

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 verfehlt¹⁵⁾. 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 kann¹⁶⁾.

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

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



1. Das Recht des Bundesrates zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften auf Grund d. Art. 7 Ziff. 2.

Der Art. 7 Ziff. 2 d. RV. weist dem Bundesrat die Befugnis zu, Beschlüsse zu fassen „über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist.“ Mit Recht hat man aus dieser Bestimmung die Berechtigung des Bundesrates zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen abgeleitet. Die verschiedenartigen Ansichten über den Ordnungsbegriff zwingen jedoch dazu, im folgenden kurz auf das Wesen der Verordnung einzugehen.

Durch die Frage nach dem Begriff und dem Wesen der Verordnung werden wir auf ein in der Theorie viel umstrittenes Gebiet, auf die Abgrenzung von Gesetz und Verordnung, geführt. Die herrschende Lehre, deren Begründung das große Verdienst Laband's¹⁷⁾ ist, unterscheidet zwischen Gesetz im materiellen und Gesetz im formellen Sinn. Im materiellen Sinn ist es „die rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtsfaktes“¹⁸⁾, im formellen Sinne dagegen eine staatliche Willensäußerung in Form des Gesetzes, die im Verfassungsstaat unter Mitwirkung der Volksvertretung ergeht. Der Hauptgegner der herrschenden Lehre des Gesetzes- und Ordnungsbegriffes ist Arndt. Dieser will bestreiten, daß das Gesetz sowohl in der Reichsverfassung wie in der preußischen Verfassungsurkunde einen materiellen Inhalt habe; es sei vielmehr lediglich ein formeller Begriff, und zwar sei Gesetz in Preußen alles, was der König in Übereinstimmung mit dem Landtag anordne¹⁹⁾, im Reiche dagegen ein übereinstimmender Mehrheitsbeschluß von Reichstag und Bundesrat, der ohne Rücksicht auf den Inhalt nach erfolgter Sanktion durch den Bundesrat vom

17) Staatsrecht, Bd. II S. 85 ff.

18) Ebenda S. 2.

19) Arndt, Selbständ. Verwaltungsrecht, S. 279.

Kaiser ausgefertigt und verkündet sei²⁰⁾. Demgegenüber hat Hubrich in einer eingehenden Untersuchung den Nachweis erbracht, daß gerade die von Arndt für seine Ansicht als Gewährsmänner benannten Schriftsteller durchaus auf dem Boden des materiellen Gesetzesbegriffes stehen²¹⁾ und daß die Rechtsprechung auch für die Zeit nach Erlaß der preußischen Verfassungsurkunde diesen materiellen Begriff ihren Entscheidungen zugrunde gelegt hat²²⁾.

Nach alledem wird man für das verfassungsmäßige Staatsrecht in Preußen den Unterschied zwischen Gesetzen in materiellem und in formellem Sinne als bestehend anerkennen müssen. Berücksichtigt man ferner, daß Art. 5 d. NB. dem Art. 62 der preußischen Verfassungsurkunde nachgebildet ist, so muß man dieselbe Bedeutung wie dem Art. 62 d. preuß. Verfassungsurkunde auch dem Art. 5 d. NB. beilegen und also auch für das Reich den Unterschied zwischen Gesetz im materiellen und formellen Sinne annehmen.

Diesem Doppelbegriff des Gesetzes stellt Laband nun den Doppelbegriff der Verordnung gegenüber. Die materielle Verordnung enthält keinen Rechtsatz, sondern ist eine Anordnung auf dem Gebiete der Verwaltung, eine Ausübung der freien Regierungstätigkeit oder der Gesetzesvollziehung²³⁾. Als formelle Verordnungen bezeichnet man die von ihrem Inhalt losgelösten Willensakte des Staates, an deren Erlaß der Volksvertretung eine Mitwirkung nicht zukommt. Da der formelle Verordnungsbegriff im Gegensatz zum formellen Gesetzesbegriff alle Willensakte des Staates umfaßt, die sich im Wege der *Verordnung* vollziehen, so zerfallen die Verordnungen im formellen Sinne ihrem Inhalte nach in Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen.

20) Arndt, Staatsrecht, S. 162.

21) Hubrich, in Annalen S. 804 ff.

22) Ebenda S. 808 ff.

23) Siehe Laband, Staatsrecht, Bd. II S. 85.

In der Reichsverfassung ist eine derartige Unterscheidung zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen nicht vorgesehen. Art. 7 Ziff. 2 spricht lediglich von „Verwaltungsvorschriften“. Auf Grund dieser in Ziff. 2 enthaltenen Bestimmung steht unbestritten die Befugnis des Bundesrates zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen fest²⁴⁾. Der Bundesrat ist grundsätzlich das verfassungsmäßige Organ für den Erlaß von allgemeinen Verwaltungsverordnungen. Diese Ansicht wird jedoch von v. Mohl²⁵⁾ und v. Rönne²⁶⁾ bestritten. Diese wollen aus dem dem Kaiser nach Art. 17 d. RB. zustehenden Rechte der Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze für denselben ein dem Verordnungsrechte des Bundesrates völlig gleichstehendes Verordnungsrecht herleiten. Nach der herrschenden Ansicht hat aber der Kaiser nur da ein Verordnungsrecht, wo es ihm besonders durch die Verfassung oder durch Gesetz übertragen ist; in diesen Fällen ist allerdings das Verordnungsrecht des Bundesrates ausgeschlossen. Mit dem Überwachungsrechte ist nicht notwendig auch ein Verordnungsrecht verbunden, wenn auch beides meist in einer Hand vereinigt ist. Da nach der Verfassung der Kaiser nur die ihm besonders übertragenen Rechte hat, so ergibt sich hieraus schon, daß ihm mangels besonderer Zuteilung bei der Überwachung ein Verordnungsrecht nicht zur Seite steht.

Das dem Bundesrat zustehende generelle Recht zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften erleidet aber durch den in Art. 7 Ziff. 2 enthaltenen Nachsatz „sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist“ eine Einschränkung. Das Verordnungsrecht kann durch ein besonderes Reichsgesetz auch an den Kaiser, den Reichskanzler oder eine andere Reichsbehörde, sowie an die Einzelstaaten und deren Behörden übertragen werden.

24) Die Untersuchung der vielfach aufgeworfenen Frage, ob man aus derselben Bestimmung auch eine Befugnis des Bundesrates zum Erlaß von Rechtsverordnungen herleiten kann, siehe am Schlusse dieses Abschnittes.

25) U. a. D. S. 265 ff.

26) U. a. D. Bd. I S. 213 ff. und Bd. II S. 59 ff.



Hat eine solche Übertragung im Wege der Gesetzgebung stattgefunden, so ist nach Art. 7 Ziff. 2 d. RB. insoweit das Recht des Bundesrates ausgeschlossen. Andererseits steht das Verordnungsrecht demjenigen Faktor, dem es übertragen ist, nur in dem in dem betreffenden Gesetze angegebenen Umfange zu. Ist in der besonderen Ermächtigungsbestimmung für den Kaiser oder den Reichskanzler die Vorschrift enthalten, daß die Verordnung „mit Zustimmung des Bundesrates“ oder „im Einvernehmen“ mit ihm ²⁷⁾ zu erlassen sei, so wird damit dem Bundesrat ein gleichwertiges Mitwirkungsrecht bei Feststellung des Inhaltes eingeräumt, die Sanktion dagegen bleibt dem mit dem Erlaß der Verordnung betrauten Organ vorbehalten.

Das bisher unter Nr. 1 Gesagte über die Befugnis des Bundesrates zum Erlaß von Verordnungen bezieht sich nur auf solche Anordnungen, die keine Rechtsvorschriften enthalten, sondern sich nur als Akte der freien Verwaltungstätigkeit darstellen. Anders verhält es sich dagegen mit den sogenannten Rechtsverordnungen, die, ohne in der Form des Gesetzes gehalten zu sein, sich doch materiell von Gesetzen im engeren Sinne nicht unterscheiden. Über die Frage, ob unter dem Begriff „Verwaltungsvorschriften“ in Art. 7 Ziff. 2 d. RB. auch Rechtsverordnungen zu verstehen sind, und demgemäß in dieser Bestimmung eine allgemeine Ermächtigung des Bundesrates zum Erlasse von Rechtsverordnungen enthalten ist, gehen in der Theorie die Meinungen weit auseinander.

Es sind in der Hauptsache drei Theorien, die in ihrer Auslegung von Art. 7 Ziff. 2 zu grundverschiedenen Resultaten gelangen.

Als vollkommen grundlos und willkürlich bezeichnet Laband ²⁸⁾ die Ansicht von Sor n ²⁹⁾ und K l o e p p e l ³⁰⁾, daß

27) Beispiele hierfür finden sich bei Laband, Staatsrecht, Bd. II, S. 98 f.

28) Staatsrecht, Bd. II S. 91.

29) U. a. D. Bd. I S. 486.

30) U. a. D. S. 173 ff.

sich schon aus der Stellung des Bundesrates im Organismus des Reiches eine selbständige Berechtigung des Bundesrates zum Erlaß von Rechtsverordnungen herleiten lasse. Diese Ansicht findet aber in der Reichsverfassung nirgends eine Stütze; auch müßte sie den Art. 7 Ziff. 2 d. RB. als vollständig überflüssig erscheinen lassen. Ihre Unhaltbarkeit hat neben Laband auch Arndt³¹⁾ in vortrefflicher Weise nachgewiesen.

Ebenso wenig läßt sich aber auch die von Arndt³²⁾ aufgestellte Theorie aufrecht erhalten, die unter dem Begriff der Verwaltungsvorschriften im Art. 7 Ziff. 2 d. RB. auch die Rechtsverordnungen verstanden wissen will und somit aus dieser Bestimmung eine allgemeine Ermächtigung des Bundesrates zum Erlaß von Rechtsverordnungen folgern zu können glaubt.

Arndt stützt seine Theorie in erster Linie auf die Behauptung³³⁾, daß im preußischen Verfassungsrecht zwischen Verwaltungsvorschriften und materiellen Rechtsvorschriften eine Unterscheidung nicht gemacht worden sei, und überträgt diesen Gedanken auf die Verfassung des Reiches. Er stellt die rechtliche Natur des Ordnungsrechtes des Königs von Preußen mit dem Ordnungsrechte des Bundesrates auf gleiche Linie und übersieht dabei, daß es an einer Bestimmung, wie sie in Art. 45 der preuß. Verfassung für den König besteht, in der Reichsverfassung für den Bundesrat fehlt. Aber selbst wenn es feststände, daß die preuß. Verfassung den Unterschied zwischen Verwaltungs- und Rechtsvorschriften nicht gemacht habe, so wäre von Arndt doch erst der Nachweis zu erbringen, daß das preußische Staatsrecht auch für die Verfassung des Reiches maßgebend sein soll.

Einen weiteren Stützpunkt für seine Ansicht sucht

31) In Hirths Annalen 1885 S. 701 ff.

32) Staatsrecht, S. 201.

33) In Hirths Annalen 1886 S. 311 ff.

Arndt³⁴⁾ in dem allgemeinen Sprachgebrauch des Wortes „Verwaltungsvorschriften“ und legt dabei das Hauptgewicht auf die Zoll- und Steuergesetze. Hier hält Laband³⁵⁾ aber mit Recht entgegen, daß auf den Sprachgebrauch der Zoll- und Steuergesetze schon deshalb kein Gewicht zu legen sei, weil „der Rechtsatz, nämlich die Strafbarkeit der Zuwiderhandlungen, durch das Gesetz selbst sanktioniert,“ und in ihm die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsvorschriften besonders erteilt sei. Einer besonderen Delegation würde es aber nicht bedürfen, wenn der Bundesrat auch ohne sie zum Erlaß von Rechtsverordnungen befugt sei.

Ferner führt Arndt³⁶⁾ zum Beweise für seine Theorie an, daß der Ausdruck „reglementarische Festsetzung oder administrative Anordnung“ in Art. 48 Abs. 2 d. RB. und die Verwaltungsvorschriften des Art. 38 Ziff. 1 d. RB. ebenfalls Rechtsnormen in sich begriffen und leitet daraus die allgemeine Ermächtigung des Bundesrates zum Erlaß von Rechtsverordnungen ab. Nach der allgemein anerkannten Ansicht Labands³⁷⁾ wird aber gerade dadurch, daß im Art. 48 Abs. 2 d. RB. der Rechtsverordnungen mitumfassende Ausdruck „reglementarische Festsetzung oder administrative Anordnung“ der Reichsgesetzgebung gegenübergestellt wird, die Theorie Arndts widerlegt. Denn wäre diese richtig, so hätte es der besonderen Festsetzung eines Rechtsverordnungsrechtes in dieser Vorschrift mit Rücksicht auf Art. 7 Ziff. 2 d. RB. nicht bedurft. Bezüglich des Art. 38 Ziff. 1 d. RB. gibt Laband zu, daß unter den hier genannten „Verwaltungsvorschriften“ auch Rechtsvorschriften mit zu verstehen seien, weist aber dabei ausdrücklich darauf hin, daß zu den nach Art. 38 Ziff. 1 d. RB. erlassenen Vorschriften besondere gesetzliche Ermächtigung erteilt sei.

34) Verordnungsrecht S. 35 ff.

35) Staatsrecht, Bd. II S. 93.

36) Verordnungsrecht S. 53 ff.

37) Staatsrecht, Bd. II S. 94.

Schließlich glaubt *Arndt*³⁸⁾ eine Stütze für seine Ansicht, daß der Bundesrat ohne besondere gesetzliche Ermächtigung lediglich auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 d. RB. Rechtsverordnungen erlassen könne, in der Rechtsprechung des Reichsgerichtes finden zu dürfen. Er bezieht sich bei diesen Ausführungen hauptsächlich auf die Erkenntnisse des IV. 3S. vom 25. November 1897 und des III. 3S. vom 26. März 1901. In treffender Weise aber hat *Hubrich*³⁹⁾ gerade an der Hand dieser Urteile die Ansicht *Arndt's* widerlegt. Schon der vom IV. 3S. in dem Urteile vom 25. November 1897⁴⁰⁾ aufgestellte Satz,

„daß es zur gültigen Erlassung von Rechtsverordnungen auch angesichts des Art. 7 Ziff. 2 d. RB. einer besonderen reichsgesetzlichen Ermächtigung für den Bundesrat bedürfe“,

läßt die Rechtsnormeigenschaft der Anstellungsgrundsätze vom 7. und 21. März 1882, die unter Zugrundelegung des § 77 des Militärpensionsgesetzes vom 27. Juni 1871 aufgestellt sind, völlig außer Zweifel. Von denselben Erwägungen geht auch der III. 3S. im dem Erk. vom 26. März 1901⁴¹⁾ aus. Mit Rücksicht auf die eingehenden Ausführungen *Hubrich's*⁴²⁾, die die Theorie *Arndt's* Satz für Satz widerlegen, glaube ich auf diese verweisen und von einer Darstellung im einzelnen Abstand nehmen zu dürfen.

Fassen wir nun noch einmal die vorausgehenden Erörterungen zusammen, so kommen wir zu dem von der herrschenden Ansicht anerkannten Schluß, daß die Reichsverfassung eine *allgemeine* Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen dem Bundesrat nicht erteilt hat, daß vielmehr eine solche Be-

38) Verordnungsrecht S. 85 ff.

39) Das Reichsgericht usw. S. 21 ff. und Verwaltungsarchiv Bd. 13 S. 441 ff.

40) Entsch. Bd. 40 S. 70.

41) Entsch. Bd. 48 S. 84 ff.

42) In dem bereits erwähnten Bd. 13 des Verwaltungsarchivs, S. 441 ff.

fugnis im Einzelfalle nur durch eine „spezielle reichsgesetzliche Delegation“ konstituiert werden kann⁴³⁾).

2. Die Verwaltungstätigkeit des Bundesrates auf Grund des Art. 7 Ziff. 3 d. R. V.

Der Art. 7 Ziff. 3 d. R. V. weist dem Bundesrat das Recht zu, Beschlüsse zu fassen „über Mängel, die bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten.“ Auf den ersten Blick erscheint der Sinn dieser Bestimmung wegen seiner unglücklichen Fassung etwas unverständlich. Nach der Ansicht Labands⁴⁴⁾ ist der Unterschied zwischen den beiden ersten und der dritten Kategorie von Befugnissen des Art. 7 darin zu finden, daß in den beiden ersten „das Objekt des Beschlusses angegeben ist, die an den Reichstag zu bringende Vorlage oder die Genehmigung oder Verwerfung des vom Reichstage gefaßten Beschlusses und die zu erlassende Administrativverordnung“, während bei der dritten Kategorie „das Motiv oder die Veranlassung des Beschlusses hervorgehoben ist.“

Der Zweck der Vorschrift des Art. 7 Ziff. 3 d. R. V. läßt sich aus dem Wortlaut der Bestimmung nicht erkennen, er kann vielmehr nur aus seiner historischen Entwicklung klar werden⁴⁵⁾.

Durch Art. 37 Ziff. 3 der norddeutschen Bundesverfassung wurde dem Bundesrat in Anlehnung an Art. 34 des Zollvereinsvertrages vom 16. Mai 1865 mit Beschränkung auf die Zoll- und Steuergesetzgebung das Recht der Beschlußfassung über Mängel bei der Ausführung der gemeinschaftlichen Zoll- und Steuergesetzgebung zugewiesen. Nach Art. 36 d. R. V., wo die Ausübung der Kontrolle über die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens bei der Erhebung der Zölle und Steuern durch Reichsbeamte im Namen des Kaisers vorgesehen ist, ist in

43) Laband, Staatsrecht, Bd. II S. 97.

44) Ebenda Bd. I S. 258.

45) Vgl. dazu Laband, Staatsrecht, Bd. I S. 259 ff.



Abs. 3 dem Bundesrat die Befugnis zugeteilt, über die von diesen Beamten über Mängel bei der Ausführung der gemeinschaftlichen Zoll- und Steuergesetzgebung gemachten Anzeigen zu beschließen.

Die Bestimmung des Art. 7 Ziff. 3 d. NB. enthält im Gegensatz zu Art. 36 eine *allgemeine* Kompetenzumgrenzung auf dem Gebiete der Reichsverwaltung, also ohne Beschränkung auf die Zoll- und Steuergesetzgebung. Dennoch ist diese Bestimmung im Verhältnis zur Vorschrift des Art. 34 des Zollvereinsvertrages vom 16. Mai 1865 nicht etwas Neues. Denn wenn auch weder in dem Zollvereinsvertrag noch in der norddeutschen Bundesverfassung sich eine derartige generelle Befugnis des Bundesrates, wie in Art. 7 Ziff. 3 d. NB., findet, so stand diese Befugnis dem Bundesrat des Norddeutschen Bundes doch tatsächlich zu auf Grund allgemeinen, von den Einzelstaaten nicht beanstandeten Gewohnheitsrechtes.

Die Bedeutung des Art. 7 Ziff. 3 d. NB. liegt also darin, daß er das observanzmäßige Recht des Bundesrates, über Mängel, die bei der Ausführung der Reichsgesetze oder bei Vorschriften und Einrichtungen im Sinne des Art. 7 Ziff. 2 d. NB. hervortreten, zu beschließen, gesetzlich festgelegt hat⁴⁶⁾.

Die Tätigkeit, die sich für den Bundesrat aus den Bestimmungen des Art. 7 Ziff. 3 ergibt, steht im engsten Zusammenhange mit der Tätigkeit des Kaisers auf Grund des Art. 17 d. NB., wo diesem die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze überwiesen ist. Auch hier in Art. 7 Ziff. 3 besteht das Mitwirkungsrecht der Einzelstaaten, wie in Ziff. 1, in der endgültigen *Beschlußfassung*, und zwar in Ziff. 3 in der Beschlußfassung darüber, ob im gegebenen Falle das Reichsgesetz richtig vollzogen ist oder nicht, in der Feststellung, worin der Mangel der Ausführung bestanden habe. Die *Durchführung* dieser Beschlüsse liegt dagegen

46) Vgl. hierzu v. Seydel, Kommentar, S. 62, 144.



wiederum dem Kaiser, bezw. dem Reichskanzler oder den Res-
fortbehörden des Reiches ob⁴⁷⁾.

3. Das Recht der Beschlußfassung
über Auflösung des Reichstages während
der Legislaturperiode nach Art. 24 Satz 2 und
das Recht der Beschlußfassung
über Verhängung der Bundesexekution nach
Art. 19 d. R. V.

Ein weiteres Mitwirkungsrecht auf dem Gebiete der Ver-
waltung ist dem Bundesrat durch Art. 24 Satz 2 d. R. V. zu-
gewiesen. Hiernach hat er das Recht, über die Auflösung des
Reichstages während der Legislaturperiode zu beschließen. Doch
genügt sein Beschluß allein zur Auflösung des Reichstages
nicht, erforderlich ist vielmehr noch die Zustimmung und eine
dahin gehende Verordnung des Kaisers. Eine verfassungsmäßige
Pflicht des Kaisers, den Beschluß zu vollziehen, besteht
jedoch nicht. Durch diese Bestimmung wird dem Kaiser gegen-
über einem Bundesratsbeschluß ein Veto eingeräumt. Macht
der Kaiser nun von seinem Rechte Gebrauch, so wird das Mit-
wirkungsrecht des Bundesrates illusorisch.

Ein ähnliches Beschlußfassungsrecht wie nach Art. 24 S. 2
steht dem Bundesrat nach Art. 19 d. R. V. zu, wo es sich darum
handelt, über ein Bundesglied, das seine verfassungsmäßigen
Pflichten nicht erfüllt, die Exekution zu verhängen. Wenn in
der Reichsverfassung auch nur von der Beschlußfassung darüber
gesprochen wird, ob die Bundesexekution zu verhängen sei, da-
gegen eine Bestimmung darüber, wann und unter welchen
Voraussetzungen die Exekution zulässig sei, nicht direkt getroffen
ist, so wird diese scheinbare Lücke durch die Bestimmungen des
Art. 7 Ziff. 3 d. R. V., wonach der Bundesrat über Mängel, die
bei der Ausführung der Reichsgesetze . . . hervortreten, zu be-
schließen hat, ausgefüllt. Mithin ist dem Bundesrat auch die

47) Laband, Staatsrecht, Bd. I S. 262.



Beschlußfassung darüber zugewiesen, ob und worin die Bundespflichtverletzung bestehe⁴⁸⁾).

Die Tätigkeit des Bundesrates bei Verhängung der Exekution ist somit eine doppelte. Er hat einmal festzustellen, daß eine Bundespflichtverletzung, sei es in Form der mangelhaften Ausführung eines Reichsgesetzes oder einer sonstigen verfassungsmäßigen Anordnung vorliege, dann aber hat er auch den Beschluß darüber zu erlassen, daß die Bundesexekution über das unbotmäßige Bundesglied zu verhängen sei.

Mit Erlaß dieses letzten Beschlusses ist die Tätigkeit des Bundesrates erschöpft. Die Durchführung der Exekution ist nach Art. 19 d. RB. Sache des Kaisers, dessen Zustimmung zu dem Beschlusse des Bundesrates, im Gegensatz zu Art. 24 d. RB., nicht erforderlich ist.

4. Die Mitwirkung des Bundesrates bei Maßnahmen auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten. Art. 11, 56 d. RB.

Die Reichsverfassung hat im Gegensatz zu Art. 24 und 19, nach denen dem Bundesrat ein Beschlußfassungsrecht zusteht, im Art. 11 ihm ein Zustimmungrecht, und zwar zur Erklärung des Krieges im Namen des Reiches durch den Kaiser eingeräumt, jedoch nur für den Fall der Offensive. Aus dem Wortlaut der Bestimmung, daß nur die Zustimmung, nicht ein Beschluß zur Erklärung des Krieges durch den Kaiser erforderlich ist, ergibt sich, daß den Einzelstaaten nicht die Möglichkeit gegeben ist, den Kaiser zu einer Kriegserklärung zu zwingen.

Der Art. 11 der Verfassung des Norddeutschen Bundes, der den Absatz 2 und 3 d. Art. 11 d. RB. nicht kannte, gab dem Präsidium das Recht der Kriegserklärung uneingeschränkt, ohne Unterscheidung zwischen Angriffs- und Verteidigungskrieg. Der

48) Vgl. v. Mohl, a. a. O. S. 160.



Zweck dieser Einschränkung in der Reichsverfassung geht am klarsten hervor aus der Rede des Staatsministers Delbrück bei der ersten Verfassungsberatung⁴⁹⁾, in der er den Zusatz „als eine Verstärkung des föderativen Elementes in der Bundesverfassung charakterisiert“ und es als im Interesse des Bundes liegend bezeichnet, „auch dem Auslande gegenüber in der Bundesverfassung selbst zum Ausdruck zu bringen, was der Bund ist, nämlich ein wesentlich d e f e n s i v e s Staatswesen.“

Das Zustimmungsrecht zur Kriegserklärung ist dem Bundesrat nur für den Fall der Offensive gegeben, während es bei einem Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten der Zustimmung nicht bedarf. Da nun in Art. 11 Abs. 2 d. RB. nur von einem Angriff auf das Bundesgebiet selbst gesprochen wird, so muß man daraus den Schluß ziehen, daß bei einer Kriegserklärung zu einem Kriege in den Schutzgebieten, gleichgültig ob es sich um einen Angriffs- oder Verteidigungskrieg handelt, immer die Zustimmung des Bundesrates notwendig ist⁵⁰⁾. Denn die Schutzgebiete sind für das Reich zwar nicht fremde, sondern e i g e n e Gebiete, wie dies vor allem im völkerrechtlichen Verhältnis zu anderen Mächten zur Geltung kommt; nicht aber sind sie dem Reiche einverleibt, sie sind n i c h t B u n d e s g e b i e t im staatsrechtlichen Sinne, im Sinne des Art. 1 d. RB., sondern Ausland⁵¹⁾.

Bei Abschluß von Verträgen mit fremden Staaten ist eine Mitwirkung der Einzelstaaten in der Regel nicht erforderlich. An sich steht das Recht, Bündnisse und andere Verträge abzuschließen, dem Kaiser uneingeschränkt zu. Nur soweit die Verträge sich auf Gegenstände beziehen, die nach Art. 4 d. RB. in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist die Zustimmung

49) Stenographische Berichte, a. a. O. in der 2. außerordentlichen Session, S. 70.

50) v. Sehdel, Kommentar, S. 161.

51) Laband, Staatsrecht, Bd. II S. 287.



des Bundesrates und die Genehmigung des Reichstages notwendig⁵²⁾).

Zu erwähnen ist noch das Recht des Bundesrates auf dem Gebiete des Konsulatswesens. Hier steht nach Art. 56 d. NB. dem Bundesratsauschuß für Handel und Gewerbe der Anspruch zu, vor der durch den Kaiser erfolgenden Anstellung von Konsuln vernommen zu werden. Von allzu großer Bedeutung ist dieses Recht nicht, es ist vielmehr lediglich eine der Anstellung eines Konsuls vorangehende Form, deren Fehlen allerdings den Ernennungsakt verfassungswidrig machen würde.

5. Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates auf dem Gebiete der Finanz- und Verkehrsangelegenheiten, soweit sie in der Reichsverfassung vorgesehen sind.

Eine der wichtigsten Aufgaben des Bundesrates ist seine Mitwirkung bei der Aufstellung des Reichshaushaltsetats, des Voranschlages der im Laufe des folgenden Jahres voraussichtlich eingehenden Einnahmen und der erforderlichen Ausgaben des Reiches. Gemäß Art. 69 d. NB. hat diese Aufstellung in Form eines Gesetzes zu erfolgen.

Die Erwähnung dieses Mitwirkungsrechtes des Bundesrates an der Stelle, wo lediglich seine Verwaltungstätigkeit behandelt werden soll, erklärt sich aus dem Grunde, weil die Aufstellung des Reichsbudgets ihrem Wesen nach sich weniger als ein Akt materieller Gesetzgebung als vielmehr als ein Akt der Verwaltung darstellt⁵³⁾. Der Zweck des Etats besteht in einer Regulierung der wirtschaftlichen Tätigkeit des Staates. Er gibt in Befehlsform die Anordnungen, die für die weiteren Verwaltungshandlungen maßgebend sein sollen. Dieser Befehl

52) Art. 11 Abs. 3 d. NB. Weitere Erörterungen bei v. Mohl, a. a. D. S. 303 ff.; v. Seydel, Kommentar, S. 163 ff. und Sellinek, Gesetz, S. 341 ff.

53) Vgl. hierzu v. Seydel, Kommentar, S. 387.



ist jedoch lediglich ein Dienstbefehl, der nicht die Gesamtheit der Untertanen trifft, sondern nur die in Betracht kommenden Behörden angeht.

Die Mitwirkung des Bundesrates bei Aufstellung des Etats ist dieselbe wie beim Zustandekommen jedes anderen formellen Gesetzes. Nicht der übereinstimmende Beschluß von Reichstag und Bundesrat, sondern erst der Sanktionsbeschluß ist es, der dem vom Reichstag und Bundesrat gemeinsam festgesetzten materiellen Inhalt die bindende Kraft eines formellen Gesetzes verleiht. Ausschlaggebend bei der überaus wichtigen Entscheidung, welche Einnahmen und Ausgaben des Reiches als Voranschlag auf den Reichshaushaltetat gebracht werden sollen, ist also der Wille der Gesamtheit der Einzelstaaten.

Durch Art. 72 d. RB. wird dem Bundesrat und dem Reichstag die Rechnungsprüfung über die Verwendung aller Einnahmen des Reiches und die Entlastungserteilung des Reichskanzlers zugewiesen. Auch diese Tätigkeit des Bundesrates ist, obgleich sie seiner Mitwirkung bei der Gesetzgebung vollständig gleichkommt, aus denselben Gründen wie die Aufstellung des Etats als ein Akt der Verwaltung anzusehen.

In den Fällen eines außerordentlichen Bedürfnisses kann im Wege der Reichsgesetzgebung die Aufnahme einer Anleihe, sowie die Übernahme einer Garantie zu Lasten des Reiches erfolgen⁵⁴⁾. Die Fassung dieser Bestimmung ist, wie v. Seydel⁵⁵⁾ hervorhebt, mißglückt. Die Aufnahme eines Darlehens ist privatrechtlich ein zweiseitiges Rechtsgeschäft, zu dessen Abschluß der Wille des Darlehensnehmers allein nicht genügt. Wollte man also „im Wege der Reichsgesetzgebung“ eine Staatsanleihe aufnehmen, so müßte zur rechtlichen Wirksamkeit dieses Darlehensvertrages noch die Willenserklärung des Darlehensgebers hinzukommen. Der Sinn des Art. 73 d. RB. soll offenbar nur der sein, daß im Wege der Reichsgesetzgebung die

54) Art. 73 d. RB.

55) Kommentar S. 401.

Ermächtigung, eine Anleihe aufzunehmen, erteilt werden muß. „Darüber, wem die Ermächtigung zu erteilen ist, bestimmt die Verfassung nichts“⁵⁶⁾. In der Regel erhält sie der Reichskanzler. Jedenfalls ist der Ermächtigte immer eine Behörde. Die Tätigkeit des Bundesrates bei Erlaß eines Anleihegesetzes ist wiederum formell die des Gesetzgebers, materiell ist sie jedoch ein Akt der reinen Staatsverwaltung.

Ein weiteres Recht finanzieller Verwaltung ist dem Bundesrat auf dem Gebiete des Zollwesens eingeräumt. Während die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern den Einzelstaaten überlassen sind⁵⁷⁾, steht dem Kaiser das Recht zu, durch Reichsbeamte, die er nach Vernehmung des Bundesratsausschusses für Zoll- und Steuerwesen anzustellen hat, die Überwachung der Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens vornehmen zu lassen. Das Recht des Bundesrats besteht nun darin, über Mängel, die bei der Ausführung der gemeinschaftlichen Zoll- und Steuergesetzgebung von diesen Reichsbeamten festgestellt werden, zu beschließen⁵⁸⁾. Hier besteht zwischen Abs. 2 und 3 des Art. 36 d. RV. dasselbe Verhältnis, wie wir es bereits bei Art. 7 Ziff. 3 und Art. 17 d. RV. gesehen haben: das Beschlußfassungsrecht steht dem Bundesrat zu, die Durchführung der Beschlüsse dagegen ist Sache des Kaisers.

Damit ist jedoch die Tätigkeit des Bundesrates auf dem Gebiete des Zollwesens noch nicht erschöpft. Haben nämlich die Erhebungsbehörden die jedes Vierteljahr aufzustellenden provisorischen Übersichten — die sogenannten Quartalertrakte — und die definitiven Finalabschlüsse über die im Laufe des Vierteljahres bezw. während des Rechnungsjahres fällig gewordenen Einnahmen an Zöllen in Hauptübersichten zusammengestellt, so werden diese zunächst dem Bundesratsauschuß für das Rechnungswesen zur Prüfung vorgelegt⁵⁹⁾. Von dort ge-

56) Ebenda.

57) Art. 36 d. RV.

58) Art. 36 Abs. 3 d. RV.

59) Art. 39 Abs. 1 d. RV.

langen sie dann an den Bundesrat selbst, der auf Grund der Finalabschlüsse über die definitive Feststellung der von den Einzelstaaten an die Reichskasse zu zahlenden Beträge beschließt⁶⁰⁾. In der Regel wird diese Feststellung dem Erlaß einer Verwaltungsverordnung gleichkommen⁶¹⁾. Bestehen jedoch zwischen dem Bundesratsausschuß für das Rechnungswesen und einem Einzelstaat über die Höhe der an die Reichskasse abzuführenden Beträge Meinungsverschiedenheiten, so trägt die Feststellung durch den Bundesrat den Charakter eines verwaltungsrechtlichen Urteils.

Auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens ist für das Reich eine einheitliche Regelung durch die Reichsverfassung nicht geschaffen. Während die Einzelstaaten die Selbständigkeit in der Verwaltung ihrer Eisenbahnen beibehalten haben⁶²⁾, ist ihnen durch Art. 42 d. RB. eine gewisse Verpflichtung dem Reiche gegenüber auferlegt worden, und zwar die Verpflichtung, ihre Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz zu verwalten und neu herzustellende Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und auszurüsten zu lassen. Nur in einem Falle⁶³⁾ ist dem Reiche ein Eingriff in die einzelstaatlichen Rechte auf dem Gebiet der Eisenbahnverwaltung gestattet. Das Reich kann nämlich selbst gegen den Widerspruch der Einzelstaaten, deren Gebiet die Eisenbahnen durchschneiden, für eigene Rechnung Eisenbahnen anlegen oder an Privatunternehmer mit gleichzeitiger Verleihung des Expropriationsrechtes zur Ausführung konzessionieren, und zwar dann, wenn es diese Anlage im Interesse der Verteidigung Deutschlands oder im Interesse des gemeinschaftlichen Verkehrs für notwendig erachtet. Der Weg, den das Reich bei Ausübung dieses Rechtes einzuschlagen hat, ist verfassungsgemäß der der Reichsgesetzgebung.

60) Art 39 Abs. 2 d. RB.

61) Vgl. Laband, Finanzrecht, S. 483 ff. und 507.

62) Mit Ausnahme der Reichseisenbahnen in Elsaß-Lothringen, deren Verwaltung dem Reiche ausschließlich zusteht.

63) Art. 41 d. RB.

Aber auch hier handelt es sich wiederum nur um den Erlaß eines formellen Gesetzes, um die Ausübung einer Verwaltungsbefugnis des Bundesrates und des Reichstages.

Neben diesen formellen Gesetzen ist aber gerade auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens seitens des Bundesrates auch eine Reihe von Verordnungen ergangen, deren Gültigkeit, soweit sie Rechtsnormeigenschaft haben, stark angefochten ist. So vor allem die Gültigkeit der Eisenbahnverkehrsordnung von 1892 und deren viele Abänderungen. Vor Erlaß des neuen Handelsgesetzbuches vom 10. Mai 1897 ist die Verkehrsordnung, und zwar wohl mit Recht, lediglich als Verwaltungsverordnung angesehen worden, deren Geltung nicht auf der Einführung durch das Reich, sondern auf der Annahme durch die einzelnen Eisenbahnverwaltungen beruhte. Nach dem heutigen Stande der Wissenschaft ist aber ihre Gültigkeit als Rechtsvorschrift fast allgemein, besonders auch „vom Standpunkte der reichsgerichtlichen Judikatur“, wie *H u b r i c h* ⁶⁴⁾ ausdrücklich erklärt, anerkannt. Die Rechtsnormeigenschaft der Verkehrs-Ordnung von 1899 ergibt sich aus einer besonderen Delegation, die darin zu suchen ist, daß das neue Handelsgesetzbuch mehrfach auf die Verkehrsordnung Bezug nimmt ⁶⁵⁾. Dadurch nun, daß die Verkehrs-Ordnung von 1892, die lediglich auf Grund des Art. 45 d. RV. vom Bundesrat erlassen ist, in ihrer Schlußbestimmung IX den ausdrücklichen Vorbehalt der Änderung macht und daß die Bezugnahme des Handelsgesetzbuches auf die „Verkehrsordnung“ ohne Hinzufügung des bestimmten Datums vom 15. November 1892 geschehen ist, ist auch der Rechtsnormcharakter der vielen Änderungen der Verkehrsordnung als stillschweigend anerkannt anzusehen ⁶⁶⁾.

Die bisher unter Nr. II dieses Kapitels besprochenen Ver-

64) Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff. S. 54, 55.

65) HGB. § 453 Ziff. 3, 454, 459 Ziff. 6, 460 Abj. 1, 462—465, 466 Abj. 2 u. 3, 471, 472.

66) Vgl. hierzu *H u b r i c h*, Verwaltungsbuch, Bd. 13 S. 464.

waltungsbefugnisse des Bundesrates beruhen sämtlich auf den Bestimmungen der Reichsverfassung. Daneben gibt es aber noch eine große Anzahl von Reichsgesetzen, die spezielle Anweisungen des Bundesrates zur Betätigung auf dem Gebiete der Reichsverwaltung enthalten. Jedoch bei der großen Anzahl derartiger spezieller Reichsgesetze würde ein näheres Eingehen auf die durch diese dem Bundesrat zugewiesenen Verwaltungsbefugnisse ein Überschreiten des für die vorliegende Arbeit bestimmten Rahmens bedeuten und muß daher einer besonderen, die gesamte Verwaltungstätigkeit des Bundesrates behandelnden Arbeit überlassen bleiben.

6. Die verschiedenartigen Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei der Ernennung gewisser Kategorien von Reichsbeamten.

Nicht unerwähnt bleiben sollen hier die verschiedenartigen Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei Ernennung gewisser Kategorien von Reichsbeamten. Auch bei Ausübung dieser Tätigkeit handelt der Bundesrat als Organ der Reichsverwaltung.

In allen Fällen erfolgt die Ernennung der Reichsbeamten gemäß Art. 18 der RV. durch den Kaiser selbst. In gewissen Fällen jedoch steht dem Bundesrat eine materielle Einwirkung zu, und zwar derart, daß er bezw. einer seiner Ausschüsse entweder bei der Anstellung der Beamten gehört werden muß, wie bei den zur Kontrolle der Zoll- und Steuerbehörden bestimmten Reichsbeamten⁶⁷⁾ und den Konsuln⁶⁸⁾, oder daß er Vorschläge für die zu ernennenden Beamten macht; so bei der Ernennung der Mitglieder des Reichsgerichts⁶⁹⁾, des Ober-Reichsanwalts und der Reichsanwälte⁷⁰⁾,

67) Art. 36 Absf. 2 d. RV.

68) Art. 56 Absf. 1 d. RV.

69) § 127 GVG.

70) § 150 GVG.

der Mitglieder des Bundesamtes für das Heimatswesen ⁷¹⁾, des Reichsversicherungsamtes ⁷²⁾ und der ständigen Mitglieder des Patentamtes ⁷³⁾. Wenngleich der Kaiser an die Vorschläge des Bundesrates auch nicht gebunden ist, so kann er doch Nichtvorgeslagene nicht ernennen. Einigung ist also in jedem Falle erforderlich. Noch weiter geht das Recht des Bundesrates bei Anstellung der Mitglieder des Rechnungshofes ⁷⁴⁾, der Reichsdisziplinarbehörden ⁷⁵⁾, des Reichsbankfuratoriums ⁷⁶⁾ und der Verwaltung des Reichsinvalidenfonds ⁷⁷⁾. Hier steht dem Bundesrat ein Wahlrecht zu, sodaß der Kaiser auf die bloße Form der Ernennung beschränkt ist.

III. Das Gebiet der Rechtspflege.

In mehrfacher Hinsicht wirkt schließlich der Bundesrat an der Willensbildung des Reiches mit als Organ der Rechtspflege. Ein oberster Gerichtshof zur Entscheidung *staatsrechtlicher* Fragen, auf dessen Errichtung bei allen früheren Entwürfen zu einer deutschen Reichsverfassung besonderes Gewicht gelegt wurde, ist in der heutigen Verfassung nicht vorgesehen. Denn das Reichsgericht, das allerdings als oberstes Gericht im Reiche fungiert, ist lediglich auf die Entscheidung privat- und strafrechtlicher Fälle beschränkt. Aus diesem Grunde hat die Reichsverfassung die Entscheidung staatsrechtlicher Fragen mangels eines besonderen Gerichtshofes in gewissen Fällen dem Bundesrat überlassen ⁷⁸⁾.

71) Gesetz vom 6. Juni 1870, § 42.

72) Gesetz vom 6. Juli 1884, § 87.

73) Gesetz vom 25. Mai 1877, § 13.

74) Gesetz vom 4. Juli 1868, § 2.

75) Gesetz vom 31. März 1873, § 39.

76) Bankgesetz vom 14. März 1875, § 27 Abs. 3.

77) Gesetz vom 23. Mai 1873, § 11.

78) Vgl. hierzu Schulze a. a. O. Bd. II. S. 59.