

tungsangelegenheiten. Bei Ausübung dieser Tätigkeit ist der Bundesrat Verwaltungsorgan des Reiches. Als solchem steht ihm nach Art. 7 Ziffer 2 das Recht zu, zur Ausführung von Reichsgesetzen allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen, „sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist.“ Diese Befugnis des Bundesrates ist aber, wie aus dem Nachsatz des Art. 7 Ziff. 2 erhellt, nicht eine unbeschränkte, vielmehr kann durch ein entsprechendes Reichsgesetz das Verordnungsrecht in dem von ihm bestimmten Umfange irgend einem anderen Organ als dem Bundesrat übertragen werden, sodaß in diesen Fällen das Verordnungsrecht des Bundesrates ausgeschlossen ist. Auch wirkt der Bundesrat in seiner Stellung als Organ der Reichsverwaltung in dreifacher Weise mit bei der Ernennung gewisser Kategorien von Reichsbeamten.

Schließlich ist der Bundesrat noch das Organ des Reichs zur Ausübung gewisser richterlicher Funktionen.

### I. Das Gebiet der Reichsgesetzgebung.

Der Bundesrat ist das eigentliche Organ der Gesetzgebung. Neben diesem nehmen zwar auch der Kaiser und der Reichstag an der Handhabung der gesetzgebenden Gewalt des Reiches teil. Ohne die Zustimmung des Reichstages ist das Zustandekommen eines Gesetzes ausgeschlossen, da nach Art. 5 d. RB. zu einem Gesetz die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag erforderlich ist. Die Ausfertigung und Verkündung der ordnungsmäßig zustande gekommenen Gesetze ist eine verfassungsmäßige Pflicht des Kaisers. Die wichtigste Befugnis innerhalb der Reichsgesetzgebung ist jedoch der Erlaß des Gesetzesbefehles. Ist der Gesetzesinhalt durch die Übereinstimmung der Beschlüsse von Reichstag und Bundesrat festgestellt, so wird dieser Inhalt erst dadurch zum Gesetz erhoben, daß der Bundesrat die Befolgung seiner Vorschriften anordnet, oder m. a. W., daß er ihm die Sanktion erteilt. Die Gesamtheit des Volkes, vertreten im Reichstag, kann also über



die Regierungen der Einzelstaaten hinweg nichts beschließen. Ohne die Zustimmung der Einzelstaaten in ihrer Mehrheit kann das Volk an dem höchsten Gesetze, dem Staatsgrundgesetz, der Verfassung, nichts ändern. Hierin zeigt sich die hohe Bedeutung dieses Mitwirkungsrechtes für die Einzelstaaten. Soll also die Beteiligung der Einzelstaaten an der normsetzenden Tätigkeit des Reiches nicht zur Bedeutungslosigkeit herabsinken, so müssen die Einzelstaaten gerade hier zur Mitwirkung berufen werden, und zwar in der Weise, daß sie mitentscheiden, was im Reiche oberste Norm sein soll.

Aus der allgemein üblichen Formel des Gesetzesbefehles: „Wir . . . verordnen . . . was folgt“ hat man in den ersten Jahren nach der Gründung des Reiches vielfach den falschen Schluß gezogen, daß der Kaiser das Organ ist, das den Gesetzen die Sanktion erteilt. Diese Ansicht hat man jedoch bald wieder aufgegeben. Die Sanktion der Gesetze ist ein Akt der Staatsgewalt<sup>10)</sup> und kann demnach nur von dem Träger derselben ausgeübt werden. Sie enthält die freie Entscheidung darüber, ob ein Gesetzesentwurf zum Gesetz erhoben werden soll oder nicht. Wollte man aber diese Entscheidung dem Kaiser zukommen lassen, so müßte man ihm notwendigerweise auch die Befugnis, die Sanktion zu verweigern, beilegen, m. a. W. man müßte ihm ein allgemeines Veto allen Gesetzesvorschlägen gegenüber einräumen. Ein derartiges allgemeines Recht des Kaisers ist aber in der Verfassung nicht vorgesehen, wird vielmehr ausgeschlossen durch die besondere Bestimmung des Art. 5 d. RB., wonach bei gewissen Gesetzesvorlagen die Stimme des Bundespräsidiums bei Meinungsverschiedenheit im Bundesrat den Ausschlag gibt, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht. Die Einräumung dieses Rechtes wäre völlig sinnlos, wenn dem Kaiser als dem Prä-

---

10) Laband (Staatsrecht, Bd. II S. 29) nennt die Sanktion „den Kernpunkt des ganzen Gesetzgebungsvorganges“ und bezeichnet alles, was vorher geschieht, als Vorbereitung, und was nachher geschieht, als notwendige Rechtsfolge der Sanktion.



fidium des Bundes bei allen Gesetzesvorschlägen ein Veto-Recht zustände<sup>11)</sup>).

Von wie großer Bedeutung das Mitwirkungsrecht an der Gesetzgebung für die Einzelstaaten ist, zeigt sich vor allem, wie schon früher erwähnt, in dem Recht des Bundesrates auf Beschlußfassung über die vom Reichstag gefaßten Beschlüsse. Anträge auf Erlaß eines Gesetzes können sowohl vom Reichstag wie vom Bundesrat ausgehen. Gehen sie vom Reichstag aus, so erfolgt die Übermittlung durch den Präsidenten des Reichstages an den Reichskanzler, der sie dem Bundesrat zur Beratung vorlegt. Nimmt der Bundesrat den vom Reichstag vorgelegten Entwurf an, so ist damit der Gesetzesinhalt festgestellt, der dann durch die Sanktion des Bundesrates zum Gesetz erhoben wird. Geht der Antrag vom Bundesrat aus, so wird er durch den Reichskanzler, der damit aber keine Verantwortung für den Inhalt der betreffenden Vorlage übernimmt, dem Reichstag mitgeteilt, der die Annahme oder Ablehnung beschließen kann. Entscheidet sich der Reichstag für das letztere, so ist mangels der erforderlichen vollständigen Übereinstimmung zwischen den beiden gesetzgebenden Faktoren<sup>12)</sup> ein Gesetz nicht zustande gekommen. Aber selbst wenn der Reichstag die Gesetzesvorlage vom Bundesrat ohne jede Änderung angenommen hat, ist den verfassungsmäßigen Bestimmungen über das Zustandekommen der Reichsgesetze noch nicht genügt. Eine derartige Vorlage ist einer nochmaligen letzten Beschlußfassung des Bundesrates unterworfen<sup>13)</sup>. Sch ulz e<sup>14)</sup> ist der Ansicht, daß der Kaiser nicht berechtigt sei, ohne diesen letzten Beschluß des Bundesrates ein Gesetz auszufertigen und zu verkünden, selbst dann nicht, wenn ein übereinstimmender Beschluß beider Körperschaften vorliege. Und dies mit Recht;

---

11) Vgl. darüber Laband, Staatsrecht, Bd. II S. 31.

12) Art. 5 d. NB.

13) Art. 7 Ziff. 1 d. NB.

14) A. a. O. Bd. II S. 118.

denn erst dieser letzte Beschluß enthält die Sanktion des Gesetzesentwurfes.

Damit haben wir zur Genüge dargetan, daß der Bundesrat, die Gesamtheit der Vertreter der deutschen Einzelstaaten, als das wichtigste Organ der Gesetzgebungstätigkeit des Reichs anzusehen ist. Der Anteil der Bundesglieder an der Reichsgewalt wird hier nicht nur durch die Mitwirkung bei der Feststellung des Gesetzesinhaltes ausgeübt, die bei weitem wichtigere Tätigkeit des Bundesrats auf dem Gebiete der Gesetzgebung besteht vielmehr darin, daß er die Gesetzesentwürfe durch den Sanktionsbeschluß zu Gesetzen erhebt.

## II. Das Gebiet der Verwaltung.

Eine bedeutend umfassendere Tätigkeit des Bundesrates als die auf dem Gebiete der Gesetzgebung ist seine Tätigkeit als Organ der Reichsverwaltung. Seine Mitwirkung an der Reichsverwaltung ist jedoch nicht derart zu verstehen, daß er selbständig Verwaltungsakte vornehmen und Zwangsmaßregeln zu ihrer Durchsetzung anwenden könnte. Ein Vergleich seiner Stellung mit der einer „Verwaltungsbehörde“ wäre verfehlt<sup>15)</sup>. Die Verwaltungstätigkeit des Bundesrates äußert sich lediglich in Beschlußfassungen unter Beobachtung der verfassungsmäßig vorgeschriebenen Form des Art. 7 Abs. 3 d. RB. Die Ausübung des administrativen Zwanges steht aber dem Kaiser oder in den Fällen des Art. 36 d. RB. den einzelnen Bundesstaaten zu. Man kann also nur von einer mittelbaren Einwirkung des Bundesrates auf die Verwaltung der Reichsangelegenheiten sprechen, da er nur durch das Medium des Kaisers oder seines Ministers, des Reichskanzlers, Befehle und Anweisungen erteilen und Gehorsam erzwingen kann<sup>16)</sup>.

15) Laband, Staatsrecht, Bd. I S. 257.

16) Vgl. Schulze, a. a. O. Bd. II S. 56.

