion geglaubt hat. „Wenigstens in dem einen Punkte ist mir die Tendenz des Antrags durch die Aeußerung des Vorredners viel näher gerückt." Der Abg. Lasker (a. a. O S. 1193) hatte betont, daß es nicht die Absicht sei, dem Kanzler gleichberechtigte Männer zur Seite zu stellen, welche jeden Augenblick in der Lage seien, ihm Schwierigkeiten zu bereiten.

2) Interessant ist, daß in den Verhandlungen des am 24. November 1870 eröffneten norddeutschen Reichstags über die Verträge mit den süddeutschen Staaten es der Abg. Windthorst war, der diesen Punkt berührte: „Ich vermisse ferner in der Bundesverfassung eine kollegialisch geordnete, klar durchsichtige, überall faßbare verantwortliche Regierung ... Das jetzige Großvezirat kann unmöglich fortdauern, es muß ein ordentliches Ministerium da sein, sonst sind wir unzweifelhaft nicht in der Lage, eine dauernde, feste konstitutionelle Verfassung zu gründen." Und auch der Abg. v. Mallinckrodt sprach sich bei der Beratung über den badisch-hessischen Vertrag gegen die Organisation des einen verantwortlichen Kanzlers aus (Bezold, Bd. I, S. 335).

3) Vgl. S. 34 ff.

4) Gründungsprogramm der Deutschen Freisinnigen Partei vom 5. März 1884 (Einigungspunkte zwischen der Deutschen Fortschrittspartei und der liberalen Vereinigung) bei Salomon, Die deutschen Parteiprogramme, Heft 2, Leipzig und Berlin 1907, S. 16.

Ewiger Bund

auf Veranlassung der kgl. sächsischen Regierung[1]) eine Erklärung des Bundesrats im Reichsanzeiger[2]) veröffentlicht. Sie beginnt mit der Versicherung, daß die verbündeten Regierungen ohne Ausnahme entschlossen seien, die Verträge, auf welchen die Reichsinstitutionen beruhen, in unerbrüchlicher Treue aufrecht zu erhalten. „Die Einrichtung verantwortlicher Ministerien im Deutschen Reiche", so fährt die Erklärung fort, „ist nicht anders möglich, als auf Kosten der Summe von vertragsmäßigen Rechten, welche die verbündeten Regierungen gegenwärtig im Bundesrat üben. Die wesentlichsten Regierungsrechte der Bundesstaaten würden von einem Reichsministerium absorbiert werden, dessen Tätigkeit durch die Art der ihm auferlegten Verantwortlichkeit dem maßgebenden Einflusse der jedesmaligen Majorität des Reichstags unterliegen müßte. Man wird nicht fehlgehen, wenn man in der von der neuen fortschrittlichen Partei erstrebten Einrichtung eines solchen Ministeriums ein Mittel zur Unterwerfung der Regierungsgewalt im Reich unter die Mehrheitsbeschlüsse des Reichstags erblickt."

Nachdem hervorgehoben worden, daß die königliche Regierung die Herstellung eines parlamentarischen Regiments für eine sichere Einleitung zum Verfall und zur Wiederauflösung des Deutschen Reichs halte, wird dann hervorgehoben:

„Der Gedanke an die Errichtung eines verantwortlichen Reichsministeriums, wie er nicht bloß in Gestalt eines Programms, sondern in den Verhandlungen des Reichstags von den Jahren 1869 und 1878 zutage getreten, ist deshalb nach der Ueberzeugung der königlichen Regierung überall da, wo er im Reichstage und bei den Wahlen geltend gemacht wird, im Interesse des Reiches, seiner Verfassung und der Sicherheit seines Fortbestandes zu bekämpfen,

1) Es wurde damals die Vermutung ausgesprochen, daß die sächsische Regierung erst durch den Reichskanzler zu dieser Anregung veranlaßt worden sei.

2) In der Sitzung des Bundesrats vom 5. April 1884 wurde die Erklärung Preußens abgegeben, der sich alle Bundesregierungen anschlossen. Diese im Deutschen Reichs- und Kgl. preuß. Staatsanzeiger 1884, No. 83 veröffentlichte Erklärung ist abgedruckt in: „Reichskanzler, Reichsministerien, Reichsregierung", Materialien zum Reichsverfassungsrecht (Annalen d. D. Reichs 1886, S. 351 f.).

Ewiger Bund

einmal, weil er sich nicht verwirklichen läßt, ohne die vertragsmäßigen Rechte der Reichsglieder und das Vertrauen auf die Sicherheit der Bundesverträge zu schädigen, dann aber auch, weil er eines von den Mitteln bildet, durch welche der Schwerpunkt der Reichsregierung in die wechselnden Majoritäten des Reichstags hinübergeleitet werden soll, und weil diese Ueberleitung, wenn sie gelänge, die Wiederauflösung der deutschen Einheit nach der Ueberzeugung der Regierung im Gefolge haben würde" [1]).

Man versteht nicht recht, warum mit so schwerem Geschütze gegen einen nur in der Presse, nicht einmal im Parlamente verkündeten Punkt des Programms einer politischen Partei geschossen werden, warum die Gesamtheit der Bundesregierungen im Bundesrat mobilisiert werden mußte.

Man kann nicht annehmen, daß Fürst Bismarck eine solche politische Aktion nur im augenblicklichen Aerger über eine oppositionelle Partei durchgeführt hat, um die Werbekraft des Programms für die nächsten Wahlen zum Reichstag zu hemmen. Vielleicht waren es weniger die unitarischen Tendenzen der Forderung der Reichsministerien, die er bekämpft wissen wollte als die parlamentarische Regierung [2]), die in dem freisinnigen Programm gar nicht gefordert war.

Fürst Bismarck fürchtete englische Einflüsse und wollte für den Fall eines Thronwechsels, der bei dem Alter Kaiser Wilhelms I. in drohender Nähe stand, durch die feierliche Erklärung der „verbündeten Regierungen" einen Riegel gegen die Verwirklichung einer parlamentarischen Regierung vorschieben.

---

1) Es reiht sich an folgende Erklärung Bayerns: „Die bayerische Regierung ist zu tätiger Mitwirkung an der nationalen Entwicklung auf föderativer Grundlage jeder Zeit bereit; eine Fortbildung der Rechtsverhältnisse in unitarischer Richtung aber wird sie stets mit Nachdruck bekämpfen. Aus diesem Grunde steht sie dem Gedanken der Errichtung eines verantwortlichen Reichsministeriums durchaus ablehnend gegenüber, und zwar sowohl mit Rücksicht auf die Stellung des Bundesrates und die durch die Grundverträge gewährleisteten Rechte der Einzelstaaten, als auch mit Rücksicht auf die zukünftige Entwicklung und den gesicherten Fortbestand des Reiches" (Annalen a. a. O. S. 352).

2) Vgl. Triepel, Unitarismus, S. 99.

Ewiger Bund

Auf dieses Motiv deutet die Aeußerung des Kanzlers zu Mittnacht[1]: „Man dürfe keine Gelegenheit vorübergehen lassen, den Bundesrat zur Geltung zu bringen; auch gegenüber etwaigen zentralistischen Neigungen späterer Regierungen, eines liberalen schwächlichen Ministeriums.“ Das scheint die Lösung des Rätsels des sonst schwer verständlichen Vorgehens zu sein.

Diese Ueberspannung des föderalistischen Gedankens in der Erklärung ist befremdlich, denn den verbündeten Regierungen stehen keine vertragsmäßigen Rechte zu, sondern nur verfassungsmäßige, die auf verfassungsmäßigem Wege jederzeit abgeändert werden können.

Daß man nicht bei allen Regierungen Verständnis für die Notwendigkeit eines solchen Schrittes gefunden, geht aus v. Mittnachts Erinnerungen[2]) hervor.

Man hat in den Regierungskreisen nicht zu allen Zeiten in dem Gedanken eines Reichsministeriums eine die Existenz des Reichs bedrohende Einrichtung erblickt.

Daß vor Gründung des Norddeutschen Bundes die Herrscher von Oldenburg und Coburg-Gotha dafür eingetreten sind, wurde bereits hervorgehoben[3]).

Weniger bekannt dürfte sein, daß auch der Minister des Staates, der formell den Anstoß zu der Erklärung von 1884 gegeben hatte, 1870 die Aufnahme von Reichsministerien in die Reichsverfassung empfohlen hatte.

In einer auf Wunsch seines Königs wahrscheinlich im August oder September 1870 verfaßten Denkschrift des sächsischen Ministers

---

1) v. Mittnacht, Erinnerungen an Bismarck, N. F. 1877—1889, Stuttgart u. Berlin 1905, S. 36 f.

2) Der württembergische Minister erzählt, daß er in einer Unterredung mit Bismarck bemerkt habe, „daß es immerhin ungewöhnlich sei, den Bundesrat gegen eine Forderung eines durch die Zeitungen veröffentlichten Parteiprogramms, die im Reichstag noch gar nicht gestellt worden, in das Feld zu führen“. Bei dieser Unterredung sagte Bismarck, die Anregung (Sachsens) komme ihm ganz erwünscht und der sächsische Minister hätte sich noch schärfer ausdrücken dürfen.

3) Vgl. S. 7.

Ewiger Bund

v. Friesen über die durch den Zutritt der süddeutschen Staaten notwendige Revision der Bundesverfassung wurde als 4. Hauptpunkt angeführt[1]: „Die Errichtung von Bundesministerien in der Art, daß die Minister des Aeußeren, des Kriegs und der Marine von dem König von Preußen allein, die übrigen Minister aber von dem Bundesrat ernannt wurden. Diese Einrichtung hielt ich für höchst wünschenswert, weil außerdem der Drang der Notwendigkeit dahin führen mußte, daß die preußischen Minister tatsächlich die eigentlich einem Bundesministerium zukommenden Geschäfte besorgten, ohne doch dem Bundesrate, d. h. dem Bunde verantwortlich zu sein. Die oft gehörte Befürchtung, daß durch die Einrichtung von Bundesministerien Eingriffe in die Rechte des Bundesrats und der Einzelstaaten begünstigt werden könnten, vermochte ich nicht zu teilen, sobald nur die Grenzen des Bundeskompetenz gehörig festgestellt wurden."

Diese Auffassung des Vertreters des zweitgrößten Staates im Bundesrate des Norddeutschen Bundes, der auf Grund mehrjähriger Erfahrungen die Geschäftsführung im Bunde kannte und zu einem Urteil wohl kompetent erscheint, ist in mehr als einer Hinsicht charakteristisch. Sie zeigt, namentlich wenn man sie mit der Bemerkung des weimarischen Ministers v. Watzdorf (S. 44) zusammenhält, daß man in den Kreisen der Bevollmächtigten zum Bundesrat die Aufsaugung der Funktionen des Bundesrats durch Reichsministerien doch nicht ernsthaft gefürchtet hat.

7.

In der Regierungserklärung von 1884 war, wie schon bei früheren Anlässen als ein Hauptgrund gegen Reichsministerien die durch diese drohende Beeinträchtigung der Rechte der „verbündeten Regierungen" im Bundesrat[2]) angeführt worden.

1) v. Friesen (Kgl. sächs. Staatsminister a. D.), Erinnerungen aus meinem Leben. Aus dem Nachlaß herausgegeben von H. Freiherrn v. Friesen, Dresden 1910, III, S. 128.

2) Vgl. Triepel, Unitarismus, S. 65.

Ewiger Bund

Und in der Tat läßt sich nicht bestreiten, daß die Eigenart des Bundesrats und seine Stellung im Organismus des Reichs der Lösung des Problems der Reichsregierung erhebliche Schwierigkeiten entgegensetzt.

Die Verwaltung von zur Kompetenz des Reichs gehörigen Angelegenheiten wird geführt zum Teil durch Reichsbehörden, zum Teil durch den Bundesrat bezw. seine Ausschüsse und endlich durch Behörden der Einzelstaaten.

Man hatte dem Bundesrate Verwaltungsbefugnisse (insbesondere eine Verordnungsgewalt) eingeräumt und einzelne seiner Ausschüsse als Verwaltungsorgane gestalten wollen. Diese Idee war nicht mit voller Klarheit durchdacht und würde in ihrer weiteren Durchbildung als eine Art föderativer Fachministerialkollegien einen starken Rückschritt gegenüber der modernen Entwicklung bedeutet haben.

Denn gerade die Erkenntnis der Schwerfälligkeit und Mängel der alten Zentralkollegien hatte im Beginn des 19. Jahrhunderts an der Stelle des alten Hofrats, der Hofkammer, des Hofkriegsrats, des geistlichen Rats[1]) das Ministerium des Innern, der Finanzen, des Kriegs, des Kultus gesetzt mit ihrer einheitlichen Spitze und an Stelle des Geheimen Rats vielfach das Staatsministerium.

Es waren bei der Reichstagsberatung der Verfassung des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867 zwei Anschauungen über die Verwaltung des Bundes, die nach Geltung rangen. Die eine, von der Regierungsbank vertretene, wollte, daß die ganze Verwaltung des Bundes Preußen, dem Bundesrat und seinen Ausschüssen, sowie den Einzelstaaten übertragen werden sollte, so daß für den Kanzler nur noch Befugnisse der Geschäftsleitung und der Aufsicht verblieben wären.

Die andere Anschauung hat schon damals nach der Kompetenzverteilung die Entwicklung einer neben dem Bundesrat und

1) Vgl. über diese Zentralbehörden in den deutschen Staaten Rosenthal, Geschichte des Gerichtswesens und der Verwaltungsorganisation Baierns, Würzburg 1889/1906, Bd. I, S. 409 ff., Bd. II, S. 223 ff., bes. S. 267 ff., 330, 349 ff., 391, 402 ff.

Ewiger Bund

neben den Einzelstaaten hergehenden selbständigen Bundesverwaltung vorausgesehen [1]). Diese Entwicklung wurde vom Fürsten Bismarck anerkannt, der sich 1878 [2]) im Reichstag gegen den Abgeordneten v. Kleist-Retzow wandte, als dieser für die Führung der ganzen Reichsverwaltung durch die preußischen Ministerien eingetreten war [3]).

Freilich ist die verwaltungsrechtliche Stellung des Bundesrats, des Organs zur Ausübung der Reichssouveränität, schon dadurch stark beschränkt, daß er, was Laband als charakteristisch für den Bundesrat hervorhebt, „immer nur beschließen, niemals handeln, befehlen, verfügen kann [4]).“ Es fehlt ihm also die exekutive Gewalt im engeren Sinne [5]). Im allgemeinen werden die zur Ausführung der Beschlüsse des Bundesrats erforderlichen Verfügungen vom Reichskanzler getroffen [6]).

Zumeist werden die Bundesratsbeschlüsse durch die Regierungen der Einzelstaaten, denen sie bekannt gegeben werden, zum Vollzug kommen, teilweise wird die Durchführung der Bundesratsbeschlüsse dem Reichskanzler [7]) und den Reichsbehörden, ver-

1) Vgl. die treffenden Ausführungen des Abg. Hänel im Reichstage 1878 (Sten. Ber., Bd. I, S. 323).

2) Der Abg. Windthorst betonte 1878 (Sten. Ber., Bd. I, S. 403): — „ganz der Natur der Dinge entsprechend hat sich, dem Drange des Reichstags folgend, die Sache so gestellt, daß nunmehr von Tag zu Tag fortgehend die Verwaltung aller wichtigen öffentlichen Angelegenheiten Deutschlands direkt und unmittelbar vom Reiche geschieht, somit also die dafür tätigen Organe auch Reichsorgane geworden sind.“

3) „Es ist dies“ (Reichsverwaltung durch preußische Minister), so sagte Bismarck damals, „bis zu einem gewissen Grad der Fall gewesen in den ersten Jahren des Norddeutschen Bundes, wo wir Reichsbeamte und Reichsinstitutionen überhaupt noch nicht hatten.“

4) Laband, Bd. I, S. 255; daselbst S. 257: „Der Bundesrat ist nicht in dem Sinne eine ‚Verwaltungsbehörde‘ des Reichs, daß er selbständig Verfügungen erlassen und ihre Ausführung unmittelbar erzwingen könnte.“

5) Anschütz in v. Holtzendorff-Kohler, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, 6. Aufl., Bd. II, S. 542.

6) Revidierte Geschäftsordnung für den Bundesrat § 27.

7) So interpretiert der Abg. Lasker im Reichstag 1870 (Sten. Ber., S. 122) den Art. 7 Ziff. 3 der Reichsverfassung („Der Bundesrat beschließt 2. über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder

Ewiger Bund

einzelt auch dem Kaiser (Reichsexekution nach Art. 19 der Reichsverfassung) übertragen. Namentlich ist der Bundesrat gemäß Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung berufen zur Beschlußfassung über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist.

Diese, die einheitliche Durchführung der Reichsgesetze in den Einzelstaaten bezweckenden bundesrätlichen Verordnungen sind in sehr großer Zahl ergangen. Daneben fungiert der Bundesrat in Zoll- und Steuersachen als Zentralverwaltungsbehörde des Reichs [1]), wie ihm und seinen Ausschüssen durch zahlreiche Reichsgesetze sehr viele Funktionen zugewiesen worden sind, so daß der Bundesrat einen Ersatz für einen Reichsverwaltungsgerichtshof bildet [2]).

Dem Bundesrat bzw. einzelnen Bundesratsausschüssen steht auch ein Vorschlagsrecht für die Ernennung gewisser Beamtenkategorien (z. B. Mitglieder des Reichsgerichts, Rechnungshofs, Bundesamts für Heimatwesen) und ein Wahlrecht für andere zu [3]).

Welche reiche Menge von Beschlüssen auf dem Gebiete des Verwaltungsrechts alljährlich durch Reichsgesetze neu dem Bundesrat übertragen werden, lehrt ein Blick in die einzelnen Jahrgänge des Reichsgesetzblattes [4]).

Einrichtungen hervortreten") richtig dahin, daß die tatsächliche Exekution allein durch das Bundeskanzleramt vermittelt wird, daß der Bundesrat irgend welche Mängel als vorhanden konstatiert und Abhilfe beschließt, und daß diese dann durch die Beamten des Bundeskanzleramts oder durch das Bundeskanzleramt unter der Leitung des Bundeskanzlers erfolgen muß.

1) Laband, Bd. I, S. 260.

2) Laband, Der Bundesrat (Deutsche Juristenzeitung, 1911, S. 6).

3) Laband, Bd. I, S. 263.

4) Im Sachregister s. v. Bundesrat z. B. 1910 Festsetzung der Höchstverkaufspreise, der Abzüge, der Frachtvergütung für Kalisalze usw. (Kaligesetz); Zulassung von Börsentermingeschäften in Aktien der SW. Africa Company Lim.; Aenderung der Geschäftsbedingungen der Produktenbörse zu Berlin; Bestimmung der Orte, die im Sinne der Zivilprozeßordnung als Ein Ort anzusehen sind; Anordnung der Zulassung der auf die Erzeugnisse der Vereinigten Staaten von Amerika in den Handelsverträgen zugestandenen Zollsätze usw. usw.

Ewiger Bund

Die Ausschüsse des Bundesrats haben im allgemeinen nur die vorbereitenden Arbeiten für die Beschlüsse des Bundesrats zu leisten [1]), ähnlich wie die Kommissionen des Reichstags für das Plenum. Es ist nicht richtig, daß diese Bundesratsausschüsse eine regelmäßige Exekutive bilden oder wenigstens regelmäßig an der Exekutive teilnehmen sollen [2]).

Nur der Ausschuß des Bundesrats für das Rechnungswesen nimmt eine Sonderstellung ein. Auf Grund der ihm von den Direktivbehörden der Bundesstaaten einzusendenden Quartalextrakte und Finalabschlüsse hat er gemäß Art. 39 Reichsverfassung von 3 zu 3 Monaten den von der Kasse jedes Bundesstaates der Reichskasse schuldigen Betrag an Zöllen und Verbrauchsabgaben vorläufig festzusetzen. Der Bundesrat beschließt dann über diese Feststellung.

Der Ausschuß des Bundesrats für das Rechnungswesen ist hier Nachfolger des Zentralbureaus des Zollvereins, Hilfsorgan des Bundesratsausschusses ist das Zoll- und Steuerrechnungsbureau des Reichsschatzamts [3]).

Man hat den Bundesrat und seine Ausschüsse mit Ministerien verglichen und namentlich den letzteren Ministerialbefugnisse zuerkannt [4]). Wenn auch manche Funktionen des Bundesrats, wie der Erlaß von Ausführungsverordnungen, sich mit denen der Ministerien der Einzelstaaten decken, so kann man doch weder den Bundesrat noch seine Ausschüsse als Ministerien charakterisieren. Diese quasiministeriellen Arbeiten werden in den einzelnen Reichsämtern gemacht und vom Bundesrat, in dem der Vorstand des betreffenden Reichsamts als preußischer Bevollmächtigter Sitz und Stimme hat, beschlossen. Die Bundesratsausschüsse sind keine Behörden, denen die Oberleitung der laufenden

1) Vgl. auch Graf Bismarck im Reichstag 1867 (Bezold, Bd. I, S. 659).

2) So richtig Twesten im Reichstag 1867 (Bezold, Bd. I, S. 661).

3) Vgl. v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, Freiburg i. B. u. Leipzig 1897, S. 260.

4) So auch Graf Bismarck im Reichstag 1869 (Bezold, Bd. III, S. 1167).

Ewiger Bund

Verwaltung obliegt[1]). In dem Bundesrat und seinen Ausschüssen arbeitet die Blüte der Bureaukratie aller deutschen Staaten. Die tüchtigsten Spezialisten aller staatlichen Verwaltungszweige Deutschlands sind, besonders seitdem das Institut der stellvertretenden Bevollmächtigten zum Bundesrat zur Ausbildung gelangte[2]), hier zur Mitarbeit vereinigt[3]). Die Arbeiten der Bundesratsausschüsse werden von kompetenten Beurteilern vielfach als glänzende gerühmt.

Diese Arbeit dürfte in erster Linie den Reichsgesetzen zugute kommen, für welche die Bundesratsausschüsse eine Tätigkeit entfalten, die mit den Beratungen der Kommission eines Oberhauses Aehnlichkeit hat.

Freilich jene Befürchtung, die vom Regierungstische aus gelegentlich der Erörterung der Frage der Reichsministerien wiederholt geäußert wurde, daß diese den Bundesrat zurückdrängen würden, ist durch die Entwicklung der Reichsinstitutionen bestätigt worden. Die Reichsämter mußten den Wirkungskreis des Bundesrats einengen, indem, wie bereits hervorgehoben wurde, Arbeiten nunmehr in den Reichsämtern gefertigt werden, die dann erst an den Bundesrat gelangen und hier in den Ausschüssen einer Prüfung bezw. Revision und im Plenum des Bundesrats, der in der Regel den Vorschlägen seiner Ausschüsse folgen wird,

1) Laband, Bd. I, S. 286, 236.

2) Vgl. über diesen sehr interessante Entwicklungsprozeß K. Perels, Stellvertretende Bevollmächtigte zum Bundesrat (Festgabe der Kieler Juristenfakultät zu Albert Hänels 50-jährigem Doktorjubiläum, Kiel u. Leipzig 1907), S. 255 ff.

3) Auch hier wirken eine große Zahl von Unterstaatssekretären und Direktoren aus den Reichsämtern als Vertreter mit neben den stimmführenden preußischen Bundesratsbevollmächtigten bei den Geschäften der Bundesratsausschüsse, mit denen sie schon aus der Behandlung in den Reichsämtern vertraut sind. So werden im „Handbuch des Deutschen Reichs für 1911", S. 7 f. beim Königreich Preußen als Bevollmächtigte zum Bundesrat 9 Reichsbeamte (der Reichskanzler, sein Generalvertreter, 6 Staatssekretäre [Stellvertreter des Reichskanzlers] und 1 Präsident des Reichsmilitärgerichts neben 8 preußischen Staatsministern, die nicht auch noch Reichsbeamte sind) aufgeführt. Unter den Vertretern werden 26 aus den Reichsämtern angeführt (darunter der Staatssekretär, ein Unterstaatssekretär und ein Kommissar des Statthalters in Elsaß-Lothringen, neben 14 Ministerialunterstaatssekretären und Direktoren, einschließlich 3 Direktoren des preußischen Kriegsministeriums).

Ewiger Bund

der formellen verfassungsmäßigen Beschlußfassung unterzogen werden [1]).

8.

Wir haben hier bei Erörterung der Verwaltungsbefugnisse des Bundesrats einen Punkt berührt, der als der wichtigste für die politische Entwicklung des Deutschen Reichs und die harmonische Leitung der Reichsgeschäfte weitgehende Beachtung verdient, den Zusammenhang des Bundesrats und der Reichsbehörden mit den preußischen Ministerien.

Da im Bundesrate nur Bevollmächtigte der deutschen Staaten, nicht aber solche des Kaisers und des Reichs stimmberechtigte Mitglieder sind, so können gleich dem Reichskanzler auch die Staatssekretäre der Reichsämter dem Bundesrate nur kraft Bevollmächtigung durch den König von Preußen [2]) angehören.

Wenn nach der Reichsverfassung nicht die Vorstände der obersten Reichsbehörden, nicht einmal der Reichskanzler als solcher [3]), sondern nur Mitglieder des Bundesrats nach Art. 9 der Reichsverfassung das Recht haben, im Reichstage zu erscheinen und jederzeit gehört zu werden, so war schon aus diesem Grunde den zur Vertretung der Reichspolitik und der Gesetzentwürfe in erster Linie berufenen Reichsministern auf dem Umweg durch den Bundesrat der Zutritt zum Reichtag zu erschließen.

Die Erfahrung hat gelehrt, daß auch im Interesse einer glatten und zweckmäßige Erledigung der Aufgaben des Reichs es ge-

---

1) Man wird Triepel, Unitarismus, S. 68 beipflichten, wenn er sagt: „Man kann ohne Uebertreibung sagen, daß viele bundesrätliche Verordnungen in Wahrheit nichts anderes sind als Verordnungen der obersten Reichsbehörde, die sich um der verfassungsmäßigen Form willen in das Gewand einer Bundesratsverordnung gekleidet haben."

2) Möglich wäre auch die Bevollmächtigung durch einen anderen Bundesfürsten oder den Senat einer freien Stadt. Da diese ihm aber die Bevollmächtigung in jedem Augenblick entziehen könnten, während nur der König von Preußen in seiner Eigenschaft als Kaiser ihn als Staatssekretär entlassen kann, würde so die notwendige Verbindung des Amts des Staatssekretärs mit der Stellung eines Bundesratsbevollmächtigten doch nicht gesichert sein.

3) Vgl. v. Bismarck, Gedanken und Erinnerungen, Stuttgart 1898, Bd. II, S. 307.

Ewiger Bund

radezu notwendig wäre, die Staatssekretäre in den Bundesrat zu berufen [1]). Alle Stellvertreter des Reichskanzlers werden in konstanter Praxis bei ihrem Amtsantritt zu preußischen Bundesratsbevollmächtigten ernannt. Denn diese, die mit der von den Beamten der ihnen unterstellten Behörden verfaßten, in allen wichtigen Punkten mit ihnen durch die Referenten festgestellten und vielleicht auch in gemeinsamer Beratung mit den Mitgliedern der betreffenden Abteilung des Reichsamts besprochenen Entwürfen zu Gesetzen, Verordnungen, Staatsverträgen usw. eingehend vertraut sind, können dann mit Nachdruck für ihr und ihres Amtes Werk eintreten. Sie können auf Grund des ihnen bekannten Materials die erforderliche Aufklärung gewähren, Zweifel beseitigen und durch ihre und ihrer Vertreter spezielle Sachkenntnisse auf die Annahme des Entwurfs hinwirken und ihnen schädlich erscheinende Aenderungen verhindern. Diese starke Bevorzugung der Reichsbeamten bei der Auswahl der preußischen Bevollmächtigten ist ein wohlbedachtes Mittel für die Einwirkung der Reichregierung auf den Bundesrat selbst [2]).

Mit Recht hat Triepel [2]) in diesem Zusammenhange auf die große Bedeutung des Stellvertretungsgesetzes hingewiesen, das die als preußische Bevollmächtigte im Bundesrate sitzenden Staatssekretäre als Vertreter des Reichskanzlers dem Reichstage gegenüber verantwortlich macht. Sie werden ihren ganzen Einfluß aufbieten [3]), um auch im Bundesrate die Mehrheit der von ihnen

---

1) Ueber die rechtliche Stellung der Bundesratsbevollmächtigten als Mitglieder von Reichsverwaltungsbehörden vgl. Vogels, Die staatsrechtliche Stellung der Bundesratsbevollmächtigten (in Zorn und Stier-Somlo, Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht, Bd. VII, Heft 5), Tübingen 1911, S. 39 f.

2) Triepel, Unitarismus, S. 68.

3) Der Abg. Braun hat, worauf Triepel, S. 68 hinweist, schon im Reichstage 1867 das vorausgesagt. Braun sagte (Bezold, Bd. I, S. 638 f.): „Wir wünschen, daß in die Verfassung ausdrücklich geschrieben werde, daß der Bundeskanzler und die von dem Bundespräsidium ernannten Vertreter der einzelnen Verwaltungszweige die Maßregeln der Verwaltung vor dem Reichstag zu vertreten und zu verantworten haben . . . Es hat das dann auch den weiteren Vorzug, daß damit ein Teil der

Ewiger Bund

zu vertretenden Vorlage zu gewinnen und je nach der Wichtigkeit der Sache unter Umständen ihr amtliches Schicksal mit dieser verknüpfen.

Die Personalunion des deutschen Kaisertums mit dem preußischen Königtum ist die beherrschende Grundlage der deutschen Reichsverfassung. Sie fordert eine Uebereinstimmung der deutschen Reichspolitik mit der preußischen Staatspolitik. Nur dadurch, daß alle Präsidialanträge vor ihrer Einbringung im preußischen Staatsministerium beraten werden, wird die Uebereinstimmung der Reichsregierung mit der preußischen Regierung, ohne welche das Reich nicht denkbar ist, gesichert [1]). Zur Herstellung einer solchen genügt aber nicht die politisch unentbehrliche Verbindung des Amtes des Reichskanzlers mit der Stellung des preußischen Ministerpräsidenden. Fürst Bismarck hat sich öfters beschwert über die Hemmungen, denen seine Politik im Schoße des preußischen Staatsministeriums begegnet ist. Zur Führung der Reichspolitik bedarf aber der Reichskanzler der Unterstützung des preußischen Staatsministeriums. Denn die Instruktion der preußischen Stimmen im Bundesrate erfolgt in allen wichtigeren Sachen durch den König auf Grund eines Beschlusses des Staatsministeriums [2]).

Gefahr, daß die Vertreter des Bundespräsidiums in den Kommissionen (des Bundesrats) in der Minorität bleiben, beseitigt wird; denn wenn der Vertreter des Bundespräsidiums das Departement vor dem Reichstag zu repräsentieren hat, so werden sich seine Kollegen innerhalb der Kommissionen zweimal besinnen, bevor sie ihn in die Minorität bringen."

1) Laband, Der Bundesrat (Deutsche Juristenzeitung 1911, S. 5).

2) Schon in der ersten ordentlichen Reichstagssession (28. September 1867, Sten. Ber., Bd. I, S. 137) sprach sich Graf Bismarck über diesen Punkt aus: „Ich habe schon in den Diskussionen des verfassungsgebenden Reichstags erwähnt, es werde die Aufgabe des Bundeskanzlers sein, mit seinen preußischen Kollegen Fühlung zu halten. Diese Fühlung wird dadurch gewonnen und bewahrt, daß ich für Preußen keine Vorlage in den Bundesrat einbringe und keine wesentliche und durchschlagende Erklärung abgebe, ohne mich vorher des Einverständnisses der preußischen Kollegen versichert zu haben. Jede preußische Vorlage, die in den Bundesrat gebracht werden soll, erscheint vorher auf dem amtlichen Vortragsregister des preußischen Staatsministeriums und wird dort diskutiert, gerade als ob sie in den preußischen Landtag eingebracht werden sollte."

Ewiger Bund

Es bedurfte daher einer starken, die Nerven aufreibenden Arbeit, um den Plänen des Kanzlers nicht geneigte Fachminister zu gewinnen, und Fürst Bismark hat sich wiederholt über solche Friktionen beschwert. Er beklagte sich über diese schwierige, die amtliche Tätigkeit komplizierende und den Fortschritt der kanzlerischen Arbeit hemmende Kraftanstrengung. Er hat die Einrichtung des preußischen Systems des kollegialen Staatsministeriums als einen groben Mißgriff getadelt, dessen Uebertragung auf das Reich er mit aller Macht als verderblich abzuwehren bemüht war.

Und wenn selbst eine so überragende Gestalt wie die durch unsterbliche geschichtliche Erfolge beispiellos gewachsene des ersten Reichskanzlers, für den es doch nur formal Kollegen im preußischen Ministerium gab, in der Mit- oder Vorarbeit des preußischen Ministeriums eine ihn fühlbar drückende Erschwerung seiner Wirksamkeit im Reiche erblickte, so mußten für seine Amtsnachfolger um so mehr in solchem aktiven und passiven Widerstreben mitunter schwer zu überwindende Schwierigkeiten für eine erfolgreiche Amtsführung gegeben sein. Fürst Bismarck hat darum ein Mittel für die Stärkung des kanzlerischen Einflusses im Schoße des preußischen Ministeriums für nötig erachtet. Und er fand ein solches, auf das selbstverständlich auch seine Nachfolger nicht verzichten konnten, in der Ernennung einiger Chefs der Reichsämter zu preußischen Staatsministern (ohne Portefeuille).

In diesen Mitgliedern des preußischen Ministeriums hatte er eine kräftige Stütze seiner reichspolitischen Pläne, Vertreter des Reichsgedankens gegenüber partikularistischen Interessen, aber auch gegenüber vielleicht an und für sich begründeten Bedenken des Ressortpartikularismus von Fachministern, die gegenüber den höheren politischen Anforderungen des Staates und des Reichs doch nicht maßgebend bleiben durften. Wiederholt hat Fürst Bismarck darüber Klage geführt, daß sich seine preußischen Ministerkollegen zu sehr von Rücksichten ihres

Ewiger Bund

Ressorts leiten ließen und deshalb oft den weiten Blick eines nicht nur als Ressort-, sondern zugleich auch als Staatsminister die Dinge von der höheren Warte der allgemeinen Staats- und Reichspolitik schätzenden Staatsmannes vermissen ließen.

Schon der Präsident des Bundeskanzleramts Delbrück wurde auf Wunsch des Kanzlers ermächtigt und beauftragt, den Sitzungen des preußischen Staatsministeriums beizuwohnen (1869), und erhielt dann auch den Titel eines Staatsministers [1]).

Der Bundeskanzler legte ein Gewicht auf den Ministertitel. Er hielt dafür, daß der Präsident des Bundeskanzleramts eine ministerielle Stellung haben, ein Minister für Bundesangelegenheiten werden müsse. „Ich denke mir, daß mit der Zeit der Kanzler

---

1) In einem interessanten Briefe des Kanzlers an Delbrück d. d. Varzin 5. November 1869 (Aus Bismarcks Briefwechsel — Anhang zu den Gedanken und Erinnerungen von Otto Fürst von Bismarck, Stuttgart und Berlin 1901, Bd. II, S. 435), in dem es sich um die Ernennung des preußischen Finanzministers Camphausen zum Bundesratsbevollmächtigten handelt, sagt der Briefschreiber: „Die Motivirung könnte das Bedürfnis präciserer Einheit der Bundesfinanz-Verwaltung mit der Preußischen hervorheben, und nebenher, für den König aber von durchschlagendem Gewicht, die Erleichterung, die für mich daraus hervorgeht, daß der Finanzminister nicht durch mich, sondern durch seine Verständigung mit dem Bunde und in demselben bewirkt. Das letztere Motiv militirt auch vorzugsweise für Ihre eigene Beteiligung an den Sitzungen der Preußischen Minister. Die Maßregel muß nicht als eine politische, sondern als Geschäftserleichterung Sr. Majestät vorgetragen werden. Das principielle Einverständnis des Königs habe ich in diesem Sinne auf mein Ihnen bekanntes Schreiben bereits erhalten. Um den formalen Antrag zu stellen, muß ich die Sache aber erst im Staatsministerium zur Sprache bringen. Schwierigkeiten erwarte ich dort nicht, denn sachlich könnte ja nichts dagegen eingewendet werden, wenn Sie als generell von mir substituirt in jeder Sitzung erschienen. Daß der König Ihnen dabei den Titel als Staatsminister giebt, halte ich unentbehrlich, wegen Ihrer Stellung im Bundesrat. Ich möchte, daß es dabei bliebe, daß Friesen, wenn er da ist, präsidirt, und Sie, wenn er nicht da ist. Zu diesem Behufe müssen Sie sich aber, wenn mehrere unsrer Minister eintreten, den Titulaturwechsel gefallen lassen; der des Präsidenten des B. K. A. (Bundeskanzleramts), dem Sie einen so guten Namen gemacht haben, kann ja der übliche und geläufige bleiben, wird aber ein für allemal, wie ich glaube, eine ministerielle Stellung werden müssen, ein Minister für Bundesangelegenheiten.“ — Die oben erwähnte prinzipielle Zustimmung des Königs zur Erleichterung Bismarcks durch eine erweiterte Stellung Delbrücks ward ausgesprochen in einem Briefe des Königs an Bismarck vom 27. Oktober 1869 (Anhang zu Gedanken und Erinnerungen, Bd. I, Kaiser Wilhelm und Bismarck, S. 204).

Ewiger Bund

für innere Bundessachen eine Art von Mikado und der Präsident der Taikun werden wird", schreibt Bismarck gegen Schluß des soeben erwähnten Briefes.

Hat der Zutritt des Präsidenten des Bundeskanzleramts Delbrück, der gleichsam als Vertreter des Kanzlers, von diesem „generell substituiert", an den Sitzungen des preußischen Staatsministeriums teilnehmen sollte, bei dessen Mitgliedern, wie es scheint, keinen Widerspruch hervorgerufen, so war nach Delbrücks Rücktritt die Lage vollständig verändert.

Als Fürst Bismarck den Nachfolger Delbrücks, den Präsidenten des Bundeskanzleramts Hofmann, und gleichzeitig den Staatssekretär des auswärtigen Amtes v. Bülow zu preußischen Ministern ernannt wissen wollte, bedurfte es des Eingreifens des Kanzlers, um die Opposition im preußischen Staatsministerium zu besänftigen.

In einem Briefe vom 17. Mai 1876 [1]) meldet der Vizepräsident des Staatsministeriums Camphausen dem Kanzler, daß ihn der gestrige Meinungsaustausch bestimmt habe, von seinem in Aussicht genommenen Entlassungsgesuch Abstand zu nehmen, und daß das Staatsministerium einstimmig beschlossen habe, dem vom Kanzler für nötig erachteten Vorschlägen wegen Bülow und Hoffmann nicht entgegenzutreten [2]).

Diese Ernennung eines Hessen (Hofmann) und eines Mecklenburgers (v. Bülow) zu Mitgliedern des preußischen Ministeriums mußte Aufsehen erregen. Der Kanzler hielt es für nötig, die Gründe dieser Ernennung weiteren Kreisen bekannt geben zu lassen [3]).

1) Aus Bismarcks Briefwechsel, a. a. O. S. 486.

2) In einer Reichstagsrede (10. März 1877, Sten. Ber., S. 73) sagte Fürst Bismarck: „Ich spreche aber aus Erfahrung einer ziemlich langjährigen Praxis auf diesem Gebiete, und diese Erfahrung hat mich dahin gebracht, daß ich gewünscht habe, daß die höheren Reichsbeamten, die Reichsminister, im preußischen Ministerium sitzen und stimmen, um gewissermaßen diese Hauptpartikularisten für das Reich zu gewinnen."

3) Die Norddeutsche Allgemeine Zeitung bringt über diese Ernennung an der Spitze ihres Blattes, also in möglichst autoritativer Form folgende Kundgebung: „Nach

Ewiger Bund

Diese Uebung des Eintrittes der Vorstände einzelner oberster Reichsbehörden in das preußische Staatsministerium ist eine höchst zweckmäßige politische Maßnahme. Sie hat sich so bewährt, daß diese Uebung nie unterbrochen wurde bis auf den heutigen Tag.

Freilich wechselte die Zahl der zu preußischen Ministern ernannten Staatssekretäre, und es waren auch nicht immer die Vorstände derselben Reichsämter.

Regelmäßig wurde ernannt der Staatssekretär des Innern, der Staatssekretär des auswärtigen Amtes, der Staatssekretär des Reichsmarineamts, der wohl zur Ergänzung der Aufgaben des preußischen Kriegsministers für eine Vertretung der Interessen der Flotte neben denen des Heeres berufen war. Auch der Reichsschatzsekretär findet sich häufig unter den Berufenen.

---

dem Rücktritt des Staatsministers Delbrück, welcher gewissermaßen als alter ego des Reichskanzlers galt, und durch seine persönliche Autorität in Reichsangelegenheiten, sowie durch seine persönlichen Beziehungen zu einzelnen Mitgliedern des preußischen Staatsministeriums besonders berufen war, im Staatsministerium die Gedanken der Reichspolitik zu vertreten, auch wenn die Kompetenzfrage als solche nicht scharf umgrenzt war, mußte eine formelle Regelung derselben stattfinden. Sie ist in der Weise gefunden worden, daß den beiden hohen Staatsbeamten v. Bülow und Hofmann Sitz und Stimme im preußischen Staatsministerium gegeben worden ist, zur Bestätigung des Gedankens und als Bürgschaft für die Ausführung desselben: daß die Politik und Interessen Preußens sich niemals im Widerspruch mit denen Deutschlands befinden und nicht auf verschiedenen Wegen verfolgt werden können. Allerdings ist die Notwendigkeit dieser Wechselbeziehung und deren Begründung längst anerkannt und durch die Stellung des Reichskanzlers nach beiden Sphären hin zugegeben und vorgesehen worden, aber doch eben vielmehr in der persönlichen Auffassung, als in formeller Regelung. Die weitere Folge der jetzigen Anordnung ist, daß dem preußischen Staatsministerium durch die Aufnahme der beiden hohen Reichsbeamten, welche erst durch die Uebertragung des preußischen Staatsamtes in den preußischen Staatsverband getreten sind, aber wiederum nur aus Rücksicht auf ihre Reichsämter, eine gegen das Reich hin aufgeschlossene Stellung gegeben wird, wie sie den Ministerien der übrigen Partikularstaaten nicht eigen, durch den Hegemonieberuf Preußens aber erfordert ist. Freilich werden durch die gegenwärtige Zusammensetzung des preußischen Staatsministeriums auch die preußischen Verhältnisse wesentlich berührt werden.“ Der Artikel führte dann noch aus, daß nunmehr die Bildung parlamentarischer Ministerien in Preußen endgültig ausgeschlossen sei. „Ein Parteiministerium ist in Preußen fortan nicht möglich, wenn einzelne gleichsam ständige Mitglieder desselben entschieden außerhalb der preußischen Parteibewegung stehen und für ihre politische Stellung andere und höhere Gesichtspunkte als maßgebend betrachten müssen.“ (Abgedruckt in Schultheß, Europäischer Geschichtskalender 1876, Nördlingen 1877, S. 141 f.)

Ewiger Bund

9.

Wenn oben die Erklärung der Regierungen von 1884 gegen Reichsministerien als befremdlich erklärt wurde, so war hierfür auch der Gedanke maßgebend, daß tatsächlich um diese Zeit schon seit 6 Jahren Reichsministerien vorhanden waren.

Denn, wie schon dargelegt wurde, waren die infolge des Stellvertretungsgesetzes von 1878 mit der Stellvertretung des Reichskanzlers beauftragten Staatssekretäre [1]) Reichsminister [2]).

Daß sie nicht ganz die gleiche staatsrechtliche Stellung besitzen, wie sie den Ministern der deutschen Einzelstaaten und den Ministern in den meisten anderen Staaten eingeräumt ist, ist bekannt. Aber durch diese Modifikation wird ihr Charakter als Minister nicht aufgehoben.

Der Hauptunterschied ist durch das im Deutschen Reich festgehaltene Prinzip absoluter Zentralisation bedingt. Sie sind nicht die Kollegen, sondern die Untergebenen des Reichskanzlers, der in ihre Amtssphäre eingreifen kann und dessen Anordnungen sie Folge zu leisten verpflichtet sind.

Dem Reichskanzler steht nur ein Veto bezw. ein Abänderungsrecht bezüglich der Entscheidungen eines jeden Stellvertreters zu. Dagegen ist dieser nicht verpflichtet, positiven Anweisungen des Kanzlers bezüglich des Inhalts seiner Anordnungen Folge zu geben [3]), da er unter eigener Verantwortung zu handeln hat [4]). Der Reichskanzler ist aber stets der Vorgesetzte seiner Stellvertreter.

Ein zweiter Unterschied gegenüber der gewöhnlichen Ministerialverfassung hängt mit dem ersten zusammen, er besteht in

1) Fürst Bismarck selbst hat mehrfach schon vor 1878 von den Staatssekretären als von Reichsministern gesprochen. Vgl. z. B. S. 60, Anm. 2 (1877); 70 und 72.

2) Dupriez (Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, Paris 1892, T. I, p. 498 s) bezeichnet sie als „ministres de second rang"; Laband, Bd. I, S. 385 als Unterminister.

3) So richtig Smend, S. 337.

4) Die Ansicht von Arndt, Staatsrecht, S. 686, daß der Stellvertreter die Unterschrift nicht versagen darf, wenn sie ihm vom Kanzler befohlen wird, läßt sich mit dem Verantwortlichkeitsprinzip nicht vereinbaren.

Ewiger Bund

dem verfassungsmäßigen Fehlen einer gemeinschaftlichen kollegialen Beratung über die Leitung der Reichspolitik.

Dagegen wird man es nicht als eine Abweichung von der gewöhnlichen Ministerialverfassung bezeichnen dürfen, daß der Kreis der Stellvertretungsämter im Stellvertretungsgesetz nicht fixiert ist. Denn eine gewohnheitsrechtliche Entwicklung, die sich über mehr als drei Dezennien erstreckt, hat die Lücke des Gesetzes ausgefüllt, so daß über den Kreis der obersten Reichsbehörden, deren Vorstände zu Kanzlerstellvertretern regelmäßig ernannt werden, eine Unklarheit nicht besteht.

Entscheidend für die Ministerstellung der Kanzlerstellvertreter ist der Umstand, daß sie die volle Verantwortlichkeit des Reichskanzlers sowohl dem Bundesrat als dem Reichstag gegenüber für ihre Amtsführung tragen. Sie sind verantwortlich wie Minister [1]) sowohl für die von ihnen ausgehenden einzelnen Amtshandlungen als auch im ganzen für die Leitung ihres Ressorts [2]), sowie für die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, die sie kontrasigniert haben.

Diese Ministerstellung der Kanzlerstellvertreter hat aber ihre reichsgesetzliche Anerkennung gefunden durch § 35 des Reichsbeamtengesetzes von 1907 [3]): „Der Reichskanzler und die Staatssekretäre können jederzeit ihre Entlassung erhalten und fordern. Auch ohne eingetretene Dienstunfähigkeit erhalten sie Pension, wenn sie entweder ihr Amt mindestens zwei Jahre bekleidet oder sich mindestens zehn Jahre im Dienste befunden haben.“ So sind

1) Vgl. über diese Verantwortlichkeit v. Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Majestäte, Berlin 1904, S. 320f., über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers daselbst S. 314ff.

2) Vgl. Joël, a. a. O. S. 789.

3) In der Fassung vom 18. Mai 1907. Vgl. Gesetz betr. Aenderungen des Reichsbeamtengesetzes vom 31. März 1873, vom 17. Mai 1907, Ziff. IX (RGBl. 1907, S. 252, 202). — Im Reichsbeamtengesetz von 1873 lautete § 35: „Der Reichskanzler, der Präsident des Reichskanzleramts, der Chef der Kaiserlichen Admiralität und der Staatssekretär im Auswärtigen Amt können jederzeit auch ohne eingetretene Dienstunfähigkeit ihre Entlassung erhalten und fordern.“ Die Novelle von 1907 hat dieses Recht auf alle Staatssekretäre ausgedehnt.

Ewiger Bund

die Staatssekretäre wie der Reichskanzler als politische Beamte, als Minister rechtlich charakterisiert worden, indem der Kaiser sie jederzeit entlassen kann und sie, was sich als eine Konsequenz aus dem Verantwortlichkeitsprinzip ergibt, jederzeit ihre Entlassung fordern können.

Wenn man mit v. Seydel[1]) als den staatsrechtlichen Kern der Ministerialeinrichtung die Stellung des Ministers zur Krone ansieht, so kommt man im Gegensatz zu v. Seydel zur Bejahung des Ministerialcharakters der Stellvertreter. Denn auch der Stellvertreter ist „willensfrei bei Beantwortung der Frage, ob er zu den Regierungshandlungen, die der Monarch vorzunehmen wünscht, seine Mitwirkung leihen will oder nicht, ob er diese Handlungen für zweckmäßig und für gesetzmäßig hält oder nicht, und eben deswegen, weil er hierin frei, durch die staatsdienerliche Gehorsamspflicht nicht gebunden ist, kann er für jene amtliche Tätigkeit verantwortlich gemacht werden“[2]). Daß aber nicht die staatsdienerliche Gehorsamspflicht dem Staatssekretär obliegt, sondern daß ihm das freie Entscheidungsrecht bezüglich der Gegenzeichnung kaiserlicher Anordnungen zusteht, beweist auch der angeführte § 35 des Reichsbeamtengesetzes.

Wenn so die staatsrechtliche Stellung der Staatssekretäre als Minister eine starke Einschränkung durch die Unterordnung unter den Reichskanzler erleidet, so haben sie doch faktisch fast die volle Stellung von Ministern. Das Eingriffsrecht des Reichskanzlers kommt, wie gesagt, nicht zur Anwendung[3]).

1) v. Seydel, Kommentar zur Reichsverfassung, S. 178: „Das Kennzeichnende dieser Stellung aber ist, daß die Gehorsamspflicht, die den Verwaltungsbeamten gegenüber der Krone obliegt, für den Minister eine Aenderung erleidet.“

2) v. Seydel, a. a. O. S. 178.

3) Noch vor Erlaß des Stellvertretungsgesetzes äußerte Fürst Bismarck im preußischen Abgeordnetenhause am 25. Januar 1873, indem er im Gegensatz zu den preußischen Ministern bezüglich des „hoch und ministeriell gestellten Beamten“ im Reiche sagte — „ich bin berechtigt, im äußersten Falle zu verfügen, was man so unabhängigen Charakteren gegenüber oder dem Maße von Unabhängigkeit des Charakters gegenüber, welches mit großer Tüchtigkeit verbunden zu sein pflegt, sehr schwer und selten tut“.

Ewiger Bund

Die Staatssekretäre halten dem Kaiser Vortrag in gleicher Weise wie die preußischen Minister dem König.

Sind diese auch dem Ministerpräsidenten staatsrechtlich gleichgeordnet, so hängt es doch ganz von der Persönlichkeit des Ministerpräsidenten ab, inwieweit er die volle Selbständigkeit ihrer Ressortleitung zuläßt.

Es wird dem Ministerpräsidenten bei der besonderen Vertrauensstellung, die er beim Monarchen genießt, stets möglich sein, die Entlassung eines Fachministers durchzusetzen [1]) — konnte doch Fürst Bülow 1901 selbst die Entlassung eines so hochverdienten und einflußreichen Finanzministers, wie es Miquel war, erreichen.

Und daß Fürst Bismarck in die laufende Verwaltung der verschiedenen Fachminister Preußens in zahlreichen Fällen bestimmend eingegriffen hat, läßt sich aus der Fülle der Publikationen aus dieser Periode nachweisen.

Da der Ministerpräsident doch der Volksvertretung und der Geschichte gegenüber die Verantwortlichkeit für die Leitung der Gesamtpolitik des preußischen Staates trägt, muß er bei allen Fragen, die die Gesamtpolitik berühren, seine von der des Fachministers abweichende Auffassung zur Geltung zu bringen suchen.

Es wird ihm das auch bei Fragen, die nicht im Schoße des Staatsministeriums verhandelt werden, gelingen.

Freilich eine dem preußischen Staatsministerium entsprechende Einrichtung eines Kollegiums der Staatssekretäre unter Vorsitz des Reichskanzlers gibt es im Reiche nicht.

Aber nichts hindert den Reichskanzler, der häufig mit einzelnen Staatssekretären über gemeinsame mehrere Ressorts berührende Angelegenheiten Konferenzen abzuhalten genötigt ist, alle Staatssekretäre zu einem Meinungsaustausch über besonders wichtige Fragen der Reichspolitik zu einer Beratung um sich zu versammeln.

---

1) Fürst Bismarck erzählte Mittnacht (Erinnerungen, N. F. S. 32), daß im preußischen Ministerium jeder auf seinen Antrag entlassen werde.

Ewiger Bund

Eine solche Einrichtung könnte sich auf dem Wege der Uebung entwickeln. Sie würde sich einerseits empfehlen, um eine Einseitigkeit wichtiger Entscheidungen zu verhüten und wichtige Fragen von verschiedenen Gesichtspunkten aus beleuchten zu lassen. Eine solche Sitzung der Staatssekretäre böte aber auch Gelegenheit, alle Anwesenden mit den Zielpunkten wichtiger politischen Aktionen bekannt zu machen.

Es ist nicht bekannt, ob solche Beratungen bei außergewöhnlichen Anlässen nicht heute schon abgehalten werden. Jedenfalls ist nichts hiervon in die Oeffentlichkeit gedrungen.

Es könnten alle Vorteile eines Meinungsaustausches sachkundiger Ressortleiter erzielt werden [1]) ohne die Nachteile einer Mehrheitsentscheidung eines Kollegiums [2]).

Denn daran ist festzuhalten, daß die Einrichtung eines Ministerkollegiums im Reiche vom Uebel wäre.

Es galt als ein liberales Dogma, das in den verschiedenen Anläufen, die die Einsetzung eines Reichsministeriums erstrebten, hervortrat, daß nur in einem solchen verantwortlichen Kollegium eine Garantie der konstitutionellen Rechte erblickt werden könne.

Das ist ein Irrtum, nicht ein „anonymes“ Kollegium, dessen Mehrheitsbildung man nicht kennt, kann die Garantie einer Verantwortlichkeit bieten, sondern eine solche ist nur vorhanden, „für den einzelnen, der muß mit seiner Person für etwaige Mißgriffe einstehen“.

Daß eine solches Dogma selbst vom liberalen Standpunkte aus irrig ist, dürfte ein Blick auf den parlamentarischen Musterstaat England lehren, wo die Entwicklung der neueren Zeit die Tendenz einer Machtsteigerung des Premierministers [3]) aufweist.

---

1) Etwa wie im Kabinett der Nordamerikanischen Union, vgl. S. 88.

2) Es darf daran erinnert werden, daß auch jetzt schon innerhalb der einzelnen Reichsämter oder innerhalb einzelner Abteilungen ebenso wie innerhalb der Ministerien über die Prinzipien eines Gesetzentwurfes oder anderer wichtiger Ressortmaßnahmen ein kollegialer Meinungsaustausch stattfindet ohne die bindende Mehrheitsentscheidung eines Kollegiums.

3) Ueber die Stellung des englischen Premierministers vgl. Anhang I.

Ewiger Bund

Fürst Bismarck hat, wenn er auch Reichsminister als die Stellung des Bundesrats bedrohend bekämpfte, dies nicht zu allen Zeiten mit gleicher Entschiedenheit getan. Mit voller Schärfe hat er aber bei jeder sich bietenden Gelegenheit dem Gedanken eines Ministerkollegiums [1]) sich feindlich entgegengestellt [2]).

Unermüdlich hat er auf seine reichen Erfahrungen, auf die sich häufig wiederholenden Friktionen im preußischen Staatsministerium, auf die aufreibende Kraftvergeudung hingewiesen, wie sie durch die Notwendigkeit, seine Ministerkollegen zu überzeugen und zu seiner Ansicht zu bekehren, bedingt war [3]).

Alle diese Aeußerungen machen, aus der Praxis des realen

1) Im Reichstage 1869 sagte Lasker (Bezold, Bd. III, S. 1169): „. . durch die Rede des Bundeskanzlers, welcher die Frage auf die einfachste Form zurückgeführt hat: ob es denn unser Wunsch und unsere Absicht sei, seinen Willen zu durchkreuzen, indem wir ihm gleichberechtigte Männer zur Seite stellen, welche jeden Augenblick in der Lage sind, ihm Schwierigkeiten zu bereiten? Nein, meine Herren, das ist nicht unser Wunsch und unsere Absicht; aber wir wollen ein Ministerial-Kollegium herstellen, welches in seinen einzelnen Organen selbständig die Ressorts verwaltet, welche nicht dem Bundeskanzler vorbehalten sind."

Hierauf entgegnete Graf Bismarck: „Wenn ich vorher gesagt habe, ich halte ein Ministerium mit einheitlicher Spitze für zweckmäßiger in allen Staatseinrichtungen wie ein Ministerium mit kollegialischer Spitze, wo man nicht weiß, wer überstimmt oder gehemmt worden ist, so habe ich damit ja nicht weiter gehen wollen, als der Herr Abgeordnete nach dem Beispiel der englischen Einrichtungen gehen will, aus welchem ich schließen darf, daß wir im Grunde ganz einer Meinung über die einheitliche Spitze sind."

2) In den „Gedanken und Erinnerungen", Bd. II, S. 272 spricht Fürst Bismarck von „dem Unabhängigkeitsgefühl und Partikularismus, wovon jeder der acht föderirten ministeriellen Staaten und jeder Rat in seiner Sphäre beseelt ist".

3) „Wer einmal Minister gewesen ist, und an der Spitze eines Ministeriums gestanden hat, und gezwungen gewesen ist, auf eigene Verantwortung Entschließungen zu finden, schreckt zuletzt vor dieser Verantwortung nicht mehr zurück, aber er schreckt zurück vor der Notwendigkeit, sieben Leute zu überzeugen, daß dasjenige, was er will, wirklich das Richtige ist. Das ist eine ganz andere Arbeit als einen Staat zu regieren. Alle Mitglieder eines Ministeriums haben ihre ehrliche feste Ueberzeugung, und je ehrlicher und tüchtiger sie in ihrer Tätigkeit sind, um so schwerer werden sie sich fügen . . . Einen Menschen zu überzeugen ist an und für sich sehr schwierig, man überredet manchen, man gewinnt ihn vielleicht durch den äußersten Aufwand derjenigen persönlichen Liebenswürdigkeit, die man etwa besitzen mag, und man hat diese Anstrengung siebenmal oder öfter zu wiederholen" (Graf Bismarck 1869, Bezold, Bd. III, S. 1170).

Ewiger Bund

Ministerlebens herausgewachsen, einen durchaus überzeugenden Eindruck.

Es ist jener Zwiespalt der Auffassung, wie er in der Stein-Hardenbergschen Periode schon durchgekämpft wurde. Damals gelangte gegenüber der Steinschen Idee des Ministerkollegs der von Altenstein und Hardenberg[1]) vertretene Gedanke der schärfsten Zentralisation zum Sieg, der zur Schaffung des Postens eines preußischen Staatskanzlers[2]) führte, der die einheitliche Spitze der gesamten Staatsverwaltung Preußens bildete. Dieser Posten wurde Hardenberg (1810—1822) übertragen und nach seinem Tode nicht wieder besetzt. Nach dem Erlöschen des Staatskanzleramts war dann das preußische Staatsministerium berufen, für die Einheit der Verwaltung Sorge zu tragen. Diese Einrichtung des Staatskanzleramts in Preußen schwebte dem Fürsten Bismarck als Ideal vor. Die Wiedererrichtung dieses Postens oder besser eine Erweiterung der Machtstellung des Ministerpräsidenten im Sinne eines Oberleiters der gesamten Verwaltung Preußens und eine Aufhebung des Ministerkollegiums[3]) hielt er für etwas Anzustrebendes, keineswegs aber war er gesonnen, die Stellung eines Kanzlers des Deutschen Reichs im geringsten durch Ministerkollegen einengen zu lassen.

Die straffe einheitliche Leitung der gesamten äußeren und inneren Politik eines großen Reichs in einer Hand hielt er für eine unbedingte Notwendigkeit. Selbstverständlich konnte das nur in dem Sinne verstanden werden, daß auf dem weiten Gebiet

1) Zorn, Das preußische Gesamtministerium (German. Abh. zum 70. Geburtstag K. v. Maurers, Göttingen 1893, S. 73 ff.), gibt eine gute Uebersicht der einzelnen Stadien dieser Reformbewegung.

2) Vgl. Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, 5. Aufl., Leipzig 1899, Bd. I, S. 249 ff.

3) Ich halte an und für sich eine kollegialische Ministerverfassung für einen staatsrechtlichen Mißgriff und Fehler, von dem jeder Staat so bald als möglich loszukommen suchen sollte, und ich bin so weit entfernt, die Hand dazu zu bieten, daß diese fehlerhafte Einrichtung auf den Bund übertragen werde, daß ich vielmehr glaube, Preußen würde einen immensen Fortschritt machen, wenn es den Bundessatz akzeptierte und nur einen einzigen verantwortlichen Minister hätte!" (Graf Bismarck 1869, Bezold, Bd. III, S. 1170.)

Ewiger Bund

der Exekutive, soweit sie verfassungsmäßig Reichsbehörden zustand, in allen wichtigen Fragen die alleinige Entscheidung in der Hand des Kanzlers lag. Bei Wahrung der Selbständigkeit der Amtsführung des Staatssekretärs für den regelmäßigen Gang der Geschäfte, etwa in dem Umfang der Ressortverwaltung preußischer Fachminister, sollte in den wichtigen Fragen der Reichspolitik, ebenso wie in Preußen das Staatsministerium an die Stelle des einzelnen Ministers tritt, der Reichskanzler allein die Entscheidung treffen. Wenn man diesem Rechtszustand entgegenhielt, daß solche Leistung über eines Menschen Kraft ginge, daß sich dann der Begriff der Verantwortlichkeit verflüchtige, so ist das nicht zutreffend.

Die Verantwortlichkeit des Ministers für die gesamte Verwaltung eines Ressorts ist heute nicht nur für einen Großstaat, sondern selbst für ein kleines Staatswesen eine Fiktion, wenn man sie wörtlich und nicht dem Sinne nach auffaßt. Kann schon der Bürgermeister einer Mittelstadt oder der Direktor einer größeren Aktiengesellschaft nicht für den gesamten Inhalt eines jeden von ihm unterzeichneten Schriftstückes die Verantwortung tragen, wie kann man eine solche dem Minister eines großen Staates für jedes Detail im ganzen Umfang des ihm unterstellten Verwaltungsgebiets aufbürden. Eine derartige Buchstabenjurisprudenz wird kein Verständiger treiben. Es ist unmöglich, so die Augen vor den wirklichen Verhältnissen des Lebens und den Möglichkeiten zu verschließen.

Die Verantwortlichkeit eines Ministers kann sich nur erstrecken auf eine culpa in eligendo [1]), auf die Auswahl der tüchtigsten und geeignetsten Kräfte (Unterstaatssekretäre und Direktoren), für die Amtsstellung und für die Hauptlinien der Politik und der Verwaltung des Ressorts. Vor allem aber ist der Minister auch dafür verantwortlich, daß Mißstände in dem ihm unterstellten Verwaltungs-

---

1) „Ich halte mich im ganzen immer nur verantwortlich für die im großen Durchschnitt richtige Wahl der Person, nicht für jede einzelne Handlung der Personen", sagt Fürst Bismarck am 25. Januar 1873 im preußischen Abgeordnetenhaus (H. Kohl, Die politischen Reden des Fürsten Bismarck, Stuttgart 1893, Bd. V, S. 362).

Ewiger Bund

gebiete beseitigt werden, die zu seiner Kenntnis gebracht werden, namentlich wenn dies durch die Volksvertretung geschieht.

Fürst Bismarck dachte sehr hoch von seiner und der Minister [1]) Verantwortlichkeit und hat sie wiederholt in seinen Reden vortrefflich charakterisiert [2]).

---

1) Er wollte nicht, daß der Träger des Amtes, also die verantwortliche Persönlichkeit hinter dem neutralen Amt verschwinde. So läßt er seinen Sohn Herbert an Tiedemann (29. Februar 1879) schreiben: „Ich bin überhaupt ein Feind von der anonymen Bezeichnung „Amt" als verantwortliche Firma. Jede ministerielle Verantwortlichkeit soll vielmehr eine rein persönliche sein, von der nicht eine amtliche Stelle, sondern eine Person betroffen wird." (v. Poschinger, Neues Bismarck-Jahrbuch, Wien 1911, Bd. I, S. 206.)

2) In der Reichstagssitzung vom 1. Dezember 1874 (H. Kohl, Bd. VI, S. 208 f.) verbreitete sich Fürst Bismarck wieder in einer ausgezeichneten Rede über die Bedeutung und die Grenzen der ihm obliegenden Verantwortlichkeit: „Ich erlaube mir, dem eben Gehörten nur einige Worte über die Natur der Verantwortlichkeit, die ich als Reichskanzler zu tragen glaube, hinzuzufügen und meine Ansicht über die Frage auszusprechen, inwieweit ich mich bei dieser Gelegenheit zu einem abstracten Begriff zu verflüchtigen und inwieweit ich materiell in die Sachen einzugreifen habe, um unter Umständen meiner Verantwortlichkeit gerecht werden zu können.

Es wäre ja eine sehr anmaßliche Behauptung, wenn ich glauben zu machen versuchte, daß ich alle Einzelheiten des weiten Geschäftskreises, für den ich die Verantwortlichkeit trage, selbst zu übersehen und selbsttätig zu betreiben oder auch nur mit Sicherheit zu beurteilen vermöchte. Darin kann meines Erachtens die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht gesucht werden, daß jede spezielle Maßregel innerhalb des ganzen Bezirks, für den er verantwortlich ist, gerade als von ihm persönlich herrührend und gebilligt angesehen wird; es kann im Gegenteil mitunter vorkommen, daß ich sogar mit einer Vorlage persönlich nicht einverstanden bin, daß ich aber doch, gegenüber der sachkundigen Quelle, aus der sie fließt, mir vor öffentlicher Erörterung und durchgreifender Diskussion nicht die Autorität zutraue, um auf meinen eigenen Kopf hin der Vorlage zu widersprechen, sondern mir sage, ich will sie lieber gehen lassen, bis ich selbst ein genaueres Bild davon gewonnen haben werde. Ich bin meines Erachtens dafür verantwortlich, daß an der Spitze der einzelnen Zweige der Reichsverwaltung Leute stehen, die nicht nur dazu befähigt sind, sondern die ihre Verwaltung im Großen und Ganzen in der Richtung des Stromes führen, den das deutsche politische Leben nach der augenblicklichen Richtung des deutschen Geistes und der deutschen Geister zu laufen genötigt ist, daß kein Zwiespalt nicht nur innerhalb der verschiedenen — lassen Sie mich einmal den Ausdruck gebrauchen — Reichsministerien, sondern auch kein dauernder prinzipieller Zwiespalt innerhalb der großen Körperschaften, die dem Reiche seine Gesetze und Einrichtungen geben, einreiße, auch kein Mißtrauen und keine Feindschaften zwischen den einzelnen Bundesgliedern; im Wesentlichen aber dafür, daß an jeder Stelle, die zu besetzen ist, Jemand steht, der nach dem gewöhnlichen Ausdruck „tanti" ist, diese Geschäfte zu besorgen. Für alle

Ewiger Bund

Einzelheiten mir die Verantwortung zuzumuten, das wäre sehr ungerecht und wäre Uebermenschliches von mir verlangt. Sie dürfen deshalb nicht sagen, daß dadurch ein Teil der Geschäfte gewisser Maßen, weil von mir ungedeckt, von jeder Verantwortlichkeit frei wäre, indem derjenige, der es vorbringt, die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit nicht zu tragen hat, und derjenige, der sie trägt, sich damit entschuldigt, daß er sagt: ich kann das Alles unmöglich übersehen, — sondern Sie müssen fragen: Welche Bürgschaft einer moralischen Verantwortlichkeit haben Sie denn bei jeder anderen Einrichtung, die nicht auf eine einzelne Person gestellt wäre? Geradezu gar keine! Wer hat in einem Collegium, welches aus 8 oder 10 selbständigen Ministern besteht, in dem Keiner ohne den Willen des Andern eine irgend erhebliche Bewegung machen kann, in dem keine Maßregel anders als per majora beschlossen wird, — wer hat die Verantwortung zu tragen? Wer trägt die Verantwortung der Beschlüsse einer parlamentarischen Corporation, wie der Reichstag? Offenbar kann sie bei keinem Einzelnen gesucht werden! — Sie können die Verantwortung nur bei einen Individuum suchen, niemals m. Es. bei einem Collegium, wo Jeder berechtigt ist, sich damit zu entschuldigen, er hätte wohl gewollt, aber die andern nicht, und wo Keiner weiß, wer der Andere und wer der Eine ist.

Die Art, wie ich nun meine Verantwortlichkeit zu betätigen habe, ist immer klar zu machen an dem naheliegenden Beispiel des preußischen Ministeriums, dem ich ja anzugehören die Ehre habe; sie ist im Reiche eine viel wirksamere. Ich kann, wie gesagt, unmöglich in der Seele eines jeden der höheren Reichsämter stecken, so daß ich Alles selbst leite; aber ich kann, durch eigene Beobachtung oder durch die Presse oder durch den Reichstag darauf aufmerksam gemacht, sehr bald erkennen, ob irgendwo sich eine Strömung entwickelt, die mit der Richtung, für die ich verantwortlich bleiben will, nicht im Einklang steht. Wenn ich nun in der Reichspolitik die Ueberzeugung gewinne, berechtigt oder irrtümlich, daß Mißbräuche oder fehlerhafte Richtungen vorhanden sind, dann bin ich berechtigt, verfügend einzugreifen, ich habe ein Veto gegen diese Richtung. Das habe ich in Preußen nicht; als Ministerpräsident bin ich nur ein ornamentales Glied, ich habe nur eine geschäftsordnende Leitung, aber durchaus keine Verfügung; ich kann Jahre lang überzeugt sein, daß einer meiner Kollegen nicht auf den Wegen ist, für die ich persönlich verantwortlich sein will, ich kann das aber nicht ändern, außer wenn ich ihn durch Ueberredung, durch Bitten oder durch Majorität im Staatsministerium dazu bringe, seine Ansicht in dem einzelnen Falle der meinen unterzuordnen. Aber, was ist gewonnen mit dem einzelnen Fall, wenn man prinzipiell dauernd divergirt! Ich bin so tatenlustig und geschäftshungrig nicht, daß ich das Bedürfnis hätte, meinen Geschäftskreis sehr wesentlich zu erweitern, im Gegenteil! Aber ich glaube, daß die Leitung einheitlich nur dann sein kann, die Verantwortung also auch nur dann getragen werden kann, wenn an der Spitze Jemand steht, der berechtigt ist, zu verfügen.

Ich würde mir selbst das Geschäft sehr erschweren, wenn ich von dieser Berechtigung einen leichtfertigen und sehr bereitwilligen Gebrauch machen wollte; aber es genügt sehr oft, daß man eine Waffe hat, und daß dieser Besitz bekannt ist, ohne daß man in die Notwendigkeit käme, sie zur Anwendung zu bringen. Mit dieser Einrichtung ist auch m. Es. das Institut selbständiger Reichsministerien, immer unter der Leitung eines Premierministers, mit den m. Es. allein constitutionell möglichen Verantwortlichkeitsgrundsätzen vereinbar, aber da können Reichsministerien

Ewiger Bund

Mit einer so umgrenzten politischen und staatsrechtlichen Verantwortlichkeit des Kanzlers und der Staatssekretäre, deren schärfere verfassungsmäßige Ausgestaltung nicht ausbleiben wird [1]), hat sich unsere Ministerialverfassung im Reiche bewährt. Das Amt

einen sehr hohen Grad von Selbständigkeit gerade so üben, wie in ausgebildet constitutionellen Ländern, wie England, und ich glaube, daß sich sogar diejenigen Institute, die dem Reichskanzleramt als solchem mit untergeordnet sind — die Postverwaltung, die Telegraphenverwaltung und so auch wohl das künftige Reichsjustizamt — einer sehr großen Selbständigkeit erfreuen und im Ganzen schwerlich klagen werden über ein bureaukratisch bevormundendes Eingreifen; ich glaube auch, daß späterhin diese Behörden einen noch höheren Grad von Selbständigkeit als jetzt haben werden; nicht gegenüber dem Reichskanzler — der ist schon soweit, wie etwa ein englischer Premierminister gegenüber den Cabinettsmitgliedern dasteht — aber auch gegenüber der heutigen einheitlichen Leitung im Reichskanzleramte. Auch da, meine Herren, warten wir doch die Entwicklung der Zukunft noch etwas ab. Ich glaube, daß auch der heutige Geschäftsumfang des Reichskanzlers auf die Dauer für eine einzelne Persönlichkeit zu viel sein wird.

Sie würden einmal nicht immer eine Persönlichkeit von dieser exceptionellen Arbeitskraft, wie der jetzige Chef des Reichskanzleramtes (Delbrück) ist, aufzutreiben vermögen . . ." Der Kanzler verweist sodann auf die demnächst notwendigen Abzweigungen selbständiger Reichsbehörden vom Reichskanzleramt. Er schließt mit den Worten: „Ich resumiere mich. In der Stellung des Reichskanzlers und den Ansprüchen, die ich mit ihr verbinde, liegt in keiner Weise ein Hindernis, die Selbständigkeit der Ministerien, die dem Reichskanzler die Verantwortlichkeit tragen helfen, so weit auszudehnen, wie die verfassungsmäßigen Berechtigungen des Bundesrates es irgend gestatten. Wollen Sie aber einen Reichskanzler haben, der Ihnen persönlich verantwortlich bleibt — moralisch und juristisch — dann müssen Sie ihm entweder die Befugnis geben, verfügend einzugreifen in den Lauf eines Collegen, für dessen Verfahren der Reichskanzler die Verantwortung nicht mehr übernehmen will, oder Sie müßten ihm eine Berechtigung beilegen, die ich nicht annehmen möchte, weil sie in das Majestätsrecht des Kaisers eingreift und eingreifen würde, daß er die Entlassung eines bestimmten Ministers oder hohen Beamten, für den er die Verantwortung nicht weiter übernehmen will, verfassungsmäßig als sein Recht fordern darf. Eines von beiden werden Sie einem Kanzler, der verantwortlich sein soll, immer bewilligen müssen. Das Erste aber genügt, um den Reichskanzler in den Stand zu setzen, eine seiner Verantwortlichkeit entsprechende Macht zu üben, und steht andererseits, wenn Sie sich nicht einen unvernünftigen rechthaberischen Reichskanzler denken, der sich in Dinge mischt, von denen er nichts versteht, dem nicht entgegen, daß jeder Minister neben ihm sich frei entwickele, wie Sie ihn irgend brauchen können.

1) Neuere Versuche, die lex imperfecta des Art. 17 der Reichsverfassung in eine lex perfecta zu verwandeln durch gesetzliche Bestimmung der Art der Geltendmachung der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit des Kanzlers und der Stellvertreter führten zu keinem Ergebnisse. Ueber die dahin zielenden Anträge: Ablaß (No. 1063), Albrecht (No. 1036), Graf Hompesch (No. 1037) vgl. Verhandlungen d. d. Reichstags 1909, Bd. 250.

Ewiger Bund

des Reichskanzlers und das eines jeden Staatssekretärs hat an Macht gewonnen. Es darf nur daran erinnert werden, daß die Präsidialanträge des Kaisers, die der Reichskanzler einbringt, zu einer ständigen unbestrittenen Einrichtung des Reichsstaatsrechts geworden sind [1]).

Keine der Befürchtungen ist in einer die Interessen des Reichs oder die Rechte der Bundesstaaten schädigenden Weise in Erfüllung gegangen.

Die Reichsgesetze werden jetzt fast ausschließlich in den Reichsämtern und nicht mehr wie früher in den preußischen Ministerien ausgearbeitet [2]). Hierin liegt nicht eine Schädigung des Bundesrats, sondern es muß den Wünschen der Regierungen der Einzelstaaten entsprechen, daß dies durch ihre, des Reichs Ministerien und nicht mehr durch die des „Nachbars", der Ministerien des Königreichs Preußen geschieht.

In unserer deutschen Reichsministerialverfassung mit ihrer absoluten Zentralisation ist ein neuer staatsrechtlicher Typus geschaffen, der aber im Grunde praktisch von der Einrichtung des englischen Kabinetts mit seinem Premier nicht wesentlich abweicht.

Auch in anderen Kulturstaaten ist es die Persönlichkeit des Premierministers, die dem Ministerium Namen und Gepräge verleiht. Man spricht in Frankreich von einem Ministerium Gambetta, Briand, Caillaux und in Italien von einem Ministerium Crispi, Giolitti, und wenn auch hier bei der Kabinettsbildung nach dem in diesen Ländern herrschenden System der parlamentarischen Regierung auf die Vertretung der einzelnen zur Mehrheit gehörenden politischen Parteien im Ministerium Rücksicht zu nehmen ist, so bestimmt doch der Premier die Richtung der Gesamtpolitik. Daß er dann einzelne Mitglieder seines Kabinetts, die in wichtigen

1) Und wenn man diese geschäftsordnungsmäßig als preußische behandelt, so ist das, wie Triepel (Unitarismus, S. 63) richtig betont, „eine von föderalistischer Gewohnheit diktierte Fiktion".

2) Vgl. Rehm, Unitarismus und Föderalismus in der deutschen Reichsverfassung, Dresden 1898, S. 17.

Ewiger Bund

Fragen von seiner politischen Grundauffassung abweichen, zur Demission veranlaßt und durch andere Persönlichkeiten, die seine Gesamtpolitik besser stützen, ersetzt, hat die Geschichte der letzten Epoche wiederholt gezeigt.

Schließlich ist auch im preußischen Staatsministerium die Persönlichkeit des Ministerpräsidenten als des Hauptvertrauensmannes des Königs maßgebend für den politischen Charakter des Gesamtministeriums. Auch in Preußen war und ist nicht anders wie in den parlamentarisch regierten Staaten von einem Ministerium Manteuffel, Bismarck, Bülow gesprochen worden. Nicht anders steht es im Deutschen Reich.

Man sieht trotz des erheblichen formal-juristischen Unterschieds in Wirklichkeit ein sehr ähnliches Bild in der Gestaltung der Zentralregierung.

Fast möchte man glauben, daß die Tendenz der Entwicklung des Ministerialsystems in den Kulturstaaten sich in der Richtung der Gestaltung der deutschen Reichsregierung fortbewegt.

10.

Wenden wir uns zum Schlusse wieder der Bezeichnung „Reichsregierung" oder der gleichbedeutenden „Kaiserlich deutsche Regierung" zu, so ist davon auszugehen, daß Regierung sowohl eine Funktion des Staates[1]) als ein Staatsorgan bezeichnet. Als solches fassen wir hier die Reichsregierung auf.

---

1) In diesem Sinne sagt E. Loening (Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reichs, Leipzig 1901, S. 113: „Die Reichsregierung wird von dem Kaiser geführt." — Vgl. über gouvernement als Funktion „l'exercise par le souverain de l'autorité publique", und dann „le pouvoir exécutif et ses organs immédiats". Esmein, Éléments de droit constitutionnel français et comparé, 5. éd., Paris 1909, p. 21. In der Bedeutung von Ministerium wird gouvernement ebenfalls in Frankreich gebraucht, z. B. Ges. vom 1. Juli 1887 a. 3: „Chaque année, le gouvernement fera connaître par une décision prise en conseil des ministres . . ." In dieser Bedeutung vom Ministerium auch in England vorkommend „synonym with ministry or administration — to form a government (Bradley, A new English dictionary, Oxford 1901, Vol. IV, p. 325). Aber wie in Deutschland ist auch in England und Frankreich die Bedeutung des Wortes keine einheitliche.

Ewiger Bund

Diese Bezeichnung hat sich im Verkehr mit den fremden Staaten ausgebildet.

Es war ein Bedürfnis für den internationalen Verkehr auch deutscherseits, eine Bezeichnung zur Anwendung zu bringen, die den in anderen Ländern gebräuchlichen (französische, russische Regierung) entsprach.

In dem Wirkungskreise des auswärtigen Amtes ist diese Bezeichnung zuerst gebraucht worden, also in dem einer obersten Reichsbehörde, die mit Wahrnehmung der Funktionen betraut war, die das auf Grund des Art. 11 der Reichsverfassung dem Kaiser zustehende Gebiet der auswärtigen Verwaltung, der völkerrechtlichen Repräsentationshoheit des Deutschen Reichs betrafen.

Während z. B. noch in dem zwischen dem Norddeutschen Bund und Luxemburg abgeschlossenen Telegraphenvertrag vom 25./28. Mai 1868 [1]) von dem Präsidum des Norddeutschen Bundes und der Kgl. Großherzgl. Luxemburgischen Regierung gesprochen wurde, kommt zum ersten Mal im Frankfurter Frieden vom 10. Mai 1871 [2]) Art. 3 die Bezeichnung „Deutsche Regierung" (Gouvernement allemand) und Art. 4 „die Regierung des Deutschen Reichs (Gouvernement de l'Empire d'Allemagne) vor und auf der anderen Seite „die französische Regierung" (le Gouvernement français).

Ebenso heißt es dann im deutsch-persischen Handelsvertrag vom 11. Juni 1873 Art. 17: „die Kaiserlich Deutsche Regierung".

Aus dem internationalen Verkehr wandert dann die Bezeichnung in den internen; die Reichsbehörden gebrauchen „Reichsregierung", und neuerdings kommt als gleichbedeutend „Reichsleitung" auf, eine Bezeichnung, die auch in amtlichen Schriftstücken

---

1) Bundesgesetzblatt 1868, S. 368 ff. (Eingang, Art. 7).

2) Reichsgesetzblatt 1871, S. 225 ff., 233, Art. 16: Beide Regierungen, die Deutsche und die Französische (Les deux Gouvernements, allemand et français). Auch in der Zusatzkonvention zum Frankfurter Frieden vom 11. Dezember 1871 (Reichsgesetzblatt 1872, S. 8, Art. 1) heißt es: die französische Regierung wird der deutschen . . . mitteilen.

Ewiger Bund

einzelner deutscher Regierungen gebraucht wird. Im Reichstag wenden Bundesratsbevollmächtigte und Abgeordnete „Reichsregierung" an, eine Bezeichnung, die sich in der staatsrechtlichen Literatur ebenso wie in der Presse eingebürgert hat.

Höchst interessant ist eine eben erst von v. Poschinger[1]) veröffentlichte Verfügung des Fürsten Bismarck: „Den Ausdruck Reichsregierung in seiner Anwendung auf kaiserliche Exekutivbehörden möchte ich als nicht korrekt in amtlichen Aktenstücken verschwinden sehen. Die Reichsregierung begreift notwendig den Bundesrat resp. seine Vollmachtgeber in sich."

Man geht wohl nicht fehl, in diesem Erlasse eine wohlwollende Rücksichtnahme auf die Empfindungen der Regierungen zu erblicken. Da die Bezeichnung Kaiserliche Regierung aber im internationalen Verkehr weiter gebraucht wird, so ist der Nichtgebrauch aus bestimmten Gründen bei einem Teile der Behörden nicht beweiskräftig für die Inkorrektheit. Entweder gibt es eine Kaiserliche Regierung (Reichsregierung) oder sie existiert nicht. Sie kann aber rechtlich nicht für das Auswärtige Amt bestehen, nicht aber für die übrigen Reichsbehörden. Diese Rücksichtnahme wird namentlich dann als zu weit gehend erscheinen, wenn man der Ansicht ist, daß die Ausbildung einer Reichsregierung sich gegen die preußische Staatsgewalt fast noch mehr als gegen die anderer gerichtet habe[2]).

Man wendet das Wort Regierung an als Organ der Exekutivgewalt im weiteren Sinne, den Herrscher als Träger der Staatsgewalt mitumfassend oder im engeren Sinne nur die vom Herrscher zur Ausübung der Exekutivgewalt eingesetzte höchste verfassungsmäßige Staatsbehörde, das Ministerium begreifend. Man würde also unter der Königlich preußischen Staatsregierung in der engeren Bedeutung das preußische Staatsministerium oder den Ressortminister

1) v. Poschinger, Bismarck-Jahrbuch, Bd. I, S. 205 gibt das Datum des Erlasses nicht an, vermutlich entstammt er dem Ende der siebziger Jahre.

2) Triepel, Unitarismus, S. 109.

Ewiger Bund

als Vertreter der königlichen Exekutivgewalt zu verstehen haben [1]). Auch in anderen Staaten werden Staatsregierung und Staatsministerium bezw. Ressortminister als identisch gebraucht. Wird z. B. im weimarischen Landtag eine Anfrage an die Großherzogliche Staatsregierung gerichtet, so ist das eine Anfrage an die Adresse des Großherzoglichen Staatsministers oder Departementschefs.

Nicht anders verhält es sich im Reiche.

Reichsregierung im weiteren Sinne umfaßt den Kaiser und die verbündeten Regierungen.

In der Regel wird aber Reichsregierung als identisch mit „Kaiserliche Regierung" gebraucht und bezieht sich dann auf den Kaiser als Exekutivorgan des Reiches und auf dessen verfassungsmäßigen Gehilfen, den Reichsminister oder entsprechend dem Sprachgebrauch in den Einzelstaaten auf diesen allein.

Dieser ist das Organ, das die dem Kaiser durch die Verfassung übertragenen Regierungsrechte in dessen Auftrag zur Ausübung bringt. Denn nur der Kaiser allein kann, wie Laband [2]) richtig hervorhebt, für das Reich handeln. Das kennzeichnet seine Funktionen den anderen Organen des Reiches gegenüber, dem Bundesrat und dem Reichstag, die nur Beschlüsse fassen, nie sie zur Ausführung bringen können.

Und das Organ, das diese Exekutivbefugnisse mit dem Kaiser oder im Auftrag desselben allein ausübt, ist, wie schon hervorgehoben wurde, der Reichskanzler und jeder Staatssekretär, der mit dessen Stellvertretung betraut worden ist.

---

1) Weder in Deutschland noch in anderen Staaten hat sich ein zweifelsfreier fester Begriff von „Regierung" herausgebildet. Im Art. II § 2 des Reichsgesetzes über die Verfassung Elsaß-Lothringens vom 31. Mai 1911 (Reichsgesetzblatt, S. 225) wird gesagt: „An der Spitze der Landesregierung steht ein Statthalter, der vom Kaiser unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers ernannt und abberufen wird." Hier wird also der nach § 1 die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen ausübende Kaiser als über der Landesregierung stehend gedacht, diese also als Regierung im engeren Sinne gefaßt.

2) Bd. I, S. 229.

Ewiger Bund

Mit dem Wachstum der kaiserlichen Macht hat sich dank der Elastizität unserer Reichsverfassung eine kraftvolle, dem erweiterten Aufgabenkreise des Reiches angepaßte Reichsregierung allmählich entwickelt. Auch von ihr gilt das Wort, das Bismarck einst vom Bundeskanzleramt gesprochen hat: „Solche Dinge werden eben nicht von Hause aus nach theoretischer Berechnung geschaffen, sondern sie werden und wachsen.“

Ewiger Bund

Anhang.

I.

Der englische Premierminister.

Wenn auch in England sich im Gegensatze zum Deutschen Reich eine kollegiale Verfassung des Ministerkabinetts [1]) entwickelt hat, so bildete sich doch auch hier allmählich eine solche Steigerung der Macht des Premiers im Laufe der Jahre aus, daß heute die Stellung des englischen Premiers faktisch der des deutschen Reichskanzlers sehr ähnlich ist. Dabei ist allerdings der Unterschied, der im Wesen der englischen Parlamentsregierung begründet ist und das Kabinett als Ausschuß der Mehrheit des Unterhauses erscheinen läßt, nicht zu übersehen.

Nichts ist für die Eigenart des englischen Staatsrechts charakteristischer, als daß selbst der Titel dieses allmächtigen Leiters der Regierung bis in die neueste Zeit dem geschriebenen Rechte unbekannt war.

Erst bei der Krönung Georgs V. (1911) wurde dem englischen Premierminister zum ersten Male eine hervorragende amtliche Stellung bei der feierlichen Zeremonie angewiesen, während er noch bei der Krönung Eduards VII. seinen Sitz nur unter den

1) Ueber die Geschichte und Zusammensetzung des englischen Kabinetts vgl. Hatschek, Englisches Staatsrecht, Tübingen 1906, Bd. II, S. 24 ff., 51 ff., 57 ff.

Ewiger Bund

Mitgliedern des Unterhauses einnahm. In einer Verordnung vom 4. Dezember 1905 (abgedruckt bei Hatschek, Bd. II, S. 18) wies Eduard VII. in Erwägung, „that the precedence of Our Prime Minister has not been declared or defined by due authority" dem Premier den Rang unmittelbar nach dem Erzbischof von York an.

Es ist interessant, daß der dem englischen Staatsrecht fremde Titel eines Premierministers auch zuerst in Rücksicht auf den internationalen Verkehr offiziell zur Anwendung kam. Im Berliner Vertrag vom 13. Juli 1878 (RGBl. 1878, S. 309) wird Benjamin Disraeli, Comte de Beaconsfield, Vicomte Hughenden, Pair du Parlement, Membre du très-honorable Conseil Privé de La Majesté, Premier Lord de la Trésorerie de La Majesté et Premier Ministre d'Angleterre als erster Bevollmächtigter der Königin von England aufgeführt. Das ist die erste formelle Erwähnung dieses Titels [1]).

Auch dieses wichtigste Amt im englischen Staate hat sich gewohnheitsrechtlich entwickelt und ist zu der in einem Staate mit parlamentarischer Verfassung ganz besonderen Bedeutung emporgediehen, ohne daß eine gesetzliche Anerkennung des Amtes erfolgt wäre [2]).

Seine Machtfülle ist allmählich so gewachsen, daß man sagen konnte, daß sich in England das parlamentarische Ministerium mehr und mehr in eine Diktatur des Premierministers umzuwandeln beginne [3]).

---

1) Hatschek, Bd. II, S. 48.

2) So konnte Balfour in einer Rede zu Haddington (21. Sept. 1902) sagen: „Der Premierminister hat kein Gehalt als Premierminister, sein Name kommt in keinen Parlamentsakten vor und obgleich er die wichtigste Stellung in der konstitutionellen Hierarchie innehat, hat er keine Stelle, die von den Gesetzen seines Landes anerkannt wird. Das ist ein seltsames Paradoxon." 1904 fragt Mr. Bowles Balfour im Unterhause, ob ihm irgendein solcher gesetzlich anerkannter Beamter, wie der Premierminister, bekannt sei (Low, Die Regierung Englands, übersetzt von Hoops, Tübingen 1908, S. 147).

3) Hintze, Die Entstehung des modernen Staatsministeriums (Historische Zeitschr., herausg. von Meinecke, München u. Leipzig 1907, Bd. C, S. 110.)

Ewiger Bund

Einen Hauptminister („chief adviser of the crown") gab es schon unter Wilhelm III.[1]).

Mit Walpole beginnt ein neuer Abschnitt der englischen Verfassungsgeschichte[2]). Seit dieser Zeit wird in der Regel der Vorsteher des Schatzamts (First Lord of the Treasury) als das Haupt des Ministeriums betrachtet. Das Aufkommen einer Parteiregierung[3]), das Verhältnis zum Parlament fordert eine Zentralisierung der Verwaltung[4]) und ebnet dem Premierminister[5]) die Bahn, so daß, wie ein scharfer Beobachter des britischen Staatslebens[6]) sagt, vieles von der Autorität des Kabinetts unmerklich in diejenige des Premierministers übergegangen ist.

Der politische Parteikampf fordert die Einheitlichkeit taktischer Anordnungen und führt zu einer Konzentration der Macht in den Händen des Führers der Parlamentsmehrheit als Leiter des Kabinetts[7]).

Schon am Anfang des 19. Jahrhunderts hat Pitt es für notwendig erachtet, daß der Premier die verantwortliche Exekutive sein müsse und die übrigen Minister seine Untergebenen[8]). Diese

---

1) Vgl. über die Entwicklung Hatschek, Bd. II, S. 46f., der hervorhebt, daß schon unter den Tudors der Staatssekretär die Mittelsperson zwischen Krone und dem Privy Council gewesen ist.

2) Vgl. Hearn, The government of England, London 1867, p. 206.

3) Hatschek, Bd. II, S. 49 macht darauf aufmerksam, daß seit Walpole die auch heute geltende Regel sich eingebürgert hat, daß das Amt des Premierministers (First Lord of the Treasury) mit dem Leader-Posten im Unterhause verbunden sein soll.

4) Vgl. Gneist, Das engliche Verwaltungsrecht der Gegenwart, Berlin 1883, Bd. I, S. 217f.

5) Der Ausdruck „Premier" kommt zuerst 1746 vor (J. Morley, Walpole, p. 161).

6) Low, S. 149.

7) G. Jellinek (Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie, in: Ausgewählte Schriften und Reden, herausgegeben von Walter Jellinek, Berlin 1911, Bd. II, S. 137): „Da die Kabinettspolitik in erster Linie als seine (des Premiers) Politik gilt, so übt er kraft dieser konzentrierten Verantwortlichkeit in allen wichtigen Fragen eine oft recht drückende Herrschaft über die anderen Kabinettsmitglieder aus."

8) Low, S. 150f. Lord Melville sagte in seinem berühmten Brief au Addington im Jahre 1803, daß Pitt es für absolut notwendig erachte, daß „ein anerkannter und

Ewiger Bund

überragende Stellung des Premiers gegenüber seinen Kollegen im Kabinett wird durch die hervorragenden Eigenschaften einzelner Premiers gefördert. Die Persönlichkeit wird auch hier entscheidend für die Bedeutung des Amtes. So hat Pitts große Geschicklichkeit, seine Popularität und die Anerkennung seiner Verdienste durch den König das übrige Kabinett in den Schatten gestellt [1]), und Peel, Disraeli oder Gladstone waren die Leiter der Gesamtpolitik ihres Landes.

„Nirgends in der weiten Welt", sagt Gladstone [2]), „gibt es einen Mann, der so viele Macht mit so geringem äußeren Schein in Gestalt eines formellen Titels vereinigt."

Mögen wir Biographien und Denkwürdigkeiten leitender Staatsmänner oder mögen wir staatsrechtliche Werke zu Rate ziehen, überall finden wir die Wahrheit verkündet, die sich dem Blicke eines jeden die Praxis der britischen Politik unbefangen Betrachtenden erschließen muß, daß der englische Premierminister nicht nur der Kollege der übrigen Kabinettsmitglieder ist, sondern daß diese dem Premier untergeordnet [3]), daß der Premier die Regierung des Staates entscheidend leite [4]). Wenn sich auch im

---

wirklicher Minister da sei, der das Hauptgewicht im Staatsrat und den ersten Platz im Vertrauen des Königs besitze. In dieser Beziehung darf es keine Rivalität oder Teilung der Macht geben. . . Die Macht muß ruhen auf der Person, die gemeiniglich der erste Minister genannt wird. Wenn es unglücklicherweise zu einer so tiefgreifenden Meinungsverschiedenheit kommen sollte, daß kein Geist der Versöhnung und des Zugeständnisses sie ausgleichen kann, so müssen die Ueberzeugungen des Ministers als maßgebend zugestanden und anerkannt werden."

1) Vgl. Hearn, The government of England, London 1867, p. 207 („Even of questions of vital importance he did not take the opinion of his colleagues").

2) Gladstone, Gleanings of past years, Vol. I, p. 244.

3) Low, S. 31: „Die Verfasser von Kompendien stimmen hinsichtlich gewisser charakteristischer Grundzüge des englischen Kabinettssystems überein . . . ein dritter Punkt ist der, daß seine (des Kabinetts) übrigen Mitglieder dem Premierminister untergeordnet sind, der der Leiter der ganzen Verwaltung und ihr Vertreter der Nation und der Krone gegenüber ist."

4) Dicey (Introduction to the study of the law of the constitution, 7. ed., London 1908, p. 8) sagt in Opposition gegen Blackstone: „The executive of England is in fact placed in the hands of a committee called the Cabinet. If there be any one person

Ewiger Bund

Kabinett Persönlichkeiten von größter Autorität im Rate und in der öffentlichen Wertschätzung befinden, so übt doch der Premier in der Regel eine unbestrittene Superiorität über alle aus[1]).

Der Premierminister, der seit der Ausbildung des Parlamentarismus der oder einer der Führer der Mehrheitspartei des Unterhauses ist, wird vom Herrscher mit der Bildung des Kabinetts betraut und er genießt in dieser Richtung eine sehr große Freiheit, da nicht einmal die Zahl der Kabinettsmitglieder fest umgrenzt ist.

Daß der Premier die Gewalt hat, seine Kollegen zu ernennen oder zu entlassen, ist nicht uneingeschränkt richtig[2]). Ganz abgesehen von der Rücksichtnahme auf seine Partei ist doch auch in dieser Richtung das Ansehen der Persönlichkeit von entscheidender Bedeutung.

Ein Minister, der in wichtigen politischen Fragen sich der Auffassung des Premiers nicht fügen will, kann zum Rücktritt gezwungen werden[3]).

Der Premierminister übt eine allgemeine Aufsicht über alle Ministerialdepartements, ohne sich in ihre spezielle Geschäftsführung einzumischen[4]).

Trotz der formell juristischen Verschiedenheit des kollegialen englischen Kabinetts und der nach dem Grundsatze schärfster

---

in whose single hand the power of the State is placed, that one person is not the King but the chairman of the committee, known as the Prime Minister".

1) Leonard Courtney, The working constitution of the united Kingdom and its outgrowths, London 1905, p. 88: „It was indeed formerly asserted that the immediate Ministers of the Crown were all equal to one another, and that no one could claime to be first; but this declaration would now be a pedantic affection. It would be something worse. In the recognition of the position of the First Minister the unity and solidarity of an administration are established and maintained."

2) Vgl. Anson, The law and custom of the constitution, 2. ed., Oxford 1896, Voll II, p. 129.

3) Das bekannteste Beispiel ist der Rücktritt Lord Palmerstons 1851. Damals erklärte Lord John Russel der Königin, daß er nicht länger mit Lord Palmerston im Amte bleiben könne, worauf dieser zur Rückgabe seiner Amtssiegel aufgefordert wurde (Anson, Vol. II, p. 130).

4) Vgl. Anson, Vol. II, p. 131.

Ewiger Bund

Zentralisation organisierten deutschen Reichsregierung ist faktisch die Stellung des englischen Premierministers (abgesehen von der durch den Parlamentarismus bedingten Stellung als Leiter der Mehrheitspartei des Unterhauses) in allen wesentlichen Stücken dieselbe wie die des deutschen Reichskanzlers. Jeder ist der Chef der Regierung und entscheidet in allen wichtigen Angelegenheiten der inneren und auswärtigen Politik. In der Regel mischt sich der Chef der Regierung nicht in die Verwaltung der einzelnen Ressorts, weder der englische Premier in die der Kabinettsmitglieder noch der Reichskanzler in die der Staatssekretäre. Selbstverständlich muß er sich aber um wichtige Angelegenheiten der einzelnen Departements, namentlich soweit sie auf die allgemeine Politik von Einfluß sind, kümmern [1]). Wenn sie in einer wichtigen Frage sich der Auffassung des Chefs nicht fügen wollen, kommt es zum freiwilligen oder unfreiwilligen Rücktritt.

Aus diesen Darlegungen ergibt sich die Richtigkeit der oben (S. 73) vertretenen Auffassung, daß unsere Reichsministerialverfassung praktisch von der Einrichtung des englischen Kabinetts mit seinem Premier nicht wesentlich abweicht.

II.

Der Präsident und das Kabinett in den Vereinigten Staaten von Amerika.

Die Unionsverfassung, die erste Verfassungsurkunde der Staatengeschichte, die den Bundesstaat im Gegensatze zum Staatenbunde begründet hat, wird beherrscht von dem Satze, daß die Union das Recht habe, sich alle diejenigen Organe als eigene zu

---

1) So sagte R. Peel nach seinem Rücktritt (1846) von der ungeheuren Arbeitsüberhäufung des Premiers erzählend: „Then I must, of course, have mey mind in the principal subjects connected with the various departments, such as the Oregon question for example, and all the reading connected with them (Morley, The life of William Ewart Gladstone, London 1903, Vol. I, p. 298).

Ewiger Bund

schaffen, die zur Durchführung der ihr gewährten Kompetenzen notwendig und geeignet sind [1]).

Nach dem Prinzip schärfster Zentralisation ist wie im Deutschen Reiche auch die Exekutivgewalt in den Vereinigten Staaten eingerichtet. Das Kabinett hat hier verfassungsrechtlich [2]) eine untergeordnete Stellung gegenüber den Ministerien in den monarchischen Staaten Europas [3]).

Während in diesen der Herrscher unverantwortlich ist und die Minister für dessen Regierungshandlungen die Verantwortlichkeit durch die Gegenzeichnung übernehmen, ist in der Union der Präsident [4]) verantwortlich.

Gegen den Präsidenten als den höchsten Beamten der Union kann aber diese Verantwortlichkeit nicht in besonderer Weise geltend gemacht werden [5]).

Im Gegensatze zu parlamentarisch regierten Staaten ist das Kabinett des Präsidenten der Union nur von ihm abhängig und nicht von einer Partei des Kongresses. Kein Kabinettsmitglied erscheint in diesem behufs Teilnahme an den Verhandlungen als Regierungsvertreter. Auch für die Kabinettsmitglieder gilt wie

---

1) Hänel, Die Unionsverfassung (Annalen des Deutschen Reichs 1878), S. 796, 802 f.

2) Ueber wesentliche Unterschiede des monarchischen Bundesstaats gegenüber dem republikanischen vgl. Otto Mayer, Republikanischer und monarchischer Bundesstaat (Arch. f. öffentl. Recht, Tübingen u. Leipzig 1903, Bd. XVIII, S. 337 ff.).

3) Vgl. Schlief, Die Verfassung der nordamerikanischen Union, Leipzig 1880, S. 155.

4) Einen interessanten Vergleich der Stellung des Präsidenten mit der der europäischen Staatshäupter und Premierminister, sowie des amerikanischen Kabinetts zu dem Englands und anderer Staaten gibt Bryce, The American commonwealths, 2. ed., London 1889, Vol. I, p. 62, 88 s.

5) Gegen den Präsidenten kann wie gegen jeden Zivilbeamten, also auch gegen jeden Minister „wegen Hochverrat, Bestechung und anderer schwerer Verbrechen und Vergehen“ vom Repräsentantenhaus die Staatsanklage (impeachment) erhoben werden, über die der Senat (unter dem Vorsitze des Oberbundesgerichtspräsidenten) entscheidet. Vgl. über das impeachemet Freund, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika (Das öffentl. Recht d. Gegenwart, herausg. von Jellinek †, Laband, Piloty, Bd. XII), Tübingen 1911, S. 167 ff.

Ewiger Bund

für jeden Beamten das Verbot der Mitgliedschaft in beiden Häusern des Kongresses [1]). Der Präsident ernennt und entläßt die Mitglieder des Kabinetts. Dem Kongreß steht keinerlei Einfluß auf die Entlassung zu [2]). Die Ernennung bedarf der Genehmigung des Senats, die fast nie versagt wird [3]). Zur Entlassung ist diese Genehmigung nicht erforderlich [4]).

Zum Kabinett gehören die Leiter folgender Departements (heads of departments) [5]): das Staatssekretariat (ursprünglich Abteilung der auswärtigen Angelegenheiten genannt), Schatzamt, Kriegsministerium. Diese 3 Abteilungen wurden schon 1789 eingerichtet. Damals wurde auch schon das Amt eines Generalanwalts (Attorney-General) [6]) geschaffen, dieses aber erst 1870 als Justizabteilung organisiert. Es folgte im Laufe der Zeit noch die Errichtung weiterer 5 Abteilungen für Marine 1798, Post 1829, Inneres 1849, Ackerbau 1889 und Handel und Arbeit 1903, so daß heute 9 Abteilungen (executive departements) bestehen.

Alle Vorstände der Abteilungen mit Ausnahme des Attorney-General und des Generalpostmeisters führen den Amtstitel „Secretary" [7]). Man wird sie als Minister bezeichnen dürfen. Der angesehenste Posten ist der des Secretary of State, den der Präsident entweder einer Persönlichkeit verleiht, der er seine Wahl hauptsächlich zu danken hat, oder einem der Parteihäupter. Früher wurde diese Stellung als Sprungbrett für die Präsidentschaft be-

1) Constitution of the United States, Art. I Sec. 6: „no person holding any office under the United States shall be a member of either house during his continuance in office."

2) Vgl. Woodrow Wilson, Congressional Government, 15. ed., Boston and New York 1900, p. 272.

3) De Chambrun, Le pouvoir exécutif aux États-Unis, 2. éd., Paris 1896, p. 79, 85.

4) Vgl. v. Holst, Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika (Marquardsen, Handb. d. öffentl. Rechts d. Gegenwart, Bd. IV, 1. Hlbbd., 3. Abt.), Freiburg i. B. 1885, S. 51.)

5) Freund, S. 136f.

6) Ueber dessen Funktion vgl. Chambrun, p. 173.

7) Freund, S. 137.

Ewiger Bund

trachtet. Jefferson, Madison und J. Q. Adams hatten diesen Posten unter früheren Präsidenten inne [1]).

Alle Departementschefs sind die Hilfsorgane des Präsidenten, seine Untergebenen. Sie sind ihm zu unbedingtem Gehorsam verpflichtet, und ihre staatsrechtliche Stellung unterscheidet sich nicht von der anderer Unionsbeamten.

Gesetzlich erscheinen die Handlungen des Ministers als Handlungen des Präsidenten [2]). Er spricht und handelt durch die Minister [3]).

Ursprünglich scheint man den Ministern eine selbständigere Stellung gegenüber dem Präsidenten zugedacht haben, denn die Verfassung [4]) räumt ihm das Recht ein, eine schriftliche Meinungsäußerung von jedem Minister über irgendeine Angelegenheit seines Ressorts einzuholen. In der ersten Periode der Union erschienen sie auch vor beiden Häusern des Kongresses, um die gewünschte Auskunft zu geben und Einfluß auf die Entscheidung zu gewinnen. Der Wille eines Ministers kam damals als selbständiger Wille zur Geltung [5]). Trotz der Abhängigkeit vom Präsidenten ist die Individualität der einzelnen Minister bestimmend für das größere oder geringere Maß von Selbständigkeit in der Verwaltung ihres Ressorts, und es hängt von ihrer Persönlichkeit ab, ob sie auch eine politische Rolle spielen. Auch in der Union genießen die Staatssekretäre in der laufenden, technischen Verwaltung des Ressorts große Freiheit, während sie in den Fragen,

---

1) Vgl. Bryce, Vol. I, p. 83.

2) Deshalb gilt auch in der Regel eine Berufung gegen die Entscheidung eines Staatssekretärs an den Präsidenten für unzulässig. Es genügt aber auch ein Akt eines Staatssekretärs da, wo das Gesetz vorschreibt, daß ein Verwaltungsakt vom Präsidenten vorzunehmen ist. Vgl. Freund, S. 138.

3) „The President speaks and acts through the heads of the sereval departements", heißt es in einer Gerichtsentscheidung (bei Chambrun, p. 165).

4) „He (the President) may require the opinion, in writing, of the principal officer in each of the executive departements, upon any subject relating to the duteis of their respective offices" (Constitution of the United States, Art. II Sec. 2).

5) Vgl. Woodrow Wilson, p. 257.

Ewiger Bund

denen ein allgemeines politisches Interesse zukommt, sich nach der Willensmeinung des Präsidenten zu richten haben [1]).

Der Präsident und seine Minister bilden kein Kollegium. Es ist eine Gruppe von Departementschefs, von denen jeder dem Präsidenten verantwortlich ist. Es ist nicht das Organ einer gemeinsamen Politik mit kollektiver Verantwortlichkeit [2]), denn die Politik der Regierung ist nicht die der Minister, sondern die des Präsidenten. Dieser berät sich mit den einzelnen Ministern und beruft [3]) sie auch zu gemeinsamen Sitzungen, ohne daß solchen Beratungen eine erhebliche Bedeutung zukommt [4]).

Die amerikanische administration zeigt also beim Fehlen einer kollegialen Verfassung und der unbedingten Abhängigkeit der Departementschefs vom Präsidenten eine sehr starke prinzipielle Aehnlichkeit mit der Organisation der Reichsregierung, eine Aehnlichkeit, die erhöht wird durch das Fehlen der parlamentarischen Regierungsform auch in der Union.

In einem wichtigen Punkte überragt aber die Stellung der Staatssekretäre des Deutschen Reichs die der Kabinettsmitglieder der Union, indem nach dem Stellvertretungsgesetze unseren Staatssekretären das Recht der Gegenzeichnung unter eigener Verantwortlichkeit verliehen ist.

---

1) Vgl. Freund, S. 137, der auf die Erzählung des Expräsidenten Hayes verweist, daß er verschiedene Angelegenheiten der Finanzpolitik gegen die Ansicht seines Schatzsekretärs entschieden habe, und auf die Clevelands, der berichtete, daß er die Ausgabe der Bonds 1894 und 1895, die das Gesetz dem Schatzsekretär übertragen habe, in seine eigene Hand genommen habe.

2) Vgl. Bryce, Vol. I p. 87: „In America people usually speaks of the President and his ministers as the ‚administration‘, not as the ‚government‘, apparently because he and they are not deemed to govern in the European sense“.

3) Vgl. Bryce, Vol. I p. 90: „They are not a government, as Europeans unterstand the term; they are a group of heads of departments, whose chief, though he usually consults them separately, is also glad to bring together in one room for a talk about politics.“

4) Eine gesetzliche Anerkennung hat das Kabinett als solches nicht gefunden. Sitzungen finden in der Regel wöchentlich einmal statt zur Erörterung von Fragen von allgemeinem Interesse. Abstimmungen finden selten statt, und der Präsident erachtet sich nicht an dieselben gebunden (Freund, S. 136).

Ewiger Bund

III.

Der schweizerische Bundesrat.

Eine geringe Aehnlichkeit mit der Organisation unserer Reichsregierung zeigt die Einrichtung der höchsten Exekutivbehörde in einem anderen Bundesstaate, in der Schweiz [1]).

„Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrat, welcher aus sieben Mitgliedern besteht". (Art. 95 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874.)

Der Bundesrat hat eine Doppelstellung. Er ist Staatsoberhaupt und zugleich Ministerium [2]).

Der Bundesrat, der von der Bundesversammlung (Nationalrat und Ständerat) auf 3 Jahre gewählt wird [3]), ist eine Kollegialbehörde. Den Vorsitz führt der aus seinen Mitgliedern von der Bundesversammlung für ein Jahr gewählte Bundespräsident und in dessen Verhinderung der Vizepräsident (Art. 98 B.Verf.). Der Bundespräsident vertritt nach innen und außen die Eidgenossen-

---

1) Smend, S. 341 weist auf ähnliche Personalunionen hin wie die der Art. 15 und 17 der Reichsverfassung aus der Vorgeschichte des schweizerischen Bundesrats mit einer bis ins einzelne übereinstimmenden Verbindung der föderativen und unitarischen Elemente. „Nach der Napoleonischen Mediationsakte von 1803 ist der Landammann der Schweiz, der Schultheiß bezw. Bürgermeister des Direktorialkantons Vorsitzender in der Tagsatzung und Inhaber einer ziemlich umfassenden eigenen, von der Gesamtheit der Kantone unabhängigen Exekutive. Vgl. acte de médiation vom 30. pluviôse an XI (bei Bluntschli, Geschichte des schweizerischen Bundesrechts, II, S. 322) a XVI—XXIV, XXVII, XXIX. Aehnlich a 8 dez Bundesvertrags vom 7. August 1815 (daselbst S. 326)."

2) Ueber die Klagen, daß der Bundesrat zu sehr eine reine Verwaltungsbehörde, ein Kollegium von Geschäftsministern, von denen sich jeder lediglich um die Angelegenheiten seines Ressorts bekümmere, während ihm der Charakter einer leitenden politischen Behörde abhanden gekommen sei und die Bestrebungen zur Reform der Bundesverwaltung vgl. v. Salis, Schweizerisches Bundesrecht, Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung, 2. Aufl., Bern 1903, Bd. I, S. 522 ff., 532 ff., 552 ff.

3) Die Volkswahl des Bundesrats wurde wiederholt, aber vergeblich beantragt. Vgl. Schollenberger, Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, Berlin 1902, S. 249.

Ewiger Bund

schaft, hat aber nur gewisse Ehrenrechte und die Stellung des Vorsitzenden eines Kollegiums. Da nur dieses Träger der Exekutivgewalt ist, hat er also in keiner Beziehung die Machtstellung des Präsidenten der Union.

Wie jedes andere Mitglied des Bundesrats führt er die Leitung eines Departements, bis 1887 die des politischen. Seit der Reorganisation des Bundesrats in diesem Jahre kann er, da der ständige Wechsel gerade im politischen Departement als nicht unbedenklich erkannt wurde, auch mit der Leitung eines jeden anderen Departements betraut werden oder bleiben [1]).

Für die Geschäftsführung des Bundesrats ist nämlich das Departementsystem durchgeführt, indem die Geschäfte des Bundesrats [2]) unter die einzelnen Mitglieder nach Departements verteilt werden. „Diese Einteilung hat also, wie Art. 103 der B.Verf. [3]) sagt, einzig zum Zweck, die Prüfung und Besorgung der Geschäfte zu fördern; der jeweilige Entscheid geht vom Bundesrat aus“ [4]). Jedes Bundesratsmitglied ist also Mitglied des Kollegiums und außerdem Vorsteher eines Departements. In dieser Eigenschaft hat er die Beschlüsse des Bundesrats, an deren Fassung er als Kollegialmitglied teilnimmt, vorzubereiten und auszuführen. Die 7 Departements sind folgende: das politische Departement [5]), Inneres, Justiz und Polizei, Militär, Finanzen und Zölle, Handel, Industrie und Landwirtschaft, Post und Eisenbahnen [6]). Es findet

1) Vgl. Dupriez, T. II, p. 191 ss.

2) Die Befugnisse und Obliegenheiten des Bundesrats zählt unter 16 Ziffern Art. 102 der B.Verf. auf.

3) Dieser Art. 103 ist wörtlich der Verfassung von 1848 (Art. 91) entnommen.

4) Ueber die Auslegung des Art. 103 der B.Verf. vgl. W. Burckhardt, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung, Bern 1905, S. 811 f.

5) Durch die Reorganisation von 1887 wurde das alte politische Departement unter der Leitung des jeweiligen Bundespräsidenten aufgehoben und ein vom Wechsel des Bundespräsidiums unabhängiges Departement des Aeußeren geschaffen (v. Salis, Bd. I, S. 516 ff.).

6) Die die Organisation und den Geschäftsgang der Departements regelnden Vorschriften sind angeführt bei Schollenberger, Bundesverfassung der Schweizer Eidgenossenschaft, Kommentar mit Einleitung, Berlin 1905, S. 536 ff.

Ewiger Bund

eine jährliche Verteilung des Bundesrats mit beliebigem Wechsel statt.

Mit dem Wachstum der laufenden Verwaltungsgeschäfte ergab sich von selbst die Notwendigkeit einer Entlastung des Bundesrats durch Delegation eines Teils seiner Befugnisse an die Departements, dem nur die wichtigsten Angelegenheiten zur Entscheidung vorgelegt wurden. Die verfassungsmäßig nur vorbereitende Wirksamkeit der Departements verwandelte sich in eine Departementsverwaltung mit selbständiger Entscheidungsgewalt. Ein Bundesbeschluß von 1798 [1]) wollte diese Machterweiterung der Departements mit dem Wortlaut der Verfassung in Einklang bringen, indem er dem Bundesrat den endgültigen Entscheid vorbehielt, so daß jede Entscheidung eines Departements durch Rekurs zum Bundesrat angefochten werden konnte [2]). Das Verhältnis der Departementsvorstände zum Bundesrat entspricht dem der Spezialstellvertreter des deutschen Reichskanzlers zu diesem [3]) mit dem wesentlichen Unterschied, daß in der Schweiz nicht einer Person, sondern einem Kollegium die höchste Entscheidungsgewalt übertragen und daß jeder Departementsvorstand zugleich ein Glied dieser höchsten Zentralkollegialbehörde ist.

---

1) B.Beschluß vom 21. August 1798 über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrats § 20 A. 2 (bei v. Salis, Bd. I, S. 513): „Unter Vorbehalt endgültigen Entscheids des Bundesrats erledigen die Departements von sich aus die Geschäfte, welche ihnen, sei es kraft gesetzlicher Bestimmungen, sei es infolge besonderer Schlußnahme des Bundesrats, überwiesen sind."

2) Vgl. über diesen Bundesbeschluß von 1878 Burckhardt, S. 812. Auch in dem Bundesratsbeschluß vom 9. April 1897 betr. die Kompetenzen der Departements und der Abteilungschefs erfolgt die Kompetenzübertragung an diese unter dem ausdrücklichen Vorbehalte des auf Anrufung erfolgenden Entscheids des Bundesrats (v. Salis, Bd. I, S. 516).

3) Vgl. Smend, S. 340.

Ewiger Bund

Frommannsche Buchdruckerei (Hermann Pohle) in Jena. — 3983

Ewiger Bund

Festgabe der Juristenfakultät Jena für August Thon. 1911. Preis: 12 Mark.

Inhalt: Ferdinand Kniep, Argentario stipulatio. — Justos Wilhelm Hedemann, Bereicherung durch Strohmänner. — Hans Reichel, Aktiv- und Passivprozesse des vorläufigen Erben. — Erich Danz, Auslegung und Naturalobligation. — Hans Fehr, Die Altersvormundschaft in den Weistümern. — Johannes Niedner, Der Begriff der innerkirchlichen Angelegenheiten. — Heinrich B. Gerland, Der § 10 der Militärstrafgerichtsordnung. — Eduard Rosenthal, Die Reichsregierung. — Franz W. Jerusalem, Ueber völkerrechtliche Erwerbsgründe.

Moderne Bürgerpflichten. Vortrag. Von Dr. **Wilhelm Justus Hedemann**, Prof. in Jena. 1907. Preis: 50 Pf.

Ueber Wurzel und Wesen des Rechts. Rede, gehalten bei der akademischen Preisverteilung am 15. Juni 1907 in der Kollegienkirche zu Jena. Von **Richard Loening**, ord. Professor der Rechte. 1907. Preis: 1 Mark 20 Pf.

Geschichte der strafrechtlichen Zurechnungslehre. Von **Richard Loening**, ord. Professor der Rechte zu Jena.

Erster Band: **Die Zurechnungslehre des Aristoteles.** 1903. Preis: 9 Mark.

Deutsche Literatur-Zeitung, Nr. 49 vom 5. Dez. 1903:

. . . Denn darüber kann kein Zweifel sein, daß das vorliegende Werk eine sehr tüchtige und beachtenswerte Leistung ist. Mit bewunderungswürdiger Energie hat sich der Verf. in die Gedankenwelt und auch in die Sprache des Aristoteles eingelebt und sich mit den eigentümlichen Schwierigkeiten auseinandergesetzt, welche die aristotelischen Begriffe und Termini haben. . . . Es bedarf kaum der Erwähnung, daß über diese Hauptpunkte hinaus das Buch eine Fülle nützlicher Feststellungen und Anregungen enthält, und zwar ebenso für den Philosophen und Psychologen wie für den Juristen. Namentlich die Abschnitte über den Anschluß der sittlichen Beurteilung und über die Zurechnung von Unterlassungen bringen viel Aufklärung über eingewurzelte, nicht immer unbedenkliche juristische Lehren und Formeln. . . . Daß aber zugleich ein sehr wertvoller Beitrag zum Verständnis des Philosophen selbst geboten wurde, wird jeder Freund des Aristoteles und der alten Philosophie mit Freude begrüßen.

Ueber die Begründung des Strafrechts. Von **Richard Loening**, ord. Prof. der Rechte zu Jena. Rede, gehalten bei der akademischen Preisverteilung zu Jena am 22. Juni 1898. Preis: 80 Pf.

Deutsche Geschichte. Von **Dietrich Schäfer**, o. ö. Professor für deutsche Geschichte an der Universität Berlin.

Erster Band: **Mittelalter.** Zweiter Band: **Neuzeit.** 1910. Preis für beide Bände: 14 Mark, elegant gebunden 17 Mark.

Deutsche Revue, Jahrgang 1911, Märzheft:

„. . . Fast möchte man meinen, es sei nicht möglich, die deutsche Geschichte in noch andere Formen zu gießen, als es bisher geschehen ist. Und fast glaubte man einer Danaidenarbeit gegenüberzustehen. Aber es ist nicht der Fall. Wer diese beiden Bände, in die Professor Dietrich Schäfer das Ergebnis seiner reichen und tiefgründigen Forschungen niedergelegt hat, mit Ernst und Liebe durchlas, wird gar bald vom Gegenteil überzeugt sein. Und er wird zugestehen, daß der Beruf und die Sendung dieses bedeutsamen Werkes ein weit anderer ist, als trockene Geschichte zu dozieren und tausendmal Gesagtes in andere Worte gekleidet wiederzukäuen. Vor allen Dingen davon ausgehend, die Grundwahrheiten unserer historischen Entwicklung klarzulegen und das Bewußtsein zu stählen, daß das Bestreben des deutschen Volkes und Staates zu den höchsten Kulturwerten zählt, die der lebenden Menschheit überhaupt geschenkt wurden, verkündet der Verfasser die Liebe zum Vaterlande und den Glauben an seine Zukunft als sein Höchstes. Mit so viel sachlicher Objektivität vorgetragen wie hier, bietet diese deutsche Geschichte eine schier unerschöpfliche Fülle wertvollster Genüsse und Anregungen und eröffnet dem um die Zukunft seines Vaterlandes interessierten Deutschen Hoffnungsmöglichkeiten von ungeahnter Tragweite. Der wissenschaftliche Ruf des Verfassers und die glänzende Vortragsweise seines gewaltigen Stoffes sichern dem Werke vor allen Dingen den Respekt, den man diesem imponierenden Stück deutscher Geistesarbeit schuldig ist.

Ewiger Bund

Lehrbuch des Deutschen bürgerlichen Rechts auf der Grundlage des Bürgerlichen Gesetzbuchs für das Deutsche Reich. Von **Konrad Cosack**, Professor der Rechte in Bonn. Fünfte, vollständig umgearbeitete Auflage.

Bisher erschien:

Band I. Abteilung 1. **Allgemeine Lehren; das Recht der Forderungen.** 1909. Preis: 9 Mark.

Abteilung 2. **Einzelne Arten der Forderungen.** 1910. Preis: 5 Mark.

Band I komplett gebunden Preis: 16 Mark.

Band II, Abteilung 1. **Das Sachenrecht.** 1911. Preis: 7 Mark 50 Pf.

Priesterehen und Mönchsehen. — Rechtliche Natur der Scheidung von Tisch und Bett. Zwei Abhandlungen aus dem österreichischen Recht. Von Dr. **Joseph Unger**. 1910. Preis: 60 Pf.

Schuldübernahme. Von **Emil Strohal.** (Abdruck aus Jherings Jahrbüchern für die Dogmatik des bürgerlichen Rechts. Bd. LVII, 2. Folge Bd. XXI. Heft 3/6.) 1910. Preis: 6 Mark.

Ziel und Methode des rechtsgeschichtlichen Unterrichts. Ein am 6. August 1908 in der Sektion für Rechts- und Wirtschaftsgeschichte des zweiten Internationalen Kongresses für historische Wissenschaften in Berlin gehaltener Vortrag. Von **Otto Fischer.** (Abdruck aus Jherings Jahrbüchern für die Dogmatik des bürgerlichen Rechts. Herausgegeben von Dr. Ferdinand Regelsberger und Dr. Viktor Ehrenberg, Professoren an der Universität Göttingen. 2. Folge, Bd. XVIII.) 1908. Preis: 1 Mark 50 Pf.

Beiträge zur römischen Rechtsgeschichte. 1. Zur Geschichte der condictio und der actio certae creditae pecuniae. 2. Ueber das possidere pro possessore. Von Dr. **W. Stintzing**, Prof. an der Universität Leipzig. 1901. Preis: 3 Mark.

Boykott, Sperre und Aussperrung. **Eine sozialrechtliche Studie.** Von Prof. Dr. jur. et phil. **Maschke**, Privatdozent. 1911. Preis: 9 Mark.

In sehr schwierige und sehr bestrittene Fragen des Arbeitsrechts führt diese gründliche und lehrreiche Untersuchung ein. Mit dem Rüstzeug des Juristen und des Nationalökonomen tritt der Verfasser heran, um hier Klarheit zu schaffen und feste Grundsätze für das soziale Recht der Arbeitskämpfe aufzustellen. Seine Arbeit ist für die Mitglieder der Gewerbe- und Kaufmannsgerichte und für Arbeitersekretäre unentbehrlich, für alle Sozialpolitiker, Juristen und Arbeitgeber ebenfalls wichtig.

Lexikon des Arbeitsrechts. In Verbindung mit Dr. Felix Clauß, Mitglied des Bureaus für Sozialpolitik in Berlin, Dr. Herm. Hog, Magistratsassessor in Frankfurt a. M., Dr. Herm. Luppe, Stadtrat in Frankfurt a. M., herausgegeben von Dr. **Alexander Elster**, Jena. 1910. Preis: 3 Mark 60 Pfg., gebunden 4 Mark 50 Pfg.

Preußische Jahrbücher, April 1911:

. . . Diesen Werken gegenüber zeichnet sich das vorliegende „Lexikon des Arbeits-Rechts" dadurch aus, daß es nicht nur den geltenden Rechtszustand vollständiger wiedergiebt, sondern auch, um mit Jhering zu sprechen, den Zweck im Recht begreiflich zu machen sucht. Die Artikel sind trotz der knappen Fassung ungemein klar geschrieben und verstehen es in vorzüglicher Weise, die Aufmerksamkeit stets den wesentlichen Punkten zu sichern. Es ist nicht zu bezweifeln, daß das Buch, das sich auch durch gefällige Ausstattung und niedrigen Preis vorteilhaft auszeichnet, unter Arbeitgebern und Arbeitern viele Freunde gewinnen wird.

Frommann'sche Buchdruckerei (Hermann Pohle) in Jena.

Ewiger Bund