Commentar

zur

Verfassungs-Urkunde

für das

Deutsche Reich.

Von

Max von Seydel.

Zweite, umgearbeitete Auflage.

Freiburg i. B. und Leipzig, 1897.
Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr
(Paul Siebeck).

Ewiger Bund

https://www.ewigerbund.org

Vaterländischer Hilfsdienst

https://www.hilfsdienst.net/

Meinem lieben Freunde

Clemens Freiherrn von Podewils,

kgl. bayerischem Gesandten in Wien,

in herzlicher Zuneigung

gewidmet.

Inhalt.

Seite

Einleitung 1
Einführungsgesetz 12

Verfassungsurkunde.

Eingang 13

I. Bundesgebiet.

Artikel 1 34

II. Reichsgesetzgebung.

Artikel 2 40
„ 3 48
„ 4 58
Ziffer 1 63
„ 2 76
„ 3 83
„ 4 85
„ 5 85
„ 6 86
„ 7 86
„ 8 88
„ 9 90
„ 10 91
„ 11 93
„ 12 93
„ 13 94
„ 14 105
„ 15 109
„ 16 111
Artikel 5 115

Die Organe der Bundesgewalt 120

III. Bundesrath.

Artikel 6 131
„ 7 137
„ 8 149
„ 9 152
„ 10 153

IV. Präsidium.

Seite
Artikel 11 153
„ 12 166
„ 13 167
„ 14 167
„ 15 168
„ 16 170
„ 17 171

Die Forderung von Reichsministerien und deren Unvereinbarkeit mit der Reichsverfassung 181
Artikel 18 187
„ 19 188

V. Reichstag.

Vorbemerkungen 190
Artikel 20 193
„ 21 196
„ 22 198
„ 23 202
„ 24 204
„ 25 206
„ 26 206
„ 27 207
„ 28 209
„ 29 211
„ 30 211
„ 31 212
„ 32 215

VI. Zoll- und Handelswesen.

Einleitung 218
Artikel 33 224
„ 34 240
„ 35 242
„ 36 248
„ 37 251
„ 38 251
„ 39 259
„ 40 260

VII. Eisenbahnwesen.

Artikel 41 268
„ 42 272
„ 43 272
„ 44 276
„ 45 276
„ 46 280
„ 47 282

VIII. Post- und Telegraphenwesen.

Artikel 48 283
„ 49 287

Seite
Artikel 50 288
„ 51 293
„ 52 294

IX. Marine und Schiffahrt.

Artikel 53 299
„ 54 302
„ 55 305

X. Consulatwesen.

Artikel 56 306

XI. Reichskriegswesen.

Einleitung 310
Artikel 57 312
„ 58 319
„ 59 321
„ 60 323
„ 61 328
„ 62 338

Der Militärfiscus 348
Artikel 63 354
„ 64 368
„ 65 372
„ 66 374
„ 67 378
„ 68 378
Schlußbestimmung 380

XII. Reichsfinanzen.

Der Reichsfiscus 383
Artikel 69 385
„ 70 388
„ 71 394
„ 72 398
„ 73 401
Schlußbestimmung 402

XIII. Schlichtung von Streitigkeiten und Strafbestimmungen.

Artikel 74 403
„ 75 404
„ 76 404
„ 77 410

XIV. Allgemeine Bestimmungen.

Artikel 78 411

Register.

1. Gesetzesregister 433
2. Sachregister 441

Einleitung.

Eine befriedigende Erläuterung der deutschen Reichsverfassung ist nur dann möglich, wenn man sich zuvor über die rechtlichen Grundbegriffe klar geworden ist, die hier in Frage kommen. Als der Norddeutsche Bund in's Leben trat, wurde mit einer gewissen Genugthuung darauf hingewiesen, daß diese Schöpfung des praktischen Bedürfnisses sich keinem der vorhandenen Schulbegriffe anpassen wolle, daß die Theorie ihr rathlos gegenüber stehe. Diese Bemerkung schien auf den ersten Blick nicht unberechtigt. Der Grundbegriff, welchen man allein für anwendbar auf das neue politische Gebilde erachtete, der Begriff des Bundesstaates, zeigte sich nach den verschiedensten Seiten hin als unbrauchbar. In Folge dessen unternahmen es die Einen, den Begriff, gleich wie er früher nach der amerikanischen Verfassung ausgearbeitet worden war, so jetzt nach der norddeutschen Verfassung umzuarbeiten; Andere wieder sahen sich genöthigt, zu erklären, unter die vorhandenen Begriffe lasse sich die neue Schöpfung nicht unterbringen. Von den Anhängern dieser letzten Meinung hat es jedoch — von einem nicht geglückten Versuche G. Meyer's (Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung, Leipzig 1872) abgesehen — keiner unternommen, die dadurch eingestandene Lücke in der Staatsrechtslehre auszufüllen. Man begegnete bei den Schriftstellern den verschiedensten Redewendungen über diesen Punkt. So sagte Fr. Thudichum (Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins, Tübingen 1870, S. 53): „Im Ganzen betrachtet gehört der Bund zur Klasse der Bundesstaaten, obwohl Einiges davon an den Staatenbund, Anderes an den Einheitsstaat erinnert." Auch L. v. Rönne (Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, Leipzig 1872, S. 31) fand, daß die deutsche Verfassung, „hervorgegangen aus den realen Zuständen und praktischen Bedürfnissen, den theoretischen Begriffen und abstracten Postulaten der Staatsrechtswissenschaft keine Rechnung getragen" habe.

Zachariae (Die Verfassungsänderung nach Artikel 78, Braunschweig 1869, S. 18) meinte, daß der Bund in einzelnen Beziehungen sich „auf der Linie des Staatenbundes" halte und die Grundsätze des Bundesstaates nicht „rein verwirkliche". Bluntschli (Völkerrecht § 50) nannte den neugeschaffenen Bund ein „Staatenreich", und so ließe sich noch eine ziemliche Anzahl von Aeußerungen verzeichnen, die alle jene Unsicherheit anzeigen, wie sie nothwendig da entstehen muß, wo man von einem unklaren Gedanken ausgeht. Und doch ist es eine nicht zu umgehende Forderung, daß vor Allem Bestimmtheit in die Grundbegriffe des Staatsrechtes gebracht werde; denn was im gewöhnlichen Leben gesagt zu werden pflegt: man könne über Dinge nicht reden, von denen man keinen Begriff habe, ist auch für die Wissenschaft im wortwörtlichsten Sinne richtig. Zeigte es sich nun im gegebenen Falle, daß die bisher angenommenen Begriffe unzureichend seien, so mußte, da die Begriffe sich den Erscheinungen und nicht die Erscheinungen den Begriffen anzupassen haben, der nächste Gedanke der sein, daß in dem Begriffe, den man zur Anwendung bringen wollte, ein Fehler liege. Daraus erwuchs dann die Aufgabe, diesen Begriff einer nochmaligen genauen Durchsicht zu unterziehen und erst dann, wenn derselbe richtig gestellt war, an die Betrachtung der concreten Erscheinungen zu gehen.

Einen Versuch in dieser Richtung enthält die Abhandlung, welche ich über den Bundesstaatsbegriff in der Tübinger Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft (1872 S. 185—256) veröffentlichte. (S. denselben nun auch in meinen Staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen, Freiburg i. B. und Leipzig 1893, S. 1 ff.) Bezüglich der näheren Ausführung meiner Ansichten muß ich zwar auf jenen Aufsatz verweisen, kann es aber bei der Wichtigkeit der staatsrechtlichen Grundgedanken für die Erläuterung der Reichsverfassung nicht umgehen, in aller Kürze die leitenden Gesichtspunkte hier zu entwickeln.

I. Der Staat.

Eine Untersuchung, welche sich die Prüfung des Bundesstaatsbegriffes zur Aufgabe stellt, muß nothwendig vom Begriffe des Staates ausgehen. Denn der Bundesstaat soll nichts Anderes als eine eigenthümliche Erscheinungsform des Staates sein. Was man also als sein Wesen bezeichnet, muß sich als übereinstimmend mit dem Wesen des Staates darstellen.

Gewisse Merkmale des Staates kann man als unbestritten annehmen: Land und Leute als Grundlage, Einheit des Ganzen und Selbständigkeit. Ebenso ist allen Begriffsbestimmungen der Gedanke gemeinsam, daß der Staat die höchste Form menschlicher Vereinigung ist. Daraus ergeben sich mit logischer Nothwendigkeit zwei Sätze:

1. Ueber dem Staate gibt es keine höhere, neben ihm keine gleich hohe menschliche Gemeinschaft; er ist die vollkommene Einigung. Und darum gibt es
2. über dem einzelnen Staate keine höhere, neben ihm keine gleich hohe Gemeinschaft; der einzelne Staat ist für die Menschen, die er umfaßt, die vollkommene Einigung.

Ich stelle sonach als den rechtlichen Begriff des Staates folgenden auf:

Der Staat ist die Vereinigung der Menschen eines Landes unter Einem höchsten Willen.

Der Wille, welcher den Staat beherrscht, muß also der höchste d. h. souverän sein.

Er muß ein einheitlicher sein, weil zwei höchste Willen über denselben Gegenstand sich verneinen, mithin begrifflich unmöglich sind.

Das Recht, seinen Willen als den höchsten über den Staat geltend zu machen, nennt man Staatshoheit (Souveränetät).

Die Staatshoheit ist ihrem inneren Wesen nach ein allumfassendes Recht: sie ist nicht eine Summe aufzählbarer Hoheitsrechte, sondern sie ist das Hoheitsrecht am Staate. Darum ist das Staatshoheitsrecht und ist die Staatsgewalt nicht theilbar.

„There is no difficulty," sagt Calhoun (Works I p. 146), „in understanding how powers, appertaining to sovereignty, may be divided and the exercise of one portion delegated to one set of agents, and another portion to another, or how sovereignty may be vested in one man, or in a few, or in many. But how sovereignty itself — the supreme power — can be divided — how the people of the several States can be partly sovereign, and partly not sovereign — partly supreme and partly not supreme — it is impossible to conceive: Sovereignty is an entire thing, to divide, is, — to destroy it."

Auch diese Sätze sind, wie ich in der angeführten Abhandlung nachwies, allgemein anerkannt.

II. Der Bundesstaat nach der Lehre von Georg Waitz.

Ueber den Bundesstaat wird von Waitz Folgendes gelehrt.

Der Bundesstaat ist eine Staatsform, bei welcher mehrere Völker in Bezug auf gewisse Interessen in Ein Volk verschmolzen sind, hinsichtlich der übrigen Interessen aber getrennt und lediglich verbündet bleiben.

Der Bundesstaat ist also die Vereinigung mehrerer Staaten zu einem Gesammtstaate unter Wahrung der staatlichen Eigenschaft der Theile.

Daraus ergeben sich zwei wesentliche Erfordernisse für den Bundesstaat:

1. Ein bestimmter Theil des staatlichen Lebens muß gemeinsam, ein anderer, ebenso bestimmter Theil den einzelnen Gliedern überlassen sein.
2. Jeder Theil sowohl als das Ganze muß wirklich Staat sein, d. h. selbständig und unabhängig von fremder Gewalt. Darum muß Gesammtstaat wie Einzelstaat seine Hoheitsrechte als eigene, er darf sie nicht als abgeleitete besitzen.

Die aus diesen Begriffsmerkmalen sich ergebenden Folgerungen sind:

1. Im Bundesstaate muß das Volk in gleicher unmittelbarer Beziehung zum Einzelstaate wie zum Gesammtstaate stehen.
2. Beide müssen ihre selbständige Regierung, ihre selbständige Volksvertretung, ihre selbständigen Gerichte haben. Die Gesammtstaatsregierung darf also nicht von den Einzelstaatsregierungen abgeordnet sein; die Volksvertretung des Gesammtstaates darf nicht aus den Volksvertretungen der Einzelstaaten hervorgehen; die Gerichte des Gesammtstaates müssen außerhalb der Gerichtsordnung der Einzelstaaten stehen.

III. Kritik.

Wir haben oben als anerkannte Eigenschaft der Staatsgewalt gefunden, daß sie die höchste im Staate, mithin untheilbar und unbegrenzbar sei.

Gegen beide wesentlichen Erfordernisse verstößt der Bundesstaatsbegriff von Waitz.

Er *theilt* die Staatsgewalt, indem er über den Gesammtstaat wie über die Gliederstaaten einen souveränen Willen herrschen läßt, also eine zweifache Staatshoheit in jedem Lande annimmt.

Er *begrenzt* die Staatsgewalt, indem er ihr im Gesammtstaate wie im Einzelstaate nicht *das* Recht am Staate, die Gesammtheit aller Hoheitsrechte, sondern hier wie dort nur eine gewisse Anzahl von Hoheitsrechten zuweist.

Es ist aber gerade der Inhalt der Staatshoheit, daß sie unumschränkt sei.

Mithin ist das, was hier Staatsgewalt genannt wird, in Wahrheit *keine* Staatsgewalt; wo aber keine Staatshoheit, da ist auch kein Staat.

Ich komme daher zu dem Ergebnisse: *Der Bundesstaatsbegriff von Waitz ist ein wissenschaftlich unmöglicher, weil er mit dem Wesen des Staates im Widerspruche steht.*

Ist dem aber so, dann müssen alle jene politischen Gebilde, die man bisher als Bundesstaaten zu bezeichnen pflegte (die Vereinigten Staaten, die Schweiz, der Norddeutsche Bund, das Deutsche Reich), entweder einfache Staaten oder Staatenbünde sein.

IV. Der Staatenbund.

Der Staatenbund ist die dauernde Vereinigung von Staaten zum Zwecke der gemeinsamen Ausübung einzelner Hoheitsrechte. (Vgl. nunmehr auch meine „Staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen" S. 75 ff.)

Darin, daß der Staatenbund auf die Dauer berechnet ist, liegt sein Unterscheidungsmerkmal gegenüber dem Bündnisse, das nur für den einzelnen Fall geschlossen ist.

Die Hoheitsrechte, welche gemeinsam ausgeübt werden wollen, können die manchfachsten sein; ihre Art und Zahl begründet keinen begrifflichen Unterschied.

Der Staat kann als solcher nach Innen wie nach Außen thätig werden; man kann nach diesem Gesichtspunkte seine Hoheitsrechte in äußere, internationale, wohin z. B. das Recht über Krieg und Frieden und das Gesandtschaftsrecht zählen, und in staatsrechtliche, wie das Recht der Gesetzgebung und der Verwaltung, unterscheiden.

Demnach ist ein Staatenbund nicht nur zur gemeinsamen Ausübung äußerer, sondern auch zur gemeinsamen Ausübung innerer Hoheitsrechte denkbar. Man kann im ersten Falle von einem internationalen, im zweiten Falle von einem staatsrechtlichen Staatenbunde sprechen. Zwischen beiden ist kein Unterschied des Wesens, wohl aber der äußeren Gestaltung. Beim ersteren Bunde ist mit Abschluß des Vertrages die gewollte Rechtswirkung sofort erzeugt. Da der Bund nur international, nicht staatsrechtlich, also nur zwischen den Staaten, nicht in den Staaten wirkt, so bedarf es zu seiner Begründung lediglich des Staatsvertrages.

Anders beim Bunde zu gemeinsamer Ausübung staatsrechtlicher Hoheitsrechte. Dieser Bund soll auch in den Staaten wirken, und da innerhalb derselben nur der Wille des Souveräns, als Gesetz, herrscht, so ist nöthig, daß der Souverän den Mitverbündeten die Mitausübung derjenigen Hoheitsrechte, welche Gegenstand des Bündnisses sind, durch Gesetz überträgt. Nur dadurch bindet der Herrscher die Staatsangehörigen zum Gehorsame gegen die Bundesgewalt, daß er dieselbe gesetzlich zu einer Gewalt im Staate macht, die in seinem Namen handelt. Der staatsrechtliche Bund findet also seine Verwirklichung nur dann, wenn der Inhalt des Bundesvertrags zwischen den Staaten zugleich zum Gesetze in den Staaten gemacht wird.

Daraus ergibt sich ein nothwendiger Unterschied der Einrichtung beider Arten des Staatenbundes.

Eine weitere Verschiedenheit der Gestaltung wird auch bemerkbar sein, je nachdem die verbündeten Staaten Einherrschaften oder Volksherrschaften sind.

Insbesondere werden bei constitutionellen Monarchien, welche mit einander im Bundesverhältnisse stehen, die Bundeseinrichtungen den Unterschied

zwischen dem internationalen und dem staatsrechtlichen Staatenbunde scharf ausprägen. Denn da die äußeren Hoheitsrechte regelmäßig dem Herrscher unbeschränkt zustehen, während er bei der Ausübung der inneren Hoheitsrechte meist an die Mitwirkung der Volksvertretung gebunden ist, so wird beim internationalen Bunde das gemeinsame Organ der Regierungen allein die Bundesangelegenheiten wahrnehmen, beim staatsrechtlichen Bunde dagegen dem gemeinsamen Organe der Bundesregierungen eine gemeinsame Volksvertretung zur Seite stehen. Man kann in diesem Falle nicht unpassend von einem constitutionellen Staatenbunde sprechen. Ein solcher ist das Deutsche Reich.

V. Die neuere Entwickelung der Lehre vom Bundesstaate.

Ich habe im Bisherigen die Ausführungen unverändert gelassen, welche die erste Auflage dieses Commentars einleiteten. Sie entsprechen noch heute meiner wissenschaftlichen Ueberzeugung. Die Lehre vom Bundesstaate aber hat seitdem eine völlig andere Richtung genommen.

Ich darf es wohl als einen unbestrittenen Erfolg meines Angriffes auf die Lehre von Waitz bezeichnen, daß die Unbeschränkbarkeit und Untheilbarkeit der Souveränetät wieder allgemein zur Anerkennung gelangte. Die nothwendige Folge war, daß die bisher maßgebend gewesene Lehre vom Bundesstaate preisgegeben wurde. Aber auf den Bundesstaatsbegriff glaubte man nicht verzichten zu können, und so erwuchs denn die Aufgabe, diesen Begriff so umzuarbeiten, daß er mit dem Souveränetätsbegriffe nicht in Widerspruch kam. Das war und ist meines Erachtens ein aussichtsloses Unternehmen. Eine unanfechtbare Lehre vom Bundesstaate ist ebenso wenig zu finden, wie die Quadratur des Kreises. Und daher kömmt es auch, daß von den neuen Bundesstaatstheorien jene, die zuerst aufgetreten sind, am durchsichtigsten sich darstellen. Die folgenden Theorien aber gelangen, indem sie die erkannten Fehler der Vorgänger zu vermeiden suchen, zu immer größerer Verkünstelung.

Es würde über die Grenzen weit hinausgehen, die dieser Einleitung gesteckt sind, wenn ich all diese neuen Lehrmeinungen hier einer kritischen Würdigung unterziehen wollte. Ich kann dies auch um so mehr unterlassen, als solche Uebersichten über die Entwickelung der Lehre vom Bundesstaate von mehreren Schriftstellern bereits gegeben worden sind, von jedem, wie begreiflich, unter der Beleuchtung der eigenen Ansicht. Sieh z. B. P. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 3. Aufl., I S. 56 ff., A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 200 ff., H. Preuß, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, Berlin 1889, S. 33 ff. Eine Auseinandersetzung mit Hänel's und Laband's Lehren habe ich in meinem Aufsatze: Die neuesten Gestaltungen des Bundesstaatsbegriffs versucht. (Annalen des

Deutschen Reichs 1876 S. 641 ff., nun auch in meinen Staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen S. 101 ff.)

Die neueren Bundesstaatstheorien tragen, wenn man von der weitaus maßvollsten Theorie P. Laband's absieht, alle weniger oder mehr und manchmal sogar sehr bewußt, den Keim des Unitarismus in sich. Es ist der Souveränetätsbegriff, der sich geltend macht. Naturam expellas furca, tamen usque recurret.

A. Hänel bekennt sich nachdrücklich zu der Ueberzeugung von der Untheilbarkeit der Souveränetät. Aber wenn man bei ihm liest, der Bundesstaat durchbreche die Souveränetät der einzelnen Staaten nach Innen, oder: nicht der Einzelstaat und nicht der Gesammtstaat, sondern nur der Bundesstaat als Totalität beider sei „Staat schlechthin" (Studien zum deutschen Staatsrecht I S. 63), so klingt dies wieder, als ob es trotz alledem auf getheilte Souveränetät hinauslaufen solle. Indessen ist dem nicht so. Der Keim des Unitarismus, von dem ich oben sprach, entfaltet sich in Hänel's Deutschem Staatsrechte Bd. I zur vollen Blüthe. Dort finden sich folgende Sätze: „An den verfassungsmäßigen Attributen des Kaiserthums allein entscheidet es sich, ob die Monarchie in Deutschland besteht oder nicht besteht." (S. 208.) Das Deutsche Reich „als centrale, den Einzelstaaten gegenüber gestellte Organisation" ist „Staat in der vollen Bedeutung des Worts". (S. 798.) Es steht fest, daß die Einzelstaaten, weil nicht souverän, „gemessen am Einheitsstaate, Staaten nicht sind". (S. 802.) „Der Sache nach ist die Bezeichnung des Einzelstaates als Staat eine Erweiterung des Begriffs, die gerade das an erster und oberster Stelle entscheidende Merkmal eliminirt, welches das charakteristische Wesen der Erscheinung, für die der Begriff gebildet wurde, ausmacht: die Souveränetät." Die Rechtstellung der deutschen Territorien ist „durch die Erneuerung des Deutschen Reichs, wenn auch umgebildet im Sinne des modernen Staats, zurückgeführt auf das, worauf sie historisch allein Anspruch haben, auf Landeshoheit. Die deutschen Fürsten unter dem Reiche aber sind der Hofetikette nach Souveräne, dem Rechte nach wiederum Landesherren". (S. 803.)

Aber wenn dem so wäre, für was all die Umschweife? Braucht man um der Hofetikette willen neue staatsrechtliche Grundbegriffe? Der Hänel'sche Bundesstaat ist nur eine Verhüllung des Einheitsstaates. Eine Rettung des Bundesstaatsbegriffes ist das, was Hänel lehrt, ganz sicher nicht.

Zur Rettung des Bundesstaatsbegriffes bedurfte es eines heroischen Mittels. Der Begriff war bisher am Souveränetätsbegriffe zerschellt. So lange man letzteren nicht aus dem Staatsbegriffe heraus brachte, war kein Bundesstaatsbegriff denkbar.

P. Laband hat es unternommen, den Staatsbegriff so umzugestalten, daß der Bundesstaatsbegriff möglich wurde. Er erklärt, der Besitz der Souve-

ränetät, die allerdings ihrer Natur nach untheilbar sei, sei dem Staate nicht wesentlich. Ist dem so, dann macht es in der That keine Schwierigkeit mehr, ein Unterordnungsverhältniß zwischen Staat und Staat, und damit einen Bundesstaat sich vorzustellen. Aber allerdings erhält man dann eine wissenschaftlich höchst ungewöhnliche Ausdrucksweise; man nennt zwei grundverschiedene Dinge mit demselben Namen. Den nicht souveränen Staat kann man doch besten Falles nur in demselben Sinne einen Staat nennen, wie den Eunuchen einen Mann.

Meines Erachtens unterliegt Laband's Versuch, den Staatsbegriff umzuformen, schweren Bedenken. Laband nimmt dem Staate gerade das einzige Merkmal, das denselben von den anderen „Gebietskörperschaften", wie man neuerlich sagt, unterscheidet. Ich habe schon früher (Staatsrechtliche und politische Abhandlungen S. 119) darauf hingedeutet, daß bei Weglassung des Merkmales der Souveränetät jede Möglichkeit entschwindet, den Staat vom Gemeindeverbande begrifflich zu scheiden.

Laband empfindet es sehr wohl, daß hier der Angriffspunkt für die Gegner liegt, welcher der Befestigung bedarf. Er entwickelt Folgendes. Kennzeichen des Staates ist, daß er eine öffentlichrechtliche Herrschaft kraft eigenen Rechtes hat. Herrschen ist das Recht, freien Personen zu befehlen und sie zur Befolgung dieser Befehle zu zwingen. Der Staat allein herrscht über Menschen. Dies ist sein eigenthümliches Vorrecht, das er mit Niemandem theilt. Wenn die Gemeinde befiehlt, setzt sie nicht ihre Macht, sondern die Macht des Staates in Bewegung. Sie bringt nicht ihr eigenes, sondern fremdes Recht zur Geltung. (Staatsrecht des Deutschen Reiches, 3. Aufl., I S. 59 ff.)

Mir will indessen scheinen, als ob Herrschaft nur das deutsche Wort für Souveränetät sei. Laband erkennt an, daß das Recht, freien Menschen zu befehlen, noch nicht Herrschaft ausmacht. Er verlangt, daß dieses Recht eigenes Recht sei. Aber solches eigene Recht hat auch die Gemeinde; nur im übertragenen Wirkungskreise handelt sie aus staatlichem Auftrage, im eigenen Wirkungskreise handelt sie selbständig und hat auch eigenes Zwangsrecht. Indessen meint es Laband wohl nicht so. Er meint offenbar Recht aus eigener Macht, Recht, das auf keiner Rechtsordnung beruht, die über seinem Inhaber steht. Das aber ist haarscharf der Begriff der Souveränetät. Nur der Souverän hat Recht aus eigener Macht, das er von Niemandem zu Lehen trägt. Eigene Rechte kann Jedermann in Hülle und Fülle unter der Rechtsordnung besitzen; wie aber ein Nichtsouverän, d. h. ein Unterthan, aus eigener Macht über andere Menschen soll herrschen können, vermag ich nicht zu erkennen. Noch deutlicher stellen sich die Schwierigkeiten, welche Laband's Auffassung bietet, im Bereiche der Gesetzgebung heraus. Laband schreibt dem nicht souveränen Unterstaate nur Autonomie zu. Er sagt dar-

über (a. a. O. I S. 97): Autonomie setzt „eine nicht souveräne öffentliche Gewalt voraus, der die Befugniß zusteht, kraft eigenen Rechts, nicht auf Grund bloßer Delegation, verbindliche Rechtsnormen aufzustellen". Dieser Satz scheint mir, wenn man seinen innersten Kern prüft, einen Widerspruch in sich zu schließen. Es ist nicht abzusehen, wie ein Nichtsouverän aus Eigenem dazu kommen soll, verbindliche Rechtsnormen für Andere aufzustellen. In der That spricht auch Laband von einer Befugniß hiezu. Diese Befugniß muß doch irgendwo herstammen, und sie kann nur vom Souverän herstammen. Laband bestätigt dies selbst, wenn er sagt: diese Gesetzesgewalt müsse sich innerhalb der Grenzen halten, „die der Souverän ihr gesteckt hat". Jede öffentliche Gewalt im Staate muß den Rechtstitel ihrer Uebertragung nachweisen können, und für all diese Gewalten, hoch oder nieder, gibt es nur einen höchsten Schluß, über den hinaus kein Rechtstitel weiter denkbar ist, und das ist die Souveränetät. Diese letztere Gewalt allein ist sui generis, alle anderen sind ihr ungleichartig und weisen das gemeinsame Merkmal auf, daß sie ihr unterworfen sind. Ob sie auf Einsetzung, Belassung oder Duldung beruhen, das ist neben diesem ausschlaggebenden Umstande von untergeordneter Bedeutung.

Es ist nicht ohne guten Grund, daß gerade die scharfsinnigsten unter den Schriftstellern, die sich nach Laband mit dem Bundesstaate beschäftigten, eben bei diesen Fragen mit ihren Untersuchungen eingesetzt haben. Wenn es dabei zuweilen zu Spitzfindigkeiten gekommen ist, so ist das nicht sowohl Schuld der Personen als des Problems.

G. Jellinek (Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882) erkennt die Souveränetät des Staates darin, daß nur dieser sich selbst durch seine eigenen Handlungen verpflichte, während die ausschließliche Verpflichtbarkeit durch den Staatswillen Merkmal des Unterthanen sei. Aber diese Souveränetät sei dem Staate nicht wesentlich. Staat sei jedes politische Gebilde, welches nach irgend einer Richtung hin aus eigenem Rechte bindende Vorschriften zu erlassen befugt sei. Eigenes Recht sei rechtlich uncontrolirbares Recht.

Die letzteren Ausführungen hat H. Rosin, Annalen des Deutschen Reichs 1883 S. 277, wie ich glaube, in zureichender Weise widerlegt. Was aber Jellinek's Gedanken anlangt, die Souveränetät in der Verpflichtbarkeit durch eigenen Willen zu suchen, so ist dieser schwerlich haltbar. Eine rechtliche Verpflichtbarkeit kann nur unter einer Rechtsordnung bestehen, d. h. nur unter einer Rechtsordnung ist die Verpflichtung erzwingbar. Nun kann allerdings der Träger der Souveränetät sich selbst durch seine Rechtsordnung binden; aber das ist doch wahrlich nicht das Kennzeichen seiner höchsten Gewalt. Das Kennzeichen der höchsten Gewalt kann nicht sein, daß sie sich zu verpflichten vermag, sondern nur, daß sie Andere, über die sie herrscht,

zu verpflichten im Stande ist. Der Souverän als Gesetzgeber ist rechtlich nicht verpflichtbar, weil er die Rechtsordnung schafft und umschafft, und das ist das Merkmal seiner Souveränetät.

Die Schwierigkeit, ein rechtliches Unterscheidungszeichen zwischen dem nicht souveränen Staate und dem Gemeindeverbande zu finden, hat H. Rosin (Souveränetät, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, Annalen des Deutschen Reichs 1883 S. 265 ff.) und S. Brie (Theorie der Staatenverbindungen, Breslau 1886) zu einem Auskunftsmittel getrieben, das ich ein verzweifeltes nennen möchte. Beide erklären, daß sich Staat und Gemeinde durch ihren Zweck unterscheiden. Die Gemeinde, sagt Rosin, verfolgt örtliche, der Staat nationale Zwecke. An dieser Auffassung hat schon P. Laband I S. 61 f. meisterhafte Kritik geübt. Nicht der Zweck der Thätigkeit kann den Unterschied des Staates von der Gemeinde ausmachen, sondern nur, wie Laband, allerdings mit dem Worte einen anderen Sinn als ich verbindend, sagt, die Form, in der sich die Staatsthätigkeit äußert, die Form des Herrschens. Wie wäre es anders erklärbar, daß Reuß ä. L. ein Staat ist, die Rheinprovinz aber nicht? Erfüllt Reuß ä. L. etwa „nationale" Aufgaben?

Auf die oben dargelegte Lehre vom Staate gründet Laband seine Lehre vom Bundesstaate in folgender Weise. Während der Staatenbund ein Rechtsverhältniß unter Staaten, eine Staatengesellschaft ist, ist, wie der Staat überhaupt, so auch der Bundesstaat, ein Rechtssubject, eine juristische Person. Und zwar besteht der Bundesstaat darin, daß eine Anzahl von Gliedstaaten nicht einem von ihnen verschiedenen physischen Herrn, sondern einer ideellen Person, deren Substrat sie selbst bilden, staatlich untergeordnet sind.

Ich habe schon anderwärts (Staatsrechtliche und politische Abhandlungen S. 117 ff.) gegen Laband eingewendet, daß es mir unzulässig scheine, die bloße Rechtsvorstellung der juristischen Person zum wissenschaftlichen Aufbau zu verwenden. Zwischen Körperschaft und Gesellschaft ist kein Unterschied des Wesens, sondern nur ein Unterschied in der rechtlichen Behandlung. Mag man sich eine Mehrheit von Personen noch so sehr als „ideelle Person" denken, in Wirklichkeit bleiben es doch immer mehrere Personen, und nur durch diesen Denkprozeß erhält Laband einen Träger für seine Oberstaatsgewalt. Nimmt man die Hülfe der juristischen Person weg, so kommen die Verbündeten zum Vorscheine, nicht in einem Unterordnungsverhältnisse, sondern in einem Nebenordnungsverhältnisse stehend. Würde Laband die juristische Person preisgeben, so müßte er für das Deutsche Reich nothwendig zu meiner Auffassung desselben gelangen.

Der Schriftsteller, der mir in der Grundfrage des deutschen Staatsrechts am fernsten steht, steht mir in der Grundfrage des allgemeinen Staatsrechts am nächsten: Ph. Zorn. Zwar verläugnet Zorn diese Verwandtschaft mit einiger Fülle des Ausdrucks. Er nennt es (Staatsrecht des

Deutschen Reichs, 2. Aufl., I S. 67 Anm. 17) „eine durchaus unhaltbare Behauptung subjectiver Willkür", wenn ich sage, „daß eine Staatenverbindung, die nicht Staatenbund ist, Einheitsstaat sein müsse". Ich habe mich, glaube ich, richtiger ausgedrückt und nirgends gesagt, daß eine Staatenverbindung Staat sein könne. Doch mag das auf sich beruhen. Aber S. 63 steht in fettem Drucke: „Souveränetät ist das erste und oberste begriffliche Merkmal des Staates." Das ist vollständig meine Ansicht, und darauf beruht ja meine ganze Bekämpfung des Bundesstaatsbegriffs. S. 68 heißt es hinwiederum: „Allerdings wird die staatsrechtliche Construction im letzten Ende immer zu der Alternative: Staat oder nicht Staat gedrängt. Aber der Begriff Bundesstaat ist unentbehrlich und hat seine vollkommen logische Berechtigung in der wissenschaftlichen Nothwendigkeit, eine bestimmte Form der Staatenverbindung gegenüber dem einfachen Einheitsstaate zu charakterisiren." In diesen Sätzen scheint mir die „subjective Willkür" eine größere Rolle zu spielen, als die Schlüssigkeit der Darlegung. Denn wo kömmt denn im Bundesstaate die Staatenverbindung her, wenn die Souveränetät das erste und oberste begriffliche Merkmal des Staates ist?

Ich kann es nach alledem nicht verstehen, wie Zorn zu der Beschuldigung kömmt, daß ich durch meine Verwerfung des Bundesstaatsbegriffes das Kind mit dem Bade ausgeschüttet habe. Ich vermag, um in Zorn's Gleichniß zu bleiben, das Kind nicht zu sehen, das ich ausgeschüttet haben soll, ich sehe nur Wasser.

Aus dieser kurzen Vorführung der hauptsächlichen Theorien erhellt, daß die Staatsrechtswissenschaft über das Problem des Bundesstaates noch zu keiner Einigung gelangt ist. Ich persönlich halte das Problem für unlösbar, weil falsch gestellt. Doch wie dem sein mag, das Eine ist vorläufig sicher, daß, gleich wie meine Theorie, so jede andere nicht viel mehr Vorkämpfer zählt, als ihren Urheber. Man muß eine Art calculus Minervae anwenden, um eine Mehrheit heraus zu bekommen.

Aber wenn auch in dieser Beziehung Einigkeit nicht zu erwarten steht, über ein Anderes ist die Wissenschaft wohl, nachdem die erste Hitze des Streites verraucht ist, einig geworden. Es ist, um mit Paul Laband (Staatsrecht des Deutschen Reiches, 3. Aufl., I S. 86 Anm. 3) zu reden, „wissenschaftlich unzulässig", eine Theorie „damit anzugreifen, daß man sie als politisch gefährlich, unpatriotisch und reichsfeindlich" bezeichnet. Der Gebrauch vergifteter Waffen ist nicht nur vom Völkerrecht untersagt.

Verfassung des Deutschen Reichs.

Die Verfassung des Deutschen Reichs nach ihrem jetzigen Wortlaute ist eingeführt durch folgendes

Gesetz, betr. die Verfassung des Deutschen Reichs.

Vom 16. April 1871. (B. G. Bl. S. 63.) Dazu Verh. des Reichstags 1. Leg. Per. I. Session 1871, Drucks. Nr. 4, Sten. Ber. S. 21 ff., 94 ff., 111 ff., 137 ff., 221 ff. (Sitzungen vom 27. März, 1., 3., 4., 14. April 1871).

§ 1.

An die Stelle der zwischen dem Norddeutschen Bunde und den Großherzogthümern Baden und Hessen vereinbarten Verfassung des Deutschen Bundes (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1870 S. 627 ff.), sowie der mit den Königreichen Bayern und Württemberg über den Beitritt zu dieser Verfassung geschlossenen Verträge vom 23. und 25. November 1870 (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1871 S. 9 ff. und vom Jahre 1870 S. 654 ff.) tritt die beigefügte

Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich.

§ 2.

Die Bestimmungen in Artikel 80 der im § 1 gedachten Verfassung des Deutschen Bundes (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1870 S. 647), unter III § 8 des Vertrages mit Bayern vom 23. November 1870 (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1871 S. 21 ff.), in Artikel 2 Nr. 6 des Vertrages mit Württemberg vom 25. November 1870 (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1870 S. 656), über die Einführung der im Norddeutschen Bunde ergangenen Gesetze in diesen Staaten bleiben in Kraft.

Die dort bezeichneten Gesetze sind Reichsgesetze. Wo in denselben von dem Norddeutschen Bunde, dessen Verfassung, Gebiet, Mitgliedern oder Staaten, Indigenat, verfassungsmäßigen Organen, Angehörigen,

Beamten, Flagge u. s. w. die Rede ist, sind das Deutsche Reich und dessen entsprechende Beziehungen zu verstehen.

Dasselbe gilt von denjenigen im Norddeutschen Bunde ergangenen Gesetzen, welche in der Folge in einem der genannten Staaten eingeführt werden.

§ 3.

Die Vereinbarungen in dem zu Versailles am 15. November 1870 aufgenommenen Protokolle (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1870 S. 650 ff.), in der Verhandlung zu Berlin vom 25. November 1870 (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1870 S. 657), dem Schlußprotokolle vom 23. November 1870 (Bundesgesetzbl. vom Jahre 1871 S. 23 ff.), sowie unter IV des Vertrages mit Bayern vom 23. November 1870 (a. a. O. S. 21 ff.) werden durch dieses Gesetz nicht berührt.

Die in § 3 erwähnten Bestimmungen werden bei der Erläuterung der Verfassung an den einschlägigen Stellen zur Besprechung kommen.

Seine Majestät der König von Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes, Seine Majestät der König von Bayern, Seine Majestät der König von Württemberg, Seine Königliche Hoheit der Großherzog von Baden und Seine Königliche Hoheit der Großherzog von Hessen und bei Rhein für die südlich vom Main belegenen Theile des Großherzogthums Hessen, schließen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes. Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen und wird nachstehende

Verfassung

haben.

I. Die erste Frage, welche bei Betrachtung des Eingangs der Reichsverfassung sich erhebt, ist die, in welches rechtliche Verhältniß die deutschen Souveräne durch diese Verfassung zu einander getreten sind; eine weitere Frage die, welches die rechtliche Natur der Verfassungsurkunde selbst ist. Es ist klar, daß die Beantwortung der zweiten durch die Beantwortung der ersten Frage bedingt wird.

Zu diesem Zwecke sind zunächst die thatsächlichen Vorgänge ins Auge zu fassen, als deren Endergebniß die deutsche Reichsverfassung erscheint. (Vgl. darüber auch P. Laband I S. 8 ff.)

Nach Auflösung des Deutschen Bundes in Folge des Prager Friedens vereinigten sich die Staaten Nord- und Mitteldeutschlands unterm 18. und 21. August 1866 dahin, ein neues Bundesverhältniß eingehen zu wollen. Für die Feststellung der Verfassung dieses neuen Bundes sollte der Entwurf zur Grundlage dienen, welchen Preußen am 10. Juni 1866 dem deutschen

Bundestage vorgelegt hatte. Dabei wurde in Aussicht genommen, eine Vertretung der Bevölkerung der einzelnen Staaten zu dem Verfassungswerke zuzuziehen. Das Auguſtbündniß war also nach diesem seinem Hauptinhalte ein pactum de contrahendo, ein Vertrag auf Herstellung eines Bundes unter Einhaltung gewisser Grundlagen[1].

Gemäß diesen Vereinbarungen kamen am 15. Dezember 1866 die Bevollmächtigten der betheiligten Regierungen in Berlin zusammen; aus ihren Berathungen ging ein neuer Verfassungsentwurf hervor, der im Ganzen und Großen an die preußische Vorlage sich anlehnte. (S. denselben in den Drucksachen des verfassungberathenden Reichstags S. 11 ff.)

Sodann verkündeten die einzelnen Regierungen nach eingeholter Zustimmung ihrer Landtage das Reichswahlgesetz vom 12. April 1849 als Wahlgesetz für den verfassungberathenden Reichstag. In einigen Staaten erlitt jedoch dieses Gesetz nicht unwesentliche Aenderungen, wie besonders in Preußen. Die wichtigste derselben war die, daß der Reichstag lediglich eine berathende Stimme haben solle. (§ 1.) Diese, zuerst durch das preußische Abgeordnetenhaus in das Gesetz hineingebrachte Aenderung ist staatsrechtlich vollkommen begründet, wenn sie auch keineswegs nothwendig war. (Vgl. P. Laband I S. 17 Anm. 2.) Das preußische Abgeordnetenhaus war, wie Twesten im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 691) bemerkte, bei seinem Beschlusse von der Anschauung geleitet, daß eine bestehende Verfassung nur auf dem in ihr selbst vorgezeichneten Wege geändert werden könne, daß daher eine Aenderung der preußischen Verfassung, wie sie im durchgreifendsten Maße durch die Einführung der Bundesverfassung stattfinde, staatsrechtlich allein auf dem in der preußischen Verfassung bezeichneten Wege erfolgen könne, d. h. in der Uebereinstimmung der drei Factoren der preußischen Gesetzgebung. Es ist zuzugeben, daß dies der regelrechte Weg ist; aber es wäre staatsrechtlich auch angängig gewesen, wenn ein Gesetz dem Könige die Befugniß beigelegt hätte, die Verfassung anzunehmen und mit Gesetzeskraft zu verkünden.

Am 12. Februar 1867 fanden die Reichstagswahlen statt, und aus Vollmacht der Verbündeten berief der König von Preußen unter'm 13. Februar den Reichstag des Norddeutschen Bundes auf den 24. gleichen Monats nach Berlin. Nach erfolgtem Zusammentritte wurde dem Reichstage der Ver-

[1] Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., I S. 20 ff. sagt, es sei irrig, anzunehmen, das Auguſtbündniß sei auf Begründung immerwährender Verpflichtungen gegründet gewesen. Er fügt bei: „Das thut Seydel, Commentar zur Verf. Urk. S. 5 (hier S. 15) und geräth von diesem falschen, mit dem klaren Wortlaute des Auguſtvertrags in Widerspruch stehenden Ausgangspunkt in ein Meer von falschen Consequenzen.“ Er rühmt es zugleich als „hohes Verdienst“ Hänel's, „die Unhaltbarkeit des Seydel'schen Fundaments nachgewiesen zu haben“. Hoffentlich hat Hänel noch höhere Verdienste als das, widerlegt zu haben, was von mir nicht behauptet wurde. Zorn ist nemlich, wenn auch nicht in ein „Meer“ von Irrthum, so doch in ein sehr falsches Fahrwasser gerathen. Er hat nicht richtig gelesen. Nicht vom Auguſtbündnisse, sondern von der Norddeutschen Bundesverfassung habe ich gesagt, daß sie eine perpetua caussa habe. Aus dem Auguſtbündnisse an sich läßt sich für die rechtliche Natur des Norddeutschen Bundes gar nichts entnehmen. Man wird erst sehen müssen, wie das pactum de contrahendo zur Ausführung kam.

fassungsentwurf vorgelegt, der von den Verbündeten in einer Reihe von Conferenzen (15. December 1866 — 7. Februar 1867) vorläufig vereinbart worden war. Das erzielte Einverständniß zwischen den verbündeten Regierungen und den Vertretern des Volkes wurde in der Sitzung vom 17. April 1867 durch den preußischen Ministerpräsidenten Grafen von Bismarck amtlich erklärt. (Sten. Ber. S. 731.) Die Ansicht, als sei der verfassungberathende Reichstag irgendwie ein Theilnehmer an der Verfassungsvereinbarung gewesen, ist irrig. Seine Beistimmung war eine Vertragsbedingung zwischen den verbündeten Regierungen, sonst nichts. (Völlig anders ist die Anschauung K. Binding's, Die Gründung des Norddeutschen Bundes, Leipzig 1889.)

Nachdem so die Vorarbeiten erledigt waren, wurde die Bundesverfassung den Landtagen der einzelnen Staaten zur gesetzmäßigen Genehmigung vorgelegt, welche allenthalben erfolgte. Sodann wurde die Verfassung in sämmtlichen Staaten als Gesetz verkündet, und zwar gemäß Uebereinkunft zwischen den Regierungen allgemein mit Wirkung vom 1. Juli 1867 ab.

Ich halte hier mit der geschichtlichen Darstellung inne. Die bisher angegebenen Thatsachen genügen zu dem Zwecke, den ich zunächst verfolge.

Ich frage nemlich für's Erste: In welchem Verhältnisse standen die norddeutschen Staaten zu einander, als am 17. April 1867 Graf Bismarck die Annahme der Bundesverfassung durch die Regierungen erklärte? Offenbar in dem eines Vertrages. Was war der Inhalt des Vertrages? Der Inhalt war, daß sie auf Grund der Bestimmungen der Bundesverfassung einen Bund schließen wollten, insoferne die Landesvertretungen ihre Genehmigung ertheilen würden. Der Vertrag wirkte also lediglich zwischen den Staaten, er begründete eine gegenseitige Verpflichtung auf Vertragserfüllung. Verträge zwischen Staaten aber bestehen, wie alle andern auch, so lange, bis sie entweder erfüllt oder aufgelöst sind. Wann sie erfüllt sind, bestimmt sich nach ihrem Inhalte. Ein Vertrag, welcher auf eine einmalige Leistung geht, wird hinfällig, wenn die Leistung gemacht ist; ein Vertrag, welcher auf Begründung immerwährender gegenseitiger Verpflichtungen geht, kann nur durch Auflösung erlöschen. Ein Bundesvertrag ist ein Vertrag der letzteren Art. Er hat eine perpetua caussa; er besteht so lange als der Bund besteht. Wenn uns also Jemand in einem gegebenen Falle die Behauptung entgegen stellt, ein Bundesvertrag sei durch ein Gesetz verdrängt worden, so werden wir daraus mit vollem Rechte folgern dürfen, daß der Bund nicht mehr vorhanden sei und daß das Gebiet, in dem das Gesetz herrscht, einen Staat bilde.

Es erhebt sich die weitere Frage: Was war am 1. Juli 1867 aus der mit dem Reichstage vereinbarten Verfassung geworden? Die Antwort ist leicht: Sie war gleichmäßiges Landesgesetz sämmtlicher verbündeten Staaten. (Vgl. die Angaben bei P. Laband I S. 24 Anm. 5.)

Dadurch hatten die Bundesgenossen der ersten ihrer vertragsmäßigen Verpflichtungen genug gethan; sie hatten das Wirksamwerden des Vertrages ermöglicht. Sie hatten also keineswegs den Vertrag vollständig erfüllt; im Gegentheile, er gewann nun erst thatsächliche Bedeutung; die Bundesverfassung trat in's Leben. Als was aber trat sie in's Leben? War sie ein Staats-

vertrag oder war sie ein Gesetz? Oder war sie etwa gar beides zugleich? Die letztere Frage wird man wohl verneinen müssen, insoferne damit gesagt werden wollte, daß ein Gesetz zugleich die Natur eines Vertrages haben könne. Denn im Gesetze, in der Verfassung setzt die Staatsgewalt sich selbst Normen, im Staatsvertrage tritt sie in Beziehung zu einem anderen Souveräne. Auch kann sich der Vertrag nicht in Gesetz, das Gesetz nicht in Vertrag in der Art verwandeln, daß zu Folge dieser Verwandlung ein rechtlicher Zusammenhang zwischen beiden bestünde. Sie sind einmal grundverschiedene Dinge, und das Staatsrecht kennt keine Novation. Aber ein Anderes ist möglich und ist in der That hier der Fall: was Vertrag zwischen den Staaten ist, kann innerhalb jedes Staates als Gesetz verkündet und so mit formeller Gesetzeskraft ausgestattet werden. Vgl. meine Staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen S. 81 ff. Vom Inhalte der Bundesverfassung hängt es ab, wie weit das, was zum formellen Gesetze gemacht worden ist, auch Gesetz im materiellen Sinne oder Verfassungsrecht im materiellen Sinne (organisatorisches Recht) ist oder nicht.

Nachdem in der geschilderten Weise die norddeutsche Bundesverfassung verkündet worden war, erschien in der ersten Nummer des Gesetzblattes des Norddeutschen Bundes ein „Publicandum" des Bundespräsidiums vom 26. Juli 1867, des Inhaltes, daß die nachstehend abgedruckte Bundesverfassung seit dem 1. Juli in allen Bundesstaaten Gesetz geworden sei, und daß die Krone Preußen die Präsidialrechte und Pflichten übernehme.

Es heißt dort: „Wir Wilhelm von Gottes Gnaden König von Preußen u. s. w. thun kund und fügen im Namen des Norddeutschen Bundes zu wissen:

Nachdem die Verfassung des Norddeutschen Bundes von Uns, Sr. Maj. dem Könige von Sachsen u. s. f. mit dem zu diesem Zwecke berufenen Reichstage vereinbart worden, ist dieselbe in dem ganzen Umfange des Norddeutschen Bundesgebietes wie folgt:

Verfassung des Norddeutschen Bundes u. s. w.

unter dem 25. Juni dieses Jahres verkündet worden und hat am 1. Juli dieses Jahres die Gesetzeskraft erlangt. Indem wir dies zur öffentlichen Kenntniß bringen u. s. w.

Hiemit haben wir also die feierliche und öffentliche Erklärung: Die norddeutsche Bundesverfassung ist Landesrecht jedes Bundesstaates geworden, nicht mehr, nicht weniger.

Anders als im Bundesgesetzblatte liest sich die Sache bei verschiedenen Schriftstellern. So sagt Thudichum (S. 51):

„Die unterm 2. August 1867 im Bundesgesetzblatt erfolgte Verkündigung (?) der Verfassung durch das Bundespräsidium erwähnt im Eingange nur der Thatsache, daß die Verfassung von den Regierungen mit dem zu diesem Zwecke berufenen Reichstage vereinbart worden sei, und läßt die sie verkündigenden Particulargesetze, als lediglich die Continuität des Particularrechts berührend, außer Betracht. Es ist damit von vorneherein der bundesstaatliche Standpunkt in richtiger Weise festgehalten worden."

A. Hänel (Studien zum deutschen Staatsrecht I S. 75 ff.) legt die Ereignisse in folgender Weise aus. Es sei unrichtig, die rechtliche Entstehung des Bundes und die Giltigkeit seiner Verfassung den Gesetzgebungsakten der Staaten zuzuschreiben. Denn erstlich seien die Landesvertretungen bei der Prüfung der Verfassung nicht frei gewesen. Sie hätten kein freies Ablehnungsrecht, sondern nur zu prüfen gehabt, ob die Verfassung den Rechten und Pflichten entspreche, welche durch das Auguststündniß begründet worden waren. Dies ist, wie auch Laband (I S. 25) hervorhebt, thatsächlich unrichtig. Denn indem eine Anzahl Landesgesetze den Reichstag nur als einen berathenden zuließen, behielten sie die endgiltige Entscheidung über die Annahme der Verfassung vor. Nur so kann der Vorbehalt gemeint sein, wenn er überhaupt einen Sinn haben soll. Aber angenommen selbst, die Sache läge so, wie Hänel meint; dann ist nicht zu verstehen, was damit bewiesen sein soll. Denn immerhin wäre dann die Annahme der Verfassung im Wege der Landesgesetzgebung die Erfüllung einer vertragsmäßigen Pflicht, diese Annahme selbst aber die Voraussetzung für das Wirksamwerden der Verfassung.

Hänel sagt weiter: Die Mitwirkung der Landesvertretungen bei Annahme der Verfassung hat die Bedeutung der „negativen Function" gehabt, „diejenigen Bestimmungen der Verfassung und der Gesetze der Einzelstaaten auf verfassungsmäßigem Wege außer Wirksamkeit zu setzen, welche den in Aussicht genommenen unmittelbaren Wirkungen und Ermächtigungen des Norddeutschen Bundes und seiner Verfassung im Wege standen".

Das heißt aber doch dem Gesetzgeber seine Worte im Munde verdrehen. Wenn er sagt: Diese Verfassung soll in meinem Staatsgebiete am 1. Juli 1867 in Kraft treten, so soll das heißen: Was mit dieser Verfassung im Widerspruche steht, soll aufgehoben sein; aber in Kraft treten soll sie von mir aus nicht. Mit Recht bemerkt Laband, daß hiermit nichts erreicht worden wäre, als ein großes Loch im bestehenden Landesrechte. Die bloße Zerstörung des Landesrechtes hat doch der norddeutschen Verfassung nicht zur Geltung verhelfen können.

Hänel versucht nun allerdings, dieses Loch zu stopfen. Er sagt, der Bund habe nicht durch eine Summe von Staatsgesetzen in's Leben gerufen werden können. „Der hierzu vertragsmäßig Berufene mußte in demselben Athemzuge, in dem er sich zum Organ des Bundes aufwarf, die für den Bund vereinbarte Verfassung dem Bunde als solche aneignen und sie, wie dies der Vertrag wollte, als verfassungsgesetzliche Norm für sich selbst wie für jeden, den es anging, anerkennen und verkünden." (Deutsches Staatsrecht I S. 32.) Das sei durch das Publicandum vom 26. Juli 1867 geschehen, welches die Bundesverfassung zum Bundesgesetze im Sinne des Artikels 2 derselben erhoben und deren Gesetzeskraft auf den 1. Juli zurückdatirt habe.

Diese Ausführung ist, wie Laband I S. 26 richtig erkannt hat, in ihrem ersten Theile ein circulus vitiosus. Auf der einen Seite soll die Bundesverfassung bestimmen, welche Organe des Bundes in's Leben treten

müssen, und auf der andern Seite sollen diese erst durch die Verfassung geschaffenen Organe oder eines derselben ihrerseits wieder die Bundesverfassung schaffen. Das ist, obschon Hänel es nicht Wort haben will, der klare logische Widersinn.

In ihrem zweiten Theile aber steht Hänel's Darstellung geradezu mit Thatsachen im Widerspruche, die schlechterdings nicht zu bestreiten sind. Er sagt, durch das Publicandum vom 26. Juli 1867 sei die Bundesverfassung erst als Gesetz verkündet worden. Erinnern wir uns an dessen Wortlaut. Der König von Preußen gibt darin bekannt, nicht, daß die Bundesverfassung Gesetz werde, sondern daß sie vor beinahe einem Monate, am 1. Juli, Gesetz geworden sei. Ich möchte doch glauben, daß das klares Deutsch ist. Von einer Zurückdatirung der Gesetzeskraft wird ein unbefangener Leser wohl nichts zu entdecken vermögen.

Hänel (Deutsches Staatsrecht I S. 33 Anm. 18) meint, diese angebliche Zurückdatirung sei etwas Ungewöhnliches, aber juristisch unbedenklich. „Zugegeben muß nur werden, daß in allen Gründungsakten des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches, vor Allem leider in der Textirung der Verfassung selbst, die juristische Technik eine geradezu klägliche Rolle gespielt hat."

Diese Bemerkung ist etwas stark, vollends wenn man an den Mann denkt, dessen Gegenzeichnung die so hart beurtheilten Urkunden tragen. Hänel geht offenbar davon aus, daß die Urheber der Verfassung das zu thun und zu sagen beabsichtigt haben müssen, was er selbst will. Wäre dies richtig, dann wäre ihre juristische Technik allerdings eine klägliche; denn sie haben so ziemlich das Gegentheil dessen gethan und gesagt, was nothwendig gewesen wäre, um Hänel's Absichten auszudrücken. Ich für meinen Theil habe eine günstigere Meinung von den Urhebern der Verfassung. Sie haben den Ansichten Hänel's nicht deshalb keine entsprechenden Worte geliehen, weil ihre juristische Technik hierfür unzulänglich war, sondern weil sie das, was Hänel will, überhaupt nicht sagen wollten.

Auf eine andere Weise sucht Laband (I S. 26 ff.) den Schwierigkeiten zu begegnen, welche die Verkündigung der Bundesverfassung als Landesgesetz ihm darbietet.

Er geht von der Unterscheidung zwischen Gesetz im materiellen und Gesetz im formellen Sinne aus Der Eintritt in den Norddeutschen Bund sei eine Rechtshandlung gewesen, die nur in Gesetzesform habe vor sich gehen können. Dieser Entschluß zum Eintritte habe mit der erforderlichen Bestimmtheit nur „durch Bezugnahme resp. Verkündigung" (in der 1. Aufl. I S. 30 heißt es statt dessen: „Mittheilung") der Bundesverfassung geschehen können. Der Satz der Einführungspatente: Die Verfassung des Norddeutschen Bundes tritt im Gebiete des Staates X. am 1. Juli 1867 in Kraft, bedeute soviel als: Der Staat X tritt am 1. Juli 1867 in den Norddeutschen Bund ein. Der Entschluß des Staates, in den Bund einzutreten, sei in jedem Staate durch Landesgesetz erklärt worden.

Da Laband zugleich anerkennt, daß das Publicandum vom 26. Juli 1867

kein Gesetzgebungsakt war, und da die Einführungspatente seiner Ansicht nach nur Beitrittserklärungen sind, so bleibt die Frage ungelöst, durch welchen Gesetzgebungsakt dann die norddeutsche Bundesverfassung die Gesetzeskraft erlangt hat. Es müßte ein dritter Akt sein, der aber nicht zu finden ist. (Vgl. hieher Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches I S. 32 ff.)

Von diesem Bedenken abgesehen ist unbedingt zuzugeben, daß Laband's Lehre die Widersprüche nicht aufweist, an denen Hänel's Auffassung leidet. Laband behauptet, um es kurz zu sagen, die Verkündigung der norddeutschen Bundesverfassung durch die Landesgesetzgebungen bedeute den Verzicht der einzelnen Staaten auf die Souveränetät und deren Vereinigung zu einem einzigen souveränen Staatswesen. Das ist etwas Mögliches und etwas, was auf dem angegebenen Wege geschehen konnte. Die Frage ist nur, ob es geschehen ist, ob die Annahme der norddeutschen Bundesverfassung den Verzicht der Staaten auf die Souveränetät und die Begründung eines neuen Staates enthält.

Der Eingang der Verfassung scheint nicht dafür zu sprechen; denn da ist von Begründung eines ewigen Bundes die Rede. Ph. Zorn (Staatsrecht der Deutschen Reiches I S. 58) stellt allerdings bezüglich des Eingangs die etwas kühne Behauptung auf: „Diese Worte gehören juristisch nicht zur Verfassung." Der Eingang enthalte eine geschichtliche Nachricht, erzähle eine Thatsache der Vergangenheit. Ich meine aber doch, daß die Verfassung, wenn man ihren Eingang wegschneidet, buchstäblich geköpft ist; man erfährt dann gar nicht, von wem sie ausgeht, und das ist, sollte man denken, für jede Willenserklärung wesentlich. Zu allem Ueberflusse aber steht über dem Eingange groß und deutlich gedruckt: Verfassung des Norddeutschen Bundes; also wird er wohl auch dazu gehören[1].

Der Inhalt der Verfassung spricht ebensowenig für die Absicht der Staatsgründung. Nirgends ist von einem Zusammenwerfen — einer confusio — der Einzelsouveränetäten in eine einzige die Rede, sondern nur von der Uebertragung einzelner Rechte an die Gesammtheit.

Der Bundesgewalt fehlt zu einer Staatsgewalt das wesentliche Merkmal, die Unbegrenztheit. Die einzelnen Souveränetätsrechte, die dem Bunde übertragen sind, bilden keine Souveränetät. Die Bundesgewalt wirkt innerhalb jedes Staates als Landesgewalt; die Bundesgesetzgebung wirkt innerhalb jedes Staates als Landesgesetzgebung. Beide haben ihre Kraft nicht aus sich selbst, sondern aus der Bundesverfassung, die als Landesgesetz und nur als Landesgesetz verkündet ist. Und wenn nun das Bundesgesetz dem Landesgesetze vorgeht, so ist dies der Fall, weil das Landesstaatsrecht es so bestimmt. Durch Verkündigung der Bundesverfassung als Gesetz hat der Landesherr sich in Ausübung seiner

[1] Fürst Bismarck äußerte in der Reichstagssitzung vom 9. Juli 1879 (Sten. Ber. S. 2197): „Die verfassungsmäßige Definition des Reiches befindet sich in dem einleitenden Satze zur Verfassung über den Bundesvertrag, den die verbündeten Regierungen unter einander abgeschlossen haben, und der da lautet, daß der König von Preußen und die Uebrigen einen ewigen Bund schließen; dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen und nachstehende Verfassung haben."

Souveränetät in derselben Weise gebunden, wie er es that, als er die Landesverfassung gab.

Man hat nun allerdings behauptet, die Uebertragung der Souveränetät an den Bund liege im Artikel 78 der Verfassung. Hienach könne der Bund seine Zuständigkeit wider Willen eines einzelnen Staates ausdehnen Dieser Grund für die Souveränetät des Bundes wurde schon in Amerika und in der Schweiz geltend gemacht. Auch dort werden aus Artikel V der nordamerikanischen und den Art. 111—114 der schweizerischen Verfassung die gleichen Folgerungen gezogen. Wenn irgend eine Gewalt besteht, welche verfassungsmäßig befugt ist, den Staaten die ihnen belassenen Herrschaftsrechte zu entziehen, dann — meint G. Meyer (Staatsrechtliche Erörterungen ꝛc. S. 6) — „erkennen die Einzelstaaten auch in Bezug auf ihre Reservatrechte eine Herrschaft über sich an, sind also überhaupt nicht mehr souverän, nicht einmal halb souverän". Zahlreiche Schriftsteller sind diesem Gedankengange gefolgt, so P. Laband I S. 82, A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 221, 773 ff., Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches I S. 77 ff. (Dagegen mit zum Theile sehr treffender Begründung und Kritik A. Arndt, Die Verfassung des Deutschen Reichs S. 55 ff., der allerdings trotzdem S. 46 den Bund als einen „neuen lebendigen Staatsorganismus" erklärt.) Denn, kann man weiter schließen, wäre die Verfassung ein bloßer Vertrag zwischen den Staaten, dann wäre ja jede Ausdehnung der Zuständigkeit des Bundes Vertragsänderung, machte also einen neuen Vertrag nöthig, der, um Alle zu binden, auch von Allen genehmigt sein müßte. So wäre es in der That, wenn nicht gerade jene Artikel in den bezüglichen Bundesverträgen stünden. Nun lautet eben der Vertrag dahin, daß einer gewissen Mehrheit der Staaten die Minderheit sich zu fügen verpflichtet sein soll, also ihre Zustimmung im Vorneherein gibt.

Dies hat schon Calhoun richtig erkannt. Er sagt (Works II S. 292): „In diesem Bundesvertrage haben die Staaten unter anderen Dingen auch ausgemacht, daß er (der Vertrag) durch drei Viertel der Staaten abgeändert werden könne: d. h. sie haben einander vertragsmäßig das Recht zugestanden, neue Gewalten hinzuzufügen oder alte zu beseitigen bei Uebereinstimmung der genannten Anzahl von Staaten, ohne daß es, wie sonst der Fall gewesen wäre, der Einwilligung Aller bedarf." (Vgl. meine Staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen S. 38.)

Der Satz, daß Art. 78 der Verfassung dem Bunde eine Herrschermacht über die Staaten einräume, wird überhaupt nur dann einen Eindruck machen, wenn man mittels der Vorstellung einer juristischen Person den Bund von seinen Gliedern loslöst. Auf den dagegen, der, wie ich, die juristische Person für einen Homunculus des rechtswissenschaftlichen Laboratoriums hält, wird jene Behauptung weniger wirken; vielmehr wird er sofort fragen: Wer ist denn der Bund? und sich die Antwort geben: Der Bund sind die Verbündeten, nicht irgend welcher Dritte. Alsdann aber wird er zu der Folgerung gelangen, der Satz, daß die Verbündeten durch ihren eigenen Beschluß den Wirkungsbereich der Bundesgemeinschaft auszudehnen im Stande sind, könne ihrer Souveränetät unmöglich etwas schaden.

Ich habe im Bisherigen nur diejenigen Beweisgründe der wissenschaftlichen Gegner in Betracht gezogen, wodurch sie ihre eigene Auffassung des Norddeutschen Bundes zu stützen suchen. Es bleibt mir nur mehr die Aufgabe übrig, den einzigen Gegengrund zu würdigen, durch welchen die Unhaltbarkeit meiner Anschauung dargethan werden will.

Dieser einzige Grund ist von A. Hänel beigebracht worden. Hänel (Studien zum deutschen Staatsrecht I S. 53 f., 76; Deutsches Staatsrecht I S. 29) sagt: Die Bundesverfassung habe „einen für das Landesgesetz jedes einzelnen Staates unmöglichen Inhalt". Die rechtliche Regelung des „Coexistenzverhältnisses" mehrerer Staaten liege „über den Bereich des Herrschaftsverhältnisses jedes einzelnen Staates und damit irgend eines Landesgesetzes hinaus". Laband (I S. 24) findet, daß damit die Unrichtigkeit meiner Auffassung „in durchschlagender Weise" dargethan sei. Und Zorn (Staatsrecht des Deutschen Reiches I S. 28) erklärt: „Die Ansicht, die Bundesverfassung sei übereinstimmendes Einzelstaatsgesetz von 22 Staaten geworden, ist durch Hänel definitiv beseitigt worden."

Das klingt sehr siegessicher. Gleichwohl muß ich gestehen, daß ich die vernichtende Kraft jenes Hänel'schen Gegenbeweises niemals recht zu empfinden vermocht, ja mich fast darüber verwundert habe, daß er vorgebracht und daß ihm Bedeutung beigelegt wurde.

Die Beispiele, die Hänel und Zorn vorbringen, sehen ja recht gefährlich aus. Ein Staatsgesetz kann nicht bestimmen, daß der Bundesrath sich aus Vertretern aller Staaten zusammensetzt. „Ein bayerisches Gesetz kann nicht anordnen, daß die Hansestädte Freihäfen bilden." Ein sächsisches Gesetz kann nicht bestimmen, „daß der König von Preußen den Oberbefehl über die mecklenburgischen Truppen zu führen habe".

Man kann diese Beispiele unmöglichen Gesetzesinhaltes aus allen Gesetzblättern beliebig vermehren. Es kann nicht Inhalt eines deutschen Reichsgesetzes sein, daß Italien einen Deutschen ausliefert, der von einem deutschen Gerichte wegen Mordes verfolgt wird (R. G. Bl. 1871 S. 446). Es kann nicht Inhalt eines deutschen Reichsgesetzes sein, daß eine russische Eisenbahn verpflichtet ist, Güterbeförderungen nach Deutschland zu übernehmen (R. G. Bl. 1892 S. 793). Es kann nicht Inhalt eines deutschen Reichsgesetzes sein, daß das Briefporto von Belgien nach Deutschland 25 Centimes beträgt (R. G. Bl. 1892 S. 503). Es konnte nicht Inhalt eines hamburgischen Gesetzes sein, daß das Oberappellationsgericht in Lübeck oberster Gerichtshof der drei Hansestädte sein solle. Und doch hat dieses Gericht bestanden, ohne daß es die Hansestädte nöthig gefunden hätten, sich zu einem Bundesstaate zu vereinigen.

Hänel erklärt das für unmöglich, was alle Tage vorkommt: die Ausstattung eines Staatsvertrages mit formeller Gesetzeskraft. Nur ein kleiner Theil der norddeutschen Bundes- wie der Reichsverfassung ist Gesetz im materiellen Sinne; überwiegend enthält sie Bundesrecht, und dieses Bundesrecht mit der Wirkung des formellen Gesetzes auszustatten, ist nichts Unmögliches. Wenn für einen Staatenbund gemeinsame Organe bestimmt und diesen Zuständigkeiten angewiesen werden sollen, die über sämmtliche ver-

bündete Staaten sich erstrecken, so kann dies meist gar nicht anders geschehen, als durch Sätze, welche in ihrem Inhalte über das Gebiet des einzelnen Staates hinausgehen[1]. Vgl. hieher auch die treffenden Ausführungen Laband's I S. 601 f.

Hänel meint, meine Ansicht enthalte die Behauptung, daß die Bundesverfassung rechtlich das nicht sein könne, was sie offenbar sein wolle: ein einheitliches Gesetz für den ganzen Bund; daß sie zum Theile ausschließlich Vertrag, zum Theile Landesgesetz sei (Studien ꝛc. I S. 54). Meine Meinung ist die, daß die Bundesverfassung offenbar ganz Vertrag und ganz formelles Gesetz sein will; wie weit sie die sachlichen Wirkungen eines Vertrages, wie weit die sachlichen Wirkungen eines materiellen Gesetzes äußert, das hängt vom Inhalte ihrer einzelnen Bestimmungen ab.

Daß die Bundesverfassung ganz Vertrag sein will, erhellt nicht nur aus ihrem Eingange, sondern auch aus der Gestaltung des Wortlautes zahlreicher Artikel; vgl. Art. 10, 35 Abs. II, 36 Abs. III, 37, 42, 49, 58, 70, 71 Abs. I. Die Anhänger der Bundesstaatstheorie sind allerdings geneigt, hierin wiederum Belege einer kläglichen juristischen Technik, statt den Beweis dafür zu erblicken, daß die verbündeten Regierungen das nicht gewollt haben, was sie nach der Ansicht jener Schriftsteller haben wollen müssen. (Vergl. hieher C. Bornhak, Archiv f. öff. Recht VII S. 346 f.)

Hienach steht für mich unumstößlich fest, daß der Norddeutsche Bund ein Staatenbund war. War er dies aber, so gilt das Nemliche für das

---

[1] Nur G. Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882, S. 190 ff., hat die Belanglosigkeit des Hänel'schen Einwandes offen zugegeben. Er sagt, von Calhoun's federal government redend: „Die Feststellung der Art und Weise der Ausübung der delegirten Macht gehört nothwendig in die Verfassung eines jeden der verbündeten Staaten; daher ist die Bundesverfassung ein Theil der Staatsverfassung. Diese Construction ist nicht so leichthin mit dem Einwande zu beseitigen, daß die Bundesverfassung einen für die Einzelstaatenverfassung unmöglichen Inhalt habe, weil in ihr Normen vorhanden seien, welche von dem Einzelstaat nicht erlassen werden können, da sie außerhalb seiner Machtsphäre liegen . . . Solche Sätze wären nur insofern unmöglich, als sie präceptive Kraft haben sollten, wohl aber enthalten sie nichts Unmögliches als rein declaratorische Bestimmungen, in welchen die Eigenschaften der Organe festgestellt werden, denen die zu delegirenden Hoheitsrechte zur Ausübung übertragen werden sollen . . . Daß die Mitgliedschaft an einem Staatenbunde in die Landesverfassung als integrirender Bestandtheil aufgenommen und die aus dem Bundesvertrage entspringenden Rechte und Pflichten zu verfassungsmäßigen erhoben werden können, dafür bieten Beispiele viele Verfassungen von Gliedern zweifellos als Staatenbünde zu charakterisirender Staatenverbindungen . . . Wenn nun die Zugehörigkeit zum Bunde und die staatsrechtliche Bedeutung der Bundesbeschlüsse verfassungsmäßig festgestellt werden können, dann ist nicht abzusehen, warum in dem Grundgesetz nicht auch diejenigen gemeinsamen Organe, durch welche die Ausübung der delegirten Hoheitsrechte stattfinden soll, die Art ihrer Einsetzung und die ihnen zukommenden Functionen bezeichnet werden können, um sie derart in ihrem rechtlichen Werden und Sein den Staatsbürgern kenntlich zu machen und diesen Gehorsam gegen die Bundesregierung anzubefehlen." Vgl. auch C. Bornhak, Archiv f. öff. Recht VII S. 345.

Deutsche Reich, das ebenso wie der Norddeutsche Bund entstanden ist und im Wesentlichen die gleiche Verfassung hat.

Und zu dieser meiner Ansicht, daß das Verhältniß der deutschen Staaten zu einander ein Vertragsverhältniß ist, haben sich auch die deutschen verbündeten Regierungen amtlich und öffentlich bekannt.

Dies geschah dadurch, daß der Bundesrath einstimmig der preußischen Erklärung vom 5. April 1884 sich anschloß (Annalen des Deutschen Reichs 1886 S. 350 ff.). Die Bedeutung dieser Erklärung wird dadurch erhöht, daß sie sich auch als der persönliche Meinungsausdruck des geistigen Schöpfers des Reichs, des Fürsten Bismarck, darstellt. Die staatsrechtliche Literatur hat es bisher vorgezogen, an dieser Erklärung vorüberzugehen[1]. Dieses Versäumniß möchte ich nachholen. In der Erklärung ist davon die Rede, daß die verbündeten Regierungen entschlossen sind, „die Verträge, auf welchen unsere Reichsinstitutionen beruhen, in unverbrüchlicher Treue aufrecht zu halten und ... zu handhaben." Es heißt weiter: „Jede Verminderung der Zuversicht, mit welcher die verbündeten Regierungen auf die Festigkeit der unter ihnen geschlossenen Verträge bauen, würde Zweifel über die Zuverlässigkeit der Verträge herbeiführen, auf denen der Bund der deutschen Staaten beruht". Es wird wiederholt vom „Vertrauen auf die Sicherheit der Bundesverträge" und von den „vertragsmäßigen Rechten der Reichsglieder" gesprochen, in der bayerischen Anschlußerklärung von den „durch die Grundverträge gewährleisteten Rechten der Einzelstaaten".

All diese sehr deutlichen Worte sind nicht etwa aus einer Art staatsrechtlicher Nachlässigkeit des Ausdruckes, sondern in bewußter Absicht gewählt, um damals aufgetauchten Bestrebungen entgegenzutreten, die eine „Ueberschreitung der Bedürfnißgrenze in unitarischer Richtung" bezielten.

II. Es erübrigt nun noch, die fernere Verfassungsgeschichte und die staatsrechtlichen Meinungsverschiedenheiten, die sich daran knüpfen, kurz zu betrachten.

Bereits durch den Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 war ein weiterer Bund für Zoll- und Handelssachen zwischen Nord- und Süddeutschland begründet worden, der in seinen äußeren Formen an den Norddeutschen Bund sich anschloß.

Eine engere politische Einigung mit den süddeutschen Staaten hatte die norddeutsche Verfassung in ihrem Artikel 79 Absatz II vorgesehen. Die Ereignisse des Jahres 1870 brachten sie zu Wege. (Vgl. zum Folgenden P. Laband I S. 36 ff.) Die Formen, in welchen der Anschluß sich vollzog, waren in den süddeutschen Staaten dieselben, wie seiner Zeit in den nord- und mitteldeutschen Staaten. Die Bündnißverträge wurden am

[1] Nur J. Graßmann, Archiv f. öff. Recht XI S. 329, erwähnt dieselbe und fügt bei, meine Ansicht habe hiedurch und durch die Botschaft des Kaisers und Königs Wilhelm an den Reichstag vom 30. November 1885 (Annalen des Deutschen Reichs 1886 S. 352 f.) eine bemerkenswerthe Bestätigung erhalten.

15. November 1870 mit Baden und Hessen, am 23. gl. Mts. mit Bayern, am 25. mit Württemberg, am 8. December 1870 zwischen sämmtlichen Vertragstheilen abgeschlossen. Alsdann folgte deren Vorlage und Annahme in den betreffenden Kammern und hierauf die Verkündigung der Verträge als Gesetze, in Baden und Hessen am 31. December 1870, in Württemberg am 1. Januar 1871, in Bayern am 30. Januar 1871.

Eine verschiedene Behandlung trat im Norddeutschen Bunde ein, da Artikel 79 Absatz II der norddeutschen Bundesverfassung vorschrieb: „Der Eintritt der süddeutschen Staaten oder eines derselben in den Bund erfolgt auf den Vorschlag des Bundespräsidiums im Wege der Bundesgesetzgebung."

Das will natürlich nicht sagen, daß dieser Eintritt durch ein Bundesgesetz bewerkstelligt werden könne; denn Artikel 79 ging die süddeutschen Staaten nichts an. Er regelt nur das Verfahren auf Seite eines der Vertragstheile. Artikel 79 sagt nur, daß für den Norddeutschen Bund zur Aufnahme der neuen Bundesgenossen der Weg der Bundesgesetzgebung, also die Uebereinstimmung von Bundesrath und Reichstag, genüge, und daß dem Präsidium allein die Anregung zukomme.

Die Verkündigung der Verträge mit den drei kleineren Südstaaten erfolgte am 31. December 1870, die Verkündigung des bayerischen Vertrages am 31. Januar 1871.

P. Laband I S. 42 vertritt die Ansicht, daß die Zustimmung des norddeutschen Reichstags eine etwas andere Bedeutung wie die Zustimmung der süddeutschen Landtage habe. Sie sei Genehmigung nicht blos der Verträge, sondern auch der Verfassungsänderung gewesen. Aehnlich A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 49 f.; dagegen Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches I S. 47 ff. Meiner Ansicht nach liegt jedoch mehr als eine Verfassungsänderung, nemlich der Abschluß eines neuen Bundes vor, so daß es auf die größere oder geringere Uebereinstimmung der Verfassung beider Bünde rechtlich weiter nicht ankömmt.

III. Als die nord- und mitteldeutschen Staaten zum Norddeutschen Bunde zusammentraten, waren die Landesgesetze, welche den Inhalt des Bundesvertrages verkündeten, alle gleichlautend. Dagegen ergab sich bei Gründung des Deutschen Bundes der Mißstand, daß das Bundesrecht in verschiedenen Urkunden mit verschiedenem Wortlaute enthalten war. Die Begründung des Gesetzes, betr. die Verfassung des Deutschen Reichs, vom 16. April 1871 äußert darüber unter Anderem:

„Diese Zerstreuung der Grundlagen, auf welchen der politische Zustand Deutschlands beruht, ist ein Uebelstand, welcher dadurch noch fühlbarer wird, daß der Vertrag vom 23. November v. J. (mit Bayern) mehrere Bestimmungen der am 15. desselben Monats vereinbarten Verfassung nur ungenau wiedergeben konnte, und daß die dadurch herbeigeführte Incongruenz wichtiger Vorschriften, ungeachtet der vorsorglichen Verabredung unter Nr. XV des Schlußprotokolls vom 23. November v. J., zu Mißverständnissen führen kann. Die Zusammenfassung der in diesen vier Urkunden enthaltenen Verfassungs-

bestimmungen in einem einzigen Document ist daher ein nicht zu verkennendes Bedürfniß."

Sachliche Aenderungen des geltenden Rechtes sind, wie die Begründung ausdrücklich betont, bei Feststellung des neuen Wortlautes der Reichsverfassung nicht beabsichtigt gewesen. Dies wurde auch bei der Berathung im Reichstage anerkannt. Der Abg Lasker äußerte (I. Session 1871, Sten. Ber. S. 95), man setze allseitig voraus, „daß durch diese Redaction in keinem Theile das bereits abgeschlossene, bestehende Recht verändert werden kann". (Das ist aber doch wieder zu viel behauptet!) „Selbst wenn ein Irrthum in diese Redaction sich mitunter einschleichen sollte, selbst wenn irgend ein Satz vielleicht durch diese Redaction nicht die passende Stelle bekommt, so wird man doch in Zukunft bei jedem durch die Worte nicht ausgetragenen Zweifel das Recht haben, zurückzugehen auf die Verträge, die wir genehmigt haben, als auf ein gewisses Aufklärungsmaterial, während aus dem Umstande, daß wir die Redaction so oder anders heute gefaßt haben, nicht ohne Weiteres hervorgehen wird, daß wir das bestehende Recht haben ändern wollen." Diesen letzteren Ausführungen wird man beitreten können; sie enthalten eine Auslegungsregel, die für die Erklärung der deutschen Reichsverfassung wichtig ist.

Eine neue gleichmäßige Redaction der verschiedenen Verfassungsurkunden war, wie erwähnt, im Norddeutschen Bunde nicht nöthig. Indem man aber dieselbe für das Reich vornahm, hat man die Reichsverfassung zu nichts Anderem machen wollen und können, als die Norddeutsche Bundesverfassung war. Das Vertragsverhältniß besteht nach wie vor fort und ist die Grundlage, auf welcher die Reichsverfassung als Gesetz ruht. Es ist der Vertrag, welcher dem Bunde die Berechtigung ertheilte, das Gesetz vom 16. April 1871 zu erlassen.

Ich halte demnach an dem Satze fest: Durch die Verkündigung der neuen Verfassungsredaction ist eine Aenderung der Grundlagen des Bundesverhältnisses weder beabsichtigt noch bewirkt worden. Es handelt sich nach dem treffenden Ausdrucke O. Mejer's (Einleitung in das Deutsche Staatsrecht, 2. Aufl., Freiburg i. B. und Tübingen 1884, S. 334) um „keine neue Verfassung, sondern um eine berichtigte Beurkundung". Die unterm 16. April 1871 verkündete Verfassung ist wie ihre Vorgängerin zugleich formelles Gesetz und Staatsvertrag.

A. Hänel (Studien zum deutschen Staatsrecht I S. 89 ff., vgl. auch Deutsches Staatsrecht I S. 53 f.) sagt dagegen: „Die Verfassung des Deutschen Reichs . . . hat gegenwärtig zu ihrem ausschließlichen rechtlichen Entstehungsgrund ein Gesetz, und zwar ein Reichsgesetz, welches lediglich von Reichs wegen und nirgends in der Form des Particulargesetzes publicirt ist. Die Verfassungsverträge des Norddeutschen Bundes und der süddeutschen Staaten und ihre particulargesetzlichen Publicationen haben für die deutsche Reichsverfassung nur noch die Bedeutung motivirender historischer Thatsachen und den Werth eines wichtigen Materials für ihre Auslegung. Jeder Deduction ist der Boden entzogen, welche aus der rückliegenden völkerrechtlichen und vertragsmäßigen Entstehungsgeschichte einen zwingenden Schluß auf

die rechtliche Natur und Wirksamkeit der Verfassung des Deutschen Reichs und des dadurch begründeten Bundesverhältnisses zieht."

Ich vermag in diesen Ausführungen, trotz des begeisterten Lobes, das Ph. Zorn (Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 50) ihnen spendet, doch nur Sophismen zu erblicken, wie denn auch P. Laband I S. 45 denselben nicht beipflichtet. Die rechtliche Grundlage für die Reichsverfassung bilden nach meiner — und, wie oben S. 23 gezeigt, auch nach der verbündeten Regierungen — Ueberzeugung nach wie vor die Verträge, und so hat auch die neue Redaction der Verfassung mit vollem Bedachte den alten Vertragseingang stehen lassen. (Anders erklärt dies C. Bornhak, Archiv f. öff. Recht VII S. 359 ff., 363 f.) Aus dem Vertrage, nemlich aus Artikel 78 der vereinbarten Verfassung, ergab sich für das Reich, d. h. für die Gesammtheit der Verbündeten, das Recht, in dem neu eröffneten Wege der Reichsgesetzgebung die Verfassungsurkunde neu zu redigiren, wie auch in der Folge ganz oder theilweise einer Durchsicht zu unterziehen[1].

IV. Die persönliche Rechtsstellung von Souveränen wird den deutschen Bundesfürsten auch von fast allen Schriftstellern zugestanden, die den Sitz der Souveränetät im Reiche finden. P. Laband I S. 39 (ähnlich Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 91) sagt: „Die deutschen Staaten sind als Gesammtheit souverän. Daraus rechtfertigt es sich, daß die Landesherren der Einzelstaaten ihre persönliche Souveränetät und alle damit verbundenen staatlichen und völkerrechtlichen Ehrenrechte ungeschmälert behalten haben, und daß auch diese Einzelstaaten als solche ebenfalls die völkerrechtlichen Ehrenrechte der souveränen Staaten noch jetzt ausüben."

Diese Art, die souveräne Stellung der deutschen Bundesfürsten vom Standpunkte der Bundesstaatstheorie aus zu rechtfertigen, scheint mir nicht ohne Bedenken zu sein. Die Bundesfürsten werden ja in aller und jeder Hinsicht nicht als Mitsouveräne des Deutschen Reichs, sondern als Souveräne ihrer Staaten behandelt. Es wäre nicht wohl abzusehen, wie der Actienantheil des Königs von Sachsen an der Reichssouveränetät seine Behandlung als Souverän des Staates Sachsen rechtfertigen sollte.

A. Hänel (Deutsches Staatsrecht I S. 803) allein zieht aus der Auffassung des Reichs als Bundesstaat die Folgerung, daß „die deutschen Fürsten unter dem Reiche" nur „der Hofetikette nach Souveräne" sind.

Aus meiner Auffassung, daß die deutschen Bundesfürsten nicht Unterthanen des Reiches, sondern zum Reiche verbündete Souveräne sind, ergibt sich mir für deren persönliche Stellung innerhalb des Reiches die selbstverständliche Folgerung, daß sie überall im Reiche außerhalb ihres eignen Staates Exterritorialität genießen. Mittelbar wird dies auch durch Artikel 10 der Verfassung bewiesen, da es undenkbar ist, daß den Gesandten der Bundesfürsten eine bevorzugtere Stellung zukommen solle, als den Bundesfürsten selbst. Vgl.

[1] Den Vorwurf des Selbstwiderspruches, den A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht I S. 90 Anm. 16, gegen mich zu erheben scheint, kann ich mir nur daraus erklären, daß Hänel sich nicht in meinen Gedankengang versetzt hat.

hieher Fr. Thudichum, Die Exterritorialität der deutschen Landesherren vor und nach 1879, Annalen des Deutschen Reichs 1885 S. 320 ff., P. Laband II S. 350 f.

V. Der Eingang der Verfassung zählt die vertragschließenden Theile auf. Er sagt: die deutschen Souveräne schließen einen Bundesvertrag. Er fährt sodann fort: die Vertragsbedingungen sollen die folgenden sein, der Bund „soll nachstehende Verfassung haben". Und am Schlusse dieser Verfassung wird erklärt: Zur Abänderung der Vertragsbestimmungen soll nicht, wie es sich an und für sich verstehen würde, dieselbe Form nöthig sein, wie bei der Vertragseingehung, sondern die im Artikel 78 angegebene Form soll genügen.

Es frägt sich nun, wie der Fall aufzufassen ist, wenn ein neuer Bundesgenosse in den Bund einzutreten wünscht. Materiell genommen heißt das: Ist der Eintritt eines neuen Souveräns eine Vertrags-, eine Verfassungsänderung? formell genommen: Gehört der Eingang zu den unter Artikel 78 fallenden Bestimmungen, zur „Verfassung" im Sinne dieses Artikels?

Ich stehe nicht an, beide Fragen zu verneinen. Einen Vertrag ändern heißt, unter Aufrechthaltung des Vertrages sich über einzelne Punkte in anderer wie bisheriger Weise verständigen. Damit man aber sagen kann, es sei derselbe Vertrag vorhanden, ist vor Allem nöthig, daß die Vertragschließenden dieselben seien. Hinzutritt einer neuen Partei ist nicht Abänderung, sondern Aufhebung des alten Vertrags unter Begründung eines neuen. Wenn drei zu einem Vertrage zusammentreten und dabei sagen: dieser unser Vertrag soll durch Stimmenmehrheit abgeändert werden können, und es wollen nun zwei der Betheiligten noch einen Vierten in den Vertrag eintreten lassen, so wird ihnen der Dritte mit Recht entgegenhalten: Wir machten aus, daß unser Vertrag durch Mehrheitsbeschluß solle geändert werden können; aber es ist nicht mehr unser Vertrag, wenn eine neue Partei hinzutritt[1]. Man wird also sagen müssen, daß der Eintritt eines neuen Bundesgenossen nicht als Vertragsänderung nach Artikel 78 aufgefaßt werden könne, sondern als Abschluß eines neuen Vertrags, welcher der Zustimmung aller Verbündeten bedarf. So auch Fr. v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes, Leipzig 1868, S. 9, und, allerdings aus ganz anderen Gründen, Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 95 f. Diese Meinung bekämpfen L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 59 f., Fr. Thudichum, Verf.-R. S. 62

[1] Als man 1803 im Senate der Vereinigten Staaten wegen der Aufnahme Louisiana's in den Bund stritt, erklärte der Senator Pickering, ein Föderalist: Die Bundesregierung werde wohl zugeben, daß diese Aufnahme nicht ohne ein Amendment zur Verfassung vollzogen werden könne. Er meine, daß dasselbe nicht in der gewöhnlichen Weise durch Zustimmung von zwei Dritteln beider Häuser des Congresses und durch Ratification von drei Vierteln der Staaten gemacht werden könne. Er glaube, zur Zulassung eines fremden Landes als Genossen in die Union sei die Zustimmung jedes einzelnen Staates nothwendig, wie in einem Handlungshause die Zustimmung jedes Mitgliedes nothwendig sein würde, um einen neuen Theilhaber aufzunehmen. H. v. Holst, Verfassung und Demokratie der Vereinigten Staaten von Amerika, Düsseldorf 1873, S. 164.

und bei F. v. Holtzendorff, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des Deutschen Reichs, Leipzig 1871, I S. 48, G. Meyer, Lehrb. des deutschen Staatsrechts § 164 Anm. 31 u. A. Artikel 78 der Verfassung trifft nur auf neue Gebietserwerbungen zu, mit denen sich der Eintritt eines neuen Bundesgenossen nicht verbindet.

Auch der Wortlaut der Verfassung ergibt dies. Es heißt im Eingange: „wird nachstehende Verfassung haben". Daraus folgt, daß, was vor dem Worte „Verfassung" steht, nicht zur Verfassung im Sinne des Artikels 78 gehört.

Es ist auch denkbar, daß ein neuer Souverän in den Bund treten wollte, ohne daß damit eine Erweiterung des Bundesgebiets verknüpft wäre. Dies wäre dann der Fall, wenn es sich um Theilung eines Bundesstaats in mehrere handelte. Die Entscheidung kann hier aus den gleichen Gründen keine andere sein, als vorher. Der Fall würde nur dann anders liegen, wenn eine zur Zeit des Bundesvertrags bereits bestehende Landesverfassung die Möglichkeit einer Theilung des Staates in Aussicht stellte. Das Ganze ist nur eine Doctorfrage.

VI. Da jede Aenderung des Mitgliederbestandes die Grundlage des Bundesvertrages angreift, so gilt für die Fälle des Ausscheidens eines Bundesgliedes das Nemliche wie für die Aufnahme eines neuen Verbündeten. Es ist auch dann nicht mehr derselbe Vertrag vorhanden, wenn einer der bisherigen Theilnehmer aus dem Bunde ausgetreten ist. Stünde dies jedem Bundesgenossen unbedingt frei, so wäre zur Fortsetzung des Bundesverhältnisses unter den übrigen Verbündeten ein neuer Vertrag nothwendig. Der deutsche Bundesvertrag läßt aber diesen willkürlichen Austritt nicht zu, da der Eingang den Bund ausdrücklich als einen „ewigen" bezeichnet, sohin die einseitige Auflösung des Vertragsverhältnisses ausschließt. Auch hier ist also die Zustimmung sämmtlicher Verbündeten nöthig, um den Austretenden seiner Bundespflicht zu entheben. Der Ausschluß eines Bundesgliedes aus dem Reichsverbande aber kann wider dessen Willen nicht stattfinden. Ausscheiden eines Bundesgliedes liegt in folgenden Fällen vor: Austritt eines Souveräns mit seinem Lande aus dem Bunde; Abtretung seines Landes an einen andern Bundesstaat oder an einen auswärtigen Staat.

Vgl. hieher P. Laband I S. 112 ff., A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 342 ff., Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 93 ff., G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts § 164. Die Ansichten gehen sehr auseinander. Gegen Laband S. 114 möchte ich übrigens bemerken, daß durch giltiges Thronfolgerecht die Vereinigung zweier Staaten wohl nicht bewirkt werden kann; dies war nur denkbar, solange die privatrechtliche Auffassung der Thronfolge als Erbfolge vorwaltete.

Zum Eintritte wie zum Ausscheiden eines Bundesgliedes ist außerdem die Zustimmung des Reichstags erforderlich, da auch Artikel 1 der Verfassung berührt wird, da ferner Abänderungen der Verfassung nach Artikel 78 auf dem Wege der Gesetzgebung erfolgen, die Reichsgesetzgebung aber nach Artikel 5 durch den Bundesrath und Reichstag ausgeübt wird.

VII. Gegen eine Personal- oder Realunion eines Bundesstaates mit einem anderen Staate läßt sich dagegen vom bundesrechtlichen Standpunkte nichts einwenden, gleichviel, aus welchem Rechtsgrunde dieselbe und ob sie mit einem deutschen oder mit einem fremden Staate erfolgt. (A. M. ist A. Hänel a. a. O. I S. 348 Anm. 6; Literatur S. 349 Anm. 10.) Durch eine solche Union scheidet kein Bundesgenosse aus, der vereinigte Staat bleibt als Staat bestehen, und wenn auch durch dieselbe ein Souverän möglicher Weise wegfallen kann, so bleiben doch zwei gesonderte Souveränetäten erhalten. Darum werden, wenn zwischen Bundesstaaten Unionen vorkommen, insbesondere bezüglich der Stimmrechte im Bundesrathe Veränderungen von selbst nicht eintreten. Dies kann allerdings zu dem Mißstande führen, daß der Souverän mehrerer Kleinstaaten soviel Stimmen in sich vereinigt, wie ein vielleicht dreißigmal größerer Staat.

Bezüglich des früheren Verhältnisses der Personalunion zwischen Preußen und Lauenburg scheinen mir die Bemerkungen A. Hänel's a. a. O. I S. 347 Anm. 5 zutreffend zu sein.

VIII. Es ist weiterhin noch die Frage aufzuwerfen, ob die Reichsverfassung die Abtretung einzelner oder aller Souveränetätsrechte durch einen Souverän an einen andern Souverän des In- oder Auslandes zulasse. Ich meine eine Abtretung von Hoheitsrechten zur Ausübung; denn eine Abtretung von solchen zu eigenem ursprünglichen Rechte für den Erwerber ist nur bei der Souveränetät als Ganzem möglich, ein Fall, der bereits besprochen wurde. Auf die Abtretung von Hoheitsrechten an fremde Staaten bezog sich ein Abänderungsantrag des Abg. v. Carlowitz im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 232): „Sämmtliche Bundesglieder verpflichten sich gegenseitig dahin, daß sie eine etwaige freiwillige Abtretung ihrer auf einem Bundesgebiete haftenden Souveränetätsrechte ohne Zustimmung der Gesammtheit nur zu Gunsten eines Mitverbündeten vornehmen wollen." Der Antrag, eine Wiedergabe des Artikels 6 der Wiener Schlußakte vom 15. Mai 1820, wurde abgelehnt. Mangels einer gesetzlichen Bestimmung wird man also sagen müssen, daß derartige Abtretungen nicht verfassungswidrig sind. Uebrigens setzt die Reichsverfassung selbst (Artikel 66) die Möglichkeit solcher Verträge voraus. So auch Fr. v. Martitz a. a. O. S. 10 und Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 97 f.

Durch Vertrag vom 18. Juli 1867 (Preuß. Gesetzsammlung 1868 S. 1; der z. Z. giltige Vertrag ist vom 2. März 1887, ebenda S. 177) hat Waldeck seine ganze Staatsverwaltung an Preußen, wenn auch nicht zu dauernder Ausübung, übertragen. Ein Aufgeben der fürstlichen Souveränetät ist darin nicht zu finden.

Die Befugniß der Bundesstaaten, Hoheitsrechte an andere Staaten zu übertragen, unterliegt einer Beschränkung in doppelter Hinsicht: eine solche Uebertragung ist wirkungslos bezüglich jener Souveränetätsrechte, welche verfassungsmäßig durch das Reich ausgeübt werden; eine solche Uebertragung wird wirkungslos, wenn das Reich die Ausübung des betreffenden Souveränetätsrechtes durch Anwendung des Artikels 78 an sich zieht.

IX. Der Eingang der Reichsverfassung zählt die 21 Verbündeten Preußens im Norddeutschen Bunde, welche im Eingange der norddeutschen Bundesverfassung aufgeführt waren, nicht mit auf. Diese Verschiedenheit ist eine natürliche Folge der Bestimmung in Artikel 79 Absatz II der letztgenannten Verfassung. Man hat wohl — so zu sagen von einem gewissen Gefühlsstandpunkte aus — diese Aufzählung gewünscht; nachdem aber dem Bundespräsidium der Abschluß von Verträgen Namens des Norddeutschen Bundes zukam, wäre eine solche Aufzählung geradezu unrichtig gewesen.

X. Nicht ohne Schwierigkeit ist die Entscheidung darüber, ob das Deutsche Reich als Gesammtnachfolger des Norddeutschen Bundes in privatrechtlicher und in öffentlichrechtlicher Beziehung zu betrachten sei. (Vgl. hieher P. Laband I S. 40, wo Anm. 2 die Literatur angegeben ist.) Man könnte etwa mit Berufung auf Artikel 79 der norddeutschen Bundesverfassung sagen, nachdem dort für die Aufnahme der süddeutschen Staaten der Weg der Gesetzgebung vorgesehen sei, erscheine das Deutsche Reich nur als der erweiterte Norddeutsche Bund. So äußerte z. B. der Abg. Miquel in der II. außerordentlichen Session des Reichstags von 1870 (Sten. Ber. S. 132): „Ich sehe die Sache so an, daß das Rechtssubject, welches Vermögen und Schulden hat, der Norddeutsche Bund, nicht untergeht, sondern bestehen bleibt, daß nur andere Staaten hinzutreten auf Grund der Bundesverfassung selber, nemlich auf Grund des bekannten Artikels 79 der Bundesverfassung, und daß daher das Rechtssubject dasselbe bleibt." Allein diese Ansicht ist, trotzdem sie die Zustimmung des Präsidenten des Bundeskanzleramts fand, kaum richtig. Das Deutsche Reich beruht nichtsdestoweniger auf einem neuen Bundesvertrage; die Form der Eingehung des Vertrages durch die Staaten des Norddeutschen Bundes kann am Wesen des Vertrags nichts ändern. Artikel 79 sagt lediglich, daß für den dort bezeichneten Fall alle Bundesstaaten ihre Einwilligung im Voraus dann geben, wenn die dort bestimmten Formen gewahrt sind. Aus der Natur des Bundes, wie ich sie auffasse, ergibt sich die Nothwendigkeit, eine Gesammtnachfolge des Reichs in die Rechtsverhältnisse des Nordbundes, Mangels besonderer Bestimmungen, zu läugnen.

Der Norddeutsche Bund ist nichts Anderes als die verbündeten einzelnen Staaten; alle Privatrechte und Verpflichtungen des Norddeutschen Bundes sind Rechte und Pflichten der in demselben vereinigten Staaten, nicht aber solche der neu hinzutretenden. Und was das öffentliche Recht anlangt, so sind die Bundesgesetze gleichmäßige Landesgesetze aller Bundesstaaten, so daß die Möglichkeit nicht abzusehen wäre, wie sie für die süddeutschen Staaten hätten wirksam werden sollen, wenn man sie nicht eigens einführte. Auch die Staatsverträge des Norddeutschen Bundes mit auswärtigen Mächten wirken — wenn sie nicht zugleich Zollvereinsverträge waren — nicht ohne Weiteres für die süddeutschen Staaten, und es ist selbstverständlich, daß diese Ausdehnung ohne Zustimmung des anderen Vertragstheils gar nicht möglich ist.

Hinsichtlich der vermögensrechtlichen Beziehungen ist man zu einer klaren Entscheidung nicht gelangt. Es frägt sich hier, ob die Südstaaten an dem

bei ihrem Eintritte vorhandenen Vermögen des Norddeutschen Bundes, sowie an dessen Verbindlichkeiten Antheil haben. Bei Berathung des Reichshaushaltsetats für 1871 im Reichstage wurde diese Frage zur brennenden. Man ging aber der Beantwortung aus dem Wege und regelte für die einzelnen Fälle die Beitragspflicht der Südstaaten, so besonders bei der Elbzollablösung. Die Commission des Reichstags bewegte sich in diplomatischen Ausdrücken (vgl. die Aeußerung des Berichterstatters Sten. Ber. S. 770; ferner S. 776).

Die richtige Antwort dürfte aber unzweifelhaft die sein, daß eine Ausdehnung der finanziellen Verpflichtungen des Norddeutschen Bundes auf die süddeutschen Staaten ohne deren Einwilligung unzulässig gewesen wäre. Auch die Mehrheit der Reichstagscommission in der I. Session 1871 neigte sich eher auf diese Seite (a. a. O. S. 770 unten und 771 Spalte 1). Da die Frage kein gegenwärtiges Interesse mehr hat, kann ich mich darauf beschränken, auf die nähere Begründung meiner Ansicht in der 1. Aufl. S. 20 ff. zu verweisen. Ich habe dort insbesondere auf Ziffer 9 Absatz II des Protokolls über die Verfassungsvereinbarung mit Baden und Hessen aufmerksam gemacht, welcher die Ziffer XIII des bayerischen Schlußprotokolls wörtlich entspricht. Anderer Meinung ist P. Laband II S. 837.

XI. Die Reichsverfassung enthält in der Einleitung auch die allgemeine Bezeichnung des Zweckes, zu welchem der Bund eingegangen wurde. Ueber die Bedeutung dieser Zweckbestimmung hat sich zwischen H. A. Zachariä und Beseler ein Schriftenwechsel entsponnen, welchen der Erstere unter dem Titel „Zur Frage von der Reichscompetenz gegenüber dem Unfehlbarkeitsdogma. Braunschweig 1871" veröffentlichte.

Zachariä gründete auf die Zweckbestimmung im Eingange der Verfassung den Satz, die Reichsregierung sei zur Ergreifung aller derjenigen Maßregeln zuständig, welche zum Schutze des Rechtes und zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes als nothwendig erscheinen.

Diese Behauptung, so wie sie damals lautete, ist ganz offenbar unrichtig. Beseler bemerkt (S. 27) mit Recht, daß dann die genaue Feststellung der Zuständigkeiten des Reichs in der Verfassung etwa die Bedeutung habe, daß sie gewisse Folgerungen aus dem Bundeszwecke präcisire und solche Rechte, welche aus demselben nicht abgeleitet werden können, hinzufüge. Das wäre das Grab des staatlichen Daseins der Bundesglieder. Auch kann von einer solchen Auffassung im Ernste keine Rede sein; die bloße Zweckbestimmung kann keine unmittelbare rechtliche Wirkung äußern. Es kömmt darauf an, welche Rechte die Verfassung zur Erreichung des vorgesetzten Zweckes dem Bunde in die Hand gibt; andere Rechte als diese kann der Bund nicht beanspruchen.

Sehr gut äußert sich hierüber Story (Commentaries I § 462): „The preamble never can be resorted to, to enlarge the powers confided to the general government, or any of its departments. It cannot confer any power per se, it can never amount, by implication, to an enlargement of any power expressly given. It can never be the legitimate source of any implied power, when otherwise withdrawn from the constitution. Its true office is to expound the nature, and extent, and

application of the powers actually conferred by the constitution, and not substantively to create them.“ Vgl. auch A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 219 f.

In der Folge gab Zachariä seinem Satze eine andere Wendung. Er sagte (S. 34): „Es gibt eine nach Umständen recht weit greifende Competenz des Reichs, die gar nicht ausdrücklich vorbehalten zu werden brauchte, weil sie sich selbst für jedes Individuum und für jedes organische Gemeinwesen ganz von selbst versteht, das ist die Competenz der Selbsterhaltung, die Befugniß zur Abwehr jeder die Existenz und den Fortbestand bedrohenden Gefahr“ — d. h. also, wie gleich darauf ausgesprochen wird, — die Zuständigkeit des Staatsnothrechts. Zachariä, dem R. v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 81 beistimmt, nennt dies den Grundsatz von dem Beruf der Centralgewalt zur Abwendung gemeiner Gefahr und versteht darunter den Satz, daß bei einer alle Bundesglieder, wenn auch nicht unbedingt und nicht in gleicher Weise bedrohenden Gefahr „präsumtiv die Organe der Centralgewalt berechtigt und verpflichtet, also in diesem Sinne competent sind, die zur Abwehr einer solchen Gefahr erforderlichen Maßregeln zu ergreifen“. Soll zwischen diesen neuen Behauptungen Zachariä's und seiner ursprünglichen überhaupt noch ein Zusammenhang anerkannt werden, so müssen wir seine zweite Aeußerung auf den Fall beziehen, wo es sich um eine Gefahr auf dem Gebiete der Bundeszwecke handelt, die im Verfassungseingange bezeichnet sind. Warum gerade blos hier, bliebe fraglich; denn Noth kennt kein Gebot. Der Grundsatz, einmal angenommen, drängt zu den äußersten Folgerungen; er macht, wie Beseler (S. 40) sehr richtig bemerkt, die Verletzung der Rechtsordnung (die Ueberschreitung der reichsverfassungsmäßigen Zuständigkeit) zu einem Bestandtheile derselben. Aehnlich J. v. Held, Verfassung des Deutschen Reichs S. 54.

Mir scheint übrigens für ein Staatsnothrecht (ius eminens), den bedenklichen Begriff selbst zugegeben, eine wesentliche Vorbedingung zu fehlen, nemlich ein Staat. Ein Bund von Staaten wird sich zur Ausübung derjenigen Souveränetätsrechte vereinigen, bezüglich welcher ein Bedürfniß der Einigung vorzuliegen scheint. Zur Abwehr von Gefahren irgend welcher Art auf den andern Gebieten muß sich jeder einzelne Staat Manns genug sein. Ist die Gefahr eine gleichmäßige Aller, so mögen sie die Bundeszuständigkeit ausdehnen, sofern es ihnen gut dünkt; eine Nothwendigkeit, es zu thun, folgt daraus noch lange nicht. Mag sein, daß eine gemeinsame Abwehr kräftiger wird: das ist ein Nützlichkeitsgrund, aber noch lange kein Nothstand. Ein Staatenbund beruht überhaupt nicht auf der Anschauung, daß die Ohnmacht der Bundesglieder zur Kraft, sondern daß die Kraft zur größeren Kraft gesteigert werden solle. Thatsächlich mag es manchmal anders sein; aber diese Thatsache ist kein staatsrechtlicher Grundsatz.

Eine andere rechtliche Bedeutung ist der Zweckbestimmung im Eingange der Verfassung insofern beigelegt worden, als man darin eine rechtliche Grenze für die nach Artikel 78 möglichen Verfassungsänderungen erblickt hat. So G. Meyer, Erörterungen S. 69, Bähr in den Preuß. Jahrb. 1871

S. 72 ff.; dagegen Beseler, ebenda S. 184 ff. Auch ich selbst habe diese Ansicht in der 1. Aufl. S. 24 vertreten. Ich halte sie indessen nicht mehr fest. Die Angabe des Zweckes ist, wie schon oben bemerkt, kein Bestandtheil der Vertrags- oder Gesetzesbestimmung, sondern nur Begründung derselben, kann also allenfalls nur Bedeutung als Auslegungsbehelf haben. Im gegebenen Falle sind überdies die gewählten Ausdrücke so weitgreifend, daß man daraus schwerlich eine Abgrenzung ermitteln könnte. Vgl. auch A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht I S. 101 ff., der allerdings sehr voreingenommen urtheilt, wenn er S. 103 von der Zweckangabe des Eingangs sagt: „Sie hat nur diesen, aber auch den hohen Werth, authentisch zu bekunden, daß man bei der Entstehung des Norddeutschen Bundes wie des Deutschen Reiches die Begründung eines Staatswesens vor Augen hatte." Das wird man wohl schwerlich aus dem Eingange herauslesen können!

Eine sehr ausführliche, aber auch sehr überflüssige Kritik der Ausdrücke, welche die Bundeszwecke umschreiben, gibt R. v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 135 ff.

XII. Der Bund wird von der Verfassung als ein ewiger bezeichnet. Durch dieses Eigenschaftswort will hervorgehoben werden, daß der Bund auf die Dauer berechnet ist; es wird der Unterschied zwischen dem Bundesvertrage und einem bloßen Allianzvertrage betont. Keineswegs ist aber damit die Möglichkeit einer Auflösung des Bundes völlig abgeschnitten, wie man denn immer das Wort „ewig", auf menschliche Einrichtungen angewandt, cum grano salis wird nehmen müssen. Die rechtliche Bedeutung des Wortes liegt darin, daß das einseitige Ausscheiden eines Bundesgenossen aus dem Bunde (secession) nur aus dem Grunde, weil die Fortdauer des Bundesverhältnisses seinem wirklichen oder vermeintlichen Interesse nicht mehr entspricht, als unzulässig zu erachten ist. Dagegen wird eine vertragsmäßige Auflösung des Bundes bei Einstimmigkeit aller Bundesglieder geschehen können. Allerdings auch nur dann, da jeder Bundesgenosse gegen alle andern einen Anspruch auf Fortdauer des Bundesverhältnisses hat. Ueberdies müßte man für die Aufhebung der Reichsverfassung wohl dieselbe Form verlangen, wie für deren Abänderung. Ebenso A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs S. 66 f.

Aber noch eine andere Möglichkeit ist anzuerkennen.

Die Bundesstaaten stehen zum Bunde nicht in Unterordnung: denn die einzelnen Staaten sind der Bund; auch nicht in Ueberordnung: denn die einzelnen Staaten sind sich vertragsmäßig nebengeordnet. Die Bundesgewalt schaltet nicht erhaben über allen Staatsgewalten, sie ist die gemeinsame Staatsgewalt Aller und darum auch eines jeden Staates. Die Bundesstaaten stehen im Vertragsverhältnisse; verletzen sie dieses, so begehen sie Vertragsbruch, nicht Hochverrath.

Erkennt man nun an, daß ein Bundesstaat sich des Vertragsbruches gegen die Gesammtheit seiner Mitverbündeten schuldig machen könne, so muß man auch umgekehrt die Möglichkeit zugeben, daß gegen den einzelnen Staat

Seitens seiner Bundesgenossen, Seitens des Bundes eine Vertragsverletzung begangen werden kann. Man darf dem nicht etwa entgegen halten: darüber, ob etwas verfassungsmäßig sei oder nicht, entscheide die Bundesgewalt, dieser Auffassung habe der einzelne Staat sich zu fügen — eine Behauptung, die z. B. der nordamerikanischen Bundesrechtslehre sehr geläufig ist. Das wäre grundfalsch; was dem Einen Recht, ist dem Andern billig. Aber der Austrag solcher Zwistigkeiten durch die gewaltsamen Mittel des Staatenverkehrs ist durch den Umstand ausgeschlossen, daß die Reichsverfassung zum Bestandtheile des Verfassungsrechtes jedes Staates geworden ist. Ohne Bruch des eigenen Staatsrechtes kann kein Bundesgenosse zur Selbsthilfe gegenüber den Bundesgenossen schreiten; innerhalb des Rahmens des geltenden Rechts ist nur ein friedlicher Ausgleich, etwa durch schiedsrichterliche Entscheidung, statthaft. Der natürlich trotz alledem mögliche Umsturz der bestehenden Rechtsordnung aber kann nicht Gegenstand staatsrechtlicher Darstellung sein. Es gibt keine Rechtsgrundsätze über den Staatsstreich und über die Staatsumwälzung. Vgl. meine Staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen S. 75 ff.

Ueber die Frage, wie Zweifel darüber zu entscheiden seien, ob ein Gesetzgebungsgegenstand unter die Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung falle oder nicht, sieh die Bemerkungen zu Artikel 2, unten S. 43.

XIII. Der Deutsche Bund heißt „Deutsches Reich". Diese Bezeichnung hat nicht in staatsrechtlichen Erwägungen, sondern lediglich in geschichtlichen Erinnerungen ihren Grund. Den Anstoß zur Wiederaufnahme der geschichtlichen Namen Kaiser und Reich gab der König von Bayern. S. die Bemerkungen zu Artikel 11.

Das Bundesrathsprotokoll 1870 § 373 sagt: „Durch die Bezeichnungen Kaiser und Reich ist an dem materiellen Inhalte der Bundesverfassung ebensowenig wie an den Rechten des Bundesrathes und der Einzelstaaten etwas geändert worden." Mitgetheilt bei P. Laband I S. 186 Anm. 1.

I. Bundesgebiet.

Artikel 1.

Das Bundesgebiet besteht aus den Staaten Preußen mit Lauenburg, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Weimar, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Koburg-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Reuß älterer Linie, Reuß jüngerer Linie, Schaumburg-Lippe, Lippe, Lübeck, Bremen und Hamburg.

I. Artikel 1 gibt den räumlichen Umfang des Bundes an. Die Verfassung bedient sich hier wie noch an anderen Stellen (Artikel 33, 48) des Ausdruckes Gebiet. Dieser Ausdruck hat aber nicht die Bedeutung, daß dem Bunde eine Landeshoheit, eine Souveränetät innerhalb der in Artikel 1 um-

schriebenen Grenzen zustünde. Gegen diese Auffassung hat sich auch der Reichskanzler Fürst Bismarck im Reichstage 1871 (I. Session, Sten. Ber. S. 95) ausdrücklich mit den Worten ausgesprochen, „die Souveränetät, die Landeshoheit, die Territorialhoheit" sei „bei den einzelnen Staaten verblieben". Das Wort Bundesgebiet will nichts Anderes bezeichnen, als die räumliche Begrenzung, innerhalb welcher die verbündeten Staaten die Souveränetätsrechte gemeinsam ausüben, hinsichtlich derer sie den Bund geschlossen haben. Es ist daher kein Beweis gegen die souveräne Gebietsgewalt der Bundesstaaten, daß, soweit eine Verwaltungsgemeinschaft für das Reich besteht, die Verwaltungseintheilungen möglicher Weise auch über die Staatsgrenzen hinaus gehen können. Insofern verschwinden dann allerdings für den praktischen Blick die Grenzpfähle zwischen den einzelnen Staaten. Ebenso betont Artikel 33 die praktische Einheit, wenn er sagt: „Deutschland bildet ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze" — ein Satz, der übrigens schon vor der Reichsverfassung richtig war. Aber vom rechtlichen Standpunkte aus bestehen die Staatsgrenzen in aller und jeder Hinsicht nach wie vor fort. Wohl äußert die Bundesgewalt unmittelbare Wirkungen auf Land und Landesangehörige; aber sie äußert diese Wirkungen in jedem Staate kraft des vom Souveräne abgeleiteten Rechtes, nicht kraft eigenen Rechtes, sie äußert sie als Gewalt dieses Staates. Diese Auffassung ergibt sich aus dem Wesen des Staatenbundes mit zwingender Nothwendigkeit.

Eine ziemlich müßige Erörterung entspann sich in der Reichstagssitzung vom 1. April 1871 in Folge des Antrags, statt „Bundesgebiet" „Reichsgebiet" zu setzen. Deutschland heißt Reich, ist aber ein Bund; es war daher ganz richtig, hier die Titulatur vor dem wahren Wesen der Sache zurücktreten zu lassen und „bei Bezeichnung des Gesammtgebietes den Begriff des Bundesverhältnisses in den Vordergrund zu stellen". Es ist, nachdem die Verfassung das Wort Bundesgebiet sogar absichtlich gewählt hat, nicht zu billigen, wenn in der amtlichen Sprache und selbst in Gesetzen gleichwohl der Ausdruck Reichsgebiet angewandt wird.

II. Artikel 1 sagt: „Das Bundesgebiet besteht aus den Staaten Preußen u. s. w."; er umschreibt nicht geographisch die Reichsgrenzen. Es frägt sich nun, inwiefern Gebietsveränderungen der einzelnen Staaten von dem Artikel getroffen werden. Dem Wortlaute nach bilden die Staaten als solche das Gebiet. Das heißt aber nicht, daß sie befugt sind, Gebietstheile an auswärtige Mächte abzutreten. Denn indem die Staaten mit einem gewissen Gebiete in den Bund traten, haben sie auch die Verpflichtung übernommen, dieses Gebiet dem Bunde nicht mehr zu entziehen. Dies liegt nicht im Wortlaute des Artikels, aber in der Natur des Vertrages. Demnach bedarf jede Gebietsabtretung eines Bundesstaates, die zugleich eine Beschränkung des Bundesgebietes enthält, also jede Abtretung an einen auswärtigen Staat, unbedingt der verfassungsmäßigen Zustimmung des Bundes. Da aber Inhaber der Gebietshoheit ausschließlich der Staat ist, so kann nur dieser als vertragabschließender Theil, das Reich nur als zustimmende Nebenpartei auftreten. Demnach war das Verfahren, welches bei dem badisch-schweizerischen

Grenzvertrage eingehalten wurde, in seinen beiden Abschnitten unrichtig. Unrichtig war, daß Baden unterm 28. April 1878 den Vertrag (R. G. Bl. S. 308) abschloß, ohne sich vorher der Zustimmung des Reiches zu versichern oder diese Zustimmung vorzubehalten. Unrichtig war es nicht minder, daß dann das Reich einen zweiten Vertrag mit der Schweiz unterm 24. Juni 1879 (R. G. Bl. S. 307) einging. Im Bundesrathe wurde übrigens damals festgestellt, daß durch die Beschlußfassung der Entscheidung der in der Vorlage berührten staatsrechtlichen Frage nicht vorgegriffen sein solle. Verh. des Bundesraths 1878/79 Drucks. Nr. 33, 99, 118; Prot. §§ 331, 412, 436; Verh. des Reichstags 4. Leg. Per. II. Sess. 1879 Drucks. Nr. 367, Sten. Ber. S. 2125 ff., 2230 (Sitzungen vom 7. und 10. Juli). Wo die Zustimmung des Reiches zu Gebietsabtretungen nothwendig ist, ist es selbstverständlich gleichgiltig, ob die Abtretung erheblich ist oder nicht. Dagegen ist jene Zustimmung nicht erforderlich, wenn es sich nur um Grenzberichtigungsverträge zur Feststellung einer Grenze handelt, die bereits beim Eintritte des Staates in das Reich zweifelhaft war. Vgl. hieher A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 558 Anm. 24, P. Laband I S. 172 Anm. 1. Andrerseits kann das Reich oder der Kaiser im Namen desselben nicht mit Berufung auf Artikel 11 Absatz I der Verfassung in einem Friedensschlusse Gebietstheile eines Bundesstaates oder gar einen ganzen Bundesstaat abtreten. Denn das Recht der internationalen Vertretung der Bundesstaaten durch den Bund reicht über die Grenzen der Bundeszuständigkeit nicht hinaus. Zur Veräußerung von Staatsgebiet ist nur der befugt, welcher die Staatshoheit hat; der Bund aber besitzt eine Landeshoheit überhaupt nicht (vgl. die oben erwähnte Aeußerung des Reichskanzlers I. Session des Reichstags 1871, Sten. Ber. S. 95 Spalte 1). Die Gebietsabtretung, die bei einem Friedensschlusse etwa nöthig wird, ist also von dem Staate zu erwirken, den sie angeht, und das Reich hat seine Zustimmung dazu zu geben. Die politischen, nicht staatsrechtlichen Erwägungen, die P. Laband I S. 172 f. (auch A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 545 ff.) für die gegentheilige Ansicht geltend macht, scheinen mir nicht durchschlagend zu sein. Ich sehe hier weder „politische Nachtheile" noch „Absurditäten". Staaten pflegen nach einem Kriege Gebiet nur abzutreten, weil sie dazu gezwungen sind. Die höhere Gewalt, welche die Gebietsabtretung nöthig macht, wird mit derselben Wucht auf die einzelnen Staaten wie auf das Reich drücken. Uebrigens gibt P. Laband I S. 631 f. selbst die Möglichkeit zu, daß zu der Bestimmung eines Friedensvertrages die Genehmigung eines einzelnen Bundesstaates erholt werden muß, nemlich dann, wenn es sich um ein vorbehaltenes Sonderrecht handelt.

Außerdem will mir scheinen, als ob Laband's Ansicht auch von seinem eigenen Rechtsstandpunkte aus gegen den Satz: Nemo plus iuris in alium transferre potest etc. verstoße. Denn er schreibt, um in einem privatrechtlichen Gleichnisse zu reden, dem Reiche doch nur Obereigenthum zu, und gleichwohl soll es in der Lage sein, das Recht des Untereigenthümers ohne dessen Zustimmung mit abzutreten.

Eine Ausnahme von den dargelegten Sätzen besteht nur für das Reichs-

land, weil dort die Bundesgenossen als solche gemeinsame Träger der Souveränetät sind.

Zulässig ist, auch ohne Zustimmung des Bundes, die Abtretung von Gebietstheilen an einen Bundesgenossen, weil die Verfassung ein Verbot nicht ausspricht und das Gebiet der Bundesstaaten nicht ein- für allemal feststellt. Eine abweichende Ansicht (G. Meyer, Grundzüge des Nordd. Bundesrechts S. 47, vgl. dessen Staatsrechtliche Erörterungen S. 78, und Fr. v. Martitz, Betrachtungen ꝛc. S. 10) führt zu ihrer Begründung die Vertragsnatur des Bundesverhältnisses an. Der Gedanke ist dabei offenbar der, daß keiner der vertragschließenden Theile sein Gebiet solle vermindern dürfen, weil die Bundesgenossen verlangen können, daß er so, wie er in den Bund trat, auch verbleibe. Allein entscheidend dürfe wohl Mangels ausdrücklicher Bestimmung die Frage sein, ob der Bund ein Interesse an der Veränderung hat oder nicht, und ein Interesse hat er offenbar dann nicht, wenn ein Gebietstheil von einem Bundesgenossen an den andern übergeht.

Es ist übrigens selbstverständlich, daß die hier gemachten Bemerkungen nicht den Fall treffen, wo es sich um Abtretung des ganzen Staatsgebietes handelt. Denn hier liegt zugleich das Ausscheiden eines Souveräns aus dem Bunde vor, das, wie oben bemerkt wurde, der Zustimmung sämmtlicher Verbündeten bedarf, während die Abtretung eines Gebietstheiles an einen auswärtigen Staat nur als Verfassungsänderung nach Artikel 78 zu behandeln ist.

Die Frage, ob das Reich befugt sei, Gebietstheile eines Bundesstaates ohne dessen Zustimmung aus dem Bundesgebiete auszuschließen, ist unbedingt zu verneinen. Jeder Staat hat ein unentziehbares Recht darauf, dem Bunde mit dem Gebiete anzugehören, mit dem er in denselben eingetreten ist, auf das sich also der Bundesvertrag bezieht. Ebenso P. Laband I S. 171.

III. Es ist weiter zu untersuchen, welche rechtliche Wirkung Gebietserwerbungen äußern. Solche können durch einen Bundesstaat oder durch das Reich stattfinden. Bezüglich des ersten Falles behauptet G. Meyer (Grundzüge S. 68): „Eine Erweiterung des Gebietes der einzelnen Staaten darf künftighin nicht mehr durch einen selbständigen Akt der betreffenden Staatsgewalt, sondern nur unter Zustimmung der Reichsgewalt . . . erfolgen. Denn eine selbständige Erweiterung der einzelnen Staaten würde entweder die Folge haben, daß die neu erworbenen Theile des Gebietes außerhalb des Reichsverbandes ständen, was mit den Bestimmungen der Reichsverfassung unvereinbar wäre, da nach dieser die Staaten mit ihrem ganzen Gebiete dem Reiche angehören, oder die Folge, daß der einzelne Staat ohne Mitwirkung der Reichsgewalt das Gebiet des Reiches verändern könnte, was selbstverständlich ebenfalls als unzulässig erscheinen muß." (Vgl. auch G. Meyer, Lehrb. des deutschen Staatsrechts § 164 Anm. 32.) Letzteres ist zuzugeben; aber nirgends steht geschrieben, daß Gebietserwerbungen der Bundesstaaten verboten seien, also sind sie erlaubt. P. Laband, der in der 1. Aufl. seines Staatsrechtes des Deutschen Reichs I S. 189 gleicher Ansicht war, ist später davon abgekommen, 3. Aufl. I S. 173 Anm. 3. Er sagt nunmehr, die Einverleibung außerdeutschen Ge-

bietes in einen deutschen Staat könne nicht als zulässig erachtet werden; „denn ein solcher Staat würde theilweise souverän und theilweise nicht souverän sein, was nicht möglich ist." Letzteres ist zweifellos richtig. Aber ebenso zweifellos ist es, daß während des ganzen Bestandes des Norddeutschen Bundes das Großherzogthum Hessen mit seinem nördlichen Theile zum Bunde gehörte, mit seinem südlichen nicht. Die staatsrechtliche Möglichkeit, daß ein Staat mit einem Theile seines Gebietes nicht zum Bunde gehöre, ist durch diese Thatsache unwiderleglich bewiesen. Das ist für Deutschland auch nichts Unerhörtes; denn unter dem früheren Deutschen Bunde kamen solche Fälle in noch weit größerer Ausdehnung vor. Wenn P. Laband bemerkt, die Theilung Hessens sei eine „auf besonderen politischen Verhältnissen beruhende Anomalie", d. h. wohl eine politische Anomalie, gewesen und habe „der Natur der Dinge" nicht entsprochen, so ist damit die Thatsache nicht beseitigt, und ob diese Thatsache 3, 30 oder 300 Jahre gedauert hat, ist für die staatsrechtliche Beurtheilung gleichgiltig. Ist der Satz richtig, daß ein Staat nicht theilweise souverän, theilweise nicht souverän sein kann, und steht die Thatsache fest, daß unter einer Verfassung, die der jetzigen Reichsverfassung im Wesentlichen gleich war, ein Staat nur theilweise zum Bunde gehörte, so ist die nothwendige Schlußfolgerung aus diesen beiden Vordersätzen nicht die, daß theilweise Zugehörigkeit eines Staates zum Reiche rechtlich unmöglich ist, sondern die, daß die Zugehörigkeit eines Staates zum Reiche seine Souveränetät nicht beeinträchtigt. Hessen scheint mir hier Rhodus zu sein.

Meines Erachtens kann es sich überhaupt nur fragen, ob eine neue Gebietserwerbung eines Bundesstaates sofort von Rechts wegen zum Bundesgebiete gehöre. Eine wörtliche Auslegung des Artikels 1 würde zu diesem Ergebnisse führen, da derselbe von „Staaten" spricht, die neue Erwerbung aber hier als Staatsbestandtheil angenommen wird. Diese Auslegung wird indessen der Absicht der vertragschließenden Theile nicht entsprechen. Man hat bei Abfassung des Artikels ohne Zweifel den augenblicklichen Umfang der Staaten gemeint. Zur Aufnahme des neuen Gebietstheiles in das Bundesgebiet bedarf es also eines Gesetzes nach Artikel 78. Gleiches gilt für Gebietserwerbungen durch das Reich selbst. In dieser Weise ist denn auch Artikel 1 bereits abgeändert worden. Dies geschah auf Grund der Friedensverträge mit Frankreich (Friedenspräliminarvertrag vom 26. Februar und Friedensvertrag vom 10. März 1871 — R. G. Bl. S. 215, 223; dazu weitere Uebereinkommen R. G. Bl. 1871 S. 363, 369; 1872 S. 7, 266; 1873 S. 365; 1874 S. 123). § 1 des Gesetzes, betr. die Vereinigung von Elsaß und Lothringen mit dem Deutschen Reiche, vom 9. Juni 1871 (R. G. Bl. S. 212) lautet:

„Die von Frankreich durch den Artikel 1 des Präliminarfriedens vom 26. Februar 1871 abgetretenen Gebiete Elsaß und Lothringen werden, in der durch den Artikel 1 des Friedensvertrages vom 10. Mai 1871 und den dritten Zusatzartikel zu diesem Vertrage festgestellten Begrenzung, mit dem Deutschen Reiche für immer vereinigt."

§ 2 des Gesetzes vom 25. Juni 1873 (R. G. Bl. S. 161) sagt: „Dem

in Artikel 1 der Verfassung bezeichneten Bundesgebiete tritt das Gebiet des Reichslandes Elsaß-Lothringen hinzu."

Die erste Frage, die sich hier erhebt, ist die, in welchem öffentlichrechtlichen Verhältnisse Elsaß-Lothringen steht. Die Begründung zum erstangeführten Gesetze unter Ziffer I bezeichnet es als „unmittelbares Reichsland" und sagt, daß das von Frankreich abgetretene Gebiet nicht bestimmt sei, „einen mit eigener Staatshoheit bekleideten selbständigen Bundesstaat zu bilden". Es ist nun interessant, zu sehen, wie der eine falsche Begriff des Bundesstaates eine ganze Fülle von Verwirrung über die Reichstagsverhandlungen ausgegossen hat. Was eigentlich Elsaß-Lothringen sei, wußte Niemand zu sagen. Während es einerseits keinen eigenen Staat bilden sollte, sollte es andererseits auch nicht Provinz irgend eines Staates sein, sondern dem Reiche unmittelbar zustehen. Von zwei Dingen ist aber nur eines möglich: entweder ist Elsaß-Lothringen ein Staat, oder es ist Theil eines Staates. Da es nach dem angeführten Reichsgesetze mit dem Deutschen Reiche vereinigt wird, das letztere aber ein Bund, eine Verbindung von Staaten ist, so muß das Reichsland, wenn es zum Bunde als solchem gehören soll, nothwendig ein Staat sein. Gesetz und Begründung sprechen von einer Staatsgewalt in Elsaß und Lothringen. Eine Staatsgewalt setzt aber das Vorhandensein eines Staates voraus. Der Begriff des Staates trifft auch für das Reichsland vollkommen zu. Alle Begriffsmerkmale: Volk, Gebiet, höchste Gewalt, sind gegeben. Die Souveräne von Elsaß und Lothringen sind die verbündeten Souveräne Deutschlands; denn ihnen wurde von dem bisherigen Inhaber der Staatshoheit die Souveränetät abgetreten.

Zur Erkenntniß dieses staatsrechtlichen Verhältnisses ist es im Reichstage nicht gekommen. Wenn man wie Lasker (Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 904) von einer Staatsgewalt des Kaisers im Reiche sprach, und dann gar den Kaiser als solchen sich als den Herrscher, als den Träger der Landeshoheit im Reichslande dachte, konnte man nicht zu richtigen Ergebnissen gelangen. Der Reichstag kam dabei mit sich selbst in Widerspruch, wenn er in das Gesetz die Bestimmung aufnahm, Artikel 3 der Reichsverfassung solle sofort im Reichslande Geltung haben. Denn da dieser Artikel eine an die Staatsangehörigkeit geknüpfte Reichsangehörigkeit verleiht, hätte man nothwendiger Weise den Elsaß-Lothringern gar nichts gegeben, wenn man ihrem Lande die Eigenschaft eines Staates abspricht. Unter den Anhängern der verschiedenen Bundesstaatstheorien gehen die Meinungen über die rechtliche Natur Elsaß-Lothringens weit auseinander. Ueberwiegend wird die staatliche Natur des Reichslandes geläugnet. So z. B. von P. Laband I S. 678 ff., A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 823 ff., E. Löning, Die Verwaltung des Generalgouvernements im Elsaß, Straßburg 1874, S. 178 ff., P. Stöber, Archiv f. öff. Recht I S. 627 ff. Doch wird, besonders in neuerer Zeit, auch die entgegengesetzte Ansicht vertreten. Vgl. Das Recht der Wiedergewonnenen, Berlin 1883, S. 76 f.; A. Leoni, Das Verfassungsrecht von Elsaß-Lothringen, Freiburg i. B. 1892, S. 4 ff., der den Kaiser für den widerruflichen Monarchen (S. 48) von Elsaß-Lothringen erklärt;

W. Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen, Metz 1896, der S. 1 ff. einen Ueberblick über die verschiedenen Ansichten gibt.

Der Anschluß von Elsaß und Lothringen an Deutschland enthält nur eine Abänderung des Artikels 1, nicht auch des Eingangs der Reichsverfassung. Demnach genügte ein Reichsgesetz in den Formen des Artikels 78.

Eine fernere Erweiterung des Bundesgebiets ist durch den Erwerb von Helgoland auf Grund Staatsvertrags zwischen dem Deutschen Reiche und Großbritannien vom 1. Juli 1890 erfolgt. Das Reich hat jedoch diese Insel gemäß Gesetzes vom 15. December 1890 (R. G. Bl. S. 207) an Preußen abgetreten und gleichzeitig deren Einbeziehung in das Bundesgebiet verfügt. S. dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 145, Sten. Ber. S. 751 ff., 777 ff., 812 ff. (Sitzungen vom 2., 4., 9. December 1890).

IV. Artikel 1 gab im verfassungberathenden Reichstage des Norddeutschen Bundes den Vertretern der Polen und Dänen Gelegenheit, ihren besonderen Standpunkt zu betonen, indem sie für ihre Stammesgenossen eine Stellung außerhalb des Bundes beanspruchten. (Sten. Ber. S. 206 ff.) S. darüber 1. Aufl. S. 32 ff. Der dort besprochene Vorbehalt bezüglich Nordschleswigs in Artikel V des Prager Friedensvertrages vom 23. August 1866 ist durch Vertrag mit Oesterreich vom 11. October 1879 hinfällig geworden.

Das in Artikel 1 neben Preußen genannte Herzogthum Lauenburg wurde durch Gesetz vom 23. Juni 1876 (Preuß. Ges. Samml. S. 169) mit Preußen vereinigt. Der König von Preußen hatte es seit dem Wiener Frieden vom 30. October 1864 gemeinsam mit Oesterreich, seit dem Gasteiner Vertrage vom 14. August 1865 allein besessen.

II. Reichsgesetzgebung.

Artikel 2.

Innerhalb dieses Bundesgebietes übt das Reich das Recht der Gesetzgebung nach Maßgabe des Inhalts dieser Verfassung und mit der Wirkung aus, daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen. Die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichs wegen, welche vermittelst eines Reichsgesetzblattes geschieht. Sofern nicht in dem publicirten Gesetze ein anderer Anfangstermin seiner verbindlichen Kraft bestimmt ist, beginnt die letztere mit dem vierzehnten Tage nach dem Ablauf desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben worden ist.

1. Ich habe schon oben, in den Bemerkungen zum Eingange der Verfassung, meine grundsätzliche Anschauung über die rechtliche Natur der Gesetzgebungsgewalt des Reiches dargelegt. Unter die Hoheitsrechte, zu deren gemeinsamer Ausübung die verbündeten Souveräne sich vereinigten, gehört

auch eine Anzahl von Gesetzgebungsrechten, nicht das Gesetzgebungsrecht im Ganzen. Das Reich hat nicht das Gesetzgebungsrecht, sondern, wie Artikel 2 besagt, übt es aus, und zwar nach Maßgabe des Inhaltes der Verfassung. Das Reich übt innerhalb jedes Staates das Landesgesetzgebungsrecht aus; das Reichsgesetz ist Bestandtheil des Landesrechtes. Uebereinstimmend Böhlau, Mecklenburgisches Landrecht I, Weimar 1871, S. 289, 309.

Das Reich ist also, wie nicht im Besitze einer Staatshoheit überhaupt, so insbesondere nicht im Besitze der Gesetzgebungshoheit.

Die Worte „innerhalb dieses Bundesgebietes" wollen nicht sagen, daß Reichsgesetze immer nur für das ganze Bundesgebiet erlassen werden können. S. die Ausführungen bei P. Laband I S. 555 ff.

Die Ausübung von Gesetzgebungsrechten steht dem Reiche theils ausschließlich, theils neben den Bundesstaaten zu. Die Ausschließlichkeit der Reichszuständigkeit ergibt sich für diejenigen gesetzlichen Regelungen von selbst, die auf die eigenen Organe des Reiches und ihre Einrichtung Bezug haben; dies wird also vorzugsweise organisatorische Gesetzgebung sein. Im Uebrigen aber ist die Gesetzgebungszuständigkeit nur dann eine ausschließliche, wenn dies aus einer besonderen Verfassungsbestimmung hervorgeht. Vgl. hieher P. Laband I S. 593 f., A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 259 ff. Eine eigenthümliche Auffassung hat Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 421 f.

II. Während in den eben besprochenen Fällen Landesgesetze überhaupt und abgesehen von dem Dasein von Reichsgesetzen unverbindlich sind, gilt für die übrigen Gebiete der Reichsgesetzgebung der Grundsatz: Reichsrecht bricht Landrecht (nicht blos Landesgesetz und Landesverordnung, sondern auch Landesgewohnheitsrecht; Riedel, Die Reichsverfassungsurkunde ꝛc., Nördlingen 1871, S. 82, anderer Ansicht Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 250 f.).

Man hat auf diesen Satz des Artikels 2 mit besonderer Betonung hingewiesen und darin den Ausdruck der souveränen Gewalt des „Reiches" erblickt. So insbesondere P. Laband I S. 588. Ich kann das nicht finden. Aus Artikel 2 der Verfassung ergibt sich, daß für die Staaten des Deutschen Reiches ein doppelter Weg der Gesetzgebung besteht: der Weg der Landesgesetzgebung und der Weg der gemeinsamen Gesetzgebung. Darin liegt keinenfalls eine Ueberlegenheit der einen Gesetzgebung über die andere, und wenn es möglich wäre, beiden Formen der Gesetzgebung je ihr ausschließliches Gebiet anzuweisen, so wäre gar kein Streit darüber denkbar, daß beide je in ihrem Bereiche sich gleichwerthig sind. Nun kömmt aber ein Anderes hinzu. Wie bereits angedeutet, hat die Ueberweisung von Angelegenheiten an die Gesetzgebungszuständigkeit des Reiches in der Regel den Sinn, daß die gemeinsame Gesetzgebungsthätigkeit auf diesem Gebiete soll eintreten können, aber nicht müssen. Solange das aber nicht geschieht, soll kein vacuum eintreten, sondern die Landesgesetzgebung unbehindert schalten können. Dies ist in Ziffer VI des Schlußprotokolls zum Vertrage mit Bayern anerkannt:

„Als unbestritten wurde von dem k. preuß. Bevollmächtigten zugegeben, daß selbst bezüglich der der Bundeslegislative zugewiesenen Gegenstände die

in den einzelnen Staaten geltenden Gesetze und Verordnungen insolange in Kraft bleiben und auf dem bisherigen Wege der Einzelngesetzgebung abgeändert werden können, bis eine bindende Norm vom Bunde ausgegangen ist."

Tritt nun aber die gemeinsame Gesetzgebung ein, so verliert, soweit dies der Fall ist, die Landesgesetzgebung ihre Geltung. Dies und nichts Anderes besagt der Satz, daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen. Dieser Satz drückt nur etwas aus, was sich, auch wenn es nicht ausgesprochen wäre, von selbst verstünde. Denn es liegt im Begriffe einer einheitlichen und gemeinsamen Gesetzgebung, daß sie das Landesrecht beseitigen muß; sie wäre anders gar nicht denkbar. Vgl. auch mein Bayer. Staatsrecht, 2. Aufl., II S. 342 f.

Wenn sonach auch über die wissenschaftliche Erklärung des hier besprochenen Grundsatzes Streit ist, so besteht doch über die Folgerungen, die sich daraus ergeben, ziemliche Einigkeit. Vgl. P. Laband I S. 588 ff., A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 251 ff., Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 424 f.

Durch Erlaß eines Reichsgesetzes tritt das Landesrecht so weit außer Kraft und kann so weit nicht mehr entstehen, als das Reichsgesetz entweder selbst Bestimmungen trifft oder landesrechtliche Bestimmungen ausschließt. Vgl. bezüglich des Strafgesetzbuches K. Binding, Handbuch des Strafrechts I S. 289 ff.

Die Ausschließung landesrechtlicher Bestimmungen braucht übrigens keine ausdrückliche zu sein. Ueberall da, wo die Gesetzgebung des Reiches die erschöpfende Regelung eines Gegenstandes vorgenommen oder auch nur beabsichtigt hat, ist nicht blos die abändernde, sondern auch die ergänzende Thätigkeit der Landesgesetzgebung unstatthaft.

Das Landesrecht tritt auch ohne einen ausdrücklich aufhebenden Gesetzgebungsakt außer Kraft.

Das Landesrecht tritt materiell und formell außer Kraft, d. h. nicht blos soweit es dem Reichsgesetze zuwider läuft, sondern auch soweit es mit ihm übereinstimmt (Entsch. d. R. G.'s in Civilsachen XIX S. 176).

Das Reichsgesetz kann durch die Landesgesetzgebung nicht abgeändert oder erläutert werden. Der Satz: lex posterior derogat priori gilt hier nicht.

Was bezüglich der Reichsgesetze gesagt ist, gilt auch für die Rechtsverordnungen des Reiches, da diese ihre verbindende Kraft vom Reichsgesetze herschreiben, gleichsam nur Entfaltungen desselben sind.

Es ist selbstverständlich statthaft und kömmt häufig vor, daß die Reichsgesetze selbst auf eine ergänzende Thätigkeit der Landesgesetzgebung verweisen oder landesrechtliche Vorschriften ausdrücklich unberührt lassen (über die Bedeutung dieses Ausdruckes Entsch. d. R. G.'s in Civilsachen VII S. 346) oder nur aushilfsweise Bestimmungen für den Fall des Mangels landesrechtlicher Vorschriften treffen. Bundesrecht in Gesetzesform ist es, wenn ein Reichsgesetz für die offen gelassene landesgesetzliche Thätigkeit bestimmte Anweisungen gibt.

Landesausführungsgesetze, welche den Zweck verfolgen, das vom Reichsgesetze nicht berührte Landesrecht dem Reichsgesetze anzupassen, sind statthaft. Vgl. P. Laband I S. 592 f.

III. Die Reichsverfassung trifft keine Bestimmung darüber, wer zu entscheiden habe, ob und inwieweit ein Landesgesetz durch die Reichsgesetzgebung aufgehoben ist. Vgl über die Frage P. Laband, Annalen des Deutschen Reichs 1873 S. 484 ff., Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 595 ff., K. Binding, Handbuch des Strafrechts I S. 284 ff. Es wird anzunehmen sein, daß in der Regel, wo es sich um völlige Aufhebung eines Landesgesetzes handelt, die Sache zweifellos liegt, und daß da, wo es sich um theilweise Aufhebung eines Landesgesetzes handelt, etwaigen Bedenken durch eine neue Fassung des Gesetzes abgeholfen werden wird. Sollte dies aber nicht der Fall sein, so wird der Richter oder die Verwaltungsbehörde nach eigenem Ermessen Entscheidung zu treffen haben. Dasselbe gilt dann, wenn es sich um Zweifel über die Auslegung oder über die Verfassungsmäßigkeit von Reichsgesetzen handelt. Es kann nicht als richtig anerkannt werden, wenn Thudichum (Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes ꝛc. S. 97) behauptet: „Zweifel und Anfechtungen dieser Art, mögen sie von der gesetzgebenden Gewalt oder der Regierungsgewalt oder den Gerichten der einzelnen Staaten erhoben worden sein, werden ohne Unterschied der Fälle durch den Bundesrath entschieden." Er führt einen eigenthümlichen Grund hiefür an, nemlich die Bestimmung des Artikels 19 der Reichsverfassung über die Bundesexecution. „Denn indem der Bundesrath berufen ist, gegen Bundesglieder wegen Nichterfüllung ihrer verfassungsmäßigen Bundespflichten Zwangsvollstreckung zu beschließen, so muß er auch zuvor über den Umfang dieser Bundespflichten erkennen dürfen." Selbst wenn man diesen Satz zugibt, beweist er nichts. Im Artikel 19 handelt es sich um die Erfüllung von Vertragspflichten durch Bundesglieder; die Execution soll die betreffende Regierung nöthigen, sich der Ansicht des Bundesrathes zu fügen. Die Entscheidung des Bundesrathes ist blos eine Entscheidung gegenüber dem Bundesstaate. Der Bundesrath kann keine authentische Gesetzesauslegung erlassen, und ebensowenig ist er oberster Bundesgerichtshof. Was Artikel 19 erzielen will, ist, daß die Regierung des betreffenden Bundesstaates bestimmte Maßregeln ergreife, ihren Behörden bestimmte Befehle ertheile; der Bund will die Staatsregierung hiezu nöthigen, weil er selbst zum Erlasse solcher Weisungen nicht befugt ist; denn er darf in die Landesregierung nicht eingreifen. Damit ist aber nicht gesagt, daß der einzelne Bundesstaat sich einem verfassungswidrigen Ansinnen des Bundes zu fügen braucht. Die beste Lösung eines solchen Zwiespaltes der Meinungen wird sein, eine Auslegung der streitigen Verfassungsbestimmung durch Verfassungsänderungsgesetz zu bewirken. Entsprechend wird zu verfahren sein, wenn der Streit auf die Auslegung eines einfachen Gesetzes sich bezieht.

Auf gerichtliche Entscheidungen ist Artikel 19 noch viel weniger anwendbar; denn diese sind dem Einflusse der Staatsregierung wie des Bundes überhaupt entzogen. Um Ansichten des Bundesrathes über Gesetzesauslegung für

die Gerichte verbindlich zu machen, gibt es keinen anderen verfassungsmäßigen Weg als den Weg der Gesetzgebung.

Ich nehme also, im Gegensatze zu Thudichum, einen sehr bedeutenden „Unterschied der Fälle" an.

Die Ansicht, welche hier bezüglich der Gesetze vertreten ist, muß auch bei den Reichsverordnungen festgehalten werden. Es ist ein interessanter hieher gehöriger Fall zu erwähnen. Auf Grund des Artikels 61 der norddeutschen Verfassung hatte das Präsidium unterm 22. December 1868 eine Verordnung erlassen, deren Verfassungsmäßigkeit starkem Zweifel unterlag. Verh. des Reichstags 1868/69 Drucks. Nr. 47, 167, Sten. Ber. S. 1138 ff. Es handelte sich um die Einführung der preußischen Bestimmungen über die Heranziehung des Militärs zu Gemeindeauflagen. Die hessische Kammer der Abgeordneten beschloß am 26. Mai 1869: „an die Regierung das Ersuchen zu richten, auf die Zurücknahme dieser Verordnung des Bundespräsidiums hinzuwirken, die Behörden zur vorerstigen Nichtbefolgung anzuweisen und das Kriegsministerium davon in Kenntniß zu setzen". Die hessische Regierung ertheilte diese Anweisung in der That und handelte damit in ihrem vollen Rechte. (Vergl. Thudichum a. a. O. S. 379—382.) Zweifellos hatten die Verwaltungsbehörden Gehorsam zu leisten, da sie diesen nur ihrer Staatsregierung schulden, während nur die Bundesbehörden dem Bundeskanzler unterstellt sind. S. auch Entsch. d. R. G.'s in Civilsachen XXIV S. 1.

IV. Durch den zweiten Satz des Artikels 2 ist eine gemeinsame Verkündigung der Reichsgesetze von Reichs wegen angeordnet. Die innere Natur der Gesetze wird durch diese Formvereinfachung nicht geändert; es wäre gerade so gut denkbar, daß man die Verkündigung den einzelnen Staaten überlassen hätte. Allein jene Form hat sehr erhebliche thatsächliche Vortheile; sie sichert nemlich die strenge Einhaltung der vertragsmäßigen Verbindlichkeit durch die Verbündeten, und — was für die Rechtseinheit von höchstem Werthe ist — sie sichert das gleichzeitige Wirksamwerden der Gesetze.

Die Verkündigung geschieht „von Reichs wegen", weshalb in der Eingangsformel der Reichsgesetze die Worte: „im Namen des Reichs" stehen. Damit ist auch in dieser Formel, die staatsrechtlich nichts weniger als einwandfrei ist (vgl. A. Dyroff, Annalen des Deutschen Reichs 1889 S. 861 Anm. 4), zum Ausdrucke gebracht, daß der Kaiser die Gesetze nicht erläßt, sondern nur verkündet. Keinenfalls darf man mit V. Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze, Leipzig 1885, aus der Eingangsformel ableiten, daß der Kaiser das Sanctionsrecht habe. Vgl. auch P. Laband I S. 519 Anm. 1.

Das Reichsgesetzblatt ist eine Fortsetzung des Bundesgesetzblattes des Norddeutschen Bundes, das durch Präsidialverordnung vom 26. Juli 1867 begründet wurde. Von Nr. 4 des Jahrgangs 1871 an heißt es Bundes-Gesetzblatt des Deutschen Bundes, von Nr. 19 ab erhielt es seine jetzige Bezeichnung. Die Ausgabe erfolgt zu Berlin im Reichsamte des Innern (seit 1880; ursprünglich im Bureau des Bundes-, bzw. Reichskanzlers, seit 1872 im Reichskanzleramte).

P. Laband I S. 583 f. vertritt die Ansicht, daß auch Rechtsverordnungen des Reiches zu ihrer Giltigkeit der Verkündigung im Reichsgesetzblatte bedürfen, daß ein Abdruck im Centralblatte für das Deutsche Reich ꝛc. nicht genügt. (Ebenda S. 584 Anm. 3 sind die Schriftsteller für und gegen angegeben.) Ich habe mich in meinem Bayerischen Staatsrechte (2. Aufl. II S. 345 Anm. 21) im entgegengesetzten Sinne ausgesprochen, indem ich davon ausging, daß man bei Artikel 2 der Reichsverfassung lediglich an Gesetze im landläufigen Sinne, d. h. an formelle Gesetze, gedacht hat. Der Unterschied materieller und formeller Gesetze ist natürlich sachlich auch für die Reichsverfassung vorhanden, aber die Erkenntniß dieses Unterschiedes war bei Feststellung der norddeutschen Bundesverfassung und der Reichsverfassung nichts weniger als wissenschaftliches Gemeingut. Ich halte es für unmöglich, daß man daran gedacht habe.

Laband's Beweisführung ist folgende. Der erste Satz des Artikels 2, wonach Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen, dürfe keinenfalls auf formelle Gesetze beschränkt werden, sondern beziehe sich auf alle Rechtsvorschriften, also auch auf Reichsverordnungen. Wenn nun der zweite Satz fortfahre, daß die Reichsgesetze durchs Reichsgesetzblatt zu verkünden seien, „so würde es gegen die Regeln der Auslegungskunst verstoßen, in diesem zweiten Satze das Wort Reichsgesetz in einem ganz anderen Sinne zu verstehen und diesem Ausdruck in derselben Zeile der Reichsverfassung zwei verschiedene Bedeutungen beizulegen". Das braucht man m. E. nicht zu thun, um zu dem hier vertretenen Ergebnisse zu gelangen. Ich bin der Meinung, daß der Artikel 2 in seinem ersten Satze gleichfalls nur an formelle Gesetze denkt. Der Vorrang der Rechtsverordnungen des Reiches vor den Landesgesetzen ergibt sich auch bei dieser Auslegung. Die Rechtsverordnung muß stets auf der ermächtigenden Vorschrift eines formellen Reichsgesetzes beruhen, und diese letztere ist es, welche das Landesrecht bricht.

Die thatsächliche Uebung steht auf der Seite meiner Ansicht. Zu loben ist diese Uebung allerdings keineswegs. Was Laband fordert, ist zweifellos das Richtige; es ist aber nicht das rechtlich Nothwendige.

V. Die Verfassung stellt hinsichtlich des Anfangstages für die verbindliche Kraft der Reichsgesetze eine allgemeine Regel auf. Wenn im einzelnen Falle keine andere Bestimmung getroffen ist, beginnt die Wirksamkeit der Gesetze mit dem vierzehnten Tage nach dem Ablaufe des Tages, an welchem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben wird. Der Ausgabetag ist daher auf jeder Nummer vermerkt.

Eine ergänzende Bestimmung für die Consulargerichtsbezirke traf zuerst das Gesetz, betr. die Organisation der Bundesconsulate, vom 8. November 1867, § 24: „Neue Bundesgesetze erlangen in den Consularjurisdictionsbezirken nach Ablauf von sechs Monaten, von dem Tage gerechnet, an welchem dieselben durch das Bundesgesetzblatt verkündet worden sind, verbindliche Kraft." Diese Bestimmung ist nunmehr ersetzt durch § 47 des Gesetzes über die Consulargerichtsbarkeit vom 10. Juli 1879: „Neue Gesetze erlangen, soweit nicht reichsgesetzlich etwas Anderes bestimmt wird (d. h. für die Consulargerichts-

bezirke; vgl. über das Nähere die zutreffenden Ausführungen bei P. Laband I S. 560 Anm. 3), in den Consulargerichtsbezirken nach Ablauf von vier Monaten, von dem Tage gerechnet, an welchem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes oder der preußischen Gesetzsammlung in Berlin ausgegeben worden ist, verbindliche Kraft." Dasselbe gilt nach § 2 des Gesetzes vom 17. April 1886, betr. die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete, für diese letzteren.

Die Fassung der neueren Vorschrift von 1879 schneidet eine Streitfrage ab, die sich gegenüber der Vorschrift von 1867 erhoben hatte. Da letztere für die Gesetze noch Bedeutung hat, die vor dem Gesetze vom 10. Juli 1879 erlassen worden sind, mag die Frage hier erörtert werden. Die Bestimmung des § 24 des Gesetzes vom 8. November 1867 ist nemlich so zu verstehen, daß sechs Monate von dem Tage an zu rechnen sind, welcher auf den Tag der Ausgabe der betreffenden Nummer in Berlin folgt. (Uebereinstimmend P. Laband I S. 560 Anm. 2.) Dies ergibt schon der Wortlaut; denn als verkündigt gilt ein Gesetz am Tage, der als Ausgabetag im Reichsgesetzblatte angeführt ist. Die von Thudichum (S. 96) gegebene Auslegung, die er selbst wieder (bei Holtzendorff, Jahrb. I S. 18) zurückgenommen hat, ist sicher unrichtig. Er sagt: „Als dieser Tag (der Verkündigung) ist der 14. Tag nach der Ausgabe des Blattes in Berlin anzusehen, da erst nach Ablauf dieser 14 Tage die Verkündigung als im ganzen Bundesgebiete erfolgt angesehen wird." Dies beruht auf einer Verwechslung der Verkündigung des Gesetzes mit dem Eintritte seiner Wirksamkeit. Wenn auch dieser gesetzlich ein späterer ist, so ist das Gesetz um nichts weniger verkündet, sobald das Gesetzblatt ausgegeben ist. Es ist nicht abzusehen, welchen Akt man sich noch als Verkündigungsakt denken soll, wenn nicht diesen. S. 93 sagt Thudichum: „Die Verkündigung geschieht vermittels eines Bundesgesetzblattes, d. h. durch Zustellung der in fortlaufenden Nummern gedruckten Gesetze und Verordnungen an alle Obrigkeiten im Bundesgebiete und an alle Bundesbeamten im Auslande durch Vermittelung der Post, sowie durch Verkauf dieser Blätter an Jedermann." Damit wäre also die Verkündigung etwas rein Persönliches, ein Akt, der jedem Einzelnen gegenüber erfolgt. Diese Auffassung ist doch kaum zutreffend. Die Hinausschiebung der Wirkung des verkündeten Gesetzes hat den Zweck, die vorgängige allgemeine Kenntnißnahme zu ermöglichen; aber verkündet ist das Gesetz selbst dann, wenn es irgend wo nicht gekannt wird. Der Grund, den Thudichum für seine Meinungsänderung geltend macht — die Absicht des Gesetzgebers —, wäre an und für sich nicht ausreichend, wenn der Gesetzgeber unzweideutig etwas Anderes gesagt und bestimmt hätte, als er vielleicht bestimmen wollte. Vgl. hieher auch Böhlau, Mecklenburgisches Landrecht I S. 297, 412.

P. Laband I S. 560 f. sagt: Von der besonderen Vorschrift für die Consulargerichtsbezirke abgesehen „fehlt es an einer allgemeinen Regel, wann die verbindliche Kraft von Reichsgesetzen außerhalb des Bundesgebietes anfängt, insbesondere von Gesetzen, welche den im Auslande lebenden Reichsangehörigen oder Reichsbeamten oder den zur Bemannung deutscher Seeschiffe gehörenden

Personen etwas anbefehlen oder verbieten u. s. w. In derartigen Gesetzen sollte daher ein Anfangstermin ihrer Geltung immer ausdrücklich angeordnet werden. Ist dies unterblieben, so muß nach den Umständen ermessen werden, welche Zeit etwa erforderlich ist, damit das Stück des Gesetzblattes von Deutschland nach den in Frage stehenden ausländischen Gebieten gelangen könne, und diese Zeit der für das Bundesgebiet geltenden vierzehntägigen Frist hinzugerechnet werden."

K. Binding, Handbuch des Strafrechts I S. 229 f., meint dagegen, der Vorschlag Laband's, „die 14 Tage der Reichsverfassung Artikel 2 um die vermuthliche Reisezeit des Gesetzblattes zu verlängern, steht de lege lata ganz in der Luft und ergibt sich durchaus nicht aus der Natur der Sache". Es „bleibt nichts Anderes übrig als Reichsverfassung Artikel 2 zur Anwendung zu bringen. Dabei aber versteht sich ganz von selbst, daß der empörende Satz ignorantia iuris nocet ganz bei Seite bleibt, und die richtigen Grundsätze über Rechtsunkenntniß zur Anwendung gebracht werden müssen."

Ich halte Binding's Ansicht für die richtige, und zwar aus denjenigen grundsätzlichen Erwägungen, die ich bereits in meinem Bayerischen Staatsrechte, 2. Aufl., II S. 313 ff. dargelegt habe. Der maßgebende Umstand an der Gesetzesverkündigung ist nicht, daß das Gesetz denen, die es angeht, zur Kenntniß gebracht ist, sondern daß der Wille des Gesetzgebers geäußert ist. Der Verkündigung der Gesetze durch den Druck wie der Hinausschiebung des Zeitpunktes für den Beginn ihrer Wirksamkeit liegt die Absicht zu Grunde, daß ihr Dasein und ihr Inhalt bekannt werden sollen. Aber diese Absicht ist kein Rechtssatz, weder in dem Sinne, daß das Bekanntsein des Gesetzes Voraussetzung seiner Wirksamkeit wäre, noch in dem Sinne, daß dieses Bekanntsein vom Zeitpunkte der Wirksamkeit des Gesetzes an vermuthet würde (vgl. Laband selbst I S. 559). Der Wille des Gesetzgebers trägt seine Kraft in sich selbst und bedarf zu seiner Geltung nichts, als daß er in der Form Rechtens geäußert ist. Wo der Gesetzgeber auf die Möglichkeit des Bekanntwerdens des Gesetzes bei Bestimmung des Zeitpunktes für dessen Wirksamkeit Rücksicht nehmen will, muß er es in Form einer allgemeinen Regel oder einer Verfügung für den Einzelfall sagen. Die Unbekanntschaft mit dem Gesetze kann niemals objective Wirkung auf die Giltigkeit des Gesetzes, sie kann immer nur subjective Wirkungen haben.

VI. Einen andern Wortlaut des Artikels hatte im verfassungberathenden Reichstage der Abg. Zachariä (Sten. Ber. S. 243) in der Absicht beantragt, dadurch die Bundesstaatstheorie zum formellen Ausdrucke zu bringen. Er schlug vor, als Ueberschrift des Abschnittes „Bundesgewalt" zu setzen und als Artikel 2 Folgendes einzufügen:

„Die Bundesgewalt wird durch die ihr in dieser Verfassung zugewiesenen Competenzen bestimmt und begrenzt. Die im Bunde begriffenen Staaten behalten ihre Selbständigkeit, soweit sie nicht durch diese Verfassung beschränkt ist; sie haben alle staatlichen Hoheiten und Rechte, soweit sie nicht der Bundesgewalt ausdrücklich übertragen sind."

Dieser Antrag, eine fast wörtliche Wiedergabe des Artikels 1 § 5 der

deutschen Reichsverfassung vom 28. März 1849, wurde jedoch glücklicher Weise nicht angenommen. Er hätte, wie alle theoretischen Sätze in ähnlichen Fällen, sicher keinen thatsächlichen Nutzen gebracht und nur die Wissenschaft in der Freiheit ihres Urtheils gehemmt. Ja, es wäre geradezu in die Verfassung etwas hineingetragen worden, was nicht hineingetragen werden wollte und sollte. Der Abg. Wagener (Sten. Ber. S. 240) bemerkte richtig, daß von einer Bundesgewalt in der Weise und in dem Sinne, wie es Zachariä's Aenderungsvorschlag verlange, gar keine Rede sei. „Es liegt auch für die oberflächliche Auffassung auf der Hand, daß in dem Entwurfe eine von den contrahirenden Staaten gesonderte Bundesgewalt überhaupt noch nicht etablirt und anerkannt ist und, wie ich glaube, noch nicht hat anerkannt werden sollen und können." — Aehnlich dem Artikel 2 in der Zachariä'schen Lesart lautet Artikel 3 der schweizerischen Bundesverfassung: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränetät nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen worden sind."

Das Vorbild all dieser Sätze aber ist das 12. Amendment zur Verfassung der Vereinigten Staaten: „The powers not delegated to the United States by the constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively or to the people."

Während nun Zachariä einerseits in seinem Artikel 2 durch Ergänzung des Wortes „ausdrücklich" (expressly) den amerikanischen Streit abgeschnitten hätte, ob die Verfassung „strictly" zu erklären sei oder nicht, wo sie von der Bundesgewalt spricht (vergl. Story, Commentaries, Boston 1858, I p. 292 ff.), hätte er auf der anderen Seite durch den Satz „behalten ihre Selbständigkeit, soweit" die staatliche Souveränetät in Zweifel gebracht.

Artikel 3.

Für ganz Deutschland besteht ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, daß der Angehörige (Unterthan, Staatsbürger) eines jeden Bundesstaates in jedem andern Bundesstaate als Inländer zu behandeln und demgemäß zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Aemtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechts und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen, auch in Betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist.

Kein Deutscher darf in der Ausübung dieser Befugniß durch die Obrigkeit seiner Heimat oder durch die Obrigkeit eines andern Bundesstaates beschränkt werden.

Diejenigen Bestimmungen, welche die Armenversorgung und die Aufnahme in den localen Gemeindeverband betreffen, werden durch den im ersten Absatz ausgesprochenen Grundsatz nicht berührt.

Ebenso bleiben bis auf Weiteres die Verträge in Kraft, welche

zwischen den einzelnen Bundesstaaten in Beziehung auf die Uebernahme von Auszuweisenden, die Verpflegung erkrankter und die Beerdigung verstorbener Staatsangehörigen bestehen.

Hinsichtlich der Erfüllung der Militärpflicht im Verhältniß zu dem Heimatslande wird im Wege der Reichsgesetzgebung das Nöthige geordnet werden.

Dem Auslande gegenüber haben alle Deutschen gleichmäßig Anspruch auf den Schutz des Reichs.

I. Den besonderen Erläuterungen zu diesem Artikel muß eine allgemeine Erörterung vorausgeschickt werden, welche die rechtliche Natur der Beziehungen zwischen der Bundesgewalt und den Staatsangehörigen zum Gegenstande hat. Der Unterschied zwischen einem Staatenbunde, der zu gemeinsamer Ausübung äußerer, und einem solchen, der auch zu gemeinsamer Ausübung innerer Hoheitsrechte eingegangen ist, tritt, wie oben schon angedeutet wurde, am kennbarsten darin hervor, daß im letzteren Falle zwischen der gemeinsamen Bundesgewalt und den Staatsangehörigen eine unmittelbare Berührung stattfindet. Wird zum Beispiele die Militärhoheit gemeinsam ausgeübt, so wird der Bund dem einzelnen Staatsangehörigen in Bezug auf dessen Wehrpflicht befehlend gegenüber treten; wird die Gerichtshoheit für manche oder für alle Fälle gemeinsam ausgeübt, so wird der Staatsangehörige vom Bunde sein Recht empfangen. Geht man aber auf den Grund dieser Erscheinung zurück, frägt man nach der Ursache dieser Beziehungen zwischen dem Einzelnen und dem Bunde, so wird man als solche das Angehörigkeitsverhältniß zum Staate finden, also die Unterworfenheit des Einzelnen unter die Staatssouveränetät, nicht unter eine Bundessouveränetät. Es ist kein doppeltes Unterthanverhältniß, das hier vorliegt, sondern das einfache gegenüber dem eigenen Staate. Indem der Einzelne der Bundesgewalt gehorcht, gehorcht er ihr als der von seinem Staate bestellten Gewalt, er gehorcht seiner eigenen Staatsgewalt. Und nicht minder haben alle seine Rechte ihren alleinigen Ursprung in seiner Staatsangehörigkeit. Durch Eingehung eines Staatenbundes der beschriebenen Art bringt also der Staat seine Angehörigen in kein neues Unterthanverhältniß, wenn auch neue Rechte und Pflichten den Staatsgenossen erwachsen können. In Folge dessen wird sich die Sache so gestalten, daß für die Staatsangehörigen aller verbündeten Staaten einerseits ein bestimmtes Maß gleichförmiger Rechte und Pflichten besteht, entsprechend den gemeinsam ausgeübten Hoheitsrechten, und andererseits eine Anzahl besonderer Rechte und Pflichten. Aber dies sind und bleiben lediglich die Wirkungen einer Staatsangehörigkeit; sie zeigen nicht zwei verschiedene, getrennte Staatsangehörigkeiten an.

Von den Beziehungen zwischen Bundesgewalt und Staatsangehörigen sind aber diejenigen Rechte wohl zu unterscheiden, welche dem Angehörigen eines Bundesstaates kraft des Bundesverhältnisses seines Staates in den anderen Bundesstaaten zukommen. Diese Rechte können sehr weitgehende sein, wie z. B. die Verfassung der Vereinigten Staaten bestimmt

(art. IV sect. 2 § 1): „The citizens of each state shall be entitled to all privileges and immunities of citizens in the several states." Für solche Rechte ist die Staatsangehörigkeit Voraussetzung; aber sie sind keine Rechte aus der Staatsangehörigkeit. Noch viel weniger kann man eine eigene Staatsangehörigkeit aus ihnen ableiten. Der beste Beweis dafür ist der Umstand, daß diese Rechte auch vorkommen können, ohne daß zwischen dem Staate, dem der Berechtigte angehört, und dem Staate, in welchem sie dem Berechtigten zustehen, ein Bundesverhältniß stattfindet.

Von einer anderen Auffassung gingen, wie begreiflich, die Anhänger der älteren Bundesstaatstheorie aus. Da diese im Bunde und in den Einzelstaaten Staaten sahen, mußten sie folgerichtig eine doppelte Staatsangehörigkeit annehmen, und nachdem sie eine solche auf Grund ihrer Theorie angenommen hatten, benützten sie dieselbe wieder — zurückschließend — zum Beweise der staatlichen Natur des Bundes. So lesen wir bei R. v. Mohl (Bundesstaatsrecht der Vereinigten Staaten S. 380 Anm. 1): „Eine Einrichtung, welche unwidersprechlich den Unterschied zwischen einem Staatenbunde und einem Bundesstaate beweist, ist das Bundesbürgerthum, d. h. das unmittelbare Verhältniß des einzelnen Bewohners zum Bunde als Staat. Da der Bund aus zweierlei Staaten besteht, dem Bundesstaate und den einzelnen Bundesgliedern, so steht auch den Bewohnern ein zweifaches Bürgerrecht zu, das des speciellen Staates, welchen sie bewohnen, und dann das allgemeine Bürgerrecht des Bundes."

Diese Anschauung hat den Wandel der Bundesstaatstheorien überdauert und ist noch jetzt vorwaltend, während P. Laband I S. 118 ff. eine Meinung vertritt, die der hier entwickelten zwar natürlich nicht gleich ist, aber doch Züge der Aehnlichkeit aufweist.

Nun fassen aber manche jener zuerst erwähnten Schriftsteller unter dem Begriffe oder, richtiger gesprochen, den Wirkungen der Bundesangehörigkeit nicht nur jene Rechte und Pflichten zusammen, welche für den Staatsangehörigen gegenüber der Bundesgewalt bestehen, sondern auch jene Rechte, welche der Besitz der Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate in den anderen Bundesstaaten verleiht, dabei nicht bedenkend, daß diese Rechte aus „dem unmittelbaren Verhältnisse des einzelnen Bewohners zum Bunde als Staat" gar nicht erklärbar sind. Denn diese sind ganz offenbar keine Rechte gegenüber dem „Gesammtstaate", sondern solche gegenüber dem „Einzelstaate". Will man trotz alledem den Namen Bundesangehörigkeit — dessen man sich auch im Bundesrechte des alten Deutschen Bundes hie und da bediente — retten, so muß man sich zum Bewußtsein bringen, daß sie nur ein Bestandtheil, eine einzelne, bestimmte Seite der Staatsangehörigkeit ist.

Dies erkennt L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 100, unwillkürlich an, wenn er, eine Stelle aus Landgraff's Erörterungen, Annalen des Nordd. Bundes 1870 S. 627, fast wörtlich nachschreibend, über die Bundes- und Landesangehörigkeit sagt: „Beide Rechte sind wie ein Recht mit einander verbunden; sie werden von selbst gemeinsam erworben und verloren und machen zwei Theile eines untheilbaren Ganzen aus."

Die Staatsangehörigkeit ist das „untheilbare Ganze". Daraus allein erklärt es sich, daß die Reichsangehörigkeit ohne Staatsangehörigkeit nicht gedacht werden kann. Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870 § 1: Die Bundesangehörigkeit wird durch die Staatsangehörigkeit erworben und erlischt mit deren Verlust. Vgl. schweiz. Bundesverfassung Artikel 42: Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger.

Die Staatsangehörigkeit ist kein Recht, sondern ein status, an den sich verschiedenartige einzelne Rechtswirkungen knüpfen. Staatsbürgerrecht ist ein Wort, aber kein feststellbarer Rechtsbegriff. Erörterungen über den „Inhalt" der Staatsangehörigkeit oder des Staatsbürgerrechts haben sonach keinen wissenschaftlichen Werth und ebenso wenig solche über den Inhalt der Reichsangehörigkeit oder des Reichsbürgerrechts. Die allgemeinen Betrachtungen aber, die man über die Bedeutung und die Wirkungen der Staatsangehörigkeit anstellen kann, gehören nicht in das Bereich der Aufgaben dieses Commentars. Vgl. mein Bayer. Staatsrecht I S. 293 ff., P. Laband I S. 124 ff.

II. Bei Betrachtung des Artikels 3 Absatz I drängt sich sofort die Bemerkung auf, daß das, was hier „gemeinsames Indigenat" genannt wird, überhaupt dem Begriffe einer Reichsangehörigkeit, gleichviel, welche wissenschaftliche Vorstellung man damit verbindet, nicht entspricht. Der Artikel könnte sehr wohl auch so lauten: „Der Angehörige eines jeden Bundesstaates ist in jedem andern Bundesstaate" u. s. f. Dann würde man dies kaum anders aufgefaßt haben, denn als eine wechselseitige Begünstigung, die vertragsmäßig festgestellt und innerhalb der Bundesstaaten gesetzlich ist. Dieser richtige Gedanke spricht aus den entrüsteten Worten des Abg. Braun im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 131): „Das ist kein deutsches Indigenat, das ist eine Vergünstigung, wie man sie durch völkerrechtliche internationale Verträge mit fremden Nationen stabilirt, aber von einem gemeinsamen Bürgerrechte ist das himmelweit entfernt." Ganz klar ausgesprochen liegt aber die von uns bekämpfte Auffassung in der Begriffsbestimmung, welche die Begründung des Gesetzentwurfs über Erwerb und Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit gibt (Drucksachen des Reichstags 1870 I. Session S. 155). Sie bezeichnet die Bundesangehörigkeit als „den Inbegriff der durch die Verfassung und Gesetzgebung des Bundes begründeten Beziehungen der Deutschen sowohl zum Bunde als auch zu den einzelnen Bundesstaaten". Dabei ist aber diese Begriffsbestimmung doch nicht gleich mit jener, welche in der Verfassung gegeben wird; denn indem Artikel 3 an das Wort Indigenat durch den Ausdruck „mit der Wirkung, daß" anknüpft, bezeichnet er das dann Folgende als den erschöpfenden Inhalt des Indigenatsbegriffs. (Aehnlich der Abg. Scherer im verfassungberathenden Reichstage. Sten. Ber. S. 429.)

Die hier vertretene Auffassung des Artikels 3 Absatz I ist jetzt ziemlich allgemein als richtig anerkannt worden. S. insbesondere Laband I S. 159 ff.

III. Nachdem die Verfassung den Satz ausgesprochen hat, daß für ganz Deutschland ein gemeinsames Indigenat bestehe, führt sie sofort — als dessen

Wirkungen — die Rechte auf, welche dem Angehörigen jedes Bundesstaates in jedem andern Bundesstaate zustehen.

Der Hauptgrundsatz ist der, daß der Deutsche im Bundesgebiete auch außerhalb seines Heimatstaates wie ein Inländer zu behandeln ist. Er wird demnach durch den bloßen Aufenthalt im fremden Bundesstaate nicht Staatsangehöriger, sondern ist in den von der Verfassung angegebenen Beziehungen zu behandeln, als ob er ein solcher wäre.

Die Bedeutung des Grundsatzes äußert sich vor Allem in jenen Rechtsgebieten, die landesrechtlich geregelt sind. Er beseitigt den landesfremden Reichsangehörigen gegenüber das Landesrecht, soweit es die Fremden schlechter behandelt, als die Staatsangehörigen, und er verhindert die künftige Entstehung solchen Landesrechts. (Vgl. die klaren Ausführungen Laband's I S. 161 f.) Auf jenen Rechtsgebieten, welche durch die Reichsgesetzgebung geordnet sind, ergibt sich die Durchführung des Grundsatzes in Artikel 3 Absatz I durch die reichsrechtliche Regelung unmittelbar.

Der allgemeine Satz, mit welchem Artikel 3 Absatz I beginnt, bekömmt seinen praktischen Inhalt dadurch, daß die Verfassung mit „und demgemäß" die Aufzählung der Folgerungen anreiht, die aus demselben abgeleitet werden. Die Frage, ob damit eine nur beispielsweise Aufführung oder ob eine erschöpfende Darlegung des Inhaltes jenes Grundsatzes gegeben werden wollte, ist in letzterem Sinne zu beantworten. (Groß im Gerichtssaal XIX [1867] S. 337.) Abgesehen davon, daß der Artikel in seiner allgemeinen Fassung kaum eine Lücke wird empfinden lassen, kömmt eine entgegengesetzte Meinung auch nicht zu anderen thatsächlichen Ergebnissen; denn wo eine Bestimmung fehlt, die den Grundsatz im Einzelnen durchführt, wäre jedenfalls in der Regel an eine unmittelbare Anwendung desselben nicht zu denken. Auch die nun folgenden, durch die Verfassung zugesicherten Rechte bedurften, um Bedeutung zu gewinnen, großen Theils der gesetzgebenden Thätigkeit des Bundes; nur ganz ausnahmsweise konnten sie sofort wirksam werden.

Nach der Verfassung soll der reichsangehörige Fremde gleich dem Einheimischen zugelassen werden:

1. zu festem Wohnsitze und nach § 1 des Gesetzes über die Freizügigkeit vom 1. November 1867 auch zum Aufenthalte. Letzteres Gesetz, das kraft der Zuständigkeit nach Artikel 4 Ziffer 1 ergangen ist, greift über die Vorschrift des Artikels 3 insofern hinaus, als es nicht blos die Freizügigkeit zwischen den Bundesstaaten, sondern auch die Freizügigkeit innerhalb der Bundesstaaten regelt.

Er soll ferner zugelassen werden:

2. zum Gewerbebetriebe, wofür nunmehr die Bestimmungen der Gewerbeordnung hauptsächlich maßgebend sind;

3. zu öffentlichen Aemtern. Der Begriff des öffentlichen Amtes bemißt sich nach dem Staatsrechte der einzelnen Staaten.

Ueber die Natur des hier verliehenen Rechtes ist vom Bundescommissär Hofmann im verfassungberathenden Reichstage bemerkt worden (Sten. Ber. S. 244):

„Da in keinem norddeutschen Staate der Inländer, auch wenn er die Bedingungen zu einem Staatsamt erfüllt und seine Fähigkeit dazu dargelegt hat, im einzelnen Falle ein Recht darauf hat, angestellt zu werden, so versteht es sich von selbst, daß durch diese Bestimmung im concreten Fall ein Recht auf ein Amt nicht verliehen werden soll. Die Bestimmung hat nur den Sinn, daß die Regierungen sich gegenseitig verpflichten, keinen Unterschied zu machen, also Keinen, der die Fähigkeit zu einem Staatsamte nachgewiesen, um deswillen nicht anzustellen, weil er einem andern norddeutschen Staate angehört."

Dies ist demnach eine vorzugsweise moralische Verpflichtung, deren Einhaltung sich kaum mit Wirksamkeit beaufsichtigen läßt. Selbstverständlich sind „dieselben Voraussetzungen" der Zulassung zu einem öffentlichen Amte nur dann gegeben, wenn der Bewerber die in dem betreffenden Staate erforderten Vorbedingungen erfüllt hat, nicht schon dann, wenn er den Vorschriften genügt hat, die in seinem Heimatstaate für die Zulassung zu dem gleichen Amte bestehen.

4. Jeder Deutsche ist im ganzen Bundesgebiete zum Erwerbe von Grundbesitz zuzulassen, und zwar nach § 1 des Gesetzes über die Freizügigkeit zum Erwerbe von Grundbesitz aller Art, wonach also der Landesgesetzgebung verwehrt ist, die Fähigkeit, gewisse Güter zu besitzen, an besondere persönliche Bedingungen zu knüpfen. Während die Verfassung dem reichsangehörigen Fremden nur den Erwerb „unter denselben Voraussetzungen wie dem Einheimischen" gestattet, schließt das Freizügigkeitsgesetz auch jede Beschränkung des Einheimischen aus.

5. Jeder Reichsangehörige kann in allen Bundesstaaten nach Maßgabe der Landesgesetze gleich den Staatsangehörigen das Staatsbürgerrecht erlangen. Hierüber führte der Bundescommissär Hofmann im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 244) Folgendes aus: Nach der Natur der Sache bestehe ein Unterschied zwischen Staatsangehörigkeit, welche jedem Unterthan, also auch z. B. Minderjährigen und Frauen, zukomme, und zwischen Staatsbürgerrecht, d. h. der Fähigkeit zur Ausübung aller politischen Rechte, namentlich auch der Wahlrechte. „Es sind in einer Reihe deutscher Verfassungen für diese Fähigkeit zur Ausübung aller politischen Rechte, für das Staatsbürgerrecht im engeren Sinne, besondere Voraussetzungen auch den Inländern gegenüber gegeben, und es war deshalb nur consequent, wenn man in den Artikel 3 auch die Erlangung des Staatsbürgerrechtes in der Weise aufnahm, daß der Angehörige eines deutschen Bundesstaates zur Erlangung des Staatsbürgerrechtes unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische und unter Uebernahme derselben Verpflichtungen, wie sie für die Staatsangehörigen bestehen, zugelassen werden soll."

R. Brückner, Ueber das gemeinsame Indigenat im Gebiete des Norddeutschen Bundes, Gotha 1867, S. 15 f., unterscheidet zwischen dem Falle, wo das Staatsbürgerrecht von der Staatsangehörigkeit formell getrennt und als ein Gegenstand besonderen Erwerbes auch für die Staatsangehörigen bezeichnet ist, und dem Falle, wo nach dem geltenden Staatsrechte das Staatsbürgerrecht in der Staatsangehörigkeit von selbst begriffen ist. Ersteren Falles

bedürfe es für die landesfremden Bundesangehörigen eines eigenen Erwerbsaktes, letzteren Falles nicht. Ebenso vertritt A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 592 ff., die Ansicht, daß der landesfremde Reichsangehörige ohne Weiteres als Landesfremder politische Rechte im Staate ausüben könne.

Das ist zweifellos nicht die Meinung der Reichsverfassung, und auch aus Hofmann's Worten läßt sich nichts dergleichen folgern. Die natürliche Voraussetzung für die Ausübung staatsbürgerlicher Rechte ist die Staatsangehörigkeit, und diese Voraussetzung kann jeder Reichsangehörige ohne Schwierigkeit sich verschaffen. Ein Staatsbürger, der nicht Staatsangehöriger ist, ist ein juristisches Unding. Es ist schlechterdings ausgeschlossen, daß die verbündeten Regierungen beabsichtigt haben sollen, die Bedeutung ihres Staatsverbandes in solcher Weise herunterzuwürdigen, wie Hänel glaubt.

Mit mir übereinstimmend P. Laband I S. 163, A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs S. 87, Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 350 f., welch letzterer allerdings findet, der Standpunkt des geltenden Rechtes entspreche nicht „dem im Bundesstaate principiell richtigen Gesichtspunkte". Vgl. auch die Entsch. des preuß. Oberverwaltungsgerichtes vom 12. December 1894 bei Reger, Entsch. XV S. 330.

6. Absatz I des Artikels erwähnt ferner als gemeinsames Recht aller Deutschen im Bundesgebiete „den Genuß aller sonstigen bürgerlichen Rechte", welche Bezeichnung offenbar im Gegensatze zu den staatsbürgerlichen Rechten gedacht ist, also alle jene öffentlichen und privaten Rechte umfaßt, die nicht unter den Begriff des Staatsbürgerrechtes fallen. Im gleichen Sinne steht der Ausdruck im Gesetze, betr. die Gleichberechtigung der Confessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung, vom 3. Juli 1869, dessen einziger Artikel lautet:

„Alle noch bestehenden, aus der Verschiedenheit des religiösen Bekenntnisses hergeleiteten Beschränkungen der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte werden hiedurch aufgehoben. Insbesondere soll die Befähigung zur Theilnahme an der Gemeinde- und Landesvertretung und zur Bekleidung öffentlicher Aemter vom religiösen Bekenntniß unabhängig sein."

Die Gleichstellung hinsichtlich der „sonstigen bürgerlichen Rechte" hat nur die Bedeutung, daß für die landesfremden Reichsangehörigen keine benachtheiligenden Rechtsgrundsätze gelten dürfen. Dagegen kann daraus für die bezeichneten Personen nicht das Recht abgeleitet werden, an Anstalten, Einrichtungen oder Vortheilen, welche ausschließlich für Staatsangehörige bestimmt sind, Theil zu nehmen. Ebenso ist es nicht ausgeschlossen, in solchen Fällen von landesfremden Reichsangehörigen für die Benutzung von Landesanstalten höhere Gegenleistungen zu fordern, als von Staatsangehörigen. Hienach können z. B. Staatsstipendien ausschließlich für Staatsangehörige bestimmt werden, es kann in staatlichen Bildungsanstalten landesfremden Reichsangehörigen die Befreiung vom Unterrichtsgelde versagt oder ein höheres Unterrichtsgeld abverlangt werden u. dgl. Vgl. R. Brückner, Ueber das gemeinsame Indigenat ꝛc. S. 21.

7. Der Deutsche ist im ganzen Bundesgebiete in Betreff der Rechtsver-

folgung und des Rechtsschutzes als Inländer zu behandeln. Diese Bestimmung hat zu Anfang des Bestehens des Norddeutschen Bundes viel Schwierigkeit gemacht, da, „während die Einen in dem Artikel 3 eine unmittelbar in Kraft und Wirksamkeit tretende und nach allen Richtungen sofort zur Ausführung zu bringende Vorschrift erblickten, die Anderen zur Zeit nur einen allgemeinen legislatorischen Grundsatz vor sich zu haben glaubten". (Antrag des großherzoglich sächsischen Bundesrathsbevollmächtigten in Nr. 72 der Drucksachen des Reichstags von 1868.) Vgl. auch Bericht des Bundesrathsausschusses über Justizwesen (Annalen des Norddeutschen Bundes 2c. 1869 S. 14 ff.).

Die richtige Antwort wäre wohl die gewesen, daß es darauf ankomme, ob die Bestimmungen des Artikels 3 sofort durchgeführt werden können oder nicht. Wo es sich beispielsweise um einfachen Wegfall eines Satzes zu Ungunsten der Ausländer handelt, steht — und davon geht auch der eben angeführte Ausschußbericht aus — einer unmittelbaren Anwendung des Artikels nicht das Mindeste im Wege. Dagegen konnten sich auch Fälle der verwickeltsten Art ergeben.

Durch die Erlassung des Strafgesetzbuches und der Prozeßordnungen, sowie durch das bürgerliche Gesetzbuch erscheinen übrigens alle Schwierigkeiten beseitigt.

Vgl. bezüglich des früheren Rechtsstandes die Ausführungen in der 1. Aufl. S. 50 ff. S. auch A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 588. Entsch. d. R. G.'s in Civilsachen VI S. 154; Reger, Entsch. II S. 329.

IV. Nicht ganz leicht ist es, zu entscheiden, ob die Bestimmungen des Artikels 3 auch für die juristischen Personen gelten, welche innerhalb der Bundesstaaten bestehen, natürlich nur so weit, als diese Bestimmungen überhaupt ihrer Natur nach auf die juristischen Personen anwendbar sind. Genauer gefaßt lautet die Frage so: Sind in Artikel 3 unter den Angehörigen (Unterthanen, Staatsbürgern) der Bundesstaaten auch die juristischen Personen mit gemeint? R. Brückner (Ueber das gemeinsame Indigenat im Gebiete des Nordd. Bundes, Gotha 1867, S. 6 f.) glaubt die Frage mit dem Satze zu lösen: „Nach staatsrechtlichen Grundsätzen gehören zu den Landesunterthanen nicht blos die physischen, sondern auch die juristischen Personen, deren Domicil im Lande begründet ist." Allein es wäre denn doch zu prüfen, ob dieser Satz auch richtig ist. Sind die juristischen Personen Unterthanen, dann müssen für sie folgerichtig alle Rechte und Pflichten von solchen bestehen. Niemand wird behaupten, daß dieses der Fall sei; sie sind ihrer Natur nach fast überall unfähig, öffentliche Rechte und Pflichten zu haben. Allerdings ist wahr, daß man sie in manchen Landesgesetzgebungen zu Trägern einzelner öffentlicher Rechte und Pflichten gemacht hat, sie z. B. der Steuerpflicht unterwarf, ja ihnen wohl gar, wenn auch unter erschwerenden Bedingungen, ein Gemeindebürgerrecht zuschrieb; allein das sind Ausnahmsbestimmungen. Man darf nie aus den Augen verlieren, daß die juristische Person eine bloße Vorstellung ist; das öffentliche Recht aber hat es mit Menschen zu thun, der Staat ist die Gesammtheit der Menschen eines Landes. Die juristische Person ist, nach H. v. Sicherer's Ausdrucke (Die

Genossenschaftsgesetzgebung in Deutschland, Erlangen 1872, S. 117) „nichts Anderes als eine Form des vermögensrechtlichen Verkehrs". Wo also der vermögensrechtliche Verkehr aufhört, da hört auch diese Form auf, eine Berechtigung zu haben. Wenn dreißig Unterthanen des Staates diese Form für ihren vermögensrechtlichen Verkehr benutzen, so gewinnt dadurch der Staat keinen einunddreißigsten Unterthan. Ein Staatsbürgerrecht vollends wird man den juristischen Personen wohl nirgends zuschreiben. Gerade die vereinzelt vorkommenden Regelwidrigkeiten beweisen am besten, daß die juristischen Personen Staatsangehörige, Unterthanen oder Staatsbürger nicht sind: denn man kann nicht theilweiser Staatsangehöriger, Unterthan oder Bürger sein, sondern ist es entweder ganz oder gar nicht. Die Staatsangehörigkeit ist ebenso gut ein absoluter Begriff wie die Staatshoheit (Souveränetät). Nach den richtigen staatsrechtlichen Grundsätzen gehören also die juristischen Personen zu den Staatsunterthanen nicht. Dann sind sie aber auch unter den Bestimmungen des Artikels 3 nicht mit inbegriffen.

Diese Auffassung führt, wie zuzugeben ist, zu einigen Härten; allein die Folgerungen des Grundsatzes lassen sich nicht ablehnen. Es ist dabei auch zu bedenken, daß zur Bildung juristischer Personen innerhalb des Bundesgebietes auch Ausländer mitwirken können, die auf die Vortheile des Artikels 3 keinen Anspruch haben. Daß die hier vertretene Auffassung des Artikels 3 nicht blos die richtige, sondern auch die Auffassung des Gesetzgebers ist, dafür spricht unwiderleglich § 2 des Gesetzes vom 25. October 1867, betr. die Nationalität der Kauffahrteischiffe. Er lautet:

„Zur Führung der Bundesflagge sind die Kauffahrteischiffe nur dann berechtigt, wenn sie in dem ausschließlichen Eigenthume solcher Personen sich befinden, welchen das Bundesindigenat (Artikel 3 der Verfassung) zusteht.

Diesen Personen sind gleich zu achten die im Bundesgebiete errichteten Actiengesellschaften und Commanditgesellschaften auf Actien, in Preußen auch die nach Maßgabe des Gesetzes vom 27. März 1867 eingetragenen Genossenschaften, sofern diese Gesellschaften und Genossenschaften innerhalb des Bundesgebietes ihren Sitz haben, und bei den Commanditgesellschaften auf Actien allen persönlich haftenden Mitgliedern das Bundesindigenat zusteht."

Daß dieses Gesetz den juristischen Personen nicht die Reichsangehörigkeit zuschreibt, sie nicht als unter Artikel 3 fallend ansieht, beweist schon das Dasein des Absatzes II in § 2, der ja sonst überflüssig wäre, beweist noch mehr der Ausdruck „gleich zu achten", der sprachlich offenbar bedeutet: Jemanden als etwas behandeln, was er an und für sich nicht ist, und beweist endlich der Umstand, daß nicht die juristischen Personen als solche, sondern nur bestimmte Arten derselben den natürlichen Personen gleichgestellt werden.

Meiner Ansicht haben sich u. A. angeschlossen P. Laband I S. 161 Anm. 2, Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 349; dagegen A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 589 Anm. 9, und Entsch. des R. G.'s in Civilsachen VI S. 142 (Reger, Entsch. III S. 61).

V. Die Einschränkung, welche der Grundsatz des Abs. I durch Abs. III erfährt, hat, soweit sie sich auf den Gemeindeverband bezieht, bleibende Be-

deutung. Denn bezüglich dieses Gegenstandes besteht keine Zuständigkeit des Reiches. Wenn also in die betreffenden landesrechtlichen Bestimmungen reichsrechtlich hätte eingegriffen werden wollen, so hätte dies sofort durch die Verfassung geschehen müssen. Mithin kann diese Einschränkung ohne Verfassungsänderung nicht beseitigt werden.

Anders verhält es sich mit dem Vorbehalte bezüglich der Armenversorgung. Dieser konnte, von Bayern abgesehen, lediglich eine vorübergehende Bedeutung haben, da nach Artikel 4 Ziffer 1 der Verfassung die Heimatverhältnisse der Reichsgesetzgebung unterliegen, und somit nichts im Wege stand, die Gleichstellung der Reichsangehörigen hinsichtlich der Armenversorgung reichsgesetzlich zu bewirken. Das ist denn auch durch das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 geschehen, dessen § 1 den maßgebenden Grundsatz ausspricht.

Dieses Gesetz gilt kraft Sonderrechtes nicht für Bayern. (Vgl. die Erörterungen zu Artikel 4 Ziffer 1.) Absatz IV des Artikels 3 hat daher für diesen Staat fortdauernde Bedeutung. (Vgl. A. Hänel, Studien zum Deutschen Staatsrecht I S. 108.) Dies wird im bayerischen Schlußprotokolle vom 23. November 1870 Ziffer III bestätigt: „Die unterzeichneten Bevollmächtigten kamen dahin überein, daß in Anbetracht der unter Ziffer I statuirten Ausnahmen von der Bundeslegislative der Gothaer Vertrag vom 15. Juli 1851 wegen gegenseitiger Uebernahme der Ausgewiesenen und Heimatslosen, dann die sogenannte Eisenacher Convention vom 11. Juli 1853 wegen Verpflegung erkrankter und Beerdigung verstorbener Unterthanen für das Verhältniß Bayerns zu dem übrigen Bundesgebiete fortdauernde Geltung haben sollten."

Die Bestimmungen der genannten Verträge gelten auch im Verhältnisse Elsaß-Lothringens zu den übrigen Bundesstaaten, da das Unterstützungswohnsitzgesetz im Reichslande nicht eingeführt ist.

Vgl. meine Abhandlung: Gothaer Vertrag und Eisenacher Uebereinkunft, Annalen des Deutschen Reichs 1890 S. 178 ff., ferner Tourbié, Die Collision der Armenfürsorgerechte in Deutschland, Archiv für öff. Recht III S. 139 ff., 407 ff.

VI. Wie der Reichsangehörige im fremden Bundesstaate als Einheimischer in Ansehung der Rechte behandelt wird — hievon allein spricht Artikel 3 —, so auch in gewissen Beziehungen in Ansehung der Pflichten.

Die Wehrpflicht ist durch die Reichsgesetzgebung einheitlich geregelt und hiemit die in Absatz V des Artikels 3 gelassene Lücke ausgefüllt.

Die Steuerpflicht gegenüber dem Staate ist nicht an die Staatsangehörigkeit, sondern für die Regel, und soweit nicht die Lage des Steuergegenstandes entscheidet, an den Wohnsitz geknüpft. (Ges. vom 13. Mai 1870 wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung.)

Der Reichsangehörige kann auch außerhalb seines Heimatstaates unter den gleichen Voraussetzungen wie die Staatsangehörigen zu Gemeindelasten beigezogen werden (Freizügigkeitsgesetz § 8).

Artikel 4.

Der Beaufsichtigung Seitens des Reichs und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten:

1) die Bestimmungen über Freizügigkeit, Heimats- und Niederlassungsverhältnisse, Staatsbürgerrecht, Paßwesen und Fremdenpolizei und über den Gewerbebetrieb, einschließlich des Versicherungswesens, soweit diese Gegenstände nicht schon durch den Artikel 3 dieser Verfassung erledigt sind, in Bayern jedoch mit Ausschluß der Heimats- und Niederlassungsverhältnisse, desgleichen über die Colonisation und die Auswanderung nach außerdeutschen Ländern;

2) die Zoll- und Handelsgesetzgebung und die für die Zwecke des Reichs zu verwendenden Steuern;

3) die Ordnung des Maß-, Münz- und Gewichtssystems, nebst Feststellung der Grundsätze über die Emission von fundirtem und unfundirtem Papiergelde;

4) die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen;

5) die Erfindungspatente;

6) der Schutz des geistigen Eigenthums;

7) Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande, der deutschen Schifffahrt und ihrer Flagge zur See und Anordnung gemeinsamer consularischer Vertretung, welche vom Reiche ausgestattet wird;

8) das Eisenbahnwesen, in Bayern vorbehaltlich der Bestimmung im Art. 46, und die Herstellung von Land- und Wasserstraßen im Interesse der Landesvertheidigung und des allgemeinen Verkehrs;

9) der Flößerei- und Schifffahrtsbetrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen und der Zustand der letzteren, sowie die Fluß- und sonstigen Wasserzölle; desgleichen die Seeschifffahrtszeichen (Leuchtfeuer, Tonnen, Baken und sonstige Tagesmarken);

10) das Post- und Telegraphenwesen, jedoch in Bayern und Württemberg nur nach Maßgabe der Bestimmung in Art. 52;

11) Bestimmungen über die wechselseitige Vollstreckung von Erkenntnissen in Civilsachen und Erledigung von Requisitionen überhaupt;

12) sowie über die Beglaubigung von öffentlichen Urkunden;

13) die gemeinsame Gesetzgebung über das gesammte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren;

14) das Militärwesen des Reichs und die Kriegsmarine;

15) Maßregeln der Medicinal- und Veterinärpolizei;

16) die Bestimmungen über die Presse und das Vereinswesen.

I. Artikel 4 zählt keineswegs die Angelegenheiten erschöpfend auf, welche der Reichsgesetzgebung und -Aufsicht anheimfallen; vielmehr sind durch eine Anzahl anderer Artikel weitere Gesetzgebungszuständigkeiten begründet. Vgl. die Artikel 11, 18, 20, (75), 76, 78. Im verfassungberathenden Reichs-

tage (Sten. Ber. S. 315) stellte der Abg. Zachariä den Antrag, dem ersten Satze des Artikels folgende Fassung zu geben:

„Außer den der Bundesgewalt in dieser Verfassung besonders zugewiesenen Angelegenheiten unterliegen der Beaufsichtigung des Bundes und der Gesetzgebung desselben die nachstehenden Angelegenheiten."

Der Antrag wurde als überflüssig abgelehnt; indessen ist nicht zu läugnen, daß die Fassung Zachariä's die genauere gewesen wäre.

II. Nach dem Eingange des Artikels 4 sollen die aufgezählten Angelegenheiten der Beaufsichtigung des Reiches unterliegen. Das Wort „Beaufsichtigung" steht vor dem Worte „Gesetzgebung". Damit ist, wie schon der Abg. Schwarze im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 315) richtig bemerkte, ausgedrückt, daß dieses Aufsichtsrecht dem Reiche auch dann zukömmt, wenn von dem Gesetzgebungsrechte ein Gebrauch noch nicht gemacht worden ist. Indessen enthält Artikel 4 nach beiden Richtungen — Beaufsichtigung und Gesetzgebung — nur ein Programm, verbunden mit einer Zuständigkeitserklärung. Er sagt bezüglich der Beaufsichtigung ebenso wie bezüglich der Gesetzgebung durchaus nicht, daß sie für alle Gegenstände des Artikels 4 sofort besteht, sondern daß sie bestehen kann. Die Zuständigkeit nach Artikel 4 muß in der verfassungsmäßigen Form vom Reiche geltend gemacht werden; ehe dies geschehen ist, kann Artikel 4 eine unmittelbare thatsächliche Wirkung nicht äußern.

Was bedeutet nun jene Beaufsichtigung? Artikel 4 sagt nur, auf welche Gebiete sie sich bezieht; er sagt nicht ausdrücklich, von wem, d. h. durch welche Organe des Reichs sie zu üben ist; ebenso wenig, worin sie besteht, also wie sie zu üben ist; endlich nicht, gegen wen sie zu üben ist. Artikel 4 sagt in Folge dessen auch nicht, welchen Zweck und welche Wirkungen die Reichsaufsicht hat.

Sprachlich bedeutet beaufsichtigen: auf etwas sehen, sich von etwas Kenntniß verschaffen. Das Recht der Beaufsichtigung ist zunächst ein nacktes Recht, so lange Bestimmungen darüber fehlen, wie sie zu üben ist, und was mit den Ergebnissen der Aufsichtsthätigkeit geschehen soll. Es ist ferner klar, daß Beaufsichtigung so lange ein leerer formaler Begriff bleibt, als man nicht weiß, zu welchem Zwecke sie stattfindet. Die Untersuchung wird am passendsten bei diesem Punkte einsetzen.

Die Beaufsichtigung Seitens des Reichs, von welcher Artikel 4 spricht, ist zweifellos eine Beaufsichtigung, die im Gesammtinteresse der Bundesgenossen geübt werden soll. Sie ist — und damit beantwortet sich eine der oben aufgeworfenen Fragen — eine Aufsicht gegenüber den Staaten, d. h. gegenüber der Thätigkeit oder Unthätigkeit ihrer Behörden. Wo das Reich selbst verwaltet, bedarf es keiner besonderen Aufsichtszuständigkeit. Die Dienstaufsicht und gegebenen Falles Artikel 7 Ziffer 2 der Verfassung reichen aus.

Die Reichsaufsicht bezweckt, das Reichsinteresse bezüglich der grundsätzlichen Regel der Reichsverfassung zu wahren, daß auch dann, wenn das Reich von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, die Verwaltung, der Vollzug den Staaten zukömmt. Der Begriff der Aufsicht durch das Reich steht also im Gegensatze zum Begriffe der Verwaltung durch die Staaten;

Reichsaufsicht ist Aufsicht über die Verwaltungsthätigkeit der Bundesglieder. Eine Thätigkeit, welche sich unmittelbar auf Menschen und Dinge bezieht, also z. B. untersucht, ob Menschen oder Thiere gesund oder krank sind, ob Waaren geeignet sind, eine Seuche zu verbreiten ꝛc., ist, selbst wenn sich damit keine Handhabung polizeilicher Gewalt verbindet, keine Reichsaufsicht, sondern unmittelbare Verwaltung. Es wäre ein logisches quid pro quo, wenn man eine Gesundheitscontrole zur Reichsaufsicht stempeln wollte. Reichsaufsicht wäre bei dem gewählten Beispiele nur eine Controle darüber, ob die Landespolizeibehörden *ihre* amtliche Gesundheitscontrole richtig handhaben. Ob nun aber und wann eine *solche* Reichsaufsicht geübt werden kann, das ist eine andere Frage. Deren Beantwortung hängt von der näheren Untersuchung der oben erwähnten Frage nach dem Zwecke der Reichsaufsicht ab.

Dieser Zweck ist vorhin zunächst im Allgemeinen angegeben worden. Seine nähere Bestimmung ergibt sich aus Folgendem.

Die Reichsaufsicht bezieht sich

1. auf solche Gegenstände des Artikels 4, welche bereits reichsgesetzlich geregelt sind;
2. auf solche Gegenstände des Artikels 4, bei denen dies noch nicht der Fall ist.

Der Zweck der Reichsaufsicht bei den erstgenannten Gegenständen ist sofort klar. Es ist der, darüber zu wachen, daß die Reichsgesetze in den Bundesstaaten richtig vollzogen werden. Das ist ein Zweck von unmittelbarer thatsächlicher Bedeutung. Hier gibt denn auch die Verfassung über alle Einzelfragen, die oben aufgeworfen wurden, erschöpfenden Aufschluß in den Artikeln 17 und 7 Ziff. 3, deren hier einschlägige Bestimmungen übrigens nicht blos für das Aufsichtsrecht des Artikels 4 Bedeutung haben. Die Verfassung sagt in Artikel 17, daß dem Kaiser die Ueberwachung der Ausführung der *Reichsgesetze* zusteht; sie sagt in Artikel 7 Ziff. 3, daß der Bundesrath über Mängel bei Ausführung der *Reichsgesetze* ꝛc. beschließt. Es ist wohl zu bemerken, daß beide Vorschriften (vgl auch die besondere Vorschrift in Artikel 36 Absatz II, III) sich nur auf den Vollzug der *Reichsgesetze* beziehen.

Ueber die Reichsaufsicht in den Gegenständen der Reichszuständigkeit, die noch nicht reichsgesetzlich geregelt sind, sagt die Verfassung *gar nichts*. Sie hat also wohl geglaubt, daß hier ein Anlaß nicht bestehe, die Aufsicht besonders zu ordnen. Und wenn man näher zusieht, so wird man dieser Auffassung auch beipflichten müssen. Was kann der Zweck solcher Aufsicht wohl sein? Sicher nicht der, über den richtigen Vollzug der Gesetze in den Staaten zu wachen. Denn das ist nicht Sache des Reiches, so lange es sich um Landesgesetze, nicht um Reichsgesetze handelt. Der Zweck der Aufsicht kann hier kein anderer sein, als der, sich die erforderliche Kenntniß der Verhältnisse für die Thätigkeit der Reichsgesetzgebung zu verschaffen. Dazu aber bedarf es keiner weiteren Einrichtung. Es genügt die Erholung von Aufschlüssen bei den Staatsregierungen; allenfalls mag man auch, um sich zu unterrichten, Beamte absenden, Erhebungen veranlassen, Sachverständige einvernehmen ꝛc., Dinge, die sich sämmtlich ohne die Nothwendigkeit von Rechts-

vorschriften mit Leichtigkeit vollziehen. Jede andere Form der Handhabung der Reichsaufsicht auf diesem Gebiete entbehrt der Rechtsgrundlage. Diese Rechtsgrundlage kann auch nicht mittels kaiserlicher Verfügung geschaffen werden. Der Kaiser hat nach der Verfassung nur pouvoirs d'attribution, nur die Rechte, die ihm ausdrücklich beigelegt sind. Dem Kaiser aber ist durch Artikel 17 der Verfassung nicht das gesammte Aufsichtsrecht des Reiches nach Artikel 4, sondern nur die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze übertragen. Wo also kein Reichsgesetz, da hat auch der Kaiser nichts zu überwachen.

Der hier besprochene Theil des Aufsichtsrechts steht also, wenn er überhaupt irgendwie nach außen hin gehandhabt werden soll, jedenfalls nicht zur Verfügung des Kaisers, sondern zur Verfügung des Bundesrathes kraft der allgemeinen reichsstaatsrechtlichen Regel, daß der Bundesrath die Vermuthung der Zuständigkeit in Reichssachen für sich hat, daß er zu Allem zuständig ist, was nicht einem anderen Reichsorgane ausdrücklich übertragen ist.

Daß jene harmlosen Dinge, von denen die Rede war, wie Erholung von Aufschlüssen bei den Regierungen ꝛc., von den Reichsämtern in Bureauwege eingeleitet werden können, versteht sich von selbst. Anders läge die Sache dann, wenn man — was nur zu den angegebenen informativen Zwecken zulässig wäre — Veranlassung nehmen wollte, besondere „Aufsichts"organe auch im Gebiete jener Gegenstände des Artikels 4 zu schaffen, die noch nicht reichsrechtlich geregelt sind. Die Beschlußfassung hierüber würde zweifellos nach Artikel 7 Ziffer 2 dem Bundesrathe zufallen; denn es würde sich dabei um Einrichtungen zum Vollzuge eines Reichsgesetzes, nemlich des Artikels 4 der Verfassung, handeln. Im Wege der Verständigung mit einzelnen Regierungen kann hier nichts bewerkstelligt werden; denn die Zustimmung der einzelnen Regierung zur Schaffung einer Reichseinrichtung ist kein Ersatz für den verfassungsmäßig nothwendigen Bundesrathsbeschluß.

Die vorstehenden Darlegungen sind im Wesentlichen meinem Aufsatze: Die Reichsaufsicht und die Reichsseuchencommissäre, Blätter für adm. Praxis XLV (1895) S. 91 ff., entnommen. Vgl. Reichsanzeiger 1892 Nr. 232, Bek. des Reichskanzlers vom 1. September 1892. Soweit es die Verschiedenheit der staatsrechtlichen Grundanschauungen gestattet, äußert sich übereinstimmend A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 299 ff. Eine besondere Stellung nimmt Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 426 Anm. 58, ein.

Daß der Reichsaufsicht nur hinsichtlich des Vollzuges der Reichsgesetze thatsächliche Bedeutung zukömmt, erhellt schon aus dem oben bereits erwähnten Umstande, daß die Verfassung nur nach dieser Richtung nähere Bestimmungen trifft. Nach Artikel 17 steht dem Kaiser „die Ueberwachung der Ausführung" der Reichsgesetze, nach Artikel 7 Ziff. 3 dem Bundesrathe die Beschlußfassung über Mängel zu, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der Vollzugsvorschriften zu solchen sich herausstellen. Die Bestimmung des Artikels 7 gehört erst der deutschen, nicht schon der norddeutschen, Bundesverfassung an. Nach Delbrück's Bemerkung in der II. a. o. Reichs-

tagssession von 1870 (Sten. Ber. S. 69) war damit keine sachliche Aenderung, sondern nur eine Zusammenfassung zerstreuter Bestimmungen an bezeichnendem Orte beabsichtigt. Die Bedeutung dieser Vorschriften erhellt aus Artikel 36 der Verfassung, dessen Verallgemeinerung sie enthalten. Sie ist folgende. Der Kaiser ist befugt, die Controle über die Ausführung der Reichsgesetze zu üben und deren Ergebnisse dem Bundesrathe mitzutheilen; die endgiltige Beschlußfassung aber über die gemachten Wahrnehmungen steht ausschließlich dem Bundesrathe und nicht dem Kaiser zu. Wie dies der ganzen Stellung des Bundespräsidiums als Vollzugsorgan des Bundes entspricht, bedient sich der letztere bei Ausübung seines Aufsichtsrechts gleichsam des Auges des Kaisers zu seinen Wahrnehmungen; das Recht der allgemeinen Regelung und der einzelnen Entscheidung auf Grund der ihm unterbreiteten Ergebnisse jener Controle hat der Bundesrath behalten. Dabei muß aber die Ansicht entschieden zurückgewiesen werden, als sei der Bundesrath oder der Kaiser berechtigt, unmittelbar in die Regierungsthätigkeit des einzelnen Bundesstaates mit Befehlen einzugreifen. Dies stünde in unvereinbarem Widerspruche mit der Souveränetät der Staaten, wie denn auch eine derartige Befugniß über die Grenze einer Aufsicht oder Ueberwachung weit hinausginge. Die Bundesrathsbeschlüsse haben nicht die Natur der Entscheidung einer vorgesetzten Behörde; es gibt nicht, wie L. v. Rönne meint, dem Bunde gegenüber „ungehorsame Regierungen der Einzelstaaten". Denn es handelt sich um kein Unterwürfigkeits-, sondern um ein Vertragsverhältniß. Die Ergebnisse der Reichsaufsicht bilden lediglich den Gegenstand diplomatischer Erörterung zwischen Reich und Staaten, wobei allerdings Artikel 19 der Anschauung des Reiches ein Uebergewicht sichert. Aus der beschlußmäßigen Feststellung des Bundesrathes erwächst der betreffenden Regierung die Bundespflicht, den Mangel oder die Unrichtigkeit des Gesetzesvollzuges zu beseitigen. Es muß sich aber um einen Mangel oder eine Unrichtigkeit im rechtlichen Sinne handeln; die bloße Unzweckmäßigkeit kann nicht Gegenstand eines bundesmäßigen Zwanges sein.

Die verschiedene Rolle, welche die vorstehende Darlegung dem Kaiser und dem Bundesrathe zuweist, entspricht allein dem Wortlaute und dem Geiste der Verfassung. Denn nachdem Artikel 7 dem Bundesrathe ohne irgend welche Beschränkung die Beschlußfassung über Mängel bei Ausführung der Reichsgesetze und Verordnungen zuschreibt, konnte unmöglich, wie R. v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht S. 265 f., meint, mit dem Ausdrucke „Ueberwachung" dasselbe Recht im Artikel 17 dem Kaiser beigelegt werden wollen. Dies würde zu unlöslichen Verwickelungen führen, wenn einmal die kaiserliche Entschließung und der Bundesrathsbeschluß von entgegengesetzten Anschauungen ausgingen. Ueber die Ausnahme von der regelmäßigen Zuständigkeitsvertheilung nach Artikel 63 Absatz III sieh bei diesem Artikel. Sieh ferner Artikel 7, 17, dann 77 und die Bemerkungen hiezu.

Vgl. hieher auch E. Rümelin, Das Beaufsichtigungsrecht des Deutschen Reichs und dessen organisatorische Gestaltung, Zeitschr. f. d. ges. Staatswissenschaft XXXIX S. 195 ff.

III. Im Folgenden sollen zu den einzelnen Ziffern die bisher erlassenen Gesetze verzeichnet, zuvor jedoch jedesmal diejenigen allgemeinen Bemerkungen gemacht werden, zu welchen der Wortlaut des Artikels und etwaige ergänzende Bestimmungen in den Bundesverträgen Anlaß bieten.

1. Bezüglich der Worte in Ziffer 1 „soweit diese Gegenstände .... erledigt sind" bemerkte der Bundescommissär von Savigny im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 250): „An diesen Passus knüpfte der Herr Vorredner die Frage, ob hiermit gerade diese Gegenstände als ausgeschlossen anzusehen seien von der künftigen Entwickelung durch die Bundesgesetzgebung. Dies sehe ich mich in der Lage dahin zu beantworten, daß nach Ansicht der verbündeten Regierungen, welche den Verfassungsentwurf vorgelegt haben, der Bundesgesetzgebung die fernere Entwickelung auch auf diesem Gebiete nicht entzogen worden ist, sondern im Gegentheil vorbehalten bleibt."

Der Abg. Scherer hatte nemlich nicht mit Unrecht darauf aufmerksam gemacht, daß man die Ziffer 1 auch so verstehen könne: „Der Beaufsichtigung Seitens des Bundes und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten, soweit diese Gegenstände nicht schon durch den Artikel 3 dieser Verfassung erledigt sind." (Sten. Ber. S. 249.) Sollte der Zusatz nicht den Sinn haben, so sei er überflüssig. Und dies ist er in der That. Denn es war wohl nicht nöthig, zu sagen, daß das Reichsgesetz nicht nochmal zu bestimmen braucht, was etwa Artikel 3 schon bestimmt hat, und ebenso sicher ist, daß, was Artikel 3 bestimmt hat, nicht durch einfaches Reichsgesetz mit Berufung auf die Zuständigkeit nach Artikel 4 Ziff. 1 beseitigt werden kann, sondern daß es dazu eines Verfassungsänderungsgesetzes bedarf.

Die Worte Freizügigkeit und Niederlassung bedürfen keiner Erläuterung. Vgl. darüber A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 612 ff. Hinsichtlich des Ausdruckes Heimatsverhältnisse bemerkt A. Hänel ebenda S. 617 richtig, daß die Reichszuständigkeit sich nicht auf die Regelung der Gemeindeangehörigkeit und des Gemeindebürgerrechts als solcher, als Frage der gemeindlichen Verfassung erstrecke. „Vielmehr beschränkt sich dieselbe nur auf die andere Frage, ob und inwieweit die Gemeindeangehörigkeit als Voraussetzung des Rechtes des Aufenthalts und der Niederlassung zu gelten hat, ob und welche Rechte der Gemeinde auf Beschränkung dieser Befugnisse einzuräumen sind."

Eine Zuständigkeitserweiterung des Reiches liegt in der Errichtung des Bundesamts für das Heimatwesen durch das unten aufgeführte Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870. Denn verfassungsmäßig kömmt dem Reiche eine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht zu. Uebereinstimmend A. Hänel a. a. O. I S. 617 f.

Hinsichtlich der Heimats- und Niederlassungsverhältnisse hat Bayern ein Sonderrecht. Eine authentische Erläuterung enthält das bayerische Schlußprotokoll unter I: „Es wurde ... anerkannt, daß, nachdem sich das Gesetzgebungsrecht des Bundes bezüglich der Heimats- und Niederlassungsverhältnisse

auf das Königreich Bayern nicht erstreckt, die Bundeslegislative auch nicht zuständig sei, das Verehelichungswesen mit verbindlicher Kraft für Bayern zu regeln, und daß also das für den Norddeutschen Bund erlassene Gesetz vom 4. Mai 1868, die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließungen betr., jedenfalls nicht zu denjenigen Gesetzen gehört, deren Wirksamkeit auf Bayern ausgedehnt werden könnte." Auch ohne diese ausdrückliche Bestimmung würde die Auslegung dasselbe Ergebniß geliefert haben; denn die Gesetzgebung des Nordbundes über das Verehelichungswesen war nicht auf Grund einer ausdrücklichen Verfassungsbestimmung, sondern auf Grund der Bundeszuständigkeit für die Ordnung der Heimats- und Niederlassungsverhältnisse ergangen.

Die Rechtslage hat sich inzwischen insofern geändert, als die Gesetzgebungszuständigkeit des Reiches auf das ganze bürgerliche Recht und damit auch auf die privatrechtliche Seite des Verehelichungswesens ausgedehnt worden ist. Nach dieser letzteren Richtung besitzt Bayern kein Sonderrecht. Vgl. über das Verhältniß des bayerischen Sonderrechts zur Verehelichungsgesetzgebung des Reiches *mein* Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., III S. 103 f.

Eine weitere authentische Auslegung hat Ziffer 1 hinsichtlich der Tragweite des Ausdruckes „Staatsbürgerrecht" erfahren, und zwar gleichfalls durch das bayerische Schlußprotokoll unter II:

„Von Seite des k. preuß. Bevollmächtigten wurde anerkannt, daß unter der Gesetzgebungsbefugniß des Bundes über Staatsbürgerrecht nur das Recht verstanden *werden solle*, die Bundes- und Staatsangehörigkeit zu regeln und den Grundsatz der politischen Gleichberechtigung aller Confessionen durchzuführen, daß sich im Uebrigen diese Legislative nicht auf die Frage erstrecken soll, unter welchen Voraussetzungen Jemand zur Ausübung politischer Rechte in einem einzelnen Staate befugt sei."

Durch diese Vertragsbestimmung ist eine Aenderung gegenüber dem Rechte des Norddeutschen Bundes bewirkt worden; denn nach dem Wortlaute der norddeutschen Verfassung stand es der Bundesgesetzgebung zu, auch die Voraussetzungen zur Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte im einzelnen Bundesstaate zu regeln.

Die bayerische Vertragsbestimmung erfuhr im Reichstage 1870 (II. a. o. Session) heftige Anfechtung. Ursprünglich hieß es in derselben statt „verstanden werden solle" „zu verstehen sei". Der Abg. *Lasker* bemerkte dazu:

„In dem Abschnitt II aber finde ich, daß die bayerische Regierung ein wenig über das Ziel hinausgeschossen, indem sie nicht blos für sich allein, sondern eine allgemeine Interpretation erwirkt hat, welche rückwirkende Kraft haben soll über Rechtsverhältnisse, die bereits geordnet sind. Es ist zu viel zugemuthet, daß wir im Norddeutschen Bunde eine Interpretation, wie sie Bayern wünscht, uns gefallen lassen müssen, auch rückwärts für eine Zeit, in welcher Bayern noch gar nicht Mitglied des Bundes war."

In der Folge wurde Nr. II des Schlußprotokolls vom Reichstage abgelehnt und bei der Schlußberathung in der jetzigen Form wieder hergestellt, in einer Form also, welche dem Bedenken des Abg. *Lasker* Rechnung trägt.

Wenn man einerseits der Anschauung Lasker's ihre Berechtigung nicht absprechen kann, so wird man andererseits die sachliche Angemessenheit der bayerischen Auffassung anerkennen müssen. Dies ergibt der Hinblick auf die rechtliche Natur eines Bundesverhältnisses und der besondere Zweck der in Rede stehenden Verfassungsbestimmung. Man wird zugeben müssen, daß, wenn etwas eine nur häusliche Angelegenheit des einzelnen Bundesstaates ist, es ganz sicher die ist, unter welchen Voraussetzungen seine Angehörigen in öffentlichen Dingen mitzureden haben, wie es ebenso gewiß Sache des Bundes ist, zu bestimmen, unter welchen Bedingungen den Bundesangehörigen an der Wahrnehmung der Bundesangelegenheiten ein Antheil einzuräumen sei. Ersteres erkannte schon im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 272) der Bundescommissär von Savigny an, als er gelegentlich des Abänderungsantrages, durch den die fragliche Bestimmung in die Verfassung kam, äußerte:

„Es schneidet zu tief in das innere Staatsrecht der einzelnen Länder ein, als daß ich schon jetzt in der Lage sein könnte, darüber eine vollgiltige Erklärung abzugeben."

Der Grund, warum überhaupt der Bund ein Interesse an der Staatsangehörigkeit hat, war ausgesprochenermaßen der, daß man sich genöthigt sah, die Bundesangehörigkeit von der Staatsangehörigkeit abhängig zu machen. Man fand es mit Recht unangemessen, die Bestimmung der Bundesangehörigkeit der Willkür der einzelnen Bundesstaaten und damit einer vielleicht sehr erheblichen Verschiedenheit preiszugeben. Allein man durfte eben darum nicht weiter gehen, als dieser Grund reichte. Der Zweck, den man verfolgte, war erfüllt, wenn man die Bedingungen der Staatsangehörigkeit gemeinsam regelte, und dieser Zweck wird durch die Bestimmung der Reichsverfassung, so wie sie von nun an auszulegen ist, auf's Vollkommenste erreicht. Vgl. hierher auch A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 359 f.

Was Artikel 4 Ziffer 1 unter den „Bestimmungen über Gewerbebetrieb" begreift, bedarf einer näheren Untersuchung.

A. Hänel I S. 689 f. hat mit Recht darauf aufmerksam gemacht, daß nicht das gesammte Gewerbe*wesen*, sondern nur der Gewerbe*betrieb* der reichsrechtlichen Regelung überwiesen ist. Er bezeichnet zutreffend als Gegenstand jener gesetzlichen Regelungen, die man unter dem Namen Gewerbeordnung zusammenfaßt, die Gestaltung der Gewerbefreiheit (bezw. die Gewerbepolizei), das Innungswesen und die gewerbliche Arbeitsordnung. Sowohl die Landesgesetze, die der Reichsgewerbeordnung vorher gingen, als auch diese letztere selbst haben sich in diesen Grenzen gehalten.

Dagegen vermag ich der Ansicht Hänel's ebenda S. 687 ff. nicht beizupflichten, daß Gewerbe hier im weitesten sprachlichen Sinne zu verstehen sei. Ich habe diesen letzteren Sinn in *meinem* Gewerbepolizeirechte (Annalen des Deutschen Reichs 1881 S. 569) dahin bestimmt, daß unter Gewerbe jede „auf Erwerb gerichtete und berufsmäßig ausgeübte Privatthätigkeit" verstanden werde. Daß dieser uferlose Begriff von der Verfassung gemeint sei,

ist nicht anzunehmen; denn das wäre nahezu keine Zuständigkeitsabgrenzung mehr. Ueberdies ist der weiteste sprachliche Sinn des Wortes „Gewerbe" keineswegs der Sinn des gewöhnlichen Sprachgebrauches. Niemand versteht, wenn er von Gewerbsleuten redet, Bauern oder Jäger, Rechtsanwälte oder Romanschriftsteller darunter. R. v. Landmann, auf dessen sorgfältige Untersuchungen (Gewerbeordnung, 2. Aufl., 1895, S. 24 ff.) überhaupt zu verweisen ist, sagt mit Recht: „Nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauche .... versteht man unter Gewerbe im Allgemeinen alle erlaubten Erwerbsarten, insbesondere Industrie, Handel und verwandte Erwerbszweige, ausgenommen die Gewinnung roher Naturerzeugnisse und die höheren Berufsarten." Ziemlich ähnlich ist meine Begriffsfeststellung, Annalen des Deutschen Reichs 1881 S. 575 ff., Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., III S. 394. In dieser engeren Bedeutung ist das Wort „Gewerbe" in Artikel 4 Ziffer 1 offenbar verstanden.

Hänel legt dem gegenüber allerdings eingehend dar, daß bei der Gewerbeordnung der Gang der Gesetzgebung alle Grenzen durchbrochen habe, welche bei einer engeren Begriffsbestimmung mindestens bestreitungsweise hätten zur Geltung kommen müssen. Indessen ist dieses „Müssen" doch nur aus einer politischen Erfahrung geschöpft; man kann Zuständigkeitsbedenken auch deshalb unterlassen, weil man sie nicht geltend machen will. Und überdies wäre das doch Auslegung der Verfassung ex post. Die Verfassungsgrenze ändert sich dadurch, daß sie im Einzelfalle überschritten wird, nur für den Einzelfall.

Auf das durcheinander gewürfelte Verzeichniß in § 6 der Gewerbeordnung ist gar kein Werth zu legen. Die Begründung des Entwurfes sagt, § 6 habe nicht den Zweck, „den Begriff des Gewerbes oder gar die verfassungsmäßige Competenz der Bundesgesetzgebung abzugrenzen". Das besagt nicht nur, wie Hänel a. a. O. S. 692 meint, daß § 6 nicht die Absicht habe, ein „Präjudiz für die Competenz des Reichs zu schaffen", sondern ebenso gut, daß daraus auch keine Grundsätze zu Ungunsten der staatlichen Zuständigkeit sollen abgeleitet werden können.

Laband II S. 189 Anm. 2 sagt: Der Begriff des Gewerbes muß jedenfalls „so weit gefaßt werden, daß er auch sämmtliche in § 6 erwähnten Gewerbsthätigkeiten mit einschließt; denn es würde sinnlos sein, dieselben von der Geltung der Gewerbeordnung ausdrücklich auszunehmen, wenn sie überhaupt nicht als Gewerbe gelten würden". Vom Standpunkte der juristischen Logik ist das zwar gewiß sehr sinnlos; aber die juristische Logik hat bei § 6 nicht zu Gevatter gestanden. Der Beweggrund für Einstellung irgend eines Vorbehaltes in den § 6 war nicht durchweg der, damit eine Ausnahme festzusetzen, sondern vielfach auch der, Zweifel, darunter oft ziemlich schwach begründete (vgl. „das Unterrichtswesen, die advocatorische und Notariatspraxis"), abzuschneiden.

Hänel nimmt weiter darauf Bezug, „daß das Wort Gewerbebetrieb in fundamentalen Bestimmungen der Reichsgesetzgebung, in Reichsverfassung Artikel 3 über das Indigenat und in § 1 des Gesetzes vom 1. November 1867 über die Freizügigkeit, unmöglich in einem engeren Sinne genommen werden

kann, als der volle Sprachgebrauch mit sich bringt". Ich muß bekennen, daß ich diese Unmöglichkeit nicht einsehe. Es entsteht keine fühlbare Lücke, wenn man in den angeführten Stellen das Wort „Gewerbetrieb" im engeren Sinne auffaßt.

Ich möchte übrigens meinen, daß der ganze theoretische Streit thatsächlich keine erhebliche Bedeutung hat. Die Einhaltung der richtigen Zuständigkeitsgrenzen ist hier vor Allem Sache des gesetzgeberischen Taktes.

Artikel 4 Ziffer 1 nennt mit einer sehr sonderbaren Wendung auch das Versicherungswesen. Er spricht von den Bestimmungen „über den Gewerbebetrieb einschließlich des Versicherungswesens". A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 694, legt die Schwierigkeiten, welche die Auslegung bereitet, treffend dar. Sprachlich wäre der Sinn der Wendung unstreitig der, daß das Versicherungswesen, insofern es unter den Begriff Gewerbebetrieb fällt, der Reichsgesetzgebung unterliegen soll. Indessen ist Versicherungswesen doch etwas Anderes als Versicherungsbetrieb. Sollten aber wirklich nur die Versicherungsunternehmungen gemeint sein, so würde es sich um einen Beisatz von wahrhaft unbegreiflicher Selbstverständlichkeit handeln. So bleibt denn nichts Anderes übrig, als mit Hänel anzunehmen, daß die Zuständigkeitsbestimmung hinsichtlich des Versicherungswesens als eine selbständige zu verstehen ist.

Nur unter dieser Annahme läßt sich für die Gesammtheit der Arbeiterversicherungsgesetzgebung eine Reichszuständigkeit in der Verfassung ermitteln.

Uebrigens haben diese Versicherungsgesetze auch bei dieser Annahme in ihrer Ausgestaltung die verfassungsmäßigen Zuständigkeiten durchaus nicht eingehalten. Die hauptsächliche Zuständigkeitsausdehnung stellt das Reichsversicherungsamt mit seinen verschiedenen richterlichen und Verwaltungsaufgaben dar.

Bezüglich des Versicherungswesens besteht zu Folge des bayerischen Schlußprotokolls Nr. IV ein Sonderrecht für Bayern:

„Als vertragsmäßige Bestimmung wurde in Anbetracht der in Bayern bestehenden besonderen Verhältnisse bezüglich des Immobiliarversicherungswesens und des engen Zusammenhanges desselben mit dem Hypothekarcreditwesen festgestellt, daß, wenn sich die Gesetzgebung des Bundes mit dem Immobiliarversicherungswesen befassen sollte, die vom Bunde zu erlassenden gesetzlichen Bestimmungen in Bayern nur mit Zustimmung der bayerischen Regierung Geltung erlangen können." Man wird bei dieser Bestimmung hauptsächlich an die Immobiliarfeuerversicherung gedacht haben; der Ausdruck selbst trifft aber unstreitig jede Art der Versicherung unbeweglicher Sachen, insbesondere die Hagelversicherung. Es ist zwar richtig, daß die privatrechtlichen Bestimmungen über Versicherungsgesellschaften und Versicherungsverträge unter Ziffer 13 des Artikels fallen. Das bayerische Sonderrecht aber schließt entschieden auch diese Bestimmungen in sich, wie die Begründung des Ausnahmerechtes mit dem engen Zusammenhange zwischen Versicherungs- und Hypothekenwesen schon allein beweist.

Zu dem Worte „Colonisation" bemerkte im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 271) der Abg. Schleiden: „Es wird kaum der

Bemerkung bedürfen, daß, wenn — was Gott verhüten möge! — jemals ernstlich daran gedacht werden sollte, deutsche Colonien im Auslande zu gründen, auch ich es für erwünscht ansehen würde, daß das Gegenstand der Bundesgesetzgebung und nicht der Gesetzgebung der Einzelstaaten wäre." Schleiden wünschte zu wissen, ob bei dem Ausdrucke, der sich bereits im preußischen Bundesreformprojecte vom 10. Juni 1866 finde, an wirkliche Colonien oder nur an Flottenstationen gedacht sei. Wenn nicht letzteres der Fall sei, behalte er sich vor, einen Antrag auf Streichung des Wortes „Colonien" zu stellen.

Darauf erwiderte der Bundescommissär von Savigny (Sten. Ber. S. 271 f.):

„Unter Colonisation hat der Entwurf nicht gemeint, einen Begriff aufzustellen, der sich auf dieses oder jenes Gebiet ausschließlich beschränken soll; als Motiv lag dem Entwurfe allerdings der Gedanke in erster Linie zu Grunde, die Regelung von Flottenstationen zu sichern, welche man von dem Augenblicke an nöthig hat, wo man sich überhaupt an transatlantischen Beziehungen so betheiligen will, wie wir es in Deutschland schon längst erstreben. Damit bleibt aber nicht ausgeschlossen, daß die Gesetzgebung sich auch überhaupt mit Colonisationsfragen beschäftigen kann. Wir können unmöglich schon jetzt dem vorgreifen, ob nicht Seitens der Regierungen einerseits oder Seitens des Reichstages andererseits, d. h. Seitens der öffentlichen Meinung, die ihren Ausdruck im Reichstage finden wird, das Bedürfniß geltend gemacht wird, in dieser oder jener Form das Colonisationswesen zu ordnen oder selbst anzuregen. Das bleibt alles der Zukunft überlassen. Vorläufig haben wir aber hier an die Errichtung von Flottenstationen gedacht."

Es ist bekanntlich anders gekommen, als Schleiden wünschte.

Die Möglichkeit, daß das Reich in fremden Erdtheilen Gebiete erwirbt, beruht selbstverständlich nicht auf Artikel 4 Ziffer 1 der Reichsverfassung. Diese Möglichkeit hat, wie jeder Staat, so auch jede Staatenverbindung von Natur aus. Auch ist der Sinn der Vorschrift des Artikels 4 Ziffer 1 keineswegs der, daß es zum Erwerbe von fremden Gebieten für das Reich eines Gesetzgebungsaktes bedürfe; denn dieser Sinn wäre ein Unsinn. Sprachlich bedeutet Colonisation die Besiedelung eines uncivilisirten Gebietes. Diese Besiedelung kann unter einer fremden Staatsgewalt vor sich gehen, oder sie kann nach Erwerb der Herrschaft über das zu besiedelnde Gebiet stattfinden. Im ersteren Falle ist die vertragsmäßige Verständigung mit der fremden Staatsgewalt, im zweiten Falle der Erwerb der Staatsgewalt Voraussetzung der Colonisation, aber nicht die Colonisation selbst. Die Bedeutung der Bestimmung in Artikel 4 Ziffer 1 ist, wie P. Laband I S. 758 f., und Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 570 Anm. 12, gegen A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 839 Anm. 6, richtig darlegen, die, daß die Colonisation in die Zuständigkeit des Reiches, nicht der Bundesstaaten fällt. Dagegen hat Artikel 4 hier so wenig wie anderwärts die Bedeutung, den ganzen Gegenstand dem Wege der Gesetzgebung zu überweisen. Es läßt sich nicht einmal als sprachlicher Sinn der Worte: „Der Gesetzgebung des

Reichs unterliegen die Bestimmungen über Colonisation" der behaupten, daß die Gesetzgebung in den Colonien im Wege der Reichsgesetzgebung erfolgen müsse. Die Reichsverfassung hat diese Dinge als curae posteriores angesehen und es der Zukunft überlassen, wie sie eintretenden Falles geordnet werden würden.

Ueber zwei Punkte aber gibt die Reichsverfassung selbst bestimmten Aufschluß. Einmal darüber, wer allein Namens des Reiches wie überhaupt Gebiet so auch Colonien erwerben kann. Dies ist nach Artikel 11 der Kaiser als Vertreter des Reichs nach außen. (Ebenso K. Frhr. v. Stengel, Annalen des Deutschen Reichs 1895 S. 600 f.) Auswärtige Angelegenheit aber ist nur der Erwerbsakt. Sobald der Erwerb vollzogen ist, sind die Colonialangelegenheiten nicht mehr auswärtige, sondern innere Angelegenheiten des Reichs. Anderer Ansicht C. Bornhak, Archiv f. öff. Recht II S. 13 f. Und damit ist mit gleicher Sicherheit wie die erste Frage die zweite Frage dahin entschieden, daß von nun ab die verbündeten Regierungen und zwar deren unmittelbares Organ, der Bundesrath, für die Ordnung der Colonialangelegenheiten zuständig sind, solange und soweit nicht ein Reichsgesetz eine andere Zuständigkeit begründet hat. Ich vermag P. Laband nicht ganz beizupflichten, wenn er I S. 759 sagt: „Abgesehen von der dem Kaiser zustehenden völkerrechtlichen Vertretung (können) die einzelnen Organe des Reichs eine selbständige Zuständigkeit in Angelegenheiten der Schutzgebiete aus der Verfassung unmittelbar nicht ableiten; denn dieselbe enthält keine die Schutzgebiete speciell betreffende Bestimmung, und die allgemeinen Regeln über die Zuständigkeit des Bundesrathes in Artikel 7 Ziffer 2 und 3 und über die Zuständigkeit des Kaisers in Artikel 17 setzen das Vorhandensein eines Reichsgesetzes voraus."

Meines Erachtens bedarf es zur Begründung der Zuständigkeit des Bundesrathes nicht der Heranziehung des Artikels 7. Der allgemeine Rechtssatz ist ausreichend, daß der Bundesrath für alle Reichsangelegenheiten zuständig ist, für die nicht ausdrücklich eine andere Zuständigkeit festgestellt ist. Diese Vermuthung der Zuständigkeit aber hat der Bundesrath deswegen für sich, weil er nicht im gewöhnlichen Sinne des Wortes ein „Organ" des Reiches ist, sondern in seinem Beschlusse der unmittelbare Wille der Bundesgenossen oder mit andern Worten der Wille des Reiches sich ausspricht. Was die Verbündeten Niemandem Anderen übertragen haben, das haben sie selbstverständlich sich selbst vorbehalten. Hiemit steht die amtliche Erklärung in vollem Einklange, welche der Staatssecretär Dr. von Schelling (Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86 Sten. Ber. S. 2028) Namens der verbündeten Regierungen abgegeben hat:

„Träger der Souveränetätsrechte im Reiche sind die verbündeten Regierungen; sie haben daher auch an den Schutzgebieten des Reiches die aus der Souveränetät fließenden Rechte erworben, und der Bundesrath als das collective Organ der sämmtlichen deutschen Souveräne und freien Städte ist berufen, für die Schutzgebiete nicht blos bei der Gesetzgebung mitzuwirken, sondern auch die sonstigen bei den verbündeten Regierungen ruhenden Hoheitsrechte wahrzunehmen. Mit dieser Auffassung steht es nicht im Widerspruche,

wenn aus Gründen praktischer Zweckmäßigkeit und insbesondere im Hinblick auf die wechselnden Bedürfnisse der Verwaltung in den noch unentwickelten überseeischen Gebieten die Ausübung einer diesen Verhältnissen entsprechenden Schutzgewalt dem Kaiser als dem erblichen Vertreter der Gesammtheit der verbündeten Regierungen übertragen wird."

Wenn der Abg. Hänel (a. a. O. S. 2028) diese Erklärung unbestimmt und vieldeutig fand, so war dieser Vorwurf unbegründet. Die Erklärung ist vielmehr ganz eindeutig; sie paßt nur nicht zu Hänel's Theorie. Uebrigens that Hänel auch den verbündeten Regierungen Unrecht, wenn er meinte, dieselben sprächen von einer Souveränetät des Reiches; sie reden nur von ihren Souveränetätsrechten im Reiche. Daß die verbündeten Regierungen, vollends so kurze Zeit nach ihrer Erklärung vom 5. April 1884 (Annalen des Deutschen Reichs 1886 S. 350 ff.), sich zu einer Bundesstaatstheorie amtlich bekennen würden, durfte billiger Weise doch nicht erwartet werden.

Zu einer weiteren Erörterung des Schutzgebietsrechtes ist hier nicht der Ort. Ueber die grundsätzlichen Fragen vgl. insbesondere die unten angeführten Verhandlungen zum Gesetze vom 17. April 1886.

Auf Grund der Ziffer 1 sind nachstehende Gesetze ergangen:

I. Freizügigkeit, Heimat- und Niederlassungsverhältnisse, Staatsbürgerrecht, Paßwesen, Fremdenpolizei.

1. **Gesetz über das Paßwesen vom 12. October 1867** (B. G. Bl. S. 33); eingeführt in Baden und Südhessen durch Art. 80. I, 1 der Verfassung des D. B. (B. G. Bl. 1870 S. 647), in Württemberg durch Art. 2 Nr. 6 des württ. Vertrags (B. G. Bl. 1870 S. 656), in Bayern durch § 2, I, 1 des Gesetzes vom 22. April 1871 (B. G. Bl. 1871 S. 87). Dazu Verh. d. ord. Reichstags 1867 Drucks. Nr. 6, Sten. Ber. S. 177 ff. (Sitzung vom 30. September 1867).

2. **Gesetz über die Freizügigkeit vom 1. November 1867** (B. G. Bl. S. 55); eingeführt in Baden und Südhessen (B. G. Bl. 1870 S. 647), Württemberg (B. G. Bl. 1870 S. 656), Bayern (B. G. Bl. 1871 S. 87), Elsaß-Lothringen (R. G. Bl. 1873 S. 51). — Vgl. dazu Verh. d. ord. Reichstags 1867 Drucks. Nr. 50 (Entw.), 109 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 531 ff.

3. **Gesetz über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung vom 4. Mai 1868** (B. G. Bl. S. 149); eingeführt in Baden, Südhessen (B. G. Bl. 1870 S. 647) und Württemberg (B. G. Bl. 1870 S. 656). Dazu Verh. d. Reichstags 1868 Drucks. Nr. 15 (Entw.), 37 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 94 ff., 123 f. (Sitzungen vom 16., 18. April 1868).

4. **Gesetz, betr. die Gleichberechtigung der Confessionen u. s. w., vom 3. Juli 1869** (B. G. Bl. S. 292); eingeführt in Baden und Südhessen (B. G. Bl. 1870 S. 647), Württemberg (a. a. O. S. 656) und Bayern (B. G. Bl. 1871 S. 87). Dazu Verh. d. Reichstags 1869 Drucks. Nr. 221 (Antrag Wiggers), Sten. Ber. S. 1246 f., 1298 Sitzungen vom 2., 5. Juni 1869). S. auch Verh. von 1867 I S. 595 ff., 1868 I S. 494 ff., 1869 I S. 31 f.; II S. 738.

5. **Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870** (B. G. Bl. S. 355); eingeführt in Baden und Südhessen (a. a. O. S. 647), Württemberg (a. a. O. S. 656), Bayern (B. G. Bl. 1871 S. 89), Elsaß-Lothringen (R. G. Bl. 1873 S. 51). Dazu Verh. d. Reichstags 1870 Drucks. Nr. 11, Sten. Ber. S. 81 ff., 251 ff., 1076 ff., 1091. Vgl. auch 1869 Sten. Ber. S. 993. S. ferner 9. Leg. Per. III. Sess. 1895/96 Drucks. Nr. 17, 36, 54, Sten.

Ber. S. 1144 ff., 1277 ff. (Sitzungen vom 27. Februar, 6. März 1895), betr. Beschränkung der Judeneinwanderung.

Vgl. §§ 9 und 12 des Gesetzes vom 22. April 1871 (B.G.Bl. 1871 S. 89) und Gesetz, betr. die Wirksamkeit der §§ 17 und 20 des Gesetzes über Erwerbung u. s. w., vom 21. Juli 1870 (B.G.Bl. S. 498).

Gesetz, betr. die Naturalisation von Ausländern, welche im Reichsdienste angestellt sind, vom 20. December 1875 (R.G.Bl. S. 324). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. III. Sess. 1875 Drucks. Nr. 73, ohne Debatte angenommen.

6. Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 (B.G.Bl. S. 360); eingeführt in Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 640), für Baden und Württemberg vom 1. Januar 1873 ab (R.G.Bl. 1871 S. 391). Dazu Verh. d. Reichstags 1870 Drucks. Nr. 12 (Entw.), 139 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 85 ff., 899 ff., 1096 ff., 1119.

Das Gesetz wurde durch Gesetz vom 12. März 1894 (R.G.Bl. S. 259) geändert und hienach ein neuer Text verkündet (R.G.Bl. S. 262). Vgl. dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. IV. Sess. 1881 Drucks. Nr. 124 (Antrag Varnbüler), Sten. Ber. S. 1291 ff. (Sitzung vom 25. Mai 1881); 7. Leg. Per. IV. Sess. 1888/89 Sten. Ber. S. 1995 ff. (Sitzung vom 24. Mai 1889); 8. Leg. Per. II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 130 (Ges. Entw.), 227 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 1677 ff., 1695 ff. (Sitzungen vom 16. u. 17. März 1893), unerledigt; 9. Leg. Per. II. Sess. 1893/94 Drucks. Nr. 57 (Ges. Entw.), 117 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 249 ff., 893 ff., 977 ff., 1101 f. (Sitzungen vom 4. December 1893, 26. Januar, 1. und 8. Februar 1894). Gesetz angenommen; durch Resolution Einführung in Elsaß-Lothringen erbeten. Ueber letztere Frage auch 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86 Drucks. Nr. 223, Sten. Ber. S. 2037 ff. (Sitzung vom 17. Mai 1886).

Bezüglich des Streites wegen der Reichszuständigkeit vgl. meine Darstellung, Annalen des Deutschen Reichs 1877 S. 545 ff.

II. Gewerbewesen.

1. Gewerbeordnung.

Gesetz, betr. den Betrieb der stehenden Gewerbe, vom 8. Juli 1868 (B.G.Bl. S. 406) — Nothgewerbeordnung. Dazu Verh. d. Reichstags 1868 Drucks. Nr. 118 (Antrag Lasker-Miquel), Sten. Ber. S. 346, 525 ff., 573.

Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund vom 21. Juni 1869 (B.G.Bl. S. 245). Dazu Verh. d. Reichstags 1869 Drucks. Nr. 43, 1869 Drucks. Nr. 13 (Entw.), 121 (Comm. Ber.) Sten. Ber. S. 114 ff., 134 ff., 236 ff., 266 ff., 295 ff., 327 ff., 346 ff., 361 ff., 420 ff., 470 f., 473 ff., 527 ff., 605 ff., 672 ff., 691 ff., 721 ff., 762 ff., 1054 ff., 1083 ff., 1161 ff. (Sitzungen vom 17., 18. März, 8.—10., 12.—14., 17., 19., 20., 23., 27., 29., 30. April, 1., 3., 25., 26., 29. Mai 1869).

Eingeführt in Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647), Württemberg und Baden (B.G.Bl. 1871 S. 392); Aenderungen der G.O. und Einführung in Bayern durch Gesetz vom 12. Juni 1872 (R.G.Bl. S. 170).

Eingeführt in Elsaß-Lothringen durch Gesetz vom 27. Februar 1888 (R.G.Bl. S. 57)[1].

Gesetz, betr. die einer besonderen Genehmigung bedürfenden gewerblichen Anlagen, vom 2. März 1874 (R.G.Bl. S. 19).

Gesetz, betr. die Abänderung des Tit. VIII der Gewerbeordnung, vom 8. April 1876 (R.G.Bl. S. 134). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. III. Sess. 1875/76 Drucks. Nr. 15 (Entw.) 103, 161, 165 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 74 ff.,

[1] Gescheiterte Novelle 1. Leg. Per. IV. Sess. 1873 Drucks. Nr. 198, 2. Leg. Per. I. Sess. 1874 Drucks. Nr. 21 (Entw.), 90 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 113 ff. (Sitzungen vom 19., 20. Februar 1874).

1049 ff., 1063 ff., 1264 ff. (Sitzungen vom 5. November 1875, 31. Januar, 1., 8. Februar 1876).

Vgl. Hilfskassengesetz vom 7. April 1876 (R.G.Bl. 125). Das Gesetz vom 8. April 1876 aufgehoben durch Krankenversicherungsgesetz vom 15. Juni 1883 (R.G.Bl. S. 73) § 87.

Gesetz, betr. den Gewerbebetrieb der Maschinisten auf Seedampfschiffen, vom 11. Juni 1878 (R.G.Bl. S. 109). Dazu Verh. d. Reichstags 3. Leg. Per. II. Sess. 1878 Drucks. Nr. 148, Sten. Ber. S. 783, 946 ff., 1436 (Sitzungen vom 8., 30. April, 20. Mai 1878).

Gesetz, betr. die Abänderung der Gewerbeordnung, vom 17. Juli 1878 (R.G.Bl. S. 199). Dazu Verh. d. Reichstags 3. Leg. Per. II. Sess. 1878 Drucks. Nr. 41 (Entw.), 177 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 286 ff., 297 ff., 1031 ff., 1061 ff., 1099 ff., 1129 ff., 1167 ff., 1383 ff., 1390 ff. (Sitzungen vom 2., 4. März, 4., 6.—9., 17., 18. Mai 1878).

Gesetz, betr. die Abänderung einiger Bestimmungen der Gewerbeordnung, vom 23. Juli 1879 (R.G.Bl. S. 267). Dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. II. Sess. 1879 Drucks. Nr. 156, Sten. Ber. S. 1558 ff., 2126 ff., 2267 ff. (Sitzungen vom 9. Juni, 7., 11. Juli 1879); vgl. auch Drucks. Nr. 31, Sten. Ber. S. 536 ff. (Sitzung vom 21. März 1879).

Gesetz, betr. die Abänderung des § 32 der Gewerbeordnung, vom 15. Juli 1880 (R.G.Bl. S. 179). Dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. III. Sess. 1880 Drucks. Nr. 42 (Antrag v. Seydewitz), Sten. Ber. S. 451 ff., 919 ff., 1109 ff., 1177 ff. (Sitzungen vom 17. März, 26. April, 3., 5. Mai 1880).

Gesetz, betr. die Abänderung der Gewerbeordnung, vom 18. Juli 1881 (R.G.Bl. S. 233). Dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. III. Sess. 1880 Drucks. Nr. 42 (Antrag v. Seydewitz), 130 (Comm. Ber.); IV. Sess. 1881 Drucks. Nr. 49 (Entw.), 128 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 522 ff., 1120 ff., 1155 ff., 1193 ff., 1559 ff. (Sitzungen vom 26 März, 19.—21. Mai, 9. Juni 1881).

Gesetz, betr. Abänderung der Gewerbeordnung, vom 1. Juli 1883 (R.G.Bl. S. 159, neuer Text S. 177). Dazu Verh. d. Reichstags 5. Leg. Per. II. Sess. 1882/83 Drucks. Nr. 5 (Entw.) 206 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 16 ff., 46 ff., 1663 ff., 1694 ff., 1757 ff., 1793 ff., 1829 ff., 1858 ff., 1897 ff., 1936 ff., 2275 ff., 2308 ff., 2423 ff., 2581 ff., 2605 ff., 2657 ff., 2696 ff., 2719 ff. (Sitzungen vom 5., 8. Mai 1882, 5., 6., 9.—14. April, 2., 4., 9., 28.—31. Mai, 1. Juni 1883). S. auch 4. Leg. Per. IV. Sess. 1881 Drucks. Nr. 98, Sten. Ber. S. 877 ff. (Sitzung vom 28. April 1881); 5. Leg. Per. IV. Sess. 1884 Drucks. Nr. 17 (Antrag Baumbach), Sten. Ber. S. 597 ff. (Sitzung vom 14. Mai 1884).

Gesetz vom 8. December 1884 wegen Ergänzung des Gesetzes, betr. Abänderung der Gewerbeordnung, vom 18. Juli 1881 (R.G.Bl. S. 255). Dazu Verh. d. Reichstags 5. Leg. Per. IV. Sess. 1883/84 Drucks. Nr. 31, Sten. Ber. S. 636 ff., 1022 ff. (Sitzungen vom 10., 25. Juni 1884).

Gesetz, betr. die Abänderung der Gewerbeordnung, vom 28. April 1886 (R.G.Bl. S. 125). Dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86 Drucks. Nr. 206, Sten. Ber. S. 1602 ff., 1716 ff., 1805 ff. (Sitzungen vom 23., 29. März, 1. April 1886).

Gesetz, betr. die Abänderung der Gewerbeordnung, vom 6. Juli 1887 (R.G.Bl. S. 281). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. I. Sess. 1887 Drucks. Nr. 85 (Entw.), 166 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 550 ff., 1041 ff., 1143 ff. (Sitzungen vom 12. Mai, 16., 18. Juni 1887); vgl. auch S. 243 ff. (Sitzung vom 24. März 1887).

Gesetz, betr. Abänderung der Gewerbeordnung, vom 1. Juni 1891 (R.G.Bl. S. 261). — Arbeiterschutzgesetz. Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 4 (Entw.), 190 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 121 ff., 142 ff., 169 ff. (Sitzungen vom 17., 19., 20. Mai 1890), 1452 ff., 1481 ff., 1505 ff., 1531 ff., 1555 ff., 1581 ff., 1607 ff., 1629 ff., 1653 ff., 1679 ff., 1705 ff., 1731 ff. (Sitzungen vom 12.—14., 16.—20., 23.—26. Februar 1891), 2128 ff., 2155 ff., 2187 ff., 2209 ff., 2245 ff.,

2267 ff., 2303 ff., 2333 ff., 2369 ff., 2405 ff., 2437 ff., 2469 ff., 2513 ff. (Sitzungen vom 7.—10., 13.—18., 20., 21., 23. April 1891), 2739 f., 2745 ff., 2782 ff. (Sitzungen vom 4.—6. Mai 1891).

S. außerdem über Arbeiterschutz 3. Leg. Per. I. Sess. 1877 Druckf. Nr. 23, 208 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 495 ff., 529 ff., 555 ff. (Sitzungen vom 16.—18. April 1877): 6. Leg. Per. I. Sess. 1884/85 Druckf. Nr. 19, 56, 94, Sten. Ber. S. 603 ff., 627 ff., 647 ff. (Sitzungen vom 14.—16. Januar 1885), Druckf. Nr. 144, Sten. Ber. S. 1732 ff. (Sitzung vom 11. März 1885), Druckf. Nr. 374 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 2665 ff. (Sitzung vom 9. Mai 1885); II. Sess. 1885/86 Druckf. Nr. 10, 29, 30, 41, 122 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 164 ff., 171 ff., 189 ff. (Sitzungen vom 2.—4. December 1885), 1507 ff., 1515 ff., 1623 ff. (Sitzungen vom 15., 17., 24. März 1886); IV. Sess. 1886/87 Druckf. Nr. 22 (Coalitionsrecht), Sten. Ber. S. 197 ff. (Sitzung vom 15. December 1886): 7. Leg. Per. I. Sess. 1887 Druckf. Nr. 21, 22, 23, 37, 102 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 127 ff. 779 ff., 844 ff., 1129 ff. (Sitzungen vom 16. März, 8., 11., 17. Juni 1887): II. Sess. 1887/88 Druckf. Nr. 54, 162 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 905 ff., 1245 ff., 1347 ff. (Sitzungen vom 15. Februar, 3., 7. März 1888); IV. Sess. 1888/89 Druckf. Nr. 16, 23, 24, 25, Sten. Ber. S. 551 ff., 703 ff., 981 ff. (Sitzungen vom 23., 31. Januar, 20. März 1889); V. Sess. 1889/90 Druckf. Nr. 29, 30, 40, Sten. Ber. S. 471 ff. (Sitzung vom 25. November 1889), Druckf. Nr. 18, Sten. Ber. S. 633 ff., 657 ff. (Sitzungen vom 3., 4. December 1889); 9. Leg. Per. III. Sess. 1895/96 Sten. Ber. S. 333 ff., 899 ff. (Sitzungen vom 15. Januar, 12. Februar 1896).

Gesetz, betr. die Abänderung der Gewerbeordnung, vom 6. August 1896 (R.G.Bl. S. 685). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95 Druckf. Nr. 94 (Entw.), 353 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 573 ff., 645 ff. (Sitzungen vom 29. Januar, 1. Februar 1895): IV. Sess. 1895/96 Druckf. Nr. 85, Sten. Ber. S. 849 ff., 893 ff., 1255 ff., 1279 ff., 1305 ff., 1329 ff., 1361 ff., 2470 ff., 2483 ff., 2505 ff., 2527 ff., 2553 ff. (Sitzungen vom 10., 11. Februar, 6., 7., 9.—11. März, 8.—12. Juni 1896).

S. auch 8. Leg. Per. II. Sess. 1892/93 Druckf. Nr. 73, 231 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 195 ff., 781 ff. (Sitzungen vom 9. December 1892, 1. Februar 1893): 9. Leg. Per. I. Sess. 1893 Druckf. Nr. 11, II. Sess. 1893/94 Druckf. Nr. 15.

Ueber Handwerker- und Gewerbekammern Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95 Sten. Ber. S. 332 ff., 339 ff., 361 ff., 479 ff. (Sitzungen vom 14., 15., 16., 23. Januar 1895): IV. Sess. 1895/96 Druckf. Nr. 17 (Entw., betr. Einrichtung von Handwerkskammern), Sten. Ber. S. 155 ff., 184 ff. (Sitzungen vom 16., 17. December 1895).

Ueber Arbeiterkammern Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95 Sten. Ber. S. 689 ff., 711 ff., 738 ff. (Sitzungen vom 6., 7., 8. Februar 1895).

2. Einzelne gewerbepolizeiliche Gesetze.

Gesetz, betr. die Anfertigung und Verzollung von Zündhölzern, vom 13. Mai 1884 (R.G.Bl. S. 49). Dazu Verh. d. Reichstags 5. Leg. Per. IV. Sess. 1884 Druckf. Nr. 23, Sten. Ber. S. 125 ff., 353 ff., 417 ff. (Sitzungen vom 18. März, 28. April, 2. Mai 1884).

Gesetz über den Feingehalt von Gold- und Silberwaaren vom 16. Juli 1884 (R.G.Bl. S. 120). Dazu Verh. d. Reichstags 5. Leg. Per. IV. Sess. 1884 Druckf. Nr. 5 (Entw.), 70 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 18 ff., 419 ff., 567 ff. (Sitzungen vom 12. März, 2., 13. Mai 1884); vgl. auch 3. Leg. Per. II. Sess. 1878 Druckf. Nr. 65 (Entw.), 231 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 514 ff. (Sitzung vom 21. März 1878).

Gesetz über die Prüfung der Läufe und Verschlüsse der Handfeuerwaffen vom 19. Mai 1891 (R.G.Bl. S. 109). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Druckf. Nr. 154 (Entw.), 312 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 1274 ff., 2548 ff., 2639 f. (Sitzungen vom 3. Februar, 24., 30. April 1891).

III. Arbeiterversicherung.

1. Gesetz, betr. die Krankenversicherung der Arbeiter, vom 15. Juni 1883 (R.G.Bl. S. 73). Dazu Verh. d. Reichstags 5. Leg. Per. II. Sess. 1882/83 Drucks. Nr. 14 (Entw.), 211 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 199 ff., 223 ff. 1966 ff., 1991 ff., 2017 ff., 2056 ff., 2083 ff., 2105 ff., 2143 ff., 2182 ff., 2205 ff., 2466 ff., 2481 ff., 2513 ff., 2546 ff., 2637 ff. (Sitzungen vom 15., 16. Mai 1882, 19., 20., 21., 23., 24., 26., 27., 28., 30. April, 22., 23., 25., 26., 29. Mai 1883). — Abänderungsgesetz vom 28. Januar 1885 (R.G.Bl. S. 5).

Gesetz über die Abänderung des Gesetzes, betr. die Krankenversicherung 2c., vom 10. April 1892 (R.G.Bl. S. 379; neuer Text S. 416). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 151 (Entw.), 381 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 796 ff., 2915 ff., 2940 ff., 2965 ff., 2995 ff., 3045 ff., 3069 ff., 3209 ff., 3231 ff., 4703 ff., 4723 ff., 4757 ff., 4785 ff. 4819 ff. (Sitzungen vom 5. December 1890, 19., 20., 21., 23., 25., 26. November, 3., 4. December 1891, 14.—18. März 1892).

Gesetz, betr. die Einführung des § 75a des Krankenversicherungsgesetzes, vom 14. December 1892 (R.G.Bl. S. 1049). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 38.

2. Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884 (R.G.Bl. S. 69). Dazu Verh. d. Reichstags 5. Leg. Per. IV. Sess. 1884 Drucks. Nr. 4 (Entw.), 115 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 35 ff., 49 ff., 71 ff., 750—951, 1102 ff. (Sitzungen vom 13.—15. März, 16.—21., 27. Juni 1884). S. auch über die früheren Entwürfe 4. Leg. Per. IV. Sess. 1881 Drucks. Nr. 41 (Entw.), 159 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 673 ff., 699 ff., 733 ff., 1441 ff., 1477 ff., 1521 ff., 1619 ff., 1746 ff. (Sitzungen vom 1., 2., 4. April, 31. Mai, 1., 2., 11., 15. Juni 1881); 5. Leg. Per. I. Sess. 1881/82 Drucks. Nr. 66 (Entw. Buhl), Sten. Ber. S. 718 ff., 743 ff. (Sitzungen vom 18., 19. Januar 1882); II. Sess. 1882/83 Drucks. Nr. 19, Sten. Ber. S. 199 ff., 223 ff., 2257 ff. (Sitzungen vom 15., 16. Mai 1882, 1. Mai 1883). Spätere Anträge 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 18, Sten. Ber. S. 260 ff. (Sitzung vom 11. Juni 1890); 9. Leg. Per. II. Sess. 1893/94 Sten. Ber. S. 342 ff., 537 ff. (Sitzungen vom 9. December 1893, 10. Januar 1894).

Abänderungsgesetz vom 16. Mai 1892 (R.G.Bl. S. 665). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 657, Sten. Ber. S. 4903, 5116 (Sitzungen vom 21., 30. März 1892).

3. Gesetz über die Ausdehnung der Unfall- und Krankenversicherung vom 28. Mai 1885 (R.G.Bl. S. 159). Dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. I. Sess. 1884/85 Drucks. Nr. 77 (Entw.), 238 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 980 ff., 2463 ff., 2593 ff. (Sitzungen vom 30. Januar, 1., 6. Mai 1885).

4. Gesetz, betr. die Fürsorge für Beamte und Personen des Soldatenstandes in Folge von Betriebsunfällen, vom 15. März 1886 (R.G.Bl. S. 53). Dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86 Drucks. Nr. 5 (Entw.), 83 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 17 ff., 873 ff., 1087 ff. (Sitzungen vom 21. November 1885, 4., 15. Februar 1886).

5. Gesetz, betr. die Unfall- und Krankenversicherung der in land- und forstwirthschaftlichen Betrieben versicherten Personen, vom 5. Mai 1886 (R.G.Bl. S. 132). Dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. I. Sess. 1884/85 Drucks. Nr. 81, Sten. Ber. S. 990 ff., 999 ff. (Sitzungen vom 30., 31. Januar 1885); II. Sess. 1885/86 Drucks. Nr. 75 (Entw.), 252 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 849 ff., 1897 ff., 1923 ff., 1995 ff. (Sitzungen vom 3. Februar, 6., 7., 9. April 1886).

Abänderungsgesetz vom 16. Mai 1892 s. unter 2.

6. Gesetz, betr. die Unfallversicherung der bei Bauten beschäftigten Personen, vom 11. Juni 1887 (R.G.Bl. S. 287). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. I. Sess. 1887 Drucks. Nr. 11 (Entw.), 123 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 163 ff., 720 ff., 758 (Sitzungen vom 17. März, 24. Mai, 7. Juni 1887).

7. Gesetz, betr. die Unfallversicherung der Seeleute und anderer bei der Seeschifffahrt betheiligten Personen, vom 13. Juli 1887 (R.G.Bl. S. 329). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. I. Sess. 1887 Drucks. Nr. 6 (Entw.), 163 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 151 ff., 1006 ff., 1139 ff. (Sitzungen vom 17. März, 15., 18. Juni 1887).

8. Gesetz, betr. die Invaliditäts- und Altersversicherung, vom 22. Juni 1889 (R.G.Bl. S. 97). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. IV. Sess. 1888/89 Drucks. Nr. 10 (Entw.), 141 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 139 ff., 165 ff., 199 ff., 1089 ff., 1123 ff., 1157 ff. 1188 ff., 1221 ff., 1253 ff., 1303 ff., 1333 ff., 1365 ff., 1395 ff., 1449 ff., 1483 ff., 1525 ff., 1548 ff., 1569 ff., 1594 ff., 1617 ff., 1644 ff., 1781 ff., 1813 ff., 1841 ff., 1873 ff., 1911 ff., 1950 ff., 1997 ff. (Sitzungen vom 6., 7., 10. December 1888, 29., 30. März, 1.—6., 8.—12. April, 7.—11., 17., 18., 20.—24. Mai 1889).

Abänderungsgesetz vom 8. Juni 1891 (R.G.Bl. S. 337).

IV. Schutzgebiete.

1. Gesetz, betr. die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete, vom 17. April 1886 (R.G.Bl. S. 75). Dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86 Drucks. Nr. 81 (Ges. Entw., betr. die Rechtspflege in den deutschen Schutzgebieten), Nr. 201 (Comm. Ber., Umgestaltung des Entw.'s), Sten. Ber. S. 653 ff., 1606 ff., 2027 ff. (Sitzungen vom 20. Juni, 23. März, 10. April 1886).

Dazu Novelle vom 7. Juli 1887 (R.G.Bl. S. 307).

Gesetz wegen Abänderung des Gesetzes, betr. die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete ꝛc., vom 15. März 1888 (R.G.Bl. S. 71); neuer Text bekannt gemacht unterm 19. März 1888 (R.G.Bl. S. 75). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. II. Sess. 1887/88 Drucks. Nr. 72 (Entw.), 146 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 701 ff., 1153 ff., 1244 ff., 1295 ff. (Sitzungen vom 4., 28. Februar, 3., 6. März 1888); vgl. auch I. Sess. 1887 Drucks. Nr. 188, 210. S. ferner V. Sess. 1889/90 Drucks. Nr. 24 (Antrag Windthorst, Entw. eines Ergänzungsgesetzes), Sten. Ber. S. 884 ff., 1092 ff. (Sitzungen vom 12. December 1889, 18. Januar 1890, abgelehnt).

2. Gesetz, betr. die kaiserliche Schutztruppe für Deutsch-Ostafrika, vom 22. März 1891 (R.G.Bl. S. 53). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/91 Drucks. Nr. 220, Sten. Ber. S. 1297 ff., 1321 ff., 1347 ff., 1970 ff., 2123 ff. (Sitzungen vom 4., 5., 6. Februar, 10., 17. März 1891).

Gesetz, betr. die kaiserlichen Schutztruppen für Südwestafrika und für Kamerun, vom 9. Juni 1895 (R.G.Bl. S. 258). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95 Drucks. Nr. 190, Sten. Ber. S. 2358 ff., 2420 ff., 2445 (Sitzungen vom 20., 22., 24. Mai 1895).

Gesetz wegen Abänderung der Gesetze vom 22. März 1891 und 9. Juni 1895, vom 7. Juli 1896 (R.G.Bl. S. 187).

Durch Art. VII des letztgenannten Gesetzes wurde der Reichskanzler ermächtigt, die Bestimmungen des berichtigten Textes der erwähnten drei Gesetze als **Gesetz, betr. die kaiserlichen Schutztruppen in den afrikanischen Schutzgebieten und die Wehrpflicht daselbst,** durch das R.G.Bl. bekannt zu machen, was unterm 18. Juli 1896 (R.G.Bl. S. 653) geschehen ist.

3. Gesetz über die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete vom 30. März 1892 (R.G.Bl. S. 369). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 505, Sten. Ber. S. 3169 ff., 4629 f., 5051 (Sitzungen vom 1. December 1891, 7., 28. März 1892). Vgl. hieher auch 7. Leg. Per. V. Sess. 1889 Drucks. Nr. 71 (Antrag Richter), Sten. Ber. S. 522 ff. (Sitzung vom 27. November 1889), 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Sten. Ber. S. 2029 ff. (Sitzung vom 13. März 1891, Resolution Richter).

Der Zuständigkeitsbestimmung nach gehört unter Ziffer 13, dem sachlichen Zusammenhange nach mehr hieher das

4. Gesetz, betr. die Bestrafung des Sklavenraubes und des Sklavenhandels,

vom 28. Juli 1895 (R.G.Bl. S. 425). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95 Drucks. Nr. 138, Sten. Ber. S. 2339 ff., 2416 ff. (Sitzungen vom 20., 22. Mai 1895). Vgl. auch 7. Leg. Per. IV. Sess. 1888/89 Drucks. Nr. 27 (Antrag Windthorst), Sten. Ber. S. 303 ff. (Sitzung vom 14. December 1888); Drucks. Nr. 71 (Ges. Entw.), Sten. Ber. S. 603 ff., 653 ff., 679 ff. (Sitzungen vom 26., 29., 30. Januar 1889); 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/91 Drucks. Nr. 501 (Entw.), 814 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 2890 ff. (Sitzung vom 17. November 1891).

Ueber Auswanderungswesen vgl. Verh. d. Reichstags 3. Leg. Per. II. Sess. 1878 Drucks. Nr. 44 (Ges. Entw. Kapp), 282 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 500 ff. (Sitzung vom 13. März 1878); 8. Leg. Per. II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 14 (Ges. Entw.).

Durch Ziffer 2 des Artikels 4 ist dem Reiche die Befugniß eingeräumt, für seine Zwecke sowohl indirecte als auch directe Steuern aufzuerlegen. Nach dem Entwurfe der norddeutschen Bundesverfassung sollte dem Bunde dieses Recht nur hinsichtlich der indirecten Steuern zugestanden werden; der verfassungberathende Reichstag aber strich das Wort „indirect".

Die Frage, ob directe Reichssteuern einzuführen seien, ist eine rechtlich und wirthschaftlich nicht unbedenkliche. Die Erhebung directer Reichssteuern enthält einen bedeutenden Eingriff in die inneren Verhältnisse und insbesondere in den Haushalt der Bundesstaaten. Auf diesem Wege kann in mittelbarer Weise das ganze Steuersystem des Staates vom Reiche beeinflußt werden, und es setzt eigentlich eine directe Reichssteuer, wenn sie eine bedeutende ist und nicht wirthschaftlich nachtheilige Folgen erzeugen soll, eine gleichmäßige Ordnung des Steuersystems in allen Bundesstaaten voraus. Denn es wäre ein geradezu unerträglicher Zustand, wenn in demselben Lande zwei nach verschiedenen Grundsätzen angelegte Steuerordnungen sich kreuzen würden.

Das Streben nach einer gemeinsamen directen Reichssteuer führt also in seiner Folge zu der Forderung, daß die Reichszuständigkeit auf die Feststellung gemeinsamer Grundsätze über Besteuerung ausgedehnt werde. Zum Mindesten würde sich im Falle der Einführung einer directen Reichssteuer, z. B. einer Einkommensteuer (vgl. die vom Reichstage in der Sitzung vom 11. März 1887, Sten. Ber. S. 75 ff. abgelehnte Resolution Rickert), eine mittelbare Nöthigung für die Bundesstaaten ergeben, ihr Steuersystem dem Steuersysteme des Reiches anzupassen.

Den Erwägungen, welche zu Gunsten einer directen Reichssteuer sprechen, hat der Abg. Miquel im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 114) in folgender Weise Ausdruck gegeben: „Der Bund führt eine Lastenvertheilung ein, welche allen Grundsätzen der Volkswirthschaft geradezu ins Gesicht schlägt. Der Bund verweist im Wesentlichen zurück ins Mittelalter zu den ersten Anfängen der Steuergesetzgebung; er führt die Kopfsteuer ein, und damit ist das Steuersystem des Bundes nach meiner Meinung verworfen. Eine Umlage, welche 100,000 Bremer gleichmäßig trifft, wie 100,000 Bewohner des Thüringer Waldes, eine solche Art der Umlegung der Lasten kann unmöglich die dauernde Basis des Steuersystems des Bundes sein. Wir brauchen mit einem Worte eine Reichssteuer. Eine Reichssteuer kann die Lasten gleichmäßig vertheilen; eine Reichssteuer begründet erst eine volle wirth-

schaftliche Einheit der Nation. Die verschiedene Tragung der Lasten macht wirthschaftliche Verschiedenheiten, welche die Einheit des Productions- und Consumtionsmarktes ausschließen. Eine Reichssteuer wird beitragen zur Reform der Steuergesetzgebung der Einzelstaaten."

Im Wesentlichen ist die Entwickelung der Dinge bisher die gewesen, daß die directen Steuern im Besitze der Staaten blieben, während das Reich die indirecten Steuern ausbildete.

Nach einer Richtung hin hat die Reichsgesetzgebung über Zölle und Steuern sich von den Grundsätzen der Verfassung erheblich entfernt. Aus Artikel 4 Ziffer 2 mit Artikel 38 der letzteren ergeben sich folgende zwei Sätze:

1. Die Erträgnisse von Abgaben, welche der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Reichs unterliegen, sollen nicht in die Kasse der Bundesstaaten fließen.

2. Reichssteuergesetze sollen nur für solche Abgaben erlassen werden, deren Ertrag in die Reichskasse für Reichszwecke fließt. Steuern, deren Ertrag den Bundesstaaten zugeht, sollen reichsgesetzlich nicht geregelt werden.

Hiegegen verstößt die sog. Franckenstein'sche Clausel, die zuerst in § 8 des Gesetzes vom 15. Juli 1879 (R.G.Bl. S. 207) auftritt (vgl. die Aenderung im Gesetze vom 16. April 1896, R.G.Bl. S. 103) und sodann in § 32 des Stempelsteuergesetzes vom 1. Juli 1881 (R.G.Bl. S. 185; 1894 S. 381) und § 39 des Branntweinsteuergesetzes vom 24. Juni 1887 (R.G.Bl. S. 253) wiederkehrt.

Uebereinstimmend A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 382 ff.; etwas anders P. Laband II S. 933 ff.

Dem Reiche fehlt ferner die Zuständigkeit, in das Landessteuerrecht beschränkend einzugreifen. Eine Ausnahme bilden nur jene Bestimmungen, welche Artikel 5 des Zollvereinigungsvertrages von 1867 enthält. S. darüber unten zu Artikel 35.

Das Gesetz wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung vom 13. Mai 1870 (B.G.Bl. S. 119; eingeführt in Baden, Südhessen, Württemberg ebenda S. 647, 656, Bayern B.G.Bl. 1871 S. 88, Elsaß-Lothringen, G. Bl. f. Els.-Lothr. 1872 S. 61) ist sonach außerhalb der Bundeszuständigkeit erlassen. Vgl. dazu Verh. d. Reichstags 1870 Druckf. Nr. 103, Sten. Ber. S. 637 f., 750 ff., 831 f. (Sitzungen vom 4., 8. April, 12. Mai 1870).

Dagegen findet es A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 615, „selbstverständlich", daß die Bundesgesetzgebung berufen gewesen sei, „solche Hindernisse zu beseitigen, welche der vollen Verwirklichung der Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit aus den sich kreuzenden Finanzhoheiten der Einzelstaaten entstehen konnten". Berufen gewiß, denn Niemand wird gegen das Gesetz vom 13. Mai 1870 einen politischen Einwand erheben; aber zuständig nicht. Hänel's Gründe bestehen lediglich in Zweckmäßigkeitserwägungen.

Noch augenfälliger ist die Grenzüberschreitung bei dem Gegenstande zweier anderer Gesetze:

Gesetz, betr. die Besteuerung der Dienstwohnungen der Reichsbeamten,

vom 31. Mai 1881 (R.G.Bl. S. 99). Dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. III. Sess. 1880 Druckf. Nr. 76, Sten. Ber. S. 637 ff. (Sitzung vom 10. April 1880); IV. Sess. 1881 Druckf. Nr. 8 (Entw.), 74 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 159 ff., 889 ff., 911 ff., 999 ff. (Sitzungen vom 4. März, 29., 30. April und 6. Mai 1881).

Gesetz, betr. die Heranziehung von Militärpersonen zu den Gemeindeabgaben, vom 28. März 1886 (R.G.Bl. S. 65). Dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86 Druckf. Nr. 192 (Entw.), 210 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 1449 f., 1593, 1601 f. (Sitzungen vom 12., auch 20., 23. März 1886). Sieh auch 3. Leg. Per. II. Sess. 1878 Druckf. Nr. 50, Sten. Ber. S. 876 ff. (Sitzung vom 10. April 1878). Ueber die Verordnung vom 22. December 1868 vgl. oben S. 44; P. Laband II S. 691 f. Entsch. d. R.G.'s in Civilsachen XXIV S. 1.

Es ist ganz zweifellos, daß die Zuständigkeit des Reichs zur Regelung der Dienstverhältnisse der Reichsbeamten oder der Militärpersonen nicht dazu benutzt werden kann, in völlig andere Rechtsgebiete nur deswegen einzugreifen, weil von denselben auch Reichsbeamte oder Militärpersonen mit erfaßt werden. Der Reichsbeamte oder Offizier zahlt Steuern und Abgaben nicht in dieser seiner dienstlichen Eigenschaft, sondern unter den gleichen Voraussetzungen wie jeder andere Mensch wegen seiner Unterworfenheit unter die staatliche oder gemeindliche Steuergewalt.

Auf Grund der Ziffer 2 sind folgende Gesetze ergangen:

I. Zollgesetzgebung.

(Die Uebersicht beschränkt sich auf die geltenden Gesetze.)

Vereinszollgesetz vom 1. Juli 1869 (B.G.Bl. S. 317). Dazu Verh. des Zollparlaments 1869 Druckf. Nr. 4 (Denkschrift zum Entwurf). Eingeführt in Elsaß-Lothringen durch Gesetz vom 17. Juli 1871 (G.Bl. von Elsaß-Lothr. S. 37). S. auch Annalen des Nordd. Bundes ꝛc. 1869 S. 511 ff. Vgl. hieher P. Laband II S. 869.

Novelle zu diesem Gesetze vom 18. April 1889 (R.G.Bl. S. 53).

Gesetz, betr. den Zolltarif des deutschen Zollgebiets und den Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer, vom 15. Juli 1879 (R.G.Bl. S. 207). Dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. II. Sess. 1879 Druckf. Nr. 132. S. auch Annalen des Deutschen Reichs 1879 S. 617 ff., 681 ff., 993 ff.

Novellen zu diesem Gesetze vom 6. Juni 1880 (R.G.Bl. S. 120), 19., 21. Juni 1881 (R.G.Bl. S. 119, 121), 23. Juni 1882 (R.G.Bl. S. 59), 22. Mai 1885 (R.G.Bl. S. 93); hienach neuer Text vom 24. Mai 1885 (R.G.Bl. S. 111).

Weitere Novellen vom 18. April 1886 (R.G.Bl. S. 123), 21. December 1887 (R.G.Bl. S. 533), 22. April 1892 (R.G.Bl. S. 601), 14. April 1894 (R.G.Bl. S. 335), 18. Mai 1895 (R.G.Bl. S. 233).

Gesetz, betr. die Statistik des Waarenverkehrs des deutschen Zollgebiets mit dem Auslande, vom 20. Juli 1879 (R.G.Bl. S. 261). Dazu Verh. d. Reichstags 3. Leg. Per. II. Sess. 1878 Druckf. Nr. 179, 4. Leg. Per. II. Sess. 1879 Druckf. Nr. 217 (Entw.), 330 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 1639 ff., 2082 ff., 2231 (Sitzungen vom 14. Juni, 10. Juli 1879).

S. außerdem zu Art. 40.

II. Steuergesetzgebung.

Salzsteuer.

Uebereinkunft wegen Erhebung einer Abgabe von Salz vom 8. Mai 1867 (B.G.Bl. S. 41). Auf Grund dieser Uebereinkunft ergingen das

Nordd. Bundesgesetz, betr. die Erhebung einer Abgabe von Salz, vom 12. October 1867 (B.G.Bl. S. 41) und entsprechende Gesetze der süddeutschen Staaten, die noch in Kraft stehen. Vgl. Verh. d. ord. Reichstags 1867 Drucks. Nr. 8, Sten. Ber. S. 155 ff. (Sitzung vom 30. September 1867). In Elsaß-Lothringen wurde das nordd. Bundesgesetz durch das Gesetz vom 17. Juli 1871 eingeführt.

Eine Resolution wegen Aufhebung der Salzsteuer wurde in der Reichstagssitzung vom 20. März 1896 (Sten. Ber. S. 1594 ff.) abgelehnt.

Vgl. hieher auch die Bemerkungen unten zu Art. 35 der Verfassung.

Zuckersteuer.

Zollvereinsgesetze vom 26. Juni 1869, betr. die Besteuerung des Zuckers (B.G.Bl. S. 282), **und vom 2. Mai 1870 wegen Abänderung der Verordnung, die Besteuerung des im Inlande erzeugten Rübenzuckers betr.** (B.G.Bl. S. 311). Vgl. Zollvereinigungsvertrag vom 8. Juli 1867 Art. 3 § 7.

Gesetz vom 7. Juli 1883, betr. die Steuervergütung für Zucker (R.G.Bl. S. 157). Dazu Verh. d. Reichstags 5. Leg. Per. II. Sess. 1882/83 Drucks. Nr. 198 (Entw.), 316 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 1653 ff., 2797 ff., 2823 ff., 2873 ff. (Sitzungen vom 5. April, 4., 5., 7. Juni 1883).

Gesetz vom 13. Mai 1885 gl. Betr. (R.G.Bl. S. 91), Verlängerung des vorigen Gesetzes. Dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. I. Sess. 1884/85 Drucks. Nr. 289, Sten. Ber. S. 2461 ff., 2509 ff., 2586 ff., 2655 ff. (Sitzungen vom 1., 2., 6., 8. Mai 1885). Entwurf in der vorhergehenden Session (1884 Drucks. Nr. 131) nicht behandelt.

Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86 Drucks. Nr. 73 (Entwurf eines Gesetzes, die Besteuerung des Zuckers betr.), 200 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 453 ff., 481 ff., 1543 ff., 1572 ff., 1593 ff., 1853 ff. (Sitzungen vom 12., 13. Januar, 18., 19., 20. März, 3. April 1886). Sanction verweigert.

Gesetz, die Besteuerung des Zuckers betr., vom 1. Juni 1886 (R.G.Bl. S. 182). Dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. II. Sess. 1886 Drucks. Nr. 293, Sten. Ber. S. 2058 ff., 2067 ff., 2097 ff. (Sitzungen vom 18., 20., 21. Mai 1886). S. auch Annalen des Deutschen Reiches 1886 S. 825 ff.

Gesetz, die Besteuerung des Zuckers betr., vom 9. Juli 1887 (R.G.Bl. S. 308). Dazu Verh. des Reichstags 7. Leg. Per. I. Sess. 1887 Drucks. Nr. 146 (Entw.), 193 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 731 ff., 1024 ff., 1141 ff. (Sitzungen vom 25. Mai, 16., 18. Juni 1887). S. auch Annalen des Deutschen Reichs 1887 S. 957 ff.

Gesetz, die Besteuerung des Zuckers betr., vom 31. Mai 1891 (R.G.Bl. S. 295). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/91 Drucks. Nr. 150 (Entw.), 269 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 887 ff., 2571 ff., 2599 ff., 2813 ff. (Sitzungen vom 12. December 1890, 27., 29. April, 8. Mai 1891). S. auch Annalen des Deutschen Reichs 1891 S. 642 ff.

Gesetz, betr. Abänderung des Zuckersteuergesetzes, vom 9. Juni 1895 (R.G.Bl. S. 255). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95 Drucks. Nr. 329, Sten. Ber. S. 2317 ff., 2361 ff., 2444 f. (Sitzungen vom 17., 20., 24. Mai 1895); vgl. auch ebenda Drucks. Nr. 224, Sten. Ber. S. 107 ff., 127 ff. (Sitzungen vom 14., 15. December 1894).

Gesetz, betr. Abänderung des Zuckersteuergesetzes, vom 27. Mai 1896 (R.G.Bl. S. 109, neuer Text S. 117). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. IV. Sess. 1895/96 Drucks. Nr. 112 (Entw.), 334 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 1157 ff., 1179 ff., 1205 ff.,

1231 ff., 2231 ff., 2255 ff., 2277 ff., 2301 ff. (Sitzungen vom 2.—5. März, 11.—13., 15. Mai 1896).

Tabaksteuer.

Zollvereinsgesetz vom 26. Mai 1868, die Besteuerung des Tabaks betr. (B.G.Bl. S. 319).

Gesetz, betr. Erhebungen über den Tabakbau, die Tabakfabrikation und den Tabakhandel ꝛc., vom 26. Juni 1878 (R.G.Bl. S. 129). Dazu Verh. d. Reichstags 3. Leg. Per. II. Sess. 1878 Drucks. Nr. 159, Sten. Ber. S. 1203 ff., 1355 ff., 1480 ff. (Sitzungen vom 10., 17., 21. Mai 1878).

Gesetz, betr. die Besteuerung des Tabaks, vom 16. Juli 1879 (R.G.Bl. S. 245). Dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. II. Sess. 1879 Drucks. Nr. 136 (Entw.), 345 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 1133 ff., 1147 ff., 2090 ff., 2240 f. (Sitzungen vom 10., 12. Mai, 7., 10. Juli 1879). Vgl. 3. Leg. Per. II. Sess. 1878 Nr. 20 (Entw.).

S. auch Annalen des Deutschen Reichs 1879 S. 627 ff.

Gesetz, betr. die Abänderung der §§ 12, 16 und 19 des Gesetzes, betr. die Erhebung der Tabaksteuer, vom 5. April 1885 (R.G.Bl. S. 83). Dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. I. Sess. 1884/85 Drucks. Nr. 157, Sten. Ber. S. 1099 f., 1514 ff. (Sitzungen vom 5. Februar und 3. März 1885).

Gescheiterte Entwürfe.

Gesetzentwurf, betr. das Tabaksmonopol. Verh. d. Reichstags 5. Leg. Per. II. Sess. 1882 Drucks. Nr. 7 (Entw.), 35 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 103 ff., 133 ff., 165 ff., 353 ff., 381 ff., 417 ff., 460 ff. (Sitzungen vom 10., 12., 13. Mai, 12., 13., 14., 15. Juni 1832). S. auch Annalen des Deutschen Reichs 1882 S. 177 ff., 371 ff., 489 ff.

8. Leg. Per. I. Sess. 1890/91 Drucks. Nr. 250, Denkschrift. Annalen des Deutschen Reichs 1891 S. 933 ff.

9. Leg. Per. II. Sess. 1893/94 Drucks. Nr. 53, Entwurf eines Tabaksteuergesetzes. Sten. Ber. S. 568 ff., 597 ff., 622 ff., 652 ff. (Sitzungen vom 11., 12., 13., 15. Januar 1894). S. auch Annalen des Deutschen Reichs 1893 S. 344 ff.

III. Sess. 1894/95 Drucks. Nr. 116, Entwurf eines Tabaksteuergesetzes. Nr. 306 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 1025 ff., 1049 ff., 2248 ff. (Sitzungen vom 21., 22. Februar, 13. Mai 1895). S. auch Annalen des Deutschen Reichs 1895 S. 458 ff.

Branntweinsteuer.

Norddeutsche Bundesgesetze vom 4. Mai 1868, betr. die Erhebung einer Abgabe von der Branntweinbereitung in den Hohenzollern'schen Landen (B.G.Bl. S. 151), **vom 8. Juli 1868, betr. die Besteuerung des Branntweins in verschiedenen zum Norddeutschen Bunde gehörenden Staaten und Gebietstheilen** (B.G.Bl. S. 384; dazu Gesetz vom gl. T. ebenda S. 404). Vertrag zwischen dem Norddeutschen Bunde und Hessen vom 9. April 1868 (B.G.Bl. S. 466).

Gesetz vom 16. Mai 1873 (R.G.Bl. S. 111), **Einführung der Branntweinsteuer in Elsaß-Lothringen.**

Gesetz, betr. die Abgabe von der Branntweinbereitung in den Hohenzollernschen Landen, vom 15. November 1874 (R.G.Bl. S. 133). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. II. Sess. 1874 Drucks. Nr. 28.

Gesetz, betr. die Besteuerung des Branntweins in Gebietstheilen, welche in die Zollgrenze eingeschlossen werden, vom 16. November 1874 (R.G.Bl. S. 134). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. II. Sess. 1874 Drucks. Nr. 25.

Gesetz, betr. die Steuerfreiheit des Branntweins zu gewerblichen Zwecken, vom 19. Juli 1879 (R.G.Bl. S. 259). Dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. II. Sess. 1879 Drucks. Nr. 370.

Gesetz, die Besteuerung des Branntweins betr., vom 24. Juni 1887 (R.G. Bl. S. 253). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. I. Sess. 1887 Drucks. Nr. 90 (Entw.), 164, 177 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 491 ff., 523 ff., 873 ff., 918 ff., 970 ff., 1089 ff. (Sitzungen vom 10., 11. Mai, 13., 14., 15. Juni, 17. Juli 1887). S. auch Annalen des Deutschen Reichs 1887 S. 30 ff., 644 ff., 725 ff.

Gesetz, betr. die Aufhebung der §§ 4 und 25 des (vorstehenden) Gesetzes ꝛc., vom 7. April 1889 (R.G.Bl. S. 49). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. IV. Sess. 1888/89 Drucks. Nr. 115, Sten. Ber. S. 940 ff., 1015 f., 1086 (Sitzungen vom 16., 21., 23. März 1889).

Gesetz, betr. die Abänderung des (nemlichen) Gesetzes ꝛc., vom 8. Juni 1891 (R.G.Bl. S. 338). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/91 Drucks. Nr. 181 (Entw.), 436 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 1367 ff., 2659 ff., 2685 ff., 2879 ff. (Sitzungen vom 7. Februar, 1., 2., 9. Mai 1891).

Entwurf eines Abänderungsgesetzes ebenda II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 51, Sten. Ber. S. 513 ff., 542 ff. (Sitzungen vom 16., 17. Januar 1893) blieb unerledigt.

Gesetz, betr. die Abänderung des Branntweinsteuergesetzes ꝛc., vom 16. Juni 1895 (R.G.Bl. S. 265). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95 Drucks. Nr. 235 (Entw.), 340 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 1908 ff., 1922 ff., 2365 ff., 2390 ff., 2429 ff. (Sitzungen vom 26., 27. April, 21., 22., 24. Mai 1895).

Gescheiterter Entwurf:

Branntweinmonopol. Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86 Drucks. Nr. 165, Sten. Ber. S. 1295 ff., 1319 ff., 1352 ff., 1649 ff., 1675 ff. (Sitzungen vom 4., 5., 6., 26., 27. März 1886). S. auch Annalen des Deutschen Reichs 1886 S. 421 ff.

Vgl. auch 3. Leg. Per. II. Sess. 1878, Sten. Ber. S. 717 ff. (Sitzung vom 5. April 1878, Interpellation Buhl), 937 ff. (Sitzung vom 12. gl. Mts., Resolution, betr. Uebergangsabgabe von Essig, daß der Weg der Gesetzgebung nöthig sei), Drucks. Nr. 256 (Ges. Entw.).

Brausteuer.

Nordd. Bundesgesetz wegen Besteuerung des Braumalzes in verschiedenen zum Norddeutschen Bunde gehörenden Staaten und Gebietstheilen, vom 4. Juli 1868 (B.G.Bl. S. 375); dazu Gesetz vom 8. gl. Mts. (B.G.Bl. S. 403). Vertrag zwischen dem Norddeutschen Bunde und Hessen vom 9. April 1868 (B.G.Bl. S. 466).

Gesetz wegen Erhebung der Brausteuer vom 31. Mai 1872 (R.G.Bl. S. 153). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. III. Sess. 1872 Drucks. Nr. 11 (Entw.), 67 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 44 ff., 333 ff., 541 ff. (Sitzungen vom 15. April, 13., 27. Mai 1872). Vgl. auch Annalen des Deutschen Reichs 1872 S. 609 ff.

Gesetz, betr. die Abänderung des § 44 des (vorgenannten) Gesetzes, vom 26. December 1875 (R.G.Bl. S. 377); dann **Gesetz gl. Betr.'s vom 23. December 1876** (R.G.Bl. S. 237). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. III. Sess. 1875/76 Drucks. Nr. 136, Sten. Ber. S. 733 ff., 765 (Sitzungen vom 17., 18. December 1875); IV. Sess. 1876 Drucks. Nr. 31, Sten. Ber. S. 576 ff., 633 f. (Sitzungen vom 5., 7. December 1876).

Gescheiterte Entwürfe.

Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. III. Sess. 1875/76 Drucks. Nr. 42, Sten. Ber. S. 248 ff. (Sitzung vom 22. November 1875).

4. Leg. Per. II. Sess. 1879 Drucks. Nr. 135 (Entw.), 397 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 1122 ff. (Sitzung vom 10. Mai 1879).

III. Sess. 1880 Drucks. Nr. 21, Sten. Ber. S. 349 ff. (Sitzung vom 11. März 1880).

IV. Sess. 1881 Drucks. Nr. 57, 58, Sten. Ber. S. 551 ff., 1057 ff. (Sitzungen vom 28. März, 17. Mai 1881).

8. Leg. Per. II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 51, Sten. Ber. S. 384 ff., 407 ff. (Sitzungen vom 10., 11. Januar 1893).

Vgl. auch 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95 Sten. Ber. S. 1684 ff. (Sitzung vom 23. März 1895), Resolution, das Braustuergesetz vom 31. Mai 1872 dahin zu ändern, daß zur Bierbereitung nur Wasser, Hopfen, Malz und Hefe genommen werden darf.

Stempelsteuern.

1. Wechselstempel.

Nordd. Bundesgesetz, betr. die Wechselstempelsteuer im Norddeutschen Bunde, vom 10. Juni 1869 (B.G.Bl. S. 193), eingeführt in Baden, Südhessen, Hohenzollern (B.G.Bl. 1870 S. 647), Württemberg (B.G.Bl. 1870 S. 656), Bayern (R.G.Bl. 1871 S. 88), Elsaß-Lothringen (G.Bl. f. Els.-Lothr. 1871 S. 175).

Dazu Verh. d. Reichstags 1869 Drucks. Nr. 154 (Entw.), 230 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 858 ff., 1187 ff., 1280 (Sitzungen vom 7., 31. Mai, 5. Juni 1869).

Gesetz wegen Abänderung des Gesetzes vom 10. Juni 1869 ꝛc., vom 4. Juni 1879 (R.G.Bl. S. 151). Dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. II. Sess. 1879 Drucks. Nr. 83, Sten. Ber. S. 729 ff., 828 ff., 831 ff., 887 ff. (Sitzungen vom 29. März, 2., 3., 30. April 1879).

2. Spielkartenstempel.

Gesetz, betr. den Spielkartenstempel, vom 8. Juli 1878 (R.G.Bl. S. 133). Dazu Verh. d. Reichstags 3. Leg. Per. II. Sess. 1878 Drucks. Nr. 7, Sten. Ber. S. 1331 ff. (Sitzung vom 16. Mai 1878).

3. Reichsstempelgesetz.

Vgl. Verh. d. Reichstags 1869 Drucks. Nr. 192, 1875 Drucks. Nr. 43, 1878 Drucks. Nr. 22 (auch 10), 1880 Drucks. Nr. 96 (Gesetzentwurf).

Gesetz, betr. die Erhebung von Reichsstempelabgaben, vom 1. Juli 1881 (R.G.Bl. S. 185). Dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. IV. Sess. 1881 Drucks. Nr. 59 (Entw.), 162 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 551 ff., 579 ff., 1340 ff., 1351 ff., 1677 ff. (Sitzungen vom 28., 29. März, 27., 28. Mai, 13. Juni 1881). S. auch Annalen des Deutschen Reichs 1881 S. 768 ff.

Gesetz, betr. Abänderung des (vorstehenden) Gesetzes ꝛc., vom 29. Mai 1885 (R.G.Bl. S. 171). Dazu Verh. d. Reichstags 5. Leg. Per. II. Sess. 1882/83 Drucks. Nr. 101 (Antrag Wedell-Malchow), 314 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 897 ff., 923 ff. (Sitzungen vom 18., 19. Januar 1891); 6. Leg. Per. I. Sess. 1884/85 Drucks. Nr. 25 (Antrag Wedell-Malchow), 122 (Antrag Arnsperger u. Gen.), 286 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 763 ff., 2517 ff., 2535 ff., 2571 ff., 2631 ff. (Sitzungen vom 21. Januar, 4., 5., 6., 8. Mai 1885).

Gesetz wegen Abänderung des (nemlichen) Gesetzes ꝛc. vom 27. April 1894 (R.G.Bl. S. 369, neue Fassung des Reichsstempelgesetzes S. 381). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 51, Sten. Ber. S. 579 ff., 590 ff. (Sitzungen vom 19., 20. Januar 1893); 9. Leg. Per. II. Sess. 1893/94 Drucks. Nr. 52, Sten. Ber. S. 273 ff., 293 ff., 315 ff., 1967 ff., 2261 ff. (Sitzungen vom 5., 6., 7. December 1893, 7., 19. April 1894). S. auch Annalen des Deutschen Reichs 1894 S. 539 ff.

Verschiedene Steuerpläne.

Wehrsteuer. Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. IV. Sess. 1881 Drucks. Nr. 60. Sten. Ber. S. 595 ff. (Sitzung vom 29. März 1881).

Weinsteuer. Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. II. Sess. 1893/94 Drucks. Nr. 54, Sten. Ber. S. 711 ff., 733 ff., 757 ff. (Sitzungen vom 18., 19., 20. Januar 1894). S. auch Annalen des Deutschen Reichs 1894 S. 305 ff.

III. Handelsgesetzgebung.

Börsengesetz vom 22. Juni 1896 (R.G.Bl. S. 157). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. IV. Sess. 1895/96 Drucks. Nr. 14 (Entw.), 246 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 200 ff., 223 ff., 257 ff., 1955 ff., 1987 ff., 2015 ff., 2045 ff., 2409 ff., 2433 ff. (Sitzungen vom 9., 10., 11. Januar, 28., 29., 30. April, 1. Mai, 5., 6. Juni 1896).

Vgl. auch 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 528, 531.

Gesetz, betr. die Pflichten der Kaufleute bei Aufbewahrung fremder Werthpapiere, vom 5. Juli 1896 (R.G.Bl. S. 183). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. IV. Sess. 1895/96 Drucks. Nr. 14 (Entw.), 342 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 200 ff., 223 ff., 257 ff., 2682 ff. (Sitzungen vom 9., 10., 11. Januar, 17. Juni 1896).

Zu Ziffer 3 sind folgende Gesetze ergangen.

Maß und Gewicht.

1. Maß- und Gewichtsordnung für den Norddeutschen Bund vom 17. August 1868 (B.G.Bl. S. 473), eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647), Württemberg (B.G.Bl. S. 656), Bayern (R.G.Bl. 1871 S. 397, 442) und Elsaß-Lothringen (R.G.Bl. 1875 S. 1).

Das Gesetz vom 26. November 1871 (dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. II. Sess. 1871 Drucks. Nr. 71, Sten. Ber. S. 370 ff., 513, Sitzungen vom 20. und 24. gl. Mts.) über die Einführung der Maß- und Gewichtsordnung in Bayern enthält in § 3 sonderrechtliche Vorbehalte für diesen Staat, worüber mein Bayer. Staatsrecht, 2. Aufl., III S. 339 f.

Die Maß- und Gewichtsordnung enthält in den Bestimmungen über die Normalaichungscommission eine Ueberschreitung der verfassungsmäßigen Zuständigkeitsgrenze des Reiches. Vgl. A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 667.

Novellen vom 7. December 1873 (R.G.Bl. S. 377; Antrag Sombart, Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. IV. Sess. 1873 Drucks. Nr. 29), 11. Juli 1884 (R.G.Bl. S. 115), 26. April 1893 (R.G.Bl. S. 151).

Internationale Meterconvention vom 20. Mai 1875 (R.G.Bl. 1876 S. 191).

2. Gesetz, betr. die Bezeichnung des Raumgehaltes der Schankgefäße, vom 20. Juli 1881 (R.G.Bl. S. 249). Dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. IV. Sess. 1881 Drucks. Nr. 72 (Entw.), 118 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 838 ff., 1023 ff., 1053 ff. (Sitzungen vom 27. April, 16., 17. Mai 1881).

3. Das norddeutsche **Bundesgesetz vom 10. März 1870** (B.G.Bl. S. 46) hat keine Bedeutung mehr.

Münzwesen.

1. Gesetz, betr. die Ausprägung von Reichsgoldmünzen, vom 4. December 1871 (R.G.Bl. S. 404). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. II. Sess. 1871 Drucks. Nr. 50, Sten. Ber. S. 226 ff., 251 ff., 317 ff., 341 ff., 418 ff., 453 ff. (Sitzungen vom 11., 12., 17., 18., 21., 23. November 1871); auch Annalen des Deutschen Reichs 1872 S. 647 ff.

2. Münzgesetz vom 9. Juli 1873 (R.G.Bl. S. 233). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. IV. Sess. 1873 Drucks. Nr. 15, Sten. Ber. S. 117 ff., 136 ff., 241 ff., 289 ff., 316 ff., 343 ff., 521 ff., 537 ff., 1352 ff. (Sitzungen vom 28., 29. März, 22., 24., 25., 26. April, 6., 8. Mai, 23. Juni 1873).

Einführung der Münzgesetze in Elsaß-Lothringen durch Gesetz vom 15. November 1874 (R.G.Bl. S. 131). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. II. Sess. 1874 Drucks. Nr. 16, Sten. Ber. S. 25 ff., 73 ff. (Sitzungen vom 4., 10. November 1874).

Verordnung vom 22. September 1875, die Einführung der Reichsmarkwährung betr. (R.G.Bl. S. 303).

Novellen: Gesetz vom 20. April 1874 (R.G.Bl. S. 35), 6. Januar 1876 (R.G.Bl. S. 3), 28. Februar 1892 (R.G.Bl. S. 315) über die Vereinsthaler, vom 1. April 1886 über die Ausprägung von 20-Pfennigstücken aus Nickel.

Unerledigt gebliebener Entwurf, betr. Abänderung des Artikels 4 Absatz I des Münzgesetzes Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. III. Sess. 1880 Drucks. Nr. 120, Sten. Ber. S. 899 ff. (Sitzung vom 24. April 1880).

Erörterungen über die Währungsfrage s. in den Reichstagssitzungen vom 9., 10., 11. Februar 1886 (Sten. Ber. S. 952 ff., 963 ff., 994 ff.), 26. Januar 1891 (Sten. Ber. S. 1169 ff.), 12. December 1892 (Sten. Ber. S. 256 ff.), 16. und 17. Februar, 14. März 1893 (Sten. Ber. S. 1069 ff., 1097 ff., 1639 ff.), 15. und 16. Februar 1895 (Sten. Ber. S. 893 ff., 917 ff.), 23. Januar, 8. und 11. Februar 1896 (Sten. Ber. S. 515 ff., 822 ff., 873 ff.).

Artikel 4 Ziffer 3 der Verfassung überträgt dem Reiche nur die Ordnung des Münzsystems zur Gesetzgebung und Beaufsichtigung. In der Reichsverfassung vom 28. März 1849 Art. IX § 45 war als Absatz II auch die Bestimmung enthalten: Die Reichsgewalt „hat das Recht, Reichsmünzen zu prägen". Dieses Recht kömmt nach der jetzigen Reichsverfassung nicht dem Reiche, sondern den Staaten zu.

Diese Zuständigkeitsgrenze haben die Münzgesetze auch eingehalten, sind dagegen in anderen Beziehungen über die bloße Regelung des Münzsystems hinausgegangen. Aber die Behauptung G. Meyer's, Lehrb. des deutschen Verwaltungsrechts II § 146, II, und Anderer, das Recht der ausschließlichen Münzprägung stehe dem Reiche zu, ist unrichtig (§ 6 Absatz I des Gesetzes vom 4. December 1871: Die Ausprägung der Goldmünzen erfolgt auf Kosten des Reiches für sämmtliche Bundesstaaten) und läugnet gerade das ab, was für die Ordnung des Münzwesens im Reiche kennzeichnend ist. S. dagegen P. Laband II S. 154. Vgl. hieher auch A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 669 f.

Papiergeld.

Die Eigenschaftsworte „fundirt" und „unfundirt", welche in Ziffer 3 dem Worte „Papiergeld" beigesetzt sind, beweisen, daß dieses Wort nicht blos das wirkliche Papiergeld im Rechtssinne, sondern auch die Geldpapiere, das Papiergeld im volkswirthschaftlichen Sinne, umfaßt. Vgl. die Darlegung von P. Laband II S. 169 f. und A. Hänel a. a. O. I S. 670. In Folge dessen deckt sich die Zuständigkeit nach Ziffer 3 zu einem Theile mit jener nach Ziffer 4.

Der Norddeutsche Bund hatte bereits ein **Gesetz vom 16. Juni 1870 über die Ausgabe von Papiergeld** (B.G.Bl. S. 507) erlassen, eingeführt in Baden und Südhessen, Württemberg und Bayern (B.G.Bl. 1870 S. 647, 656; 1871 S. 88).

Darauf folgte Artikel 18 des **Münzgesetzes vom 9. Juli 1873** (vom Reichstage eingeschoben) und sodann die endgiltige Regelung durch das

Gesetz, betr. die Ausgabe von Reichskassenscheinen, vom 30. April 1874 (R.G.Bl. S. 40). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. I. Sess. 1874 Drucks. Nr. 70, Sten. Ber. S. 557 ff., 651 ff., 923 ff., 1026 ff. (Sitzungen vom 26., 28. März, 18., 22. April 1874).

Dieses Gesetz geht über die Reichszuständigkeit hinaus. Denn Artikel 4 Ziffer 3 spricht nur von Feststellung der Grundsätze über die Emission von Papiergeld, und Artikel 73, an den man noch denken könnte, von Aufnahme von Anlehen in Fällen eines außerordentlichen Bedürfnisses. Vgl. A. Hänel a. a. O. I S. 671.

Zu erwähnen ist ferner das **Gesetz, betr. den Schutz des zur Anfertigung von Reichskassenscheinen verwendeten Papiers gegen unbefugte Nachahmung, vom 26. Mai 1885** (R.G.Bl. S. 165). Dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. I. Sess. 1884/85 Drucks. Nr. 253.

S. auch das Gesetz vom 21. Juli 1884 (R.G.Bl. S. 172). Ueber die Darlehnskassenscheine im Gebiete des Nordd. Bundes B.G.Bl. 1870 S. 499, R.G.Bl. 1878 S. 5.

Die Zuständigkeit nach Ziffer 4 in Bezug auf die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen hat das Reich erheblich überschritten, sowohl durch Beilegung von Verwaltungsbefugnissen wie durch Errichtung der Reichsbank. Vgl. A. Hänel a. a. O. I S. 683 ff.

Zunächst erging Seitens des Norddeutschen Bundes das **Gesetz über die Ausgabe von Banknoten vom 27. März 1870** (B.G.Bl. S. 51), eingeführt in Baden und Südhessen, Württemberg und Bayern (B.G.Bl. 1870 S. 647, 656; 1871 S. 87), nicht eingeführt in Elsaß-Lothringen.

Die **Gesetze vom 16. Juni 1872** (R.G.Bl. S. 169), **30. Juni 1873** (R.G.Bl. S. 159), **21. December 1874** (R.G.Bl. S. 193) betreffen die Verlängerung seiner Giltigkeit.

Alsdann erging das **Bankgesetz vom 14. März 1875** (R.G.Bl. S. 177). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. II. Sess. 1874 Nr. 27 (Entw.), 53 (Antrag Hohenlohe-Langenburg auf Verweisung an eine Commission zur Aufnahme von Bestimmungen über Errichtung einer Reichsbank), 195 (Comm. Ber. von Bamberger), Sten. Ber. S. 149 ff., 175 ff., 203 ff., 1265 ff., 1291 ff., 1329 ff., 1364 ff., 1435 ff. (Sitzungen vom 16., 17., 18. November 1874, 25., 26., 27., 28. 30. Januar 1875).

Vertrag mit Preußen R.G Bl. 1875 S. 215. S. auch Annalen des Deutschen Reichs 1874 S. 1611 ff.: 1875 S. 837 ff., 945 ff.

Novelle vom 18. December 1889 (R.G.Bl. S. 201). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. V. Sess. 1889 Drucks. Nr. 43, Sten. Ber. S. 191 ff., 577 ff., 599 ff., 713 ff. (Sitzungen vom 8., 29. November, 2., 6. December 1889).

Ueber das bayerische Sonderrecht nach § 47 des Bankgesetzes vgl. mein Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., III S. 344.

Ziffer 5. Bis zur Erlassung eines Reichsgesetzes war für das Patentwesen — mit Rücksicht auf die Bestimmung des Artikels 40 der Verfassung — der Artikel 21 des Vertrages, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvertrags betr., vom 8. Juli 1867 maßgebend, welcher lautet: „Die vertragenden Theile werden Erfindungspatente und Privilegien nur unter Beachtung der in der Uebereinkunft vom 21. September 1842" (Annalen des Nordd. Bundes 1867 S. 14) „festgestellten Grundsätze ertheilen" u. s. w."

Ein **Patentgesetz** erging unterm **25. Mai 1877** (R.G.Bl. S. 501). Dazu Verh. d. Reichstags 3. Leg. Per. I. Sess. 1877 Drucks. Nr. 8 (Entw.), 144 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 25 ff., 915 ff., 1011 ff. (Sitzungen vom 2. März, 1., 3. Mai 1877).

Das Gesetz wurde abgeändert durch **Gesetz vom 7. April 1891** (R.G.Bl. S. 79). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/91 Drucks. Nr. 152 (Entw.), 322 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 781 ff., 2016 ff., 2110 ff. (Sitzungen vom 4. December 1890, 12., 16., 17. März 1891).

Diese Patentgesetzgebung brachte eine erhebliche Zuständigkeitserweiterung des Reichs mit sich, indem durch Errichtung des Reichspatentamtes das Patentwesen ein Gegenstand eigener Reichsverwaltung wurde. Vgl. A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 762.

Ziffer 6.

1. Das norddeutsche **Gesetz vom 11. Juni 1870, betr. das Urheberrecht an Schriftwerken, Abbildungen, musikalischen Compositionen und dramatischen Werken** (B.G.Bl. S. 339), wurde eingeführt in Baden und Südhessen, Württemberg (B.G.Bl. 1870 S. 647, 656), Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 90) und Elsaß-Lothringen (R.G.Bl. 1873 S. 42).

2. **Gesetz über den Markenschutz vom 30. November 1874** (R.G.Bl. S. 143). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. IV. Sess. 1873 Sten. Ber. S. 762 ff. (Sitzung vom 20. Mai 1873); 2. Leg. Per. II. Sess. 1874/75 Drucks. Nr. 20, Sten. Ber. S. 32 ff., 79 ff., 98 ff., 127 ff. (Sitzungen vom 4., 10., 11., 14. November 1874).

3. **Gesetze, betr. das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste, vom 9. Januar 1876;**

betr. den Schutz der Photographien gegen unbefugte Nachbildung, vom 10. gl. Mts. (bezüglicher Entw. vom Reichstage 1870 Sten. Ber. S. 898 abgelehnt);

betr. das Urheberrecht an Mustern und Modellen, vom 11. gl. Mts. (R.G.Bl. S. 4, 8, 11). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. III. Sess. 1875/76 Drucks. Nr. 24 (Entw.), 76 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 96 ff., 573 ff., 593 ff., 738 ff. (Sitzungen vom 9. November, 11., 13., 17. December 1875).

4. **Gesetz, betr. den Schutz von Gebrauchsmustern, vom 1. Juni 1891** (R.G.Bl. S. 290). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/91 Drucks. Nr. 153 (Entw.), 398 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 794 ff., 2555 ff., 2640 (Sitzungen vom 5. December 1890, 24., 30. April 1891).

5. **Gesetz zum Schutze der Waarenbezeichnungen vom 12. Mai 1894** (R.G.Bl. S. 441). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 152, Sten. Ber. S. 1921 ff. (Sitzung vom 20. April 1893), unerledigter Entw.: 9. Leg. Per. II. Sess. 1893/94 Drucks. Nr. 70 (Entw.), 298 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 877 ff., 2156 ff., 2254 (Sitzungen vom 25. Januar, 16., 19. April 1894).

Ziffer 7.

Handel und Schifffahrt.

1. **Gesetz vom 25. October 1867, betr. die Nationalität der Kauffahrteischiffe und ihre Befugniß zur Führung der Bundesflagge** (B.G.Bl. S. 35), eingeführt in Baden und Südhessen, Württemberg (B.G.Bl. 1870 S. 51, 657) und Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 87).

Dazu **Novelle vom 23. December 1888** (R.G.Bl. S. 300), Verh. d. Reichstags 7. Leg.Per. IV. Sess. 1888/89 Drucks. Nr. 13; ergänzendes **Gesetz, betr. die Befugniß von Seefahrzeugen, welche der Gattung der Kauffahrteischiffe nicht angehören, zur Führung der Reichsflagge, vom 15. April 1885** (R.G.Bl. S. 89), Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. I. Sess. 1884/85 Drucks. Nr. 258.

2. **Seemannsordnung vom 27. December 1872** (R.G.Bl. S. 409).

3. **Gesetz, betr. die Verpflichtung deutscher Kauffahrteischiffe zur Mitnahme hilfsbedürftiger Seeleute, vom gl. Tage** (R.G.Bl. S. 432).

Vgl. zu 2. und 3. Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. III. Sess. 1872 Drucks. Nr. 65, Sten. Ber. S. 429 ff., 1114 ff., 1121 f. (Sitzungen vom 17. Mai, 18., 19. Juni 1872).

Abänderungsanträge zur Seemannsordnung 8. Leg. Per. II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 120, vgl. Sten. Ber. S. 1169 ff. (Sitzung vom 21. Februar 1893); 9. Leg. Per. IV. Sess. 1895/96 Drucks. Nr. 60.

4. Gesetz, betr. die Registrirung und die Bezeichnung der Kauffahrteischiffe, vom 28. Juni 1873 (R.G.Bl. S. 184). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. IV. Sess. 1873 Drucks. Nr. 131, Sten. Ber. S. 921 ff., 949 (Sitzung vom 30. Mai 1873).

5. Strandungsordnung vom 17. Mai 1874 (R.G.Bl. S. 73). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. I. Sess. 1874 Drucks. Nr. 5 (Entw.), 54 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 56 ff., 314 ff., 362 ff. (Sitzungen vom 13. Februar, 12., 16. März 1874).

6. Gesetz, betr. die Untersuchung von Seeunfällen, vom 27. Februar 1877 (R.G.Bl. S. 549). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. III. Sess. 1875/76 Drucks. Nr. 95, 146, Sten. Ber. S. 585 ff. (Sitzung vom 13. December 1875, Interpellation Kapp); IV. Sess. 1876 Drucks. Nr. 17 (Entw.), 120 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 31 ff. (Sitzung vom 6. November 1876), unerledigt; 3. Leg. Per. I. Sess. 1877 Drucks. Nr. 4, 95 (Entw., Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 16, 864 ff., 877 ff. (30. April 1877). Vgl. auch 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95, Sten. Ber. S. 769 ff., 869 ff. (Sitzungen vom 9., 14. Februar 1895).

Dazu **Novelle vom 11. Juni 1878** (R. G. Bl. S. 109), Verh. d. Reichstags 3. Leg. Per. II. Sess. 1878 Drucks. Nr 148.

7. Gesetz, betr. die Küstenfrachtfahrt, vom 22. Mai 1881 (R.G.Bl. S. 97). Dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. III. Sess. 1880 Drucks. Nr. 77, Sten. Ber. S. 660 ff., 1024 ff. (Sitzungen vom 12., 29. April 1880), unerledigt; IV. Sess. 1881 Drucks. Nr. 29, Sten. Ber. S. 151 ff., 417 ff., 427 ff., 768 ff. (Sitzungen vom 4., 18., 21. März, 5. April 1881).

Zu erwähnen ist außerdem der unerledigt gebliebene Entwurf eines Gesetzes, betr. die Ausrüstung der deutschen Kauffahrteischiffe mit Booten, Verh. d. Reichstags 3. Leg. Per. II. Sess. 1878 Drucks. Nr. 149, Sten. Ber. S. 786 f., 948 ff. (Sitzungen vom 8., 30. April 1878).

Vgl. hieher A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 628 ff. S. auch unten die Bemerkungen zu Artikel 54 der Verfassung.

Consulatwesen.

1. Gesetz vom 8. November 1867, betr. die Organisation der Bundesconsulate, sowie die Amtsrechte und Pflichten der Bundesconsuln (B.G.Bl. S. 137); eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647), Württemberg (a. a. O. S. 656) und Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 88). Dazu Verh. d. Reichstags 1867 Drucks. Nr. 79 (Entw.), 149 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 643 ff. (Sitzung vom 25. October 1867). Zusatz in § 3 des Gesetzes vom 22. April 1871, betr. die Einführung norddeutscher Bundesgesetze in Bayern (B.G.Bl. S. 88).

2. Gesetz, betr. die Gebühren und Kosten bei den Consulaten des Deutschen Reichs, vom 1. Juli 1872 (R.G.Bl. S. 245). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. III. Sess. 1872 Drucks. Nr. 97, Sten. Ber. S. 591 ff., 777 ff., 799 ff. (Sitzungen vom 29. Mai, 6., 7. Juni 1872). **Novelle vom 3. Juni 1895** (R.G.Bl. S. 417). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95 Drucks. Nr. 126.

3. Gesetz über die Consulargerichtsbarkeit vom 10. Juli 1879 (R.G.Bl. S. 197). Dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. II. Sess. 1879 Drucks. Nr. 70, Sten. Ber. S. 842 ff., 1848 ff., 1897 ff. (Sitzungen vom 3. April, 26. u. 30. Juni 1879). Trat an Stelle des preußischen Gesetzes vom 29. Juni 1865 (preuß. Ges. Samml. S. 681), das durch § 24 des Gesetzes vom 8. November 1867 (oben unter 1.) vorläufig als maßgebend erklärt worden war.

Dazu noch einige besondere Gesetze bezüglich einzelner Länder R.G.Bl. 1874 S. 23; 1880 S. 145, 146; 1883 S. 263; 1890 S. 139.

4. Gesetz, betr. die Schiffsmeldungen bei den Consulaten des Deutschen Reichs, vom 25. März 1880 (R.G.Bl. S. 181). Dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. III. Sess. 1880 Drucks. Nr. 7.

Die Fassung in Ziffer 8 könnte zu der Meinung Anlaß geben, als bezögen sich die Worte: „im Interesse der Landesvertheidigung und des allgemeinen Verkehrs" lediglich auf „Herstellung von Land- und Wasserstraßen", zumal der Ausdruck „Eisenbahnwesen im Interesse" ꝛc. nicht gerade ein sprachlich untadelhafter ist. Der Zweifel löst sich, wenn man beachtet, daß die Worte „und die Herstellung . . . Wasserstraßen" in Folge eines Abänderungsantrags im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 276) eingeschaltet wurden, während der Entwurf in der That lautete: „Das Eisenbahnwesen im Interesse der Landesvertheidigung und des allgemeinen Verkehrs."

Durch den Ausdruck „allgemeiner Verkehr" wollte man, wie der Bundescommissär Graf zu Itzenplitz im verfassungberathenden Reichstage erklärte (Sten. Ber. S. 277), die Localbahnen der Aufsicht und Gesetzgebung des Bundes entziehen. Dagegen spricht Artikel 41 der Verfassung vom Interesse des „gemeinsamen" Verkehrs und läßt somit erkennen, daß man diese Eigenschaftswörter in der Absicht, eine Verschiedenheit beider Fälle zu bezeichnen, an unserem und am späteren Orte gewählt habe. Allgemeiner Verkehr ist der, welcher über die nächste Nähe eines Ortes, gemeinsamer Verkehr der, welcher über das Gebiet eines Bundesstaates hinausgeht. Sehr deutlich steht der Ausdruck „gemeinsam" in diesem Sinne in der folgenden Ziffer 9. Etwas anders A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 634 ff.

Es ist ferner noch zu erwägen, in welchem Verhältnisse Abschnitt VII der Verfassung zu der Bestimmung des Artikels 4 Ziffer 8 steht.

Thudichum (Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes ꝛc. S. 239) meint, wenn die Gesetzgebung des Bundes weiter gehen solle, als die in Artikel 41—47 genauer festgesetzten Schranken zuließen, könne dies nur auf dem Wege der Verfassungsänderung geschehen.

Einen Grund für diese Ansicht führt er nicht an, und in der That gibt es auch keinen. Es steht nirgends, daß Abschnitt VII die Ziffer 8 beschränken solle. Als Verfassungsänderung wird sich also nicht darstellen, was man auf Grund der Ziffer 8 des Artikels 4 zu Abschnitt VII neu bestimmen will, sondern was man anders bestimmen will, als im Abschnitt VII geschehen ist.

Erachtete man es für so selbstverständlich, wie Thudichum anzunehmen scheint, „daß die hier besprochene Stelle aus Abschnitt VII eingeschränkt zu erklären sei", dann brauchte man hier den bayerischen Vorbehalt nicht zu erwähnen.

Die Frage ist im Reichstage 1870 gelegentlich des Antrages Miquel, betr. ein Gesetz über das Eisenbahnwesen, zur Sprache gekommen (Sten. Ber. S. 784; Drucks. S. 431). Der Antragsteller äußerte:

„Der Artikel 4 der Verfassung des Norddeutschen Bundes bestimmt ausdrücklich, daß dem Bunde die Gesetzgebung zustehe in Eisenbahnsachen im

Interesse der Landesvertheidigung und des allgemeinen Verkehrs. Es ist hier keinerlei Schranke gesetzt und ist ganz allgemein ausgesprochen: der Norddeutsche Bund hat die Competenz, Gesetze zu erlassen über das Eisenbahnwesen . . . Die Specialartikel 41—47 der norddeutschen Bundesverfassung dagegen beziehen solche Bestimmungen, welche entweder sich nicht zur gesetzlichen Regelung eignen oder aber welche nicht zu ihrer Regelung eines besonderen Zusatzes bedürfen. Wenn in dem Artikel 41 gesprochen wird von dem Rechte des Bundes, eine Eisenbahn auf Kosten des Bundes herzustellen, ohne daß die einzelnen Staaten dagegen Widerspruch erheben können, so ist es klar, daß es hiezu eines Specialgesetzes bedürfte, aber nur eines Specialgesetzes, um diese verfassungsmäßigen Rechte des Bundes zur Ausführung zu bringen. Wenn in den Artikeln 42—44 gesprochen wird von der Verpflichtung, welche die einzelnen Staaten unter sich contrahiren, ihre Eisenbahnen nach einem gemeinsamen Plane verwalten zu lassen u. s. w., so sind das Specialbestimmungen, welche in keiner Weise die Competenz des Bundes erschöpfen, sondern solche Bestimmungen, welche eine unmittelbare Ausführung zulassen, ohne den Erlaß eines allgemeinen Eisenbahngesetzes." Diese Beweisführung ist unwiderleglich. Und wenn Miquel die Verhandlungen des verfassungberathenden Reichstags als damit übereinstimmend anführt (vgl. Sten. Ber. des verfassungberathenden Reichstags S. 276 ff.), so läßt sich dies nur bestätigen. Einverstanden sind A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 637 f., P. Laband II S. 104 Anm. 4.

Eine erhebliche Verfassungsänderung hat die Schaffung des Reichseisenbahnamts durch das Gesetz vom 27. Juni 1873 bewirkt, und zwar nicht blos, wie A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 659 f., bemerkt, durch Schmälerung der Zuständigkeit des Bundesrathes, sondern auch durch Einräumung einer unmittelbaren Vollzugsgewalt an jene Stelle. Vgl. meine Darlegungen in der Zeitschr. f. deutsche Gesetzgebung und einheitliches deutsches Recht VII (1874) S. 615 ff.

Entwürfe eines Reichseisenbahngesetzes, welche schwere Eingriffe in die Verwaltung der Bundesstaaten beabsichtigten, sind in Folge des Widerspruches der verbündeten Regierungen nicht bis zur gesetzgeberischen Behandlung gediehen. S. dieselben Annalen des Deutschen Reichs 1874 S. 891 ff., 1875 S. 1225 ff.; P. Laband II S. 104.

Ebenso scheiterte der noch viel weiter gehende Plan des Erwerbes der deutschen Eisenbahnen für das Reich. Vgl. preuß. Gesetz vom 4. Juni 1876. S. darüber Annalen des Deutschen Reichs 1876 S. 470 ff., 487 ff., 967 ff.

Außer einer Anzahl finanzieller Gesetze über Eisenbahnen ist ergangen:

Gesetz, betr. die Errichtung eines Eisenbahnamtes, vom 27. Juni 1873 (R.G.Bl. S. 164). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. IV. Sess. 1873 Drucks. Nr. 62 (Init. Antrag Elben), Sten. Ber. S. 706 ff., 866 ff., 893 ff., 1120 ff. (Sitzungen vom 17., 28., 29. Mai, 13. Juni 1873).

Vgl. auch das internationale Uebereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr vom 14. October 1890 (R.G.Bl. 1892 S. 793) und dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/91 Drucks. Nr. 281.

Ueber den Vorbehalt zu Gunsten Bayerns s. unten zu Artikel 46.

Die Herstellung von Land- und Wasserstraßen unterliegt nach Ziffer 8 nur der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches; dagegen bleiben diese Straßen, auch wenn das Reich die Kosten dafür ganz oder theilweise aufbringt, Verwaltungseinrichtungen der Staaten. Vgl. A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 622 f., 625. Die Uebernahme des Nordostseecanales und seiner Verwaltung auf das Reich mag man mit Hänel aus der Eigenschaft des Canals als Anstalt der Kriegsmarine erklären.

Gesetz, betr. die Herstellung des Nordostseecanals, vom 16. März 1886 (R.G.Bl. S. 58). Dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86 Drucks. Nr. 63 (Entw.), 149 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 436 ff., 1168 ff., 1197 ff. (Sitzungen vom 9. Januar, 20., 25. Februar 1886); s. auch 8. Leg. Per. II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 65 (Denkschrift).

Gesetz, betr. den Abgabentarif für den Kaiser-Wilhelm-Canal, vom 27. Mai 1896 (R.G.Bl. S. 150). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. IV. Sess. 1895/96 Drucks. Nr. 229.

Artikel 54 Absatz IV der Verfassung findet bei streng wörtlicher Auslegung („Staatseigenthum") auf den Kaiser-Wilhelm-Canal keine Anwendung. Bei einer sinngemäßen Auslegung wird man dies mit weniger Zuversicht behaupten können.

Für die Zuständigkeit nach Ziffer 9 kömmt das Wasser nur als Straße in Betracht; daher bezieht sich auch die Gemeinsamkeit, von welcher die Rede ist, nur auf die Gemeinsamkeit als Wasserstraße. Nicht minder ist die Zuständigkeit zur Regelung des Flößereibetriebes auf Wasserstraßen, d. h. auf schiffbare Wasserstrecken, beschränkt. Vgl. Verh. d. Reichstags 1870 Drucks. Nr. 137. Uebereinstimmend mit dem Vorstehenden A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 624 ff.

Zu dieser Ziffer war im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 279) eine Ausdehnung der Reichszuständigkeit auf die Anstalten für die Seeschifffahrt vom Abg. Grumbrecht beantragt worden, was aber abgelehnt wurde. Dagegen wurde im Reichstage von 1869 (Sten. Ber. S. 210 ff., 954 ff.) ein bezüglicher Antrag desselben Abgeordneten angenommen, der jedoch damals ohne Folge blieb. Vgl. auch die Aeußerungen des Präsidenten Delbrück im Reichstage 1870 (Sten. Ber. S. 58). Durch das Gesetz, betr. einen Zusatz zu dem Artikel 4 Nr. 9 der Reichsverfassung, vom 3. März 1873 (R.G.Bl. S. 47) wurden jedoch der Ziffer 9 die oben in den Text aufgenommenen Worte: „desgleichen die Seeschifffahrtszeichen" 2c. hinzugefügt. Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. II. Sess. 1872, Sten. Ber. S. 746 ff., 769 ff. (Initiativantrag Grumbrecht; ein zweiter Gesetzesvorschlag Grumbrecht's, auch das Seelotsenwesen in Ziffer 9 hinzuzufügen, erhielt nicht die Sanction des Bundesraths).

Zu Ziffer 9 ergangene Gesetze:

1. **Gesetz, betr. die Abgaben von der Flößerei, vom 1. Juni 1870** (R.G.Bl. S. 312) mit den Abänderungen durch §§ 8 u. 12 des Gesetzes vom 22. April 1871 (B.G.Bl. S. 87); eingeführt in Baden, Südhessen, Württemberg (B.G.Bl. 1870 S. 648, 656) und Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 89).

Gesetz, die Aufhebung der Elbzölle betr., vom 11. Juni 1870 (B.G.Bl. S. 416). Dazu Verh. d. Reichstags 1870 Druckf. Nr. 136, 137, Sten. Ber. S. 861 ff., 1023 ff., 1110 ff.; 812, 1037 f., 1118.

Gesetz, betr. die Erhebung einer Schifffahrtsabgabe auf der Unterweser, vom 5. April 1886 (R.G.Bl. S. 67). Dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86 Druckf. Nr. 190, Sten. Ber. S. 1451 ff., 1541 f., 1568 ff. (Sitzungen vom 12., 18., 19. März 1886).

2. Gesetz, betr. die deutsche Seewarte, vom 8. Januar 1875 (R.G.Bl. S. 11). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. II. Sess. 1874/75 Druckf. Nr. 57, Sten. Ber. S. 406 ff., 682 ff., 816. Dieses Gesetz ist hier nur wegen der sachlichen Annäherung an den Gegenstand des zweiten Satzes von Ziff. 9 angeführt; es fällt nicht unter dessen Zuständigkeitsbestimmung.

Ziffer 10.

Postwesen.

Die Reichsverfassung umschreibt den Begriff des Postwesens nicht; sie setzt ihn als bekannt voraus. Der Begriff ist auch in der allgemeinen Begrenzung ein sicherer, und die Verfassung deutet ihn an, wenn sie in Artikel 48 Absatz I das Postwesen als Staatsverkehrsanstalt bezeichnet. In der That versteht man nach festem, geschichtlich überkommenem Sprachgebrauche unter Post die räumliche Beförderung von Nachrichten, Personen und Gütern, wenn sie durch eine staatliche Anstalt geschieht. Man kann daher Geschäfte, die nicht in den bezeichneten Umkreis fallen, nicht dadurch zu Bestandtheilen des Postwesens im Sinne der Verfassungsbestimmungen machen, daß man sie den Postbehörden zur Besorgung überträgt. Das würde allemal eine Verfassungsänderung in sich schließen. Würde es sich um Dinge handeln, für die eine andere Zuständigkeitsvorschrift als Artikel 4 Ziffer 10 nicht aufzufinden ist, so liegt die Zuständigkeitserweiterung auf flacher Hand; würde es sich dagegen um Angelegenheiten handeln, für deren Regelung eine solche Reichszuständigkeit besteht, so läge, da die Postbehörden — von jenen Bayerns und Württembergs abgesehen — Reichsbehörden sind, die Verfassungsänderung in der Begründung einer neuen eigenen Verwaltung des Reiches.

Eine solche Verfassungsänderung wurde in dem Entwurfe eines Postsparkassengesetzes (Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. I. Sess. 1884 Druckf. Nr. 82) vorgeschlagen, aber nicht verwirklicht (vgl. Druckf. Nr. 249, Comm. Ber., Sten. Ber. S. 793 ff., Sitzung vom 22. Januar 1885, insbes. S. 811, Abg. Windthorst, Bestreitung der Zuständigkeit).

Auf Artikel 4 Ziffer 4 der Reichsverfassung (allgemeine Bestimmungen über das Bankwesen) konnte der Entwurf schlechterdings nicht gestützt werden. Denn abgesehen davon, daß aus Ziffer 4 keine Zuständigkeit des Reiches folgt, eine Sparbank in eigener Verwaltung zu betreiben, fehlen den Postsparkassen die entscheidenden Merkmale des Bankgeschäftes.

Uebereinstimmend A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 415.

Folgende Gesetze sind ergangen:

1. Gesetz über das Postwesen des Norddeutschen Bundes vom 2. November 1867 (B.G.Bl. S. 61); ersetzt durch das

Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reichs vom 28. October 1871

(R.G.Bl. S. 347). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. I. Sess. 1871 Drucks. Nr. 87, Sten. Ber. S. 546 ff., 658 ff., 680 ff., 729 ff., 880 ff. (Sitzungen vom 5., 12., 13., 16., 23. Mai 1871), aus formellen Gründen wieder vorgelegt II. Sess. 1871 Drucks. Nr. 9, keine sachlichen Erörterungen mehr. — In Elsaß-Lothringen eingeführt durch Gesetz vom 4. November 1871 (G.Bl. f. Elsaß-Lothringen S. 348).

Gesetz, betr. die Abänderung des § 4 des Gesetzes über das Postwesen ꝛc., vom 20. December 1875 (R.G.Bl. S. 318) — Verpflichtungen der Eisenbahnen. Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. III. Sess. 1875 Drucks. Nr. 4 (Entw.), 58 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 25 ff., 366 ff., 427 ff. (Sitzungen vom 2. November, 2., 7. December 1875).

2. Gesetz über das Posttaxwesen im Gebiete des Norddeutschen Bundes vom 4. November 1867 (B.G.Bl. S. 75), ersetzt durch das

Gesetz über das Posttaxwesen im Gebiete des Deutschen Reichs vom 28. October 1871 (R.G.Bl. S. 358). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. I. Sess. 1871 Drucks. Nr. 88, Sten. Ber. S. 554 ff., 692 ff., 877 ff. (Sitzungen vom 5., 18., 23. Mai 1871); II. Sess. 1871 Drucks. Nr. 9 (vgl. die Bemerkungen unter Ziffer 1). In Elsaß-Lothringen eingeführt wie Ziffer 1.

Gesetz, betr. einige Abänderungen des Gesetzes über das Posttaxwesen ꝛc., vom 17. Mai 1873 (R.G.Bl. S. 107). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. IV. Sess. 1873 Drucks. Nr. 5 (Entw.), 31 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 14 ff., 189 ff., 238 ff. (Sitzungen vom 17. März, 3., 21. April 1873). Eingeführt in Elsaß-Lothringen, Gesetz vom 8. Februar 1875 (R.G.Bl. S. 69).

Gesetz, betr. Abänderung des Gesetzes über das Posttaxwesen, vom 3. November 1874 (R.G.Bl. S. 127; Druckfehlerberichtigung S. 134). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. II. Sess. 1874 Drucks. Nr. 19.

3. Gesetz, betr. die Portofreiheiten im Gebiete des Norddeutschen Bundes, vom 5. Juni 1869 (B.G.Bl. S. 141). Eingeführt in Baden (B.G.Bl. 1870 S. 64), für den Verkehr mit Bayern und Württemberg durch Gesetz vom 29. Mai 1872 (R.G.Bl. S. 167; dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. III. Sess. 1872 Drucks. Nr. 45), in Elsaß-Lothringen durch Gesetz vom 1. März 1872 (G.Bl. f. Elsaß-Lothr. S. 150); in Südhessen durch Gesetz vom 20. December 1875 (R.G.Bl. S. 323; dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. III. Sess. 1875 Drucks. Nr. 113).

Für Südhessen war bis dahin eine Uebereinkunft des norddeutschen Bundespräsidiums mit Hessen vom 7. December 1869 maßgebend. Vgl. den Vorbehalt zu Abschnitt VIII der Verfassung im Protokoll zum Verfassungsvertrage mit Baden und Hessen vom 15. November 1870 (B.G.Bl. S. 650), Ziff. 4.

Vgl. auch (Wiener) Weltpostvertrag vom 4. Juli 1891 (R.G.Bl. 1892 S. 503); Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 613; trat an die Stelle des (Pariser) Weltpostvertrags vom 1. Juni 1878 (R.G.Bl. 1879 S. 83); Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. II. Sess. 1879 Drucks. Nr. 13.

Telegraphenwesen.

1. Gesetz, betr. die Einführung von Telegraphenfreimarken, vom 16. Mai 1869 (B.G.Bl. S. 377); eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 64) und Elsaß-Lothringen (Gesetz vom 8. Februar 1875, R.G.Bl. S. 69), nicht in Bayern und Württemberg.

2. Gesetz über das Telegraphenwesen des Deutschen Reichs vom 6. April 1892 (R.G.Bl. S. 467). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 308 (Entw.) 460, 676 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 1957 ff., 3929 ff., 4317 ff., 4365 ff., 4395 ff., 4496 f., 4532 ff., 4857 ff. (Sitzungen vom 9. März 1891, 28. Januar, 23., 25., 26. Februar, 1., 3., 19. März 1892). S. auch Annalen des Deutschen Reichs 1891 S. 589 ff.; 1893 S. 499 ff.

3. Gesetz zur Ausführung des internationalen Vertrags zum Schutze der überseeischen Telegraphenkabel vom 14. März 1884, vom 21. November 1887

(R. G. Bl. 1888 S. 169). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. I. Sess. 1887 Drucks. Nr. 121.

Auf Grund der Ziffer 11 des Artikels erging das Gesetz vom 21. Juni 1869 über die Gewährung der Rechtshilfe (B. G. Bl. S. 305); eingeführt in Baden und Südhessen (B. G. Bl. 1870 S. 647), Württemberg (a. a. O. S. 656), Bayern (B. G. Bl. 1871 S. 87) und Elsaß-Lothringen (R. G. Bl. 1871 S. 445). S. dazu nunmehr Gerichtsverfassungsgesetz §§ 157—169.

Dagegen ist das Gesetz vom 9. Juni 1895 über den Beistand bei Einziehung von Abgaben und Vollstreckung von Vermögensstrafen (R. G. Bl. S. 256; dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95 Drucks. Nr. 309, Sten. Ber. S. 2246, 2278 f., 2304, Sitzungen vom 13., 14., 16. Mai 1895) durch die Zuständigkeit nach Artikel 4 Ziffer 11 nicht gedeckt und durch die Reichszuständigkeit nur hinsichtlich der Reichsabgaben. Die Begründung des Entwurfes erkennt dies auch mit den Worten an: „Soll aber für die gegenseitige Beistandsleistung eine rechtliche Grundlage geschaffen werden, so geschieht dies weit leichter und zweckmäßiger im Wege eines Reichsgesetzes, als wenn zu diesem Zwecke eine Reihe von Staatsverträgen geschlossen und von den Landtagen aller betheiligten Staaten genehmigt werden müßte."

Zu dieser und den beiden folgenden Nummern hatte Abg. Schwarze im verfassungberathenden Reichstage beantragt, behufs Beseitigung des „Mißverständnisses", als ob die Bundesaufsicht sich auch auf die Justizgesetzgebung erstrecke, die drei Nummern als besonderen Artikel zu fassen mit dem Eingange: „Der Gesetzgebung des Bundes unterliegen ferner die folgenden Angelegenheiten" (Sten. Ber. S. 315). Schwarze meinte, eine Aufsicht sei hier gar nicht möglich. Lasker bekämpfte den Antrag, weil er einen tiefgreifenden Unterschied begründe. „Wenn der Bund über Handelsrecht, Wechselrecht, Gerichtsordnung, Strafrecht u. s. w. Gesetze erläßt, muß er auch das Recht haben, dafür Sorge zu tragen, daß die einzelnen Staaten sich nicht dieser Gesetzgebung entziehen und dadurch die Einführung dieser Gesetze illusorisch machen." Und der Abg. zur Rabenau erklärte: „Die Bundesgewalt muß darauf sehen, daß die Gesetze, welche von ihr beschlossen worden sind, auch wirklich eingeführt werden, sonst — hört Alles auf."

Diese Bedenken sind, wenn man die Einrichtungen des Bundes in Betracht zieht, ziemlich unerklärlich. Soferne ihnen aber die Besorgniß zu Grunde liegt, es möchte das geschaffene gemeinsame Recht in der Rechtspflege eine verschiedene Entwicklung finden, so ist dem, soweit überhaupt möglich, nunmehr durch Errichtung des Reichsgerichtes entgegengewirkt.

Ziffer 12.

Gesetz, betr. die Beglaubigung öffentlicher Urkunden, vom 1. Mai 1878 (R. G. Bl. S. 89). Dazu Verh. d. Reichstags 3. Leg. Per. II. Sess. 1878 Drucks. Nr. 95, Sten. Ber. S. 664 f., 774 (Sitzungen vom 2., 6. April 1878).

Ziffer 13 lautete ursprünglich: „Die gemeinsame Gesetzgebung über das Obligationenrecht, Strafrecht, Handels- und Wechselrecht und das gerichtliche Verfahren."

Das Eigenschaftswort „gemeinsam" bei Gesetzgebung (vgl. darüber A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 460 ff.) hat m. E. keine besondere Bedeutung für die Bestimmung der gesetzgeberischen Zuständigkeit. Denn daß neben dem Reichsrechte auch Landesrecht bestehen kann, versteht sich für alle Ziffern des Artikels 4 als Regel von selbst. Wo das Gesetzgebungsrecht des Reiches ein ausschließliches sein soll, muß sich dies aus anderen Vorschriften der Verfassung ergeben. Sofern aber das Wort „gemeinsam" sagen will, die reichsgesetzliche Regelung solle nicht weiter gehen, als das Bedürfniß besteht, so ist das auch ein allgemein gültiger Satz, aber ein solcher der Gesetzgebungspolitik. K. Binding, Handbuch des Strafrechts I S. 277, scheint mir also Recht zu haben, wenn er bemerkt: „Die Hervorhebung dieser Gemeinsamkeit begrenzt den Beruf, nicht aber die Competenz des Bundes zum Erlassen von Strafgesetzen."

Dagegen hat das Wort „gemeinsam" allerdings eine einschränkende Bedeutung für das Reichsaufsichtsrecht. Dieses erstreckt sich nur so weit, als die gemeinsame Gesetzgebung reicht.

Ueber die Frage, ob die Bundeszuständigkeit auf das ganze bürgerliche Recht auszudehnen sei, gingen die Meinungen im verfassungberathenden Reichstage auseinander.

Der Abg. Schwarze äußerte (Sten. Ber. S. 234):

„Ich kann eine gemeinsame Gesetzgebung nur so weit für berechtigt erachten, als auch in der That ein gemeinsames Bedürfniß dazu vorhanden ist; — da, wo in kleinen Kreisen die Rechtsbildung sich erzeugt, würde die Allgemeinheit und Gemeinsamkeit des Rechtes eine Tyrannei enthalten. Denn das Recht muß aus dem Volke selbst herauswachsen; — das Recht darf dem Volke nicht aufgenöthigt werden. Wir nöthigen aber dem Volke das Recht auf, wenn wir seine particularen Sonderheiten und Eigenthümlichkeiten nicht schonen. Glauben Sie denn, daß wir im Stande sind, z. B. über die bäuerlichen Gutsverhältnisse, über die Erbfolge und dergleichen mehr eine gleichmäßige Gesetzgebung zu erlassen? . . . Wenn wir diejenigen Rechtsgewohnheiten und Rechtsanschauungen im Volke, die gewissermaßen sich fortgeerbt haben auf Vater und Enkel und in ihnen lebendige Quellen des Rechts enthalten, wenn wir diese Rechtsanschauungen und Rechtsgewohnheiten nicht schützen wollen, greifen wir in das hinein, was dem Volke fast ebenso lieb ist, wie seine Religion, ebenso lieb wie der Boden, auf dem es lebt. Eine Gleichmachung in dieser Richtung tödtet das Rechtsleben, eine Gleichmachung in dieser Richtung wird niemals ein gemeinsames Recht deshalb schon erzeugen, weil es für Alle gegeben worden ist; wir machen ein Recht, aber es ist kein nationales Recht."

Auf der anderen Seite sagte der Abg. Wächter (Sten. Ber. S. 288): „Ich glaube, wir könnten wohl es wenigstens als eine zulässige Aufgabe der Zukunft hinstellen, überhaupt ein gemeinsames bürgerliches Gesetzbuch für den

ganzen Norddeutschen Bund und für diejenigen deutschen Staaten, die wir hoffentlich noch zu unserem Bunde heranziehen werden, zu schaffen. Es wird dabei allerdings — und das bevorworte ich — Manches für ein Particularrecht übrig bleiben müssen; Sie werden für die ehelichen Güterverhältnisse einen sehr freien Raum für Particularrechte einräumen müssen, Sie werden für manche Grundeigenthumsverhältnisse noch manches Particularistische zulassen müssen; aber warum soll man sich nicht im Uebrigen, namentlich für das Allgemeine, für das Maßgebende, für das Wichtigste bei jedem Rechte, für die allgemeinen Principien zu einem gemeinsamen Codex vereinigen können?"

Der Abg. Gerber befürwortete gleichfalls die weitere Zuständigkeit im Sinne einer Vollmacht für den Bund, allmählich auf diesem Gebiete vorzugehen. In der Ausführung des Gedankens wich er von Wächter ab: „Ich glaube, wir müssen uns hier in die Lage eines Mannes versetzen, der einen Culturplan — möchte ich mich ausdrücken — wie über einen Forst entwirft. Wir müssen uns vergegenwärtigen, daß wir es hier mit einer Reihe der allerverschiedenartigsten Gebiete zu thun haben, die mit dem Volksleben in dem mannigfaltigsten Zusammenhange stehen . . . Ich glaube, wenn wir morgen eine Commission niedersetzten mit dem Auftrage, eine Gesammtcodification des deutschen Privatrechts zu machen, sie würde ein Werk liefern, bei dem man uns höchst wahrscheinlich zwingen müßte, darin einen Ausdruck des wirklichen deutschen Rechts zu verehren. Ich meine, man müsse stückweise vorschreiten. Ueberall, wo im Privatrecht bei einem einzelnen Gebiete des wirthschaftlichen oder des gesellschaftlichen Lebens oder sonstiger auf das Privatrecht wirkender Interessen das Bedürfniß auftritt, etwas Gemeinsames zu schaffen, da sollte unsere Bundesgewalt vorschreiten. So kommen wir allmählich auf einem äußerst naturgemäßem Wege zu einem einheitlichen Rechte, und unsere deutsche Jurisprudenz ist in der Lage, stückweise den Boden zu ebnen und stückweise das Material vorzubereiten." (Sten. Ber. S. 290.)

In diesen drei Bruchstücken drücken sich die verschiedenen Ansichten am bezeichnendsten aus, am bezeichnendsten auch dann, wenn man die späteren Verhandlungen des norddeutschen Reichstages (Sten. Ber. 1869 S. 445 ff., 647 ff.) mit vergleicht.

Im deutschen Reichstage stellten sich Anträge auf Abänderung der Ziffer 13 im Sinne der Zuständigkeitserweiterung alsbald ein und führten im Gesetze vom 20. December 1873 (R. G. Bl. S. 379; eingeführt in Elsaß-Lothringen durch Gesetz vom 8. Februar 1875, R. G. Bl. S. 69) verhältnißmäßig rasch zum Ziele. Vgl. Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. II. Sess. 1871 Drucks. Nr. 29 (Initiativantrag Lasker und Gen.), Sten. Ber. S. 205 ff., 276 ff.; III. Sess. 1872 Drucks. Nr. 63, Sten. Ber. S. 596 ff., 617 ff., IV. Sess. 1873 Drucks. Nr. 19, Sten. Ber. S. 167 ff.

Entwürfe eines bürgerlichen Gesetzbuches und eines Einführungsgesetzes hiezu kamen beim Reichstage der 9. Leg. Per. IV. Sess. 1895/96 in Vorlage. Drucks. Nr. 87, 87 a (Entw.), 440, 440 a—d (Comm. Ber.), Sten.

Ber. S. 705 ff., 727 ff., 751 ff., 775 ff., 2729 ff., 2757 ff., 2792 ff., 2821 ff., 2855 ff., 2901 ff., 2945 ff. (Sitzungen vom 3.—6. Februar, 19., 20., 22.—26. Juni 1896). Die Gesetze sind unterm 24. August 1896 (R.G.Bl. S. 195, 604) ergangen. Sie werden jedoch erst am 1. Januar 1900 in Wirksamkeit treten.

I. Handels- und Wechselrecht.

1. Gesetz vom 5. Juni 1869, betr. die Einführung der allgemeinen deutschen Wechselordnung, der Nürnberger Wechselnovelle und des allgemeinen deutschen Handelsgesetzbuchs als Bundesgesetze (B.G.Bl. S. 379), eingeführt in Baden und Südhessen, Württemberg (B.G.Bl. 1870 S. 647, 656), Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 88), Elsaß-Lothringen (G.Bl. f. Els.-Lothr. 1872 S. 213).

Gesetz vom 11. Juni 1870, betr. die Commanditgesellschaften auf Actien und die Actiengesellschaften (B.G.Bl. S. 375), in Süddeutschland eingeführt wie voriges Gesetz (hiezu auch Gesetz vom 16. December 1875, R.G.Bl. S. 317), nun ersetzt durch

Gesetz gl. Betr.'s vom 18. Juli 1884 (R.G.Bl. S. 123).

Gesetz vom 30. März 1888, betr. die Löschung nicht mehr bestehender Firmen und Procuren im Handelsregister (R.G.Bl. S. 120).

Die Seemanns- und Strandungsordnung s. zu Ziffer 7, S. 86 u. 87.

2. Gesetz, betr. die Inhaberpapiere mit Prämien, vom 8. Juni 1871 (R.G.Bl. S. 210; G.Bl. f. Els.-Lothr. 1872 S. 111). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. I. Sess. 1871 Drucks. Nr. 33 (Entw.), 95 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 351 ff., 717 ff., 741 ff., 805 ff. (Sitzungen vom 24. April, 15., 16., 19. Mai 1871); vgl. auch Verh. d. nordd. Reichstags 1870 Sten. Ber. S. 992 ff., 1082 f., 1193 ff.

3. Gesetz zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs vom 27. Mai 1896 (R.G.Bl. S. 145). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. IV. Sess. 1895/96 Drucks. Nr. 35 (Entw.), 192 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 107 ff., 131 ff., 1702 ff., 1723 ff., 2171 ff. (Sitzungen vom 13., 14. December 1895, 16., 17. April, 7. Mai 1896).

Entwürfe.

Checkgesetz. Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 736. Faustpfandrecht für Pfandbriefe u.s.w. Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. II. Sess. 1879 Drucks. Nr. 50, Sten. Ber. S. 719 ff., III. Sess. 1880 Drucks. Nr. 114.

II. Genossenschaften, Gesellschaften, Vereine, Hilfskassen.

1. Gesetz vom 4. Juli 1868, die privatrechtliche Stellung der Erwerbs- und Wirthschaftsgenossenschaften betr. (B.G.Bl. S. 415), eingeführt in Baden und Südhessen, Württemberg (B.G.Bl. 1870 S. 647, 656). **Gesetz vom 19. Mai 1871, betr. die Declaration des § 1 des (vorgenannten) Gesetzes** (R.G.Bl. S. 101). Einführung in Bayern durch Gesetz vom 23. Juni 1873 (R.G.Bl. S. 146).

Nunmehr ersetzt durch

Gesetz vom 1. Mai 1889, betr. die Erwerbs- und Wirthschaftsgenossenschaften (R.G.Bl. S. 55). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. IV. Sess. 1876 Drucks. Nr. 40; 3. Leg. Per. I. Sess. 1877 Drucks. Nr. 41; II. Sess. 1878 Drucks. Nr. 11, Sten. Ber. S. 28 ff., 441 ff. (Sitzungen vom 12. Februar, 11. März 1878); 4. Leg. Per. IV. Sess. 1881 Drucks. Nr. 107, 108, Sten. Ber. S. 1083 ff. (Sitzung vom 18. Mai 1881); 7. Leg. Per. IV. Sess. 1889 Drucks. Nr. 28 (Ges. Entw.), 132 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 273 ff., 1019 ff., 1058 ff. (Sitzungen vom 13. December 1888, 23., 26. März, 4. April 1889). S. auch Annalen des Deutschen Reichs 1888 S. 754 ff., 848 ff., 1889 S. 711 ff.

Gesetz, betr. die Abänderung des Gesetzes über die Erwerbs- und Wirthschaftsgenossenschaften, sowie den Geschäftsbetrieb der Consumanstalten, vom 12. August 1896 (R.G.Bl. S. 695). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. I. Sess. 1893 Drucks. Nr. 13, Sten. Ber. S. 935 (Sitzung vom 8. Februar 1893); II. Sess. 1893/94 Drucks. Nr. 17, Sten. Ber. S. 694 ff. (Sitzung vom 17. Januar 1894); III. Sess. 1894/95 Drucks. Nr. 23, 35, 58; IV. Sess. 1895/96 Drucks. Nr. 34 (Reg. Entw.), 169 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 136 ff., 1755 ff., 1785 ff., 2192 ff. (Sitzungen vom 14. December 1895, 18., 20. April, 7. Mai 1896).

2. Gesetz, betr. die Genossenschaften mit beschränkter Haftung, vom 20. April 1892 (R.G.Bl. S. 477). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 660 (Entw.), 744 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 4303 ff., 4878 f., 4881 ff. (Sitzungen vom 19. Februar, 13., 21. März 1892).

Anträge, betr. die privatrechtliche Stellung von Vereinen. Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. I. Sess. 1871 Drucks. Nr. 45, 151, Sten. Ber. S. 396 ff., 943 f. (Sitzungen vom 26. April, 26. Mai 1871); III. Sess. 1872 Drucks. Nr. 13; 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Nr. 32 (Initiativantrag, betr. die eingetragenen Berufsvereine), 770 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 3187 ff. (Sitzung vom 2. December 1891); II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 37; 9. Leg. Per. I. Sess. 1893 Drucks. Nr. 15; II. Sess. 1893/94 Drucks. Nr. 19, 24; III. Sess. 1894/95 Drucks. Nr. 20, 57; IV. Sess. 1895/96 Drucks. Nr. 27, 30.

3. Gesetz über die eingeschriebenen Hilfskassen vom 7. April 1876 (R.G.Bl. S. 125). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. III. Sess. 1875/76 Drucks. Nr. 15, Sten. Ber. S. 74 ff., 1100 ff., 1264 ff. (Sitzungen vom 5. November 1875, 3., 8. Februar 1876). S. auch 1. Leg. Per. IV. Sess. 1873 Drucks. Nr. 76 (Antrag Schulze-Lesse), Sten. Ber. S. 497 ff. (Sitzung vom 5. Mai 1873).

Gesetz, betr. die Abänderung des Gesetzes über die eingeschriebenen Hilfskassen ꝛc., vom 1. Juni 1884 (R.G.Bl. S. 54). Dazu Verh. d. Reichstags 5. Leg. Per. IV. Sess. 1884 Drucks. Nr. 13 (Entw.), 49 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 101 ff., 246 ff., 331 ff., 360 ff. (Sitzungen vom 17. März, 22., 25., 28. April 1884).

III. Haftpflicht.

Gesetz, betr. die Verbindlichkeit zum Schadensersatz für die bei dem Betriebe von Eisenbahnen, Bergwerken ꝛc. herbeigeführten Tödtungen und Körperverletzungen, vom 7. Juni 1871 (R.G.Bl. S. 207). Eingeführt in Elsaß-Lothringen (G.Bl. f. Els.-Lothr. 1872 S. 769). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. I. Sess. 1871 Drucks. Nr. 16, Sten. Ber. S. 201 ff., 438 ff., 463 ff., 487 ff., 575 ff., 604 ff., 653 ff. (Sitzungen vom 13., 28., 29. April, 1., 8., 9., 12. Mai 1871). S. auch 3. Leg. Per. II. Sess. 1878 Sten. Ber. S. 838 ff., 853 ff. (Sitzungen vom 9., 10. April 1878); 4. Leg. Per. II. Sess. 1879 Sten. Ber. S. 137 ff. (Sitzung vom 26. Februar 1879).

IV. Wasserverkehrsrecht.

1. Gesetz, betr. die privatrechtlichen Verhältnisse der Binnenschifffahrt, vom 15. Juni 1895 (R.G.Bl. S. 301). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95 Drucks. Nr. 81 (Entw.), 253 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 527 ff., 547 ff., 1947 ff., 2068 ff. (Sitzungen vom 25., 26. Januar, 29. April, 4. Mai 1895).

2. Gesetz, betr. die privatrechtlichen Verhältnisse der Flößerei, vom 15. Juni 1895 (R.G.Bl. S. 341). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95 Drucks. Nr. 82 (Entw.), 254 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 554 ff., 1974, 2079 (Sitzungen vom 26. Januar, 29. April, 4. Mai 1895).

V. Civilstand.

1. Gesetz über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung vom 6. Februar 1875 (R.G.Bl. S. 23).

Resolution des Reichstags vom 6. November 1871, Sten. Ber. S. 147, und dazu 1. Leg. Per. III. Sess. 1872 Drucks. Nr. 103, 188, Sten. Ber. S. 1150 ff.; IV. Sess. 1873 Drucks. Nr. 27, Sten. Ber. S. 135 f.

1. Leg. Per. IV. Sess. 1873 Drucks. Nr. 37 (Initiativantrag Völk-Hinschius, Ges. Entw., betr. die bürgerliche Form der Eheschließung), 77 (ebenso über die Beurkundung des bürgerlichen Standes), 142 (Comm. Ber. über beide Entwürfe), Sten. Ber. S. 265 ff., 521, 950 ff. (Sitzungen vom 23. April, 6. Mai, 4. Juni 1873).

2. Leg. Per. I. Sess. 1874 Anträge wiederholt; Sten. Ber. S. 537 ff., 577 ff., 597 ff., 641 ff. (Sitzungen vom 24., 26., 27., 28. März 1874).

2. Leg. Per. II. Sess. 1874/75 Drucks. Nr. 153 (Reg. Entw.), Sten. Ber. S. 960 ff., 987 ff., 1011 ff., 1047 ff., 1067 ff., 1091 ff., 1216 ff., 1261 ff. (Sitzungen vom 12., 14., 15., 16., 18., 19., 23., 25. Januar 1875).

2. Gesetz, betr. die Eheschließung und die Beurkundung des Personenstandes von Bundesangehörigen im Auslande, vom 4. Mai 1870 (B.G.Bl. S. 599), eingeführt in Baden und Südhessen, Württemberg (B.G.Bl. 1870 S. 647, 656), Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 87), Elsaß-Lothringen (R.G.Bl. S. 69). Dazu Verh. d. Reichstags Sess. 1870 Drucks. Nr. 10 (Entw.), 53 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 20 ff., 597 ff., 638 f. (Sitzungen vom 19. Februar, 1., 4. April 1870).

3. Gesetz, betr. das Alter der Großjährigkeit, vom 17. Februar 1875 (R.G.Bl. S. 71). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. II. Sess. 1874 Drucks. Nr. 59 (Initiativantrag Porsch), 127, Sten. Ber. S. 583 ff., 717 ff. (Sitzungen vom 9., 15. December 1874).

VI. Verschiedene kleinere Gesetze privatrechtlichen Inhalts.

1. Gesetz, betr. die vertragsmäßigen Zinsen, vom 14. November 1867 (B.G.Bl. S. 159), eingeführt in Baden und Südhessen, dann in Württemberg (B.G.Bl. 1870 S. 647, 656).

2. Gesetz, betr. die Anfechtung von Rechtshandlungen eines Schuldners außerhalb des Concursverfahrens, vom 21. Juli 1879 (R.G.Bl. S. 277). Dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. II. Sess. 1879 Drucks. Nr. 115, Sten. Ber. S. 859 ff., 2268 f., 2361 (Sitzungen vom 28. April, 11., 12. Juli 1879).

3. Gesetz, betr. die Einführung einer einheitlichen Zeitbestimmung, vom 12. März 1893 (R.G.Bl. S. 93). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 13, Sten. Ber. S. 36 ff., 633 ff., 1179 (Sitzungen vom 24. November 1892, 23. Januar, 22. Februar 1893).

4. Gesetz, betr. die Abzahlungsgeschäfte, vom 16. Mai 1894 (R.G.Bl. S. 450). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. II. Sess. 1893/94 Drucks. Nr. 113, Sten. Ber. S. 863 ff., 2025 ff., 2066 ff. (Sitzungen vom 25. Januar, 10., 12. April 1894).

Anträge, betr. ein Heimstättengesetz. Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 99, 711 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 3972 ff. (Sitzung vom 3. Februar 1892); II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 55; 9. Leg. Per. II. Sess. 1893/94 Drucks. Nr. 58, Sten. Ber. S. 2202 ff., 2241 ff. (Sitzungen vom 17., 18. April 1894); III. Sess. 1894/95 Drucks. Nr. 19; IV. Sess. 1895/96 Drucks. Nr. 47.

Ueber ein hypothekarisches Vorrecht für Baulieferungen und Bauarbeiten Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. IV. Sess. 1895/96 Sten. Ber. S. 473 ff. (Sitzung vom 22. Januar 1896).

Bezüglich der Gesetzgebungszuständigkeit des Reiches im Gebiete des Strafrechts nach Ziffer 13 ist es zweifellos, daß sie das Ordnungsstraf-

recht und das Dienststrafrecht nicht umfaßt. (Uebereinstimmend A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 456 ff., K. Binding, Handbuch des Strafrechts I S. 274 ff.) Dagegen erstreckt sich dieselbe auf das Polizeistrafrecht. (Ebenso A. Hänel a. a. O. S. 467 f., K. Binding a. a. O. S. 276.)

Sachliche Berechtigung hat die Reichszuständigkeit im Gebiete des Polizeistrafrechts nur so weit, als die damit zusammenhängende Verwaltungsgesetzgebung Reichsgesetzgebung ist. Aber das ganze bunte Wirrsal im 29. Abschnitte des Reichsstrafgesetzbuches findet kaum in einem Bedürfnisse des Reiches seine Rechtfertigung. (Vgl. C. Fr. R. Heinze, Staatsrechtliche und strafrechtliche Erörterungen zum Entwurf eines norddeutschen Strafgesetzbuches, Leipzig 1870, S. 49.)

Auf alle Fälle war die Zerstörung namentlich der süddeutschen Polizeistrafgesetzbücher durch das Reichsstrafgesetzbuch ein nicht blos wissenschaftlicher Rückschritt. Diese Gesetzbücher hatten — insbesondere das bayerische war hierin bahnbrechend — einen großen Fortschritt der Rechtsentwickelung bezeichnet, indem sie das Verwaltungsstrafrecht auf seinen eigenen Grundsätzen aufbauten. Das drückte sich vornehmlich auch darin aus, daß das bayerische Polizeistrafgesetzbuch es unternahm, die strafrechtlichen Grundbegriffe in einem allgemeinen Theile auf das Polizeistrafrecht besonders anzuwenden. Vgl. Literaturangaben über die Frage bei K. Binding a. a. O. I S. 276 Anm. 9.

Es mag ja sein, was Binding und Hänel betonen, daß die Wissenschaft über die Grenze zwischen Strafrecht und Polizeistrafrecht noch nicht einig ist oder den Unterschied überhaupt läugnet, aber die Praxis hat eine solche Grenze sehr gut festzustellen vermocht, und schließlich wäre die Wissenschaft auch wohl nachgekommen. Daß einige Unsicherheit der Grenze die Ausscheidung nicht hindert, beweist das Dienststrafrecht; auch da beruht es bis zu einem gewissen Grade auf der Willkür des Gesetzgebers, wo er das Disciplinarvergehen aufhören und das Amtsverbrechen anfangen lassen will.

Die Ausdehnung der Reichszuständigkeit auf das Polizeistrafrecht hat zur Folge, daß die Reichsgesetzgebung in der Form der unmittelbaren Feststellung strafrechtlicher Thatbestände über Verwaltungsgebiete bestimmen kann, die an sich nicht in die Reichszuständigkeit fallen. Ein Beispiel bietet das Vogelschutzgesetz vom 22. März 1888. Vgl. A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 711. Den Absichten der Verfassung entspricht ein solches Verfahren, für die Regel wenigstens, entschieden nicht.

Nach einer anderen Richtung hin ist der Zuständigkeit des Reiches in polizeirechtlicher Hinsicht eine scharfe, grundsätzliche Grenze gezogen. Das Reichsstrafrecht kann zuständigkeitsgemäß auf polizeilichem Gebiete nur entweder feste strafrechtliche Thatbestände unter Strafe stellen oder Blanketstrafsatzungen aussprechen; dagegen kann es, wenn nicht eine anderweitige Zuständigkeit helfend hinzutritt, niemals Ermächtigungen zu Polizeiverordnungen oder polizeilichen Anordnungen ertheilen. Vgl. hieher O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Leipzig 1895, I S. 311 ff.

Uebersicht der Strafgesetzgebung.

1. Strafgesetzbuch für den Norddeutschen Bund vom 31. Mai 1870 (B.G.Bl. S. 197) nebst **Einführungsgesetz vom gl. T.** (B.G.Bl. S. 195). Dazu Verh. d. Reichstags Sess. 1870 Drucks. Nr. 5, Sten. Ber. S. 41 ff., 95 ff., 119 ff., 151 ff., 175 ff., 199 ff., 222 ff., 241 ff., 298 ff., 328 ff., 343 ff., 371 ff., 399 ff., 423 ff., 461 ff., 631 ff., 639 ff., 666 ff., 717 ff., 754 ff., 1091 ff., 1119 ff., 1156 ff. (Sitzungen vom 23., 28. Februar, 1., 2., 4., 5., 8., 9., 15.—19., 21., 23. März, 2., 4., 5., 7. 8. April, 21., 23., 24. Mai 1870).

Gesetz, betr. die Redaction des Strafgesetzbuchs für den Norddeutschen Bund als Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, vom 15. Mai 1871 (R.G.Bl. S. 127, neuer Text S. 128). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. I. Sess. 1871 Drucks. Nr. 89.

Gesetz, betr. die Ergänzung des Strafgesetzbuchs für das Deutsche Reich, vom 10. December 1871 (R.G.Bl. S. 442, Kanzelparagraph). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. II. Sess. 1871 Drucks. Nr. 103, Sten. Ber. S. 463 ff., 516 ff., 569 ff. (Sitzungen vom 22., 25., 28. November 1871).

Gesetz, betr. die Abänderung von Bestimmungen des Strafgesetzbuchs für das Deutsche Reich und die Ergänzung desselben, vom 26. Februar 1876 (R.G.Bl. S. 25, neuer Text S. 39). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. III. Sess. 1875/76 Drucks. Nr. 54, Sten. Ber. S. 385 ff., 621 ff., 787 ff., 807 ff., 825 ff., 847 ff., 939 ff., 971 ff., 1001 ff., 1302 ff., 1339 ff. (Sitzungen vom 3., 14. December 1875, 20., 21., 22., 24., 27., 28., 29. Januar, 9., 10. Februar 1876).

Gesetz, betr. den Wucher, vom 24. Mai 1880 (R.G.Bl. S. 109) und

Gesetz, betr. Ergänzung der Bestimmungen über den Wucher, vom 19. Juni 1893 (R.G.Bl. S. 197). Dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. III. Sess. 1880 Drucks. Nr. 58, Sten. Ber. S. 562 ff., 827 ff., 843 ff., 1212 ff. (Sitzungen vom 8., 20., 22. April, 7. Mai 1880); 8. Leg. Per. II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 70 (Entw.), 144 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 642 ff., 655 ff., 1841 ff., 1860 ff., 1937 ff., 2042 ff., 2053 ff., 2102 (Sitzungen vom 23., 24. Januar, 14., 17., 20., 27., 28. April, 2. Mai 1893).

Gesetz vom 5. April 1888 s. unter Strafverfahren.

Gesetz, betr. die Abänderung von Bestimmungen des Strafgesetzbuchs, vom 13. Mai 1891 (R.G.Bl. S. 107). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 36 (Entw.), 242 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 303 ff., 1968 ff., 2333 f. (Sitzungen vom 13. Juni 1890, 10. März, 11. April 1891).

Gesetz, betr. die Abänderung des § 69 des Strafgesetzbuchs für das Deutsche Reich, vom 26. März 1893 (R.G.Bl. S. 133). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 67 (Initiativantrag Rintelen), Sten. Ber. S. 677 ff., 937 f., 1259 f. (Sitzungen vom 25. Januar, 8., 25. Februar 1893).

Gesetz, betr. die Aenderung des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz und die Ergänzung des Strafgesetzbuchs, vom 12. März 1894 (R.G.Bl. S. 259); s. dazu oben S. 71.

Vgl. hieher auch Concursordnung und Einführungsgesetz hiezu vom 10. Februar 1877 (St.G.B. §§ 281—283).

2. Gesetz, betr. die Schonzeit für den Fang von Robben, vom 4. December 1876 (R.G.Bl. S. 233).

Gesetz zur Ausführung der internationalen Convention vom 6. Mai 1882, betr. die polizeiliche Regelung der Fischerei in der Nordsee außerhalb der Küstengewässer, vom 30. April 1884 (R.G.Bl. S. 48).

3. Gesetz gegen den verbrecherischen und gemeingefährlichen Gebrauch von Sprengstoffen vom 9. Juni 1884 (R.G.Bl. S. 61). Dazu Verh. d. Reichstags 5. Leg. Per. IV. Sess. 1884 Drucks. Nr. 80, 84, Sten. Ber. S. 579 ff., 630 ff. (Sitzungen vom 13., 15. Mai 1884); s. auch Reichstagssitzung vom 24. März 1886, Sten. Ber. S. 1633 ff.

4. Gesetz, betr. den Schutz von Vögeln, vom 22. März 1888 (R.G.Bl. S. 111). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. IV. Sess. 1876 Drucks. Nr. 21, 151, Sten. Ber. S. 120 ff. (Sitzung vom 16. November 1876); 3. Leg. Per. I. Sess. 1877 Drucks. Nr. 56, Sten. Ber. S. 616 ff. (Sitzung vom 19. April 1877); 4. Leg. Per. II. Sess. 1879 Drucks. Nr. 47, Sten. Ber. S. 415 ff., 817 ff. (Sitzungen vom 15. März, 2. April 1879); 5. Leg. Per. II. Sess. 1882/83 Drucks. Nr. 195; 7. Leg. Per. II. Sess. 1887/88 Drucks. Nr. 90, Sten. Ber. S. 810 ff., 1100 ff., 1126 ff. (Sitzungen vom 10., 24., 27. Februar 1888).

5. Gesetz gegen den Verrath militärischer Geheimnisse vom 3. Juli 1893 (R.G.Bl. S. 205). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 686, II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 63 (Entw.), 171 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 666 f., 1880 ff., 2030 ff. (Sitzungen vom 24. Januar, 18., 27. April 1893).

Entwürfe.

Abänderung des § 4 des St.G.B.'s Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. IV. Sess. 1888/89 Drucks. N. 246.

Entwürfe von Gesetzen gegen die Trunksucht Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. IV. Sess. 1881 Drucks. Nr. 70 (Ges. Entw., betr. die Bestrafung der Trunksucht), 161 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 777 ff., 790 ff. (Sitzungen vom 5., 6. April 1881); 7. Leg. Per. II. Sess. 1887/88 Drucks. Nr. 83 (Bericht über Petitionen); 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 593 (Ges. Entw., betr. die Bekämpfung der Trunksucht, gewerbepolizeilich, civil- und strafrechtlich).

Entwurf eines Gesetzes über Abänderung von Bestimmungen des Strafgesetzbuchs, des Gerichtsverfassungsgesetzes und des Gesetzes vom 5. April 1888, betr. die unter Ausschluß der Oeffentlichkeit stattfindenden Gerichtsverhandlungen, Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 713, II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 11 (Entw.), 173 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 133 ff., 353 ff. (Sitzungen vom 3., 15. December 1892).

Die Zuständigkeit des Reiches bezieht sich nach Ziffer 13 nur auf das gerichtliche Verfahren; sie ist auf die Gerichtsverfassung nicht ausgedehnt; doch läßt sich eine gemeinsame Regelung des Verfahrens in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und in Strafsachen ohne eine gemeinsame Gerichtsverfassung nicht denken.

Der Reichstag von 1868 beschloß (Sten. Ber. S. 124 ff.), „den Bundeskanzler aufzufordern, Entwürfe eines gemeinsamen Strafrechtes und eines gemeinsamen Strafprozesses, sowie der dadurch bedingten Vorschriften der Gerichtsorganisation baldthunlichst vorbereiten und dem Reichstage vorlegen zu lassen".

Die Reichsgesetzgebung hat auch in der Folge das Prozeßrecht und die Gerichtsverfassung in ausgedehntem Maße geregelt. Sie ist dabei in letzterer Beziehung über die strenge Zuständigkeitsgrenze vielfach hinausgegangen. Dies im Einzelnen darzulegen, hätte keinen Werth. Wohl aber ist der entschiedenste Widerspruch gegen einen Satz einzulegen, den A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 724, bei Gelegenheit der Behandlung dieses Gegenstandes aufstellt. Er spricht von einem „gemeingiltigen Grundsatz des Reichsrechts", „daß, soweit eine Competenz des Reiches zu ihrer Durchführung, insbesondere zu ihrer einheitlichen Handhabung und Wirkung, die Regelung eines an sich darüber hinausgreifenden Gegenstandes zur nothwendigen Voraussetzung hat,

sich jene Competenz auch auf diese Voraussetzung erstreckt". Es kann nicht die Rede davon sein, daß das ein „gemeingiltiger" Grundsatz wäre; er steht nirgends. Der Satz stellt nur eine persönliche Ansicht dar; er entspricht der amerikanischen, nicht der deutschen Art der Verfassungsauslegung.

Eine eigene Gerichtsbarkeit kömmt dem Reiche nach der Verfassung nicht zu; denn die Verfassung sagt davon nichts, und das Reich ist nur zu dem zuständig, wozu die Verfassung es ausdrücklich als zuständig erklärt. Dieser Grundsatz ist auch durch das norddeutsche Bundesgesetz vom 12. Juni 1869 nicht beseitigt. Allerdings enthielt dieses Gesetz, indem es das Bundesoberhandelsgericht in's Leben rief, eine sehr bedeutende Verfassungsänderung, aber eben nur eine Durchbrechung eines Verfassungsgrundsatzes, keineswegs die Aufstellung eines neuen. Wie alle Verfassungsänderungen ad hoc reicht auch diese nicht weiter als das ändernde Gesetz. Ich muß also die Richtigkeit der Sätze bestreiten, die P. Laband II S. 318 ausspricht. Er sagt dort: „Da nun bei Gründung des Reiches gleichzeitig mit der Verfassung auch das Gesetz vom 12. Juni 1869 Geltung für das ganze Reich erhielt, so ergibt sich, daß die Verfassung mit der in diesem Gesetze enthaltenen Abänderung und Ergänzung eingeführt worden ist, und daß demnach der Schluß, welchen man aus dem Schweigen der Verfassung des Norddeutschen Bundes ziehen mußte, aus dem Schweigen der Reichsverfassung nicht gezogen werden kann." (Vgl. über dieses Schweigen A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 743 Anm. 6.) „Das Reich hatte vielmehr von Anfang an eine eigene Gerichtsbarkeit in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und die verfassungsmäßige Competenz, den Umfang derselben zu bestimmen."

So liegt die Sache doch wohl nicht. Das Gesetz, betr. die Errichtung eines obersten Gerichtshofes für Handelssachen, hat eine eigene Gerichtsbarkeit des Bundes nur für diese, nicht für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten überhaupt und noch viel weniger natürlich für Strafsachen begründet. Dies ebenso wenig, als etwa durch Schaffung des Bundesamts für Heimatwesen die Zuständigkeit des Reiches zur Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes begründet worden ist.

Daraus ergibt sich, daß auch die Errichtung eines Reichsgerichts mit ausgedehnterer Zuständigkeit, als sie das Oberhandelsgericht hatte, eine Verfassungsänderung in sich schloß, und daß dies ebenso von jeder Bestimmung gelten müßte, welche die reichsgerichtliche Zuständigkeit auf weitere Rechtsgebiete erstrecken wollte. Nicht minder wäre eine Verfassungsänderung in jeder Gesetzgebung zu erblicken, welche außer dem obersten Gerichtshofe noch andere Reichsgerichte schaffen oder die grundsätzliche Stellung des bestehenden Reichsgerichts ändern wollte. Letztere Stellung bezeichnet A. Hänel a. a. O. I S. 755 richtig mit den Worten, „daß die Gerichtsbarkeit des Reiches dazu bestimmt, aber auch darauf beschränkt ist, die Einheitlichkeit des gemeinen Privat-, Straf- und Prozeßrechtes in der durch die Einzelstaaten zu vollziehenden Rechtspflege aufrecht zu erhalten".

Uebersicht der Gesetzgebung.

I. Gerichtsverfassung.

Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877 (R.G.Bl. S. 41). **Einführungsgesetz vom gl. T.** (R.G.Bl. S. 77). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. II. Sess. 1874 Drucks. Nr. 4 (Entw.), Sten. Ber. S. 275 ff., 301 ff. (Sitzungen vom 24., 25. November 1874). Gesetze vom 23. December 1874 (R.G.Bl. S. 194) und 1. Februar 1876 (R.G.Bl. S. 15). Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. IV. Sess. 1876 Drucks. Nr. 5, 8, 35, 81 (Comm. Ber. u. Beschl.), Sten. Ber. S. 135 ff., 167 ff., 206 ff., 237 ff., 267 ff., 291 ff., 329 ff., 357 ff., 389 ff., 849 ff., 887 ff., 925 ff. (Sitzungen vom 17., 18., 20.—25., 27. November, 18. –20. December 1876).

Vgl. auch 6. Leg. Per. I. Sess. 1884/85 Drucks. Nr. 114 (Ges. Entw., betr. Ergänzung des G.V.G.'s — Gerichtsbarkeit über fremde Staaten), 379 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 1139 ff. (Sitzung vom 7. Februar 1885); s. ferner ebenda Drucks. Nr. 399, II. Sess. 1885/86 Drucks. Nr. 11, 84.

Gesetz, betr. Abänderung des § 137 des Gerichtsverfassungsgesetzes, vom 17. März 1886 (R.G.Bl. S. 61). Dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86 Drucks. Nr. 113, Sten. Ber. S. 895 ff., 1185 ff., 1197 (Sitzungen vom 5., 23., 25. Februar 1886).

Gesetz, betr. die unter Ausschluß der Oeffentlichkeit stattfindenden Gerichtsverhandlungen, vom 5. April 1888 (R.G.Bl. S. 133). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. I. Sess. 1887 Drucks. Nr. 18 (Entw.), 117 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 174 ff. (Sitzung vom 18. März 1887); II. Sess. 1887/88 Drucks. Nr. 31 (Entw.), 138 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 163 ff., 1135 ff., 1195 ff., 1217 ff., 1337 ff. (Sitzungen vom 12. December 1887, 27. Februar, 1., 2. 7. März 1888).

Gesetz, betr. die Geschäftssprache der gerichtlichen Behörden in Elsaß-Lothringen, vom 12. Juni 1889 (R.G.Bl. S. 95).

Gesetz über den Sitz des Reichsgerichts vom 11. April 1877 (R.G.Bl. S. 415). Dazu Verh. d. Reichstags 3. Leg. Per. I. Sess. 1877 Drucks. Nr. 26, Sten. Ber. S. 229 ff., 291 ff., 339 ff. (Sitzungen vom 19., 21., 24. März 1877).

Vgl. auch **Gesetz, betr. die Errichtung eines obersten Gerichtshofs für Handelssachen, vom 12. Juni 1869** (B.G.Bl. S. 201), eingeführt in Baden und Südhessen, Württemberg (B.G.Bl. 1870 S. 47, 656) und Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 89).

Gesetz, betr. die Bestellung des Bundesoberhandelsgerichtes zum obersten Gerichtshofe für Elsaß und Lothringen, vom 14. Juni 1871 (R.G.Bl. S. 415).

Gesetz, betr. den Uebergang von Geschäften auf das Reichsgericht, vom 16. Juni 1879 (R.G.Bl. S. 157).

Gerichtskostengesetz vom 18. Juni 1878 (R.G.Bl. S. 141).

Gebührenordnung für Gerichtsvollzieher vom 24. Juni 1878 (R.G.Bl. S. 166).

Gebührenordnung für Zeugen und Sachverständige vom 30. Juni 1878 (R.G.Bl. S. 173) nebst Novelle vom 11. Juni 1890 (R.G.Bl. S. 73).

Dazu Verh. d. Reichstags 3. Leg. Per. II. Sess. 1878 Drucks. Nr. 76.

Gesetz, betr. die Abänderung von Bestimmungen des Gerichtskostengesetzes und der Gebührenordnung für Gerichtsvollzieher, vom 29. Juni 1881 (R.G.Bl. S. 178).

Rechtsanwaltsordnung vom 1. Juli 1878 (R.G.Bl. S. 177). Dazu Verh. d. Reichstags 3. Leg. Per. II. Sess. 1878 Drucks. Nr. 5 (Entw.), 173 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 12 ff., 1237 ff., 1269 ff. (Sitzungen vom 12. Februar, 11., 13. Mai 1878).

Gebührenordnung für Rechtsanwälte vom 7. Juli 1879 (R.G.Bl. S. 176). Dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. II. Sess. 1879 Drucks. Nr. 6, Sten. Ber. S. 17 ff.,

894 ff., 918 ff., 1573 ff., 1679 ff. (Sitzungen vom 18. Februar, 30. April, 2. Mai, 10., 17. Juni 1879).

Vgl. auch Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. I. Sess. 1887 Drucks. Nr. 54 (Entw., betr. Abänderung des G.K.G.'s und der Geb.Ordn. f. R.A.), Sten. Ber. S. 329 ff. (Sitzung vom 22. Februar 1887).

Gesetz, betr. die Prisengerichtsbarkeit, vom 3. Juni 1884 (R.G.Bl. S. 49). Dazu Verh. d. Reichstags 5. Leg. Per. IV. Sess. 1884 Drucks. Nr. 38.

Gesetz über die Gewerbegerichte vom 29. Juli 1890 (R.G.Bl. S. 141). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 5 (Entw.), 51 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 10 ff., 323 ff., 340 ff., 363 ff., 417 ff., 451 ff., 479 ff., 499 ff., 618 ff. (Sitzungen vom 9. Mai, 14., 16., 17., 19., 20., 21., 23., 27. Juni 1890). S. auch Sess. 1873 Drucks. Nr. 198, 1874 Drucks. Nr. 21, 3. Leg. Per. II. Sess. 1878 Drucks. Nr. 41 (Entw.), 110 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 286 ff., 297 ff., 967 ff., 993 ff., 1425 ff. (Sitzungen vom 2., 4. März, 2., 3., 18. Mai 1878); 7. Leg. Per. III. Sess. 1888/89, Sten. Ber. S. 397 ff. (Sitzung vom 12. Januar 1889).

Gesetz über die Consulargerichtsbarkeit vom 10. Juli 1879, s. zu Ziffer 7, oben S. 87.

II. Verfahren in bürgerlichen Rechtssachen.

Gesetz vom 29. Mai 1868, betr. die Aufhebung der Schuldhaft (B.G.Bl. S. 237), eingeführt in Baden und Südhessen, Württemberg (B.G.Bl. 1870 S. 647, 656), Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 87).

Gesetz vom 21. Juni 1869, betr. die Beschlagnahme des Arbeits- und Dienstlohnes (B.G.Bl. S. 242), eingeführt in Baden und Südhessen, Württemberg (B.G.Bl. 1870 S. 647, 656), Bayern (B.G.Bl. 1871 S. 88).

Gesetz vom 12. Mai 1873, betr. das Aufgebot und die Amortisation verlorener oder vernichteter Schuldurkunden des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs (R.G.Bl. S. 91).

Civilprozeßordnung vom 30. Januar 1877. Einführungsgesetz vom gl. T. (R.G.Bl. S. 83). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. II. Sess. 1874 Drucks. Nr. 6, Sten. Ber. S. 355 ff. (Sitzung vom 27. November 1874). Gesetz vom 23. December 1874 (R.G.Bl. S. 194) und 1. Februar 1876 (R.G.Bl. S. 15). Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. IV. Sess. 1876 Drucks. Nr. 6, 9, 36, 60, Annahme en bloc.

Gesetz, betr. die Ergänzung des § 809 der Civilprozeßordnung, vom 30. April 1886 (R.G.Bl. S. 130). Dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86 Drucks. Nr. 125 (Entw.), 233 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 1078 ff., 1803 ff., 1875 ff. (Sitzungen vom 15. Februar, 1., 5. April 1886).

S. auch die Verordnung vom 28. September 1879 (R.G.Bl. S. 299, 1880 S. 98) und die Gesetze vom 15. März 1881 (R.G.Bl. S. 35), 24. Juni 1886 (R.G.Bl. S. 207), 30. März 1893 (R.G.Bl. S. 139).

Gesetz, betr. die Unzulässigkeit der Pfändung von Eisenbahnfahrbetriebsmitteln, vom 3. Mai 1886 (R.G.Bl. S. 131). Dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. I. Sess. 1884/85 Drucks. Nr. 400; II. Sess. 1885/86 Drucks. Nr. 130 (Entw.), 273 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 1081 ff., 1988 ff., 2030 f. (Sitzungen vom 15. Februar, 9., 10. April 1886). Vgl. auch 4. Leg. Per. II. Sess. 1879 Drucks. Nr. 130; III. Sess. 1880 Drucks. Nr. 142 (Ges.-Entwürfe, betr. das Pfandrecht an Eisenbahnen und die Zwangsvollstreckung in dieselben).

Concursordnung vom 10. Februar 1877 (R.G.Bl. S. 351) nebst **Einführungsgesetz vom gl. T.** (R.G.Bl. S. 390). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. II. Sess. 1874 Drucks. Nr. 200; III. Sess. 1875 Drucks. Nr. 20, Sten. Ber. S. 60 ff. (Sitzung vom 4. December 1875). Gesetz vom 20. Februar 1876 (R.G.Bl. S. 23). Verh. d.

Reichstags IV. Sess. 1876 Sten. Ber. S. 569 ff., 1000 (Sitzungen vom 2., 21. December 1876).

Gesetz, betr. die Abänderung des § 41 der Concursordnung, vom 9. Mai 1884 (R.G.Bl. S. 439). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. II. Sess. 1893/94 Drucks. Nr. 27 (Entw.), 207 (Comm. Ber.), 278, Sten. Ber. S. 517 ff., 974, 2074 f., 2251 f. (Sitzungen vom 9., 31. Januar, 12., 18. April 1894).

Vgl. auch 9. Leg. Per. IV. Sess. 1895/96 Drucks. Nr. 26 (Antrag Rintelen).

III. Verfahren in Strafsachen.

Strafprozeßordnung vom 1. Februar 1877 (R.G.Bl. S. 253). **Einführungsgesetz vom gl. T.** (R.G.Bl. S. 346). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. II. Sess. 1874 Drucks. Nr. 5, Sten. Ber. S. 327 ff. (Sitzung vom 26. November 1874). Gesetze vom 23. December 1874 (R.G.Bl. S. 194) und 1. Februar 1876 (R.G.Bl. S. 15). Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. IV. Sess. 1876 Drucks. Nr. 7, 10, 37, 82, Sten. Ber. S. 392 ff., 417 ff., 447 ff., 479 ff., 513 ff., 541 ff., 936 ff., 981 ff. (Sitzungen vom 27.—30. November, 1., 2., 20., 21. December 1876).

S. ferner über Abänderung und Ergänzung des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Strafprozeßordnung Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95 Drucks. Nr. 15, Sten. Ber. S. 391 ff., 407 ff., 431 ff. (Sitzungen vom 17.—19. Januar 1895); IV. Sess. 1895/96 Drucks. Nr. 73 (Entw.), 294 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 296 ff., 304 ff. (Sitzungen vom 13., 14. Januar 1896).

Vgl. hieher auch 7. Leg. Per. II. Sess. 1887/88 Initiativanträge Munckel und Gen. Drucks. Nr. 16 (Zuständigkeit der Schwurgerichte), Sten. Ber. S. 361 ff., 1165 ff. (Sitzungen vom 18. Januar, 29. Februar 1888), Drucks. Nr. 17 (Berufung in Strafsachen), Sten. Ber. S. 369 ff. (Sitzung vom 18. Mai 1888).

Verschiedene Entwürfe, betr. die Strafrechtspflege.

Strafvollzug. Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. II. Sess. 1874/75 Drucks. Nr. 113 (Antrag Tellkampf), Sten. Ber. S. 1410 ff. (Sitzung vom 29. Januar 1875); 3. Leg. Per. II. Sess. 1878, Sten. Ber. S. 1307 f. (Interpellation Windthorst, Sitzung vom 14. Mai 1878); 7. Leg. Per. II. Sess. 1887/88, Sten. Ber. S. 1057 ff. (Sitzung vom 22. Februar 1888); 8. Leg. Per. I. Sess. 1890 Sten. Ber. S. 196 ff. (Interpellation Bamberger, Sitzung vom 20. Mai 1890); 9. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 589 (Antrag Dr. v. Bar u. Gen., Gesetzentwurf).

Zeugnißzwang. Verh. d. Reichstags 3. Leg. Per. I. Sess. 1877 Drucks. Nr. 66 (Antrag Becker u. Gen., Gesetzentwurf), Sten. Ber. S. 616 ff., 625 ff., 881 ff., 1008 ff. (Sitzungen vom 19., 20., 30. April 1877, Entw. angenommen, Sanction verweigert).

Entschädigung unschuldig Verurtheilter. Verh. d. Reichstags 5. Leg. Per. II. Sess. 1882 Drucks. Nr. 11, 267; IV. Sess. 1884 Drucks. Nr. 15, 110, Sten. Ber. S. 379 ff. (Sitzung vom 30. April 1884); 6. Leg. Per. I. Sess. 1884/85 Drucks. Nr. 43, Sten. Ber. S. 1257 ff., 2076 ff. (Sitzungen vom 13., 15. Februar 1885); II. Sess. 1885/86 Drucks. Nr. 12, 155, Sten. Ber. S. 95 ff., 1455 ff., 1475 ff., 1500 ff. (Sitzungen vom 26. November 1885, 12., 13., 15. März 1886); 7. Leg. Per. II. Sess. 1887/88 Drucks. Nr. 20, 27, Sten. Ber. S. 131, 777 ff., 1041 ff., 1357 ff. (Sitzungen vom 7. December 1887, 8., 22. Februar, 7. März 1888); V. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 144, 155, Sten. Ber. S. 4109 ff. (Sitzung vom 11. Februar 1892); 8. Leg. Per. II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 18, 24, Sten. Ber. S. 184 ff., 1909, 1918 (Sitzungen vom 7. December 1892, 19. April 1893); 9. Leg. Per. II. Sess. 1893/94 Drucks. Nr. 37.

Zu Ziffer 14 vgl. die Erörterungen über die Abschnitte IX und XI der Verfassung.

Ergangene Gesetze.

I. Wehrpflicht, Heerverfassung, Rechtsverhältnisse der Militärpersonen.

1. Gesetz, betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienste, vom 9. November 1867 (B.G.Bl. S. 131); eingeführt in Baden und Südhessen, Württemberg (B.G.Bl. 1870 S. 647, 656), Bayern (R.G.Bl. 1871 S. 398) und Elsaß-Lothringen (R.G.Bl. 1872 S. 33). Dazu Verh. d. Reichstags 1867 Drucks. Nr. 18 (Entw.), 96 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 443—495 (Sitzungen vom 17., 18., 19. October 1867).

Gesetz, betr. Aenderungen der Wehrpflicht, vom 11. Februar 1888 (R.G.Bl. S. 11). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. II. Sess. 1887/88 Drucks. Nr. 38 (Entw.), 99 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 288 ff., 734 f., 761 f. (Sitzungen vom 16. December 1887, 6., 8. Februar 1888).

Gesetz, betr. die Wehrpflicht der Geistlichen, vom 8. Februar 1890 (R.G.Bl. S. 23). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. V. Sess. 1889/90 Drucks. Nr. 38, Sten. Ber. S. 865 ff., 1082 ff. (Sitzungen vom 12. December 1889, 18. Januar 1890, Antrag Huene).

2. Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874 (R.G.Bl. S. 45). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. IV. Sess. 1873 Drucks. Nr. 110; 2. Leg. Per. I. Sess. 1874 Drucks. Nr. 9, Sten. Ber. S. 70 ff., 747 ff., 765 ff., 807 ff., 841 ff., 877 ff., 953 ff. (Sitzungen vom 16. Februar, 13.—17., 20. April 1874).

Gesetz, betr. Ergänzungen und Aenderungen des Reichsmilitärgesetzes vom 2. Mai 1874, vom 6. Mai 1880 (R.G.Bl. S. 103). Dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. III. Sess. 1880 Drucks. Nr. 11 (Entw.), 74 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 170 ff., 199 ff., 579 ff., 617 ff., 687 ff., 726 ff. (Sitzungen vom 1., 2. März, 9., 10., 15., 16. April 1880).

Gesetz, betr. Aenderungen des Reichsmilitärgesetzes vom 2. Mai 1874, vom 31. März 1885 (R.G.Bl. S. 81). Dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. I. Sess. 1884/85 Drucks. Nr. 186, Sten. Ber. S. 1534 f., 1646 (Sitzungen vom 3., 7. März 1885).

Gesetz, betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres, vom 11. März 1887 (R.G.Bl. S. 117). Dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. IV. Sess. 1886/87 Drucks. Nr. 11 (Entw.), 46 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 69 ff., 89 ff., 327 ff., 355 ff., 389 ff., 427 ff. (Sitzungen vom 3., 4. December 1886, 11.—14. Januar 1887); 7. Leg. Per. I. Sess. 1887, Sten. Ber. S. 16 ff., 58 ff., 72 (Sitzungen vom 7., 9., 11. März 1887).

Gesetz, betr. Aenderungen des Reichsmilitärgesetzes ꝛc., vom 27. Januar 1890 (R.G.Bl. S. 7). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. V. Sess. 1889/90 Drucks. Nr. 12, Sten. Ber. S. 958 f., 1139 (Sitzungen vom 13., 21. Januar 1890).

Gesetz, betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres, vom 15. Juli 1890 (R.G.Bl. S. 140). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 6 (Entw.), 84 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 75 ff., 99 ff., 530 ff., 656 ff. (Sitzungen vom 14., 16. Mai, 24., 26., 28. Juni 1890).

Gesetz, betr. die Ersatzvertheilung, vom 26. Mai 1893 (R.G.Bl. S. 185). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 21, Sten. Ber. S. 349 ff., 2079 ff., 2201 f. (Sitzungen vom 15. December 1892, 29. April, 2. Mai 1893).

Gesetz, betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres, vom 3. August 1893 (R.G.Bl. S. 233). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 22 (Entw.), 180 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 7 ff., 227 ff., 287 ff., 315 ff., 2133 ff., 2145 ff., 2169 ff., 2201 ff. (Sitzungen vom 23. November, 16. December 1892, 3.—6. Mai 1893, Reichstag aufgelöst); 9. Leg. Per. I. Sess. 1893 Drucks. Nr. 4, Sten. Ber. S. 11 ff., 33 ff., 71 ff., 92 ff., 121 ff. (Sitzungen vom 7., 8., 13.—15. Juli 1893).

Gesetz, enthaltend Aenderungen des (vorstehenden) Gesetzes ꝛc., vom 28. Juni 1896 (R.G.Bl. S. 179). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. IV. Sess.

1895/96 Drucks. Nr. 348, Sten. Ber. S. 2326 ff., 2613 ff., 2650 (Sitzungen vom 18. Mai, 15., 16. Juni 1896).

3. Gesetz, betr. die Ausübung der militärischen Controle über die Personen des Beurlaubtenstandes, die Uebungen derselben, sowie die gegen sie zulässigen Disciplinarstrafmittel, vom 15. Februar 1875 (R.G.Bl. S. 65). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. II. Sess. 1874/75 Drucks. Nr. 13 (Entw.), 71 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 46 f., 1103 ff., 1205 (Sitzungen vom 5. November 1874, 19., 22. Januar 1875).

4. Gesetz über den Landsturm vom 12. Februar 1875 (R.G.Bl. S. 63). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. II. Sess. 1874/75 Drucks. Nr. 14 (Entw.), 70 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 37 ff., 925 ff, 1193 ff. (Sitzungen vom 5. November 1874, 11., 22. Januar 1875).

Aufgehoben durch das Gesetz vom 11. Februar 1888 (s. oben).

5. Gesetz, betr. die Bildung eines Reichskriegsschatzes, vom 11. November 1871 (R.G.Bl. S. 403). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. II. Sess. 1871 Drucks. Nr. 5 (Entw.), 30 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 24 ff., 117 ff., 148 ff. (Sitzungen vom 23. October, 4., 6. November 1871).

II. Militär-Strafrecht und Strafverfahren.

Militärstrafgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 20. Juni 1872 (R.G.Bl. S. 174, 288, 1873 S. 138), **nebst Einführungsgesetz vom gl. T.** (R.G.Bl. S. 173). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. III. Sess. 1872 Drucks. Nr. 5, Sten. Ber. S. 91 ff., 807 ff., 835 ff. (Sitzungen vom 18. April, 7., 8. Juni 1872).

Gesetz, betr. die Abänderung der Militärstrafgerichtsordnung, vom 3. Mai 1890 (R.G.Bl. S. 63). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. IV. Sess. 1888/99 Drucks. Nr. 42, Sten. Ber. S. 877 ff. (Sitzung vom 3. Januar 1889); V. Sess. 1889/90 Drucks. Nr. 13, Sten. Ber. S. 216 ff., 1029 (Sitzungen vom 11. November 1889, 15. Januar 1890).

Ueber die Forderung einer Militärstrafgerichtsordnung Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. V. Sess. 1889/90 Drucks. Nr. 14, Sten. Ber. S. 220 ff. (Sitzung vom 11. November 1889); 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 662, Sten. Ber. S. 4193 ff. (Sitzungen vom 15.—17. Februar 1892); 9. Leg. Per. IV. Sess. 1895/96 Drucks. Nr. 21.

S. auch **Gesetz, betr. den Schutz der Brieftauben und des Brieftaubenverkehrs im Kriege, vom 28. Mai 1894** (R.G.Bl. S. 463). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. II. Sess. 1893/94 Drucks. Nr. 154, Sten. Ber. S. 1323 ff., 2211 ff., 2260 f. (Sitzungen vom 19. Februar, 17., 20. April 1894).

III. Pensionirung und Versorgung der Militärpersonen, Fürsorge für deren Familien und Hinterbliebene.

1. Gesetz, betr. die Pensionirung und Versorgung der Militärpersonen des Reichsheeres und der kaiserlichen Marine, sowie die Bewilligungen für die Hinterbliebenen solcher Personen, vom 27. Juni 1871 (R.G.Bl. S. 275); eingeführt in Elsaß-Lothringen (R.G.Bl. 1875 S. 69). Vgl. dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. I. Sess. 1871 Drucks. Nr. 96, Sten. Ber. S. 673 ff., 1017 ff., 1141 ff., 1170 (Sitzungen vom 13. Mai, 5.—7., 12., 13. Juni 1871).

Gesetz, betr. Abänderung und Ergänzung des (vorstehenden) Gesetzes ꝛc., vom 4. April 1874 (R.G.Bl. S. 25). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. I. Sess. 1874 Drucks. Nr. 10 (Entw.), 88 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 65 f., 619 ff., 639 ff. (Sitzungen vom 13. Februar, 27., 28. März 1874).

Gesetz, betr. eine Ergänzung des Gesetzes vom 27. Juni 1871 ꝛc., vom 30. März 1880 (R.G.Bl. S. 99); wieder aufgehoben durch Gesetz vom 24. März 1887.

Gesetz, betr. die Abänderung des Militärpensionsgesetzes ꝛc., vom 21. April 1886 (R.G.Bl. S. 78). Dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86 Drucks. Nr. 43 (Init. Antr. Moltke), 267 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 1412 ff., 1959 ff., 2031 f. (Sitzungen vom 10. März, 8., 10. April 1886).

Gesetz, betr. einige auf die Marine bezüglichen Aenderungen und Ergänzungen des Gesetzes vom 27. Juni 1871 ꝛc., vom 24. März 1887 (R.G.Bl. S. 149). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. I. Sess. 1887 Drucks. Nr. 12, Sten. Ber. S. 48 f., 96, 151 f. (Sitzungen vom 9., 14., 17. März 1887).

Gesetz, betr. einige Aenderungen und Ergänzungen der Militärpensionsgesetze . . ., sowie des Reichsbeamtengesetzes . . . und des Gesetzes über den Reichsinvalidenfonds . . ., vom 22. Mai 1893 (R.G.Bl. S. 171). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 112 (Entw.), 228 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 1718 ff., 2199 ff. (Sitzungen vom 18. März, 6. Mai 1893).

Gesetz, betr. die Gewährung von Unterstützungen an Invalide aus den Kriegen vor 1870 und an deren Hinterbliebene, vom 14. Januar 1894 (R.G.Bl. S. 107). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. II. Sess. 1893/94 Drucks. Nr. 55, Sten. Ber. S. 227 ff., 377 ff., 445 f. (Sitzungen vom 2., 11., 14. December 1893)

Gesetz, betr. Abänderung des Gesetzes vom 23. Mai 1873 ꝛc., vom 22. Mai 1895 (R.G.Bl. S. 237). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95 Drucks. Nr. 317, Sten. Ber. S. 2260 ff. (Sitzung vom 14. Mai 1895).

S. auch Gesetze vom 14. Juni 1868 (B.G.Bl. S. 335) und vom 3. März 1870 (B.G.Bl. S. 39).

2. Gesetz, betr. die Gründung und Verwaltung des Reichsinvalidenfonds, vom 23. Mai 1873 (R.G.Bl. S. 117). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. IV. Sess. 1873 Drucks. Nr. 7, Sten. Ber. S. 96 ff., 407 ff., 661 ff.

Novellen vom 23. Februar 1876 (R.G.Bl. S. 24), 11. Mai 1877 (R.G.Bl. S. 495), 30. März 1879 (R.G.Bl. S. 119), 22. Mai 1893 (R.G.Bl. S. 171), 22. Mai 1893 (R.G.Bl. S. 237).

S. ferner Gesetze vom 2. Juni 1878 (R. G. Bl. S. 99) und 17. Juni 1878 (R.G.Bl. S. 127).

3. Gesetz, betr. die Fürsorge für die Wittwen und Waisen von Angehörigen des Reichsheeres und der kaiserlichen Marine, vom 17. Juni 1887 (R.G.Bl. S. 237). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. I. Sess. 1887 Drucks. Nr. 15 (Entw.), 108 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 49 ff., 574 ff., 655 ff. (Sitzungen vom 9. März, 13., 20. Mai 1887).

Gesetz, betr. den Erlaß von Wittwen- und Waisengeldbeiträgen von Angehörigen der Reichscivilverwaltung, des Reichsheeres und der kaiserlichen Marine, vom 5. März 1888 (R.G.Bl. S. 65). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. II. Sess. 1887/88 Drucks. Nr. 62, Sten. Ber. S. 454 f., 499 ff., 900 ff., 1115 ff. (Sitzungen vom 24., 26. Januar, 14., 25. Februar 1888).

Gesetz, betr. die Fürsorge für die Wittwen und Waisen von Personen des Soldatenstandes des Reichsheeres und der kaiserlichen Marine vom Feldwebel abwärts, vom 13. Juni 1895 (R.G.Bl. S. 261). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95 Drucks. Nr. 308, Sten. Ber. S. 2246 ff., 2275 ff., 2305 (Sitzungen vom 13., 14., 16. Mai 1895).

4. Gesetz, betr. die Unterstützung von Familien in den Dienst eingetretener Mannschaften, vom 28. Februar 1888 (R.G.Bl. S. 59). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. II. Sess. 1887/88 Drucks. Nr. 15 (Entw.), 82 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 109 ff., 633 ff., 717 ff. (Sitzungen vom 5. December 1887, 31. Januar, 4. Februar 1888).

Gesetz über die Unterstützung von Familien der zu Friedensübungen einberufenen Mannschaften, vom 10. Mai 1892 (R.G.Bl. S. 661). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 483, Sten. Ber. S. 2855 ff., 4886 ff., 5153 ff. (Sitzungen vom 8. Mai 1891, 21., 31. März 1892).

Vgl. auch Gesetz vom 8. April 1868 (B.G.Bl. S. 38; R.G.Bl. 1871 S. 399); vom 4. December 1871 (R.G.Bl. S. 407).

IV. Lasten für Zwecke der bewaffneten Macht.

1. Gesetz, betr. die Quartierleistung für die bewaffnete Macht während des Friedenszustandes ꝛc., vom 25. Juni 1868 (B.G.Bl. S. 523). Eingeführt in Südhessen (großh. R.Bl. 1869 S. 71), Elsaß-Lothringen (G.Bl. f. Els. Lothr. 1871 S. 187), Baden (R.G.Bl. 1872 S. 400), Bayern und Württemberg (R.G.Bl. 1875 S. 41, 48). Dazu Verh. d. Reichstags 1868 Drucks. Nr. 34 (Entw.), 90 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 271 ff., 461 ff., 573 (Sitzungen vom 6., 16., 19. Juni 1868).

Gesetz über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden vom 13. Februar 1875 (R.G.Bl. S. 52). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. II. Sess. 1874/75 Drucks. Nr. 23, Sten. Ber. S. 115 ff., 880 ff., 1428 ff. (Sitzungen vom 12. November 1874, 8., 29. Januar 1875). S. auch 4. Leg. Per. IV. Sess. 1881 Drucks. Nr. 22 (Ges. Entw.), 53 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 82 ff., 517 ff., 1008 ff. (Sitzungen vom 2., 26. März, 7. Mai 1881, Sanction verweigert).

Gesetz, betr. die Abänderung bezw. Ergänzung des Gesetzes, betr. die Quartierleistung ꝛc., sowie des Gesetzes über die Naturalleistungen ꝛc., vom 21. Juni 1887 (R.G.Bl. S. 245). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. I. Sess. 1887 Drucks. Nr. 63 (Entw.), 118 (Comm. Ber.). Sten. Ber. S. 365 ff., 696 ff., 727 ff. (Sitzungen vom 25. April, 23., 25. Mai 1887).

Gesetz über den Servistarif ꝛc. vom 28. Mai 1887 (R.G.Bl. S. 159).

2. Gesetz über die Kriegsleistungen vom 13. Juni 1873 (R.G.Bl. S. 129); eingeführt in Elsaß-Lothringen (G.Bl. f. Els. Lothr. 1873 S. 262). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. IV. Sess. 1873 Drucks. Nr. 26, Sten. Ber. S. 157 ff., 572 ff., 607 ff., 785 ff., 930 ff. (Sitzungen vom 31. März, 12., 13., 24., 30. Mai 1873).

3. Gesetz, betr. die Beschränkungen des Grundeigenthums in der Umgebung von Festungen, vom 21. December 1871 (R.G.Bl. S. 459); eingeführt in Elsaß-Lothringen (R.G.Bl. 1872 S. 56). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. II. Sess. 1871 Drucks. Nr. 16 (Entw.), 93 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 59 ff., 489 f., 547 ff. (Sitzungen vom 27. October, 24.. 27. November 1871).

4. Gesetz, betr. die Reichskriegshäfen, vom 19. Juni 1883 (R.G.Bl. S. 105). Dazu Verh. d. Reichstags 5. Leg. Per. II. Sess. 1882/83 Drucks. Nr. 212, Sten. Ber. S. 2081 ff., 2171 ff., 2239 f. (Sitzungen vom 24., 28. April, 1. Mai 1883).

V. Verschiedene Gesetze.

Gesetz vom 24. Mai 1871 (R.G.Bl. S. 103). Kriegsdenkmünze.

Gesetz vom 22. Juni 1871 (R.G.Bl. S. 307). Dotationen.

Gesetze vom 31. Mai 1877 (R.G.Bl. S. 523), **12. Juli 1884** (R.G.Bl. S. 119), **17. April 1888** (R.G.Bl. S. 141). Verwendung des Reingewinns der Generalstabswerke.

Wenn in Ziffer 15 von Medicinal- und Veterinärpolizei die Rede ist, so ist das Wort „Polizei" nicht so zu verstehen, als ob nur Polizei im heutigen wissenschaftlichen Sinne des Wortes gemeint sei. Vielmehr ist Polizei in der älteren Bedeutung des Ausdruckes, also gleich Verwaltung aufzufassen. Vgl. über den Begriff meine Darlegung in G. v. Schönberg's Handbuch der polit. Oekonomie, 3. Aufl., III S. 863 ff. Ferner bezeichnet Veterinärpolizei nicht blos das Thierheilwesen, sondern alle Maßnahmen gegen Thierkrankheiten. A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 708 f.

Was Hänel a. a. O. S. 607 zum Worte „Maßregeln" ausführt, ist an sich richtig, aber so selbstverständlich, daß mir zweifelhaft ist, ob man das alles erst aus jenem Worte herauszulesen braucht.

Beträchtlich über die verfassungsmäßige Zuständigkeitsgrenze gehen § 12 des Rinderpestgesetzes vom 7. April 1869 und § 4 des Viehseuchengesetzes vom 23. Juni 1880 · 1. Mai 1894 hinaus, indem sie dem Reichskanzler und seinen Commissären unter gewissen Voraussetzungen das Recht geben, Verwaltungsanordnungen und sogar unmittelbare Weisungen an Staatsbehörden zu erlassen. Vgl. A. Hänel a. a. O. I S. 709 f., P. Laband II S. 240 f.

Zu Ziffer 15 ergangene Gesetze:

I. Gesundheitswesen.

1. **Impfgesetz vom 8. April 1874** (R.G.Bl. S. 31). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. I. Sess. 1874 Drucks. Nr. 7, Sten. Ber. S. 102 ff., 226 ff., 255 ff., 336 ff., 361 f. (Sitzungen vom 18. Februar, 6., 9., 14., 16. März 1874).

Vgl. auch den Entwurf eines Gesetzes, betr. die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten, Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 172, Sten. Ber. S. 1952 ff., 1973 ff. (Sitzungen vom 21., 22. April 1893): 9. Leg. Per. II. Sess. 1893/94 Drucks. Nr. 145.

2. **Gesetz, betr. den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen, vom 14. Mai 1879** (R.G.Bl. S. 145). Dazu Verh. d. Reichstags 3. Leg. Per. II. Sess. 1878 Drucks. Nr. 98 (Entw.), 206 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 621 ff. (Sitzung vom 1. April 1878); 4. Leg. Per. II. Sess. 1879 Drucks. Nr. 7, Sten. Ber. S. 128 ff., 772 ff., 801 ff., 864 ff., 886 f. (Sitzungen vom 25. Februar, 1., 2., 28., 30. April 1879).

Novelle vom 29. Juni 1887 (R.G.Bl. S. 276). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. I. Sess. 1887 Drucks. Nr. 111.

Gesetz, betr. den Verkehr mit blei- und zinkhaltigen Gegenständen, vom 25. Juni 1887 (R.G.Bl. S. 273) nebst Novelle vom 22. März 1888 (R.G.Bl. S. 114). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. I. Sess. 1887 Drucks. Nr. 34, Sten. Ber. S. 170 ff., 480 ff., 604 ff. (Sitzungen vom 18. März, 9., 17. Mai 1887); II. Sess. 1887/88 Drucks. Nr. 116 (Init. Antr.), Sten. Ber. S. 1097 ff., 1125 f. (Sitzungen vom 24., 27. Februar 1888).

Gesetz, betr. die Verwendung gesundheitsschädlicher Farben bei der Herstellung von Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen, vom 5. Juli 1887 (R.G.Bl. S. 277). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. I. Sess. 1887 Drucks. Nr. 104, Sten. Ber. S. 609 ff., 1003 ff., 1116 f. (Sitzungen vom 17. Mai, 15., 17. Juni 1887). Vgl. auch 5. Leg. Per. II. Sess. 1882 Drucks. Nr. 189.

3. Ganz oder doch größten Theils außerhalb des Rahmens der Ziffer 15 liegen folgende Gesetze, die zwar dem Gebiete der Lebensmittelpolizei, aber nicht so fast der Gesundheitspolizei angehören:

Gesetz, betr. den Verkehr mit Ersatzmitteln für Butter, vom 12. Juli 1887 (R.G.Bl. S. 375). Dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. IV. Sess. 1886/87 Drucks. Nr. 38; 7. Leg. Per. I. Sess. 1887 Drucks. Nr. 16 (Entw.), 112 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 274 ff., 659 ff., 669 ff., 1117 ff. (Sitzungen vom 26. März, 20., 21. Mai, 17. Juni 1887). Vgl. auch 9. Leg. Per. IV. Sess. 1895/96 Drucks. Nr. 72, Sten. Ber. S. 266 ff., 2117 ff., 2145 ff., 3109 ff. (Sitzungen vom 11. Januar, 5., 6. Mai, 2. Juli 1896) — gescheiterte Novelle.

Gesetz, betr. den Verkehr mit Wein, weinhaltigen und weinähnlichen Getränken, vom 20. April 1892 (R.G.Bl. S. 597). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 766, Sten. Ber. S. 4939 ff., 4974 ff., 5125 ff.

(Sitzungen vom 23., 24., 30. März 1892). Vgl. auch 7. Leg. Per. II. Sess. 1887/88 Drucks. Nr. 13 (Entw.), 175 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 116 ff. (Sitzung vom 5. December 1887); IV. Sess. 1888/89 Drucks. Nr. 93, 105 (Init.-Anträge).

II. Veterinärwesen.

1. Gesetz, betr. Maßregeln gegen die Rinderpest, vom 7. April 1869 (B.G.Bl. S. 105); eingeführt in Baden und Südhessen (B.G.Bl. 1870 S. 647), Bayern und Württemberg (R.G.Bl. 1871 S. 372) und Elsaß-Lothringen (R.G.Bl. 1871 S. 471). Dazu Verh. d. Reichstags Sess. 1869 Drucks. Nr. 11, Sten. Ber. S. 69 ff., 105 ff. (Sitzungen vom 15., 17. März 1869).

Gesetz, betr. die Beseitigung von Ansteckungsstoffen bei Viehbeförderungen auf Eisenbahnen, vom 25. Februar 1876 (R.G.Bl. S. 163). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. III. Sess. 1875/76 Drucks. Nr. 14, Sten. Ber. S. 55 ff., 139 ff., 160 ff. (Sitzungen vom 4., 11., 17. November 1875).

Gesetz, betr. Zuwiderhandlungen gegen die zur Abwehr der Rinderpest erlassenen Vieheinfuhrverbote, vom 21. Mai 1878 (R.G.Bl. S. 95). Dazu Verh. d. Reichstags 3. Leg. Per. II. Sess. 1878 Drucks. Nr. 91, Sten. Ber. S. 647 ff., 807 ff., 953 ff. (Sitzungen vom 1., 8. April, 1. Mai 1878).

2. Gesetz, betr. die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen, vom 23. Juni 1880 (R.G.Bl. S. 153). Dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. III. Sess. 1880 Drucks. Nr. 60, Sten. Ber. S. 546 ff., 1037 ff., 1086 ff., 1233 ff. (Sitzungen vom 7., 30. April, 1., 7. Mai 1880).

Gesetz, betr. Abänderung des Gesetzes über die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen, vom 1. Mai 1894 (R.G.Bl. S. 405, neuer Text S. 410). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 190; 9. Leg. Per. II. Sess. 1893/94 Drucks. Nr. 28 (Entw.), 189 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 262 ff., 2006 ff., 2248 ff. Sitzungen vom 4. December 1893, 9., 18. April 1894). Vgl. auch 6. Leg. Per. I. Sess. 1884/85 Drucks. Nr. 277, II. Sess. 1885/86 Drucks. Nr. 16 (Ges. Entw.), 154 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 68 ff., 1210 ff., 1223 ff. (Sitzungen vom 25. November 1885, 25., 26. Februar 1886).

Ziffer 16 ist durch die Verträge mit den süddeutschen Staaten in die Verfassung gekommen.

Unter den Vereinen sind, da das Gesetz nicht unterscheidet, sowohl die politischen als die nichtpolitischen zu verstehen. Dagegen will hier offenbar nur von den öffentlichrechtlichen Bestimmungen gehandelt werden. Die Regelung der privatrechtlichen Stellung der Vereine fällt unter Ziffer 13 des Artikels.

Die Verhandlungen des Reichstags von 1871 über die neue Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich brachten eine hieher gehörige Frage in Anregung, welche bei Berathung der Verträge nicht besprochen worden war.

Der Antrag Reichensperger und Gen. (Drucks. S. 62) auf Einschaltung von Grundrechten in die Reichsverfassung enthielt in Artikel 7 Folgendes:

„Die evangelische und römisch-katholische Kirche, sowie jede andere Religionsgemeinschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig und bleibt im Besitz und Genuß der für ihre Cultus-, Unterrichts- und Wohlthätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonds."

Die Gründe des Antrages beriefen sich darauf, daß in Artikel 4 Ziffer 16 der Verfassung der Gesetzgebung des Reiches auch die Bestimmungen über die

Presse und das Vereinswesen zugewiesen worden seien, und daß es sich nach dem Vorbilde der Verfassungen in den meisten Bundesstaaten empfehle, für diese hochwichtigen Rechtsgebiete verfassungsmäßige Gewährschaften in der Form von Grundrechten zu schaffen.

Diese Begründung erläuterte einer der Unterstützer des Antrages, Windthorst (Sten. Ber. S. 118), wie folgt:

„Sie werden vielleicht sagen, es seien die Paragraphen über die kirchliche Freiheit mit den Bestimmungen über Preß- und Vereinsfreiheit nicht im Zusammenhange. Wenigstens habe ich mehrere Aeußerungen so aufgefaßt. Aber schon die schriftliche Motivirung unseres Antrages hat Ihnen gesagt, daß diese Bestimmungen unzertrennlich seien von der Ordnung des Vereinswesens. Wir betrachten . . . die Kirche selbst nicht als einen Verein, aber wir betrachten die Kirche als eine Corporation, welche Vereine schafft, und alle Gesetzgebungen in Deutschland, welche mit dem Vereinswesen sich beschäftigt haben, haben sich auch mit den Vereinen beschäftigt, welche die Kirche schafft, und insoferne war es allein schon wegen des Vereinswesens nothwendig, auch den Grundsatz der Selbständigkeit der Kirche auszusprechen, weil wir sonst in der Hinsicht der Grundlagen für die Vereinsgesetzgebung entbehren würden. Ferner war dieses nothwendig mit Rücksicht darauf, daß den von der Kirche geschaffenen Vereinen ihr Vermögen und ihre Fonds verbleiben müssen. Alles das ist bei der Vereinsgesetzgebung absolut nothwendig zu berücksichtigen, und deshalb mußte der Artikel 15 der preußischen Verfassung jetzt, nachdem die Bestimmung des Artikels 4 Nr. 16 aufgenommen, unter den in der Verfassung auszusprechenden Grundrechten aufgezählt werden. Es ist das keine Willkür, es war eine dringende Nothwendigkeit. Wollten Sie diese Angelegenheit nicht vor den Reichstag bringen, wollten Sie diese Verhandlungen vermeiden, dann hätten Sie gefälligst den Artikel 4 Nr. 16 nicht schaffen sollen. Damit, daß Sie ihn schufen, haben Sie uns in die Nothwendigkeit versetzt, das zu beantragen, was jetzt zu Ihrer Beschlußnahme vorgelegt ist."

Dem entgegnete Frhr. v. Stauffenberg (Sten. Ber. S. 140):

„Es ist von dem Herrn Abg. Dr. Windthorst gesagt worden, Sie seien zu diesen Grundrechten genöthigt worden durch die Competenzerweiterungen, welche mit den Verfassungsverträgen verbunden wären, in specie durch die Nr. 16 des Artikels 4 von dem Preß- und Vereinswesen, und ich will dem Herrn Redner vollständig Recht geben, daß er hierdurch zu den Grundrechten Veranlassung hatte, welche das Preß- und Vereinswesen betreffen; aber wie er dazu kommt, in diese Nr. 16 des Artikels 4 die gesammte Cultusgesetzgebung hineinzuziehen, das ist mir vollständig unfaßlich."

Mir ebenfalls; und wenn der eben genannte Abgeordnete sagt, mit dem gleichen Rechte könne man auch die Gemeindegesetzgebung hereinziehen, da man noch füglicher die Gemeinden als Vereine bezeichnen könne, so ist diese Bemerkung vollkommen zutreffend.

Windthorst gibt selbst zu, daß die katholische und die protestantische Kirche keine Vereine seien. Was soll nun an der Sache der Umstand

ändern, daß eine Kirche Vereine schafft? Dann fallen diese von ihr geschaffenen Vereine unter das Vereinsgesetz, aber nicht die Kirche.

Die Frage, welche uns hier interessirt, lautet: Erstreckt sich das Gesetzgebungsrecht des Reiches über die Vereine auch auf die Kirchengesellschaften? Die Frage ist zu verneinen; denn unter dem Ausdrucke Verein werden nach rechtlichem Sprachgebrauche die Glaubensgesellschaften nicht mitverstanden. Wohl aber fallen die kirchlichen Vereine darunter, dagegen nicht solche Personenverbindungen, die zur Verfassung einer Glaubensgesellschaft gehören, wie z. B. Orden und Klöster.

Vgl. hieher A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 610 f., E. Sehling, Die religiöse Erziehung der Kinder ꝛc., Erlangen und Leipzig 1891, S. 20 ff.

Das Gesetz, betr. den Orden der Gesellschaft Jesu, vom 4. Juli 1872 (R. G. Bl. S. 253) ist in seinem § 2 eine Novelle zum Freizügigkeitsgesetze. Das bayerische Sonderrecht in Bezug auf die Gesetzgebung über Heimat und Niederlassung wird daher durch das Jesuitengesetz nicht berührt. (Vgl. meine Ausführungen Annalen des Deutschen Reichs 1876 S. 163 f.). In seinem § 1 aber bewegt sich das Gesetz außerhalb der Reichszuständigkeit und enthält eine Zuständigkeitserweiterung ad hoc.

Die Anregung zum Erlasse des Jesuitengesetzes trat im Reichstage 1872 in einer staatsrechtlich ungeheuerlichen Form auf. Es wurde u. A. beantragt, den Reichskanzler (!) aufzufordern, einen Gesetzentwurf vorzulegen, „welcher auf Grund des Eingangs (!!) und des Artikels 4 Nr. 13 u. 16 (!) der Reichsverfassung die rechtliche Stellung der religiösen Ordenscongregationen und Genossenschaften, die Frage ihrer Zulassung und deren Bedingungen regelt, sowie die staatsgefährliche Thätigkeit derselben, namentlich der Gesellschaft Jesu, unter Strafe stellt." Vgl. 1. Leg. Per. III. Sess. 1872 Drucks. Nr. 62 (Commissionsbericht von Gneist über die Petitionen für und wider ein allgemeines Verbot des Jesuitenordens), Sten. Ber. S. 367 ff., 395 ff. (Sitzungen vom 15. und 16. Mai 1872). Bereits in derselben Tagung legten die verbündeten Regierungen den Entwurf eines Gesetzes über die Beschränkung des Aufenthaltsrechts der Jesuiten vor (Drucks. Nr. 170). Dieser Entwurf hielt sich streng an die Zuständigkeitsgrenzen des Reiches und bestimmte nur, daß den Jesuiten, „auch wenn sie das deutsche Indigenat besitzen, an jedem Orte des Bundesgebietes der Aufenthalt von der Landespolizeibehörde versagt werden" könne. Der Reichstag änderte dies aber in der oben erwähnten Weise, Sten. Ber. S. 1001 ff., 1059 ff., 1123 ff. (Sitzungen vom 14., 17. und 19. Juni 1872), und der Bundesrath sanctionirte das umgestaltete Gesetz. Dazu Bek. vom 5. Juli 1872 (R. G. Bl. S. 253). S. die Verhandlungen auch Annalen des Deutschen Reichs 1872 S. 1121 ff.

Wenn in der Folge (6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86 Drucks. Nr. 27, Sten. Ber. S. 101 ff., Sitzung vom 28. November 1885) Fürst Bismarck eine Interpellation, ob Jesuiten in den Schutzgebieten als Missionäre zu-

gelassen seien, mit Nein beantwortete, so hat diese Antwort natürlich nicht in der formellen Geltung des Jesuitengesetzes für die Schutzgebiete ihren Grund.

In neuerer Zeit tauchten im Reichstage fortgesetzt Anträge auf Beseitigung des Jesuitengesetzes auf, die nach einigen vergeblichen Anläufen (8. Leg. Per. I. Sess. 1890 Druckf. Nr. 157, II. Sess. 1892/93 Druckf. Nr. 34; 9. Leg. Per. I. Sess. 1893 Druckf. Nr. 8) im Reichstage schließlich auch wiederholt Annahme fanden. 9. Leg. Per. II. Sess. 1893/94 Druckf. Nr. 13, Sten. Ber. S. 201 ff., 2148 ff. (Sitzungen vom 1. December 1893 und 16. April 1894); III. Sess. 1894/95 Druckf. Nr. 16, Sten. Ber. S. 361 ff., 387 ff., 999 ff. (Sitzungen vom 16., 17. Januar, 20. Februar 1895). Der Bundesrath verhielt sich ablehnend; doch hatte der Antrag von 1894 einen Theilerfolg. Bek. vom 18. Juli 1894 (R. G. Bl. S. 503), Nichtanwendung des Jesuitengesetzes auf die Redemptoristen und die Priester vom hl. Geist.

Gesetzgebung zu Ziffer 16.

1. Gesetz über die Presse vom 7. Mai 1874 (R. G. Bl. S. 65). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. I. Sess. 1874 Druckf. Nr. 23 (Entw.), 67 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 149 ff., 374 ff., 391 ff., 423 ff., 455 ff., 487 ff., 533 ff., 1083 ff., 1109 ff. (Sitzungen vom 20. Februar, 16., 18., 19., 21., 23., 24. März, 24., 25. April 1874). Vgl. auch 1. Leg. Per. I. Sess. 1871 Druckf. Nr. 77, Sten. Ber. S. 530 ff., 629 ff. (Sitzungen vom 2., 10., 15. Mai 1871); IV. Sess. 1873 Druckf. Nr. 11, 173 (Anträge Windthorst-Berlin und Windthorst-Meppen), 59 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 31 ff., 907 ff., 1176 ff. (Sitzungen vom 19. April, 29. Mai, 16. Juni 1873), s. ferner 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86 Druckf. Nr. 229, 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95 Druckf. Nr. 49.

Gesetz, betr. die Stimmzettel für öffentliche Wahlen, vom 12. März 1884 (R. G. Bl. S. 17). Dazu Verh. d. Reichstags 5. Leg. Per. II. Sess. 1882/83 Druckf. Nr. 66 (Antrag Wölfel), Sten. Ber. S. 895 f., 1189 (Sitzungen vom 18., 31. Januar 1883).

2. Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Socialdemokratie vom 21. October 1878 (R. G. Bl. S. 351). Dazu Verh. d. Reichstags 3. Leg. Per. II. Sess. 1878 Druckf. Nr. 274, Sten. Ber. S. 1495 ff., 1525 ff. (Sitzungen vom 23., 24. Mai 1878); 4. Leg. Per. I. Sess. 1878 Druckf. Nr. 4 (Entw.), 23 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 30 ff., 59 ff., 111 ff., 145 ff., 176 ff., 207 ff., 235 ff., 271 ff., 307 ff., 333 ff., 373 ff. (Sitzungen vom 16., 17. September, 10.—12., 14.—16. 18., 19. October 1878). Vgl. auch Annalen des Deutschen Reichs 1878 S. 757 ff., 921 ff., 989 ff.; 1879 S. 161 ff., 225 ff.

Gesetz, betr. die authentische Erklärung und die Giltigkeitsdauer des (vorgenannten) Gesetzes ꝛc., vom 31. Mai 1880 (R. G. Bl. S. 117). Dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. III. Sess. 1880 Druckf. Nr. 26 (Entw.), 83 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 289 ff., 755 ff., 791 ff., 1146 ff. (Sitzungen vom 6. März, 17., 19. April, 4. Mai 1880). Vgl. auch Annalen des Deutschen Reichs 1880 S. 600 ff.

Gesetz, betr. die Verlängerung der Giltigkeitsdauer des (gleichen) Gesetzes ꝛc., vom 28. Mai 1884 (R. G. Bl. S. 53). Dazu Verh. d. Reichstags 5. Leg. Per. IV. Sess. 1884 Druckf. Nr. 24, Sten. Ber. 143 ff., 171 ff., 441 ff., 469 ff., 509 ff., 535 ff. (Sitzungen vom 20., 21. März, 8., 9., 10. 12. Mai 1884).

Gesetz, betr. die Verlängerung der Giltigkeitsdauer des (gleichen) Gesetzes ꝛc., vom 20. April 1886 (R. G. Bl. S. 77). Dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86 Druckf. Nr. 143, Sten. Ber. S. 1125 ff., 1138 ff., 1731 ff., 1765 ff., 1823 ff. (Sitzungen vom 18., 19. Februar, 30., 31. März, 2. April 1886).

Gesetz gleichen Betreffs vom 18. März 1888 (R.G.Bl. S. 109). Dazu Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. II. Sess. 1887/88 Drucks. Nr. 71, Sten. Ber. S. 527 ff., 559 ff., 593 ff., 859 ff., 885 ff., 953 ff. (Sitzungen vom 27., 28., 30. Januar, 13., 14., 17. Februar 1888).

Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. V. Sess. 1889 Drucks. Nr. 36 (Vorlage eines Abänderungsgesetzes), 104 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 117 ff., 139 ff., 165 ff., 226 ff., 1152 ff., 1173 ff., 1225 ff. (Sitzungen vom 5., 6., 7., 11. November 1889, 22., 23., 25. Januar 1890). Der Entwurf wurde abgelehnt; die Geltung des Gesetzes vom 21. October 1878 endete am 30. September 1890.

Initiativanträge in Bezug auf Vereins- und Versammlungsrecht. Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. IV. Sess. 1873 Drucks. Nr. 36 (Antrag Wiggers), 239 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 391 ff. (Sitzung vom 30. April 1873). 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95 Drucks. Nr. 42, Sten. Ber. S. 1997 ff. (Sitzung vom 1. Mai 1895); IV. Sess. 1895/96 Drucks. Nr. 26, 48, 321, Sten. Ber. S. 617 ff., 831 ff., 1041 ff., 2387 ff., 2667 ff. (Sitzungen vom 20. Januar, 8., 18. Februar, 3., 17. Juni 1896).

Artikel 5.

Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrath und den Reichstag. Die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend.

Bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine und die im Artikel 35 bezeichneten Abgaben gibt, wenn im Bundesrathe eine Meinungsverschiedenheit stattfindet, die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für die Aufrechthaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht.

I. In Artikel 2 am Anfange ist gesagt, daß innerhalb des Bundesgebietes und nach Maßgabe der Verfassung das Reich das Recht der Gesetzgebung ausübe. Dagegen liest man in Artikel 5: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrath und den Reichstag." Schon die bloße Nebeneinanderstellung beider Sätze macht es augenfällig, daß man es hier mit keiner folgerichtigen Ausdrucksweise zu thun hat. Als Sinn des Artikels 2 hat sich ergeben, daß der Bund, d. h. die verbündeten Souveräne, gewisse Gesetzgebungsrechte gemeinschaftlich ausübt. Inhaber der Gesetzgebungsgewalt sind also die Souveräne, und in dieser ihrer Eigenschaft üben sie jene Rechte gemeinsam. Diese gemeinsame Ausübung aber wird im Bundesrathe durch die Gesandten der Souveräne bethätigt. Die Souveräne sprechen und stimmen durch den Mund ihrer Bevollmächtigten. Die Bundesrathsmitglieder sind also Ausüber der Rechte ihrer Auftraggeber, aber sie sind nicht „Ausüber der Reichsgesetzgebung". Ausüber der Reichsgesetzgebung sind die Souveräne selbst. Nicht mit den bayerischen, den sächsischen Bundesrathsmitgliedern hat sich der König von Preußen zur Ausübung der Gesetzgebungsrechte verbunden, sondern mit dem Könige von Bayern, von Sachsen u. s. w. Gesetzgebende Gewalt wird demnach nicht vom Bundesrathe — dieser ist keine Fürstenversammlung —, sondern von den Verbündeten geübt, wie denn auch die Reichsgesetze nicht im Namen des Bundesrathes, sondern im Namen des Reiches, d. i. der Verbündeten, verkündet werden. Noch ungenauer ist die

Ausdrucksweise des Artikels hinsichtlich des Reichstages. Der Reichstag übt ganz sicher nicht das Recht der Gesetzgebung aus; denn das Recht der Gesetzgebung statt eines Anderen ausüben heißt doch wohl im Namen eines Anderen Gesetze geben, und der Reichstag gibt keine Gesetze. Der Reichstag wirkt nur bei der Feststellung des Gesetzesinhaltes insoferne mit, als ohne seine Zustimmung kein Gesetz erlassen werden kann. Wer das Recht hat, einer Handlung zuzustimmen oder nicht, und seine Zustimmung gibt, der handelt nicht, sondern gestattet zu handeln. Die Gesetzgebungshoheit steht in allen monarchischen Staaten Deutschlands dem Landesherrn zu, nicht der Volksvertretung. Es besteht kein Anlaß für die Annahme, daß die Verbündeten für das Gebiet der gemeinsamen Gesetzgebung die gesetzgebende Gewalt mit der Volksvertretung haben theilen wollen. Vgl. auch G. Meyer, Der Antheil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung, Jena 1889, S. 45 ff.

Ungenau ist der Ausdruck auch insofern, als, wie eben dargethan, die Thätigkeit, welche Bundesrath und Reichstag bei der Reichsgesetzgebung entwickeln, keine gleichartige ist, obschon der Artikel 5 für beide Thätigkeiten dasselbe Zeitwort gebraucht. Daß es ferner sprachlich ungenau ist, zu sagen: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt" statt „das Recht der Gesetzgebung", ist einleuchtend.

Die stilistische Gleichstellung von Bundesrath und Reichstag erklärt sich nur unter der Annahme, daß Artikel 5, was sein Wortlaut allerdings dunkel läßt, von der Feststellung des Gesetzesinhaltes spricht. Vgl. P. Laband I S. 508 ff. Hierin stehen sich beide Körperschaften allerdings gleich.

Ueber die Bedeutung des Bundesrathsbeschlusses auf Vorlage eines Gesetzentwurfes an den Reichstag Laband ebenda S. 509 Anm. 1 zutreffend gegen G. Meyer a. a. O. S. 55. Die Bedeutung der Entschließung des Monarchen über die Einbringung eines Gesetzentwurfes beim Landtage, die von Meyer zur Analogie herangezogen wird, scheint mir nicht nur die einer Entschließung über die geschäftliche Behandlung der Vorlage, sondern über die Vorlage selbst zu sein. Denn der Monarch macht dadurch die Vorlage zu seiner Vorlage; er erklärt, daß er mit deren Inhalte einverstanden ist.

Die richtige Fassung des ersten Satzes unseres Artikels wäre also etwa die:

„Das Recht der Gesetzgebung für das Reich wird von den Verbündeten im Bundesrathe und unter Zustimmung des Reichstags ausgeübt."

Diese ausführlichere Untersuchung des Wortlautes wurde nicht durch eine bloße stilistische Gewissenhaftigkeit veranlaßt, vielmehr dadurch, daß sich in der wissenschaftlichen Darstellung der falsche Ausdruck der Verfassung schon in einen falschen Gedanken verwandelt hat. Thudichum (Verfassungsrecht des Nordd. Bundes ꝛc., S. 83) sagt geradezu: „Die gesetzgebende Gewalt legt die Verfassung dem Bundesrath und dem Reichstage bei." Eine völlig schiefe Auffassung findet sich bei Westerkamp, Ueber die Reichsverfassung, Hannover 1873, S. 95, 110 ff., der von einem Zweikammersystem spricht!

Wenn es in Absatz I des Artikels 5 weiter heißt: „Die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze er-

forderlich und ausreichend", so ist dies nur mit der Einschränkung durch Artikel 78 zu verstehen und außerdem zu bemerken, daß zu einem Reichsgesetze auch noch die Sanction und die Verkündigung nöthig ist. Man wollte offenbar sagen „zum Erlasse eines Reichsgesetzes" und wählte nur aus Versehen die angegebene Fassung.

Die Sanction der Reichsgesetze erfolgt durch die Verbündeten mittels eines Beschlusses des Bundesrathes. Vgl. auch zu Artikel 17. Dieser Satz ergibt sich für meine Auffassung des Reiches als eines Staatenbundes von selbst. Und zwar ist er dermaßen selbstverständlich, daß ihn die Reichsverfassung nicht auszusprechen brauchte. Er wird auch durch Artikel 7 Ziffer 1 der Verfassung bestätigt. Wenn Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze, Leipzig 1885, S. 25 ff., einwendet, daß Artikel 7 in der norddeutschen Bundesverfassung noch nicht enthalten gewesen sei, man darauf also das Sanctionsrecht des Bundesrathes nicht wohl stützen könne, so wurde schon von G. Meyer a. a. O. S. 48 f. mit Recht erwidert, daß Artikel 7 Ziffer 1 das Sanctionsrecht nicht begründe, sondern nur bestätige. Daß er es in seinem Wortlaute mit trifft, ist sicher.

Da auch die meisten Anhänger der Bundesstaatstheorie das Sanctionsrecht des Bundesrathes anerkennen (vgl. P. Laband I S. 513 ff.), so habe ich zu weiteren Ausführungen keinen Anlaß. Fr. Kolbow vertritt in seinem Aufsatze: Das Veto des Deutschen Kaisers, Archiv f. öff. Recht V S. 96 ff., die Ansicht, die Reichsverfassung kenne überhaupt keine Sanction; vgl. dagegen P. Laband I S. 516 Anm. 4.

II. P. Laband (I S. 539) sagt: „Der gesammte Gesetzgebungsakt von der Einbringung des Entwurfs im Reichstage bis zur Verkündigung der ausgefertigten Gesetzesurkunde im Reichsgesetzblatt muß nach einer allgemeinen Uebung, die sich zu einem wirklichen constitutionellen Gewohnheitsrecht gestaltet hat, beendet sein, bevor der Reichstag zu einer neuen Session zusammentritt." Dies beruhe auf dem Princip der Discontinuität der Reichstagssessionen und auf einer Rücksicht gegenüber der vielleicht veränderten Stimmung des Reichstags. Der Grundsatz sei Seitens der verbündeten Regierungen in der zweiten Reichstagssession 1871 durch Wiedervorlage der Postgesetzentwürfe anerkannt worden.

H. Schulze, Deutsches Staatsrecht II S. 120, hat sich dieser Ansicht mit einer ziemlich allgemein gehaltenen Wendung angeschlossen; ebenso stimmt L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs II S. 51, derselben zu.

G. Meyer, Lehrb. des Deutschen Staatsrechts § 163 Anm. 19, dem H. Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, 2. Aufl., S. 254 Anm. 3, beipflichtet, fordert Sanction und Verkündigung spätestens bis zum Beginne der neuen Wahlperiode.

Unentschieden äußert sich Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 420 Anm. 40; über die Frage vom Standpunkte des allgemeinen Staatsrechts treffend G. Jellinek, Gesetz und Verordnung, Freiburg i. Br. 1887, S. 330 f.

Ich vermag weder die eine noch die andere der oben erwähnten Ansichten mir anzueignen.

Zunächst bin ich der Meinung, daß kein Gewohnheitsrecht die Kraft hat, an der Reichsverfassung etwas zu ändern oder ihr etwas hinzuzufügen. Dem steht Artikel 78 entgegen. Doch ist es nicht nöthig, auf die Streitfrage über die Macht des Gewohnheitsrechtes einzugehen.

Denn das behauptete Gewohnheitsrecht ist nicht nachweisbar, und auch die Gründe, aus denen es angeblich hervorgegangen sein soll, scheinen mir nicht zugkräftig zu sein.

Man kann vor Allem nicht sagen, daß eine Anerkennung der verbündeten Regierungen aus dem Jahre 1871 vorliege. In der Druckſ. Nr. 9 der 1. Leg. Per. II. Seſſ. setzen die verbündeten Regierungen auseinander, warum sich ihre Entschließung, die vom Reichstage abgeänderten Gesetzentwürfe zu sanctioniren, verzögert habe. Und sie fahren dann fort: „Inzwischen war jedoch die Berufung des Reichstags zur gegenwärtigen Session erfolgt, und es erschien daher, ungeachtet des nunmehr vorhandenen Einverständnisses, die Verkündigung der Gesetze nicht angemessen.“ Der Abg. Gumbrecht lobte dies sehr (Sten. Ber. S. 51) und sagte: „Ich halte dieses Verfahren für durchaus correct und zweifle nicht daran, daß in ähnlichen Fällen immer so verfahren werden wird.“

Man wird nicht behaupten können, daß hier auf Seite der Regierungen eine opinio necessitatis vorgelegen habe; sie sprechen nur von Unangemessenheit, nicht, wie sie andernfalls hätten thun müssen, von Unzulässigkeit.

Das einzige Zeugniß, das für die Anerkennung jenes Gewohnheitsrechtes geltend gemacht wird, liegt also in der That gar nicht vor. Es handelt sich um eine preußische Gepflogenheit, die für das Reichsrecht keine Bedeutung hat.

Aber noch mehr; es sind sogar contrarii actus gegen beide Ansichten nachweisbar. Zu den zwei Beispielen, die G. Meyer a. a. O. anführt, sei noch ein weiteres, sehr schlagendes hinzugefügt. Der Reichstag war durch kaiserliche Verordnung vom 8. April auf den 6. Mai 1890 berufen worden. Am 9. Mai erschien die Nr. 14 des Reichsgesetzblattes mit dem Gesetze vom 6. Mai 1890, das vom Reichstage in der vorigen Session angenommen worden war.

Bezüglich der inneren Rechtfertigungsgründe des behaupteten Gewohnheitsrechtes ist Folgendes zu bemerken. Das „Princip der Discontinuität“ der Reichstagssessionen besagt, daß Geschäfte der vorigen Session, die nicht zum Abschlusse gekommen sind, in der neuen Session nicht einfach fortgesetzt werden können, sondern neu begonnen werden müssen. Wenn nun der Reichstag einen Gesetzentwurf bereits durchberathen und angenommen hat, dann ist der Entwurf für den Reichstag erledigt. Wo aber überhaupt nichts mehr fortzusetzen ist, kann auch das „Princip der Discontinuität“ keine Anwendung finden.

Der Umstand, daß der Reichstag dem Gesetze vielleicht nicht mehr zustimmen würde, wenn er sich abermals darüber schlüssig zu machen hätte, ist für den Rechtsbestand des bereits gefaßten Beschlusses gleichgiltig. Aehnliches kann dem Gesetzgeber selbst auch begegnen. Ob die verbündeten Regierungen

auf diese Möglichkeit Rücksicht nehmen wollen oder nicht, das liegt im Gebiete der politischen, nicht der staatsrechtlichen Erwägungen.

A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs S. 131, stimmt im Wesentlichen der hier vertheidigten Ansicht zu, fügt aber bei: „Nur wenn ein neuer Reichstag gewählt, oder höchstens, wenn der bisherige Reichstag aufgelöst ist, kann der Bundesrath vom Reichstage beschlossenen Gesetzesvorlagen seine Sanction nicht mehr ertheilen." Ich sehe nicht ein, warum nicht.

III. Durch Absatz II ist dem Könige von Preußen als solchem, nicht als Kaiser, ein Veto in den dort genannten Angelegenheiten eingeräumt. Vgl. P. Laband I S. 246 ff. Die Bestimmung verdankt ihren Ursprung einem Abänderungsantrage Twesten im verfassungberathenden Reichstage. Auch hier kann man der Ausdrucksweise der Verfassung kein besonderes Lob spenden. Wenn gesagt ist, es gebe bei Meinungsverschiedenheit die Stimme des Präsidiums dann den Ausschlag, wenn sie sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspreche, so bemerkt hiezu Fr. v. Martitz (Betrachtungen 2c. S. 43 Anm. 36) mit Recht: „Das heißt unnützer Weise Worte machen. Die Beschlüsse des Bundesraths haben immer nur die Absicht, das Bestehende abzuändern. Beibehaltung des Bestehenden ist nicht Object einer Beschlußfassung."

Das Veto ist innerhalb des Bundesraths geltend zu machen. Auch wenn Preußen mit seiner Ansicht allein steht, hat es das Veto; denn eine Meinungsverschiedenheit liegt dann nicht minder vor.

Eine Auffassung der Bestimmung des Artikels 3 Absatz II, die von der herrschenden Meinung abweicht, findet sich in der Allgemeinen Zeitung von 1875 S. 595 vertreten. Es heißt dort: „Allerdings wird dies Recht gewöhnlich dahin verstanden, daß dem Bundespräsidium in Bezug auf die genannten Gegenstände ein unbedingtes Vetorecht zustehe, obschon der in der Reichsverfassung offenbar absichtlich gewählte Ausdruck „den Ausschlag geben" nur auf diejenigen Fälle zu passen scheint, in denen Stimmengleichheit vorhanden ist, und auch eine Meinungsverschiedenheit wohl nur in diesem Falle stattfinden kann, da im Allgemeinen die Meinung des Bundesrathes nicht eher existirt, als bis über eine concrete Frage abgestimmt ist, so daß die Meinung des Bundesrathes eben mit der Meinung der Mehrheit identisch ist." Bei dieser Ausführung ist ein Doppeltes übersehen. Wenn Artikel 5 Absatz II einen bloßen Stichentscheid des Präsidiums im Auge hätte, wäre er gegenüber Artikel 7 Absatz III völlig überflüssig. Ferner spricht Artikel 5 Absatz II nicht von der Meinung des Bundesrathes, sondern von einer Meinungsverschiedenheit im Bundesrathe, also zwischen den verbündeten Regierungen.

Neu ist in dem Artikel das Veto hinsichtlich der Abgaben nach Artikel 35; die norddeutsche Verfassung hatte diese Bestimmung in Artikel 37, der Zollvereinsvertrag von 1867 in Artikel 8 § 12. Artikel 37 der Verfassung enthält jetzt nur noch die Festsetzung eines preußischen Vetos bei Beschlußfassungen über Ausführung der Zoll- und Steuergesetze.

Ueber die Bedeutung des Ausdruckes „Einrichtungen" äußerte der Antragsteller Twesten im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 309):

„Ich habe gehört, daß von einigen Seiten Anstoß daran genommen wird,

daß es heißt: ‚wenn es sich um Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen handle'. Man hat gemeint, statt ‚Einrichtungen' zu sagen ‚Gesetze'. Ich glaube aber, daß ‚Einrichtungen' stehen bleiben müssen. Denn es gibt manche Einrichtungen sowohl im Militärwesen wie sonst im Staate, die nicht ausdrücklich auf Gesetzen beruhen, sondern thatsächlich bestehen, auf welche sich aber künftige Gesetze wohl beziehen können, und ich meine, die Krone Preußen muß in der Lage sein, auch dann ein Veto einzulegen, wenn es versucht werden sollte, durch die Gesetzgebung Aenderungen in solchen Einrichtungen zu treffen, welche bisher nicht auf ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmungen beruhen."

Das Veto des Präsidiums wird auch eingelegt werden können, wenn im Etatsgesetzentwurfe (Artikel 69) die Mittel zur Erhaltung der in Absatz II erwähnten Einrichtungen gestrichen werden wollten. P. Laband, Annalen des Deutschen Reichs 1873 S. 526.

Die Organe der Bundesgewalt.

Da die äußeren Einrichtungen des Staatenbundes auf der Vertragsfreiheit der verbündeten Staaten beruhen, so wird in diesem Punkte mehr als in allen anderen je nach der Verschiedenheit der Verhältnisse die bunteste Manchfaltigkeit der Formen zu Tage treten. Es wird aber insbesondere nach zwei Richtungen hin ein durchgreifender Unterschied stattfinden: einmal nemlich wird es hier darauf ankommen, ob Freistaaten oder Einherrschaften zum Bunde sich vereinigen; sodann wird die größere oder geringere Innigkeit der Verbindung und dabei besonders die Frage sich bedeutsam erweisen, ob die Staaten zur Ausübung nur äußerer oder auch zur Ausübung innerer Hoheitsrechte sich vereinigen. Andere Gestaltungen werden nöthig, wo die Träger der Souveränetät in den verbündeten Staaten Einzelpersönlichkeiten, andere, wo sie Vielheiten sind, und die engere staatliche Verbindung wird einen ausgebildeteren, verwickelteren Mechanismus nöthig machen, als die losere. Wenn man daher mit nur auf das Aeußerliche gerichtetem Blicke die Einrichtungen der verschiedenen Bünde, wie der athenischen Symmachie, des achäischen und ätolischen Bundes im Alterthume, der Schweiz, der Niederlande, des nordamerikanischen und des deutschen Bundes in späterer und neuer Zeit vergleicht, und wenn man ihr Entstehen und ihre Umwandlungen berücksichtigt, dann hält man nur schwer den Glauben und das Bewußtsein fest, daß diese ganze Vielgestaltigkeit politischer Bildungen nichts Anderes als die Entfaltung eines einzigen rechtswissenschaftlichen Grundgedankens ist. Und zu all diesen bestimmenden Einflüssen tritt noch als weitere Ursache von Verschiedenheiten die politische Machtfrage hinzu. Es wird für die Einrichtung des Bundes von Bedeutung sein, ob er von einer Anzahl gleich mächtiger Staaten eingegangen wird, oder ob ein oder mehrere Staaten das Ueber-

gewicht über schwächere behaupten. Im letzteren Falle drängt die Entwickelung zur Hegemonie desjenigen Staates, der im Ringen mit den Nebenbuhlern als der stärkste sich zeigt oder von Anfang an der alleinmächtige ist. Die ausführende Gewalt, welche ihrer Natur nach der einheitlichen Zusammenfassung bedarf, wird dem leitenden Staate als sein gebührender Antheil von selbst zufallen, und dann wird der Lauf der politischen Ereignisse je nach der Natur der verbündeten Volksstämme und äußeren Einflüsse die Ausdehnung der Vorherrschaft zur Oberherrschaft und zum Einheitsstaate herbeiführen oder der geschaffene Bund als eine lebensfähige Gestaltung sich bewähren.

Aus alledem mag erhellen, eine wie schwierige Aufgabe dem Staatsmanne erwächst, welcher es unternimmt, für die gemeinsamen Angelegenheiten von Staaten, die ja auf ihre Sonderinteressen stets eifersüchtig bedacht sind, gemeinsame Organe herzustellen — Organe, welche es ermöglichen sollen, aus einer Vielheit von Meinungen und Bestrebungen einen starken und einheitlichen Willen zu erzeugen. Und wenn diese Aufgabe im Allgemeinen eine schwierige ist, eine besonders schwierige war sie in Deutschland. Nachdem der Widerstreit zweier Mächte beseitigt war, der eine freie Entwickelung des Bundes verhindert hatte, legte die nun begründete Vorherrschaft des einen Staates die Gefahr des Einheitsstaates nahe, die ebenso sehr zu vermeiden war, wie auf der anderen Seite die frühere Zerfahrenheit. Was unfruchtbare Staatsweisheit und noch unfruchtbarerer Idealismus zu Wege bringen, war in den Schöpfungen von 1815 und 1848 zu Tage getreten. Es galt, endlich einmal einen praktischen Bau aufzurichten, ein Werk, nicht blos der augenblicklichen Begeisterung entsprungen, sondern auch im Stande, den politischen Bedürfnissen des Volkes genug zu thun. Und diese erlösende That ist zum Heile des deutschen Volkes gethan worden. Ich kann mir nicht versagen, die Hauptstellen der Rede anzuführen, welche der Abg. v. Sybel im verfassungberathenden Reichstage bei der allgemeinen Berathung über die Abschnitte III—V der Verfassung hielt. (Sten. Ber. S. 325 ff.) Diese Rede ist nach Inhalt und Form die bedeutendste, welche in jenem Reichstage gehalten wurde.

„Wir stehen," sagte der berühmte Geschichtschreiber, „offenbar an dem wichtigsten und charakteristischsten Theile unserer Arbeit. Nachdem wir die allgemeine Competenz der künftigen Bundesgewalt umzeichnet haben, steht nun die Aufgabe vor uns, Beschlüsse zu fassen über die Organisation dieser Bundesgewalt, vielleicht das schwierigste Problem, welches im Laufe dieses Jahrhunderts irgend einem Staatsmann sich entgegengestellt hat: die Bildung einer lebensfähigen Centralgewalt für Deutschland, stark genug, um alle Culturaufgaben des modernen Staates wirksam und schöpferisch in die Hand zu nehmen, und doch so weit beschränkt, um den deutschen Fürsten und Particularstaaten nicht das Gefühl der vollständigen Unterwerfung und Mediatisirung

zu geben, und doch so weit abhängig von der parlamentarischen Organisation, um das politische Gewissen der gesammten Nation nicht zu verletzen — eine Aufgabe, schwierig wie irgend eine; die Hälfte derselben, die Versöhnung des starken Regimentes mit der starken Freiheit, hat manchen der wohlgemeintesten Versuche, manchen der bedeutendsten Staatsmänner zum Scheitern gebracht. Hier vor uns ist sie nun in ihrem ganzen, doppelten Umfange gegeben, die Versöhnung starker Regierung mit starker populärer Freiheit."

„Ich glaube, es ist interessant und in keiner Weise zeitraubend, die leitenden Grundsätze, nach welchen der jetzige Versuch die Organisation der Reichsgewalt in Angriff nimmt, mit den früheren Versuchen dieser Art zu vergleichen. Im Jahre 1848 machte man den Versuch, eine Reichsgewalt in Form der constitutionellen Monarchie zu beschaffen, der constitutionellen Monarchie mit dem möglichst vollständigen Apparat, mit einem constitutionellen Monarchen und zwei Kammern, die mit parlamentarischen Rechten im reichsten Maße ausgerüstet waren, mit einem Bundesgericht, mit Grundrechten und mit verantwortlichen Ministern; mit einem Worte von dem ganzen Apparate der constitutionellen Monarchie fehlte nicht ein Stück. Leider hatte man im Interesse der Freiheit das starke Regiment verkürzt und trotz des glänzenden Kaisertitels den König von Preußen vor Allem durch das suspensive Veto in der Gesetzgebung abgeschreckt. Leider war für die übrigen Fürsten auf der Welt keine Stätte mehr in der Verfassung, die ihnen auf dem Boden der Reichsgewalt einen höchst mäßigen Antheil an dem Staatenhause überließ und durch die Grundrechte und das Bundesgericht ihre particulare Souveränetät im Grunde auf Null reducirte.. In Erfurt suchte man auf dem in Frankfurt bezeichneten Boden zwar zu verharren, aber die dort gemachten Fehler zu verbessern oder, wenn Sie lieber wollen, zu flicken. Man verzichtete auf den Kaisertitel, führte aber das Veto des Bundeshauptes ein; man gab den Fürsten der Mittel- und Kleinstaaten einen sehr stattlichen Antheil an der Executive und Legislative durch Schöpfung des Fürstenrathes; man reducirte die Grundrechte auf das bescheidene Maß der preußischen Verfassung: aber unter allen diesen Modificationen blieb man doch in den Grundformen der constitutionellen Monarchie, und wurden diese Grundformen einmal festgehalten, so wären die deutschen Fürsten trotz aller reichen, ihnen zugemessenen Rechte mit Einführung dieser Verfassung zu Unterthanen der Bundesgewalt, Unterthanen des Bundeschefs geworden. Da nun zu gleicher Zeit der künftige Bundeschef immer noch zu viel Radicalismus in der proponirten Verfassung vorfand, so hatte auch dieser Versuch keinen besseren Erfolg, und als Oesterreich ernstlich drohte, so kehrten alle Theile, wenn auch schmollend, so doch schließlich behaglich, wieder in die alten Wohnsitze des Bundestags zurück. Der jetzige Entwurf hat, wenn ich ihn richtig beurtheile, durch diese Erfahrung belehrt, die viel betretenen Straßen voll-

ständig verlassen. Das uns hier proponirte Schema einer Bundes- und Reichsgewalt ist alles Andere, nur nicht eine constitutionelle Monarchie; es ist auch nicht ein Bundesstaat nach der überlieferten Theorie . . . Es ist unverkennbar: die Urheber dieses Entwurfes haben einen dem in Deutschland gewohnten Wege völlig entgegengesetzten eingeschlagen, sie haben nicht ein noch so vortreffliches Hand- und Lehrbuch der Politik genommen, sie haben nicht aus diesem Lehrbuche das Sparrwerk des formellen constitutionellen Staatswesens zu Papier gebracht, sie haben dann nicht diesen Führern zu Liebe die im Lande vorhandenen realen Kräfte zerschnitten und hereingeschnitten, sondern umgekehrt, sie haben in dem Chaos der vorjährigen deutschen Zustände die existirenden realen Kräfte aufgesucht, sie haben nach deren Zahl und Maß gesetzliche Formen zu schaffen gestrebt; nach Zahl und Maß der vorhandenen realen Kräfte haben sie einen gesetzlichen Boden bemessen, haben sie gesetzliche Organe herauszubilden gesucht, haben sie die allgemeine Richtung für Competenz und Wirksamkeit dieser Organe definirt. Die Kräfte waren, wie Jeder weiß, hier das starke und siegreiche Preußen, . . . dann auf der anderen Seite die deutschen Particularstaaten . . . und endlich drittens die liberale öffentliche Meinung in Preußen, in Deutschland, in Europa . . . Der Entwurf nun gibt . . . einer jeden dieser Kräfte ein Organ: der Krone Preußen das Bundespräsidium, den kleinen Staaten den Bundesrath, der öffentlichen Meinung den Reichstag."

Noch eindringlicher, als hier der Begriff des Bundes gegenüber dem Begriffe des Einheitsstaates oder Bundesstaates in den Vordergrund gestellt ist, muß er, abgesehen vom rechtlichen, auch vom politischen Standpunkte betont werden, nachdem durch den Eintritt der süddeutschen Mittelstaaten der Bundesgedanke an Macht gewonnen hat. Dies hat seinen amtlichen Ausdruck in den Worten des Staatsministers Delbrück gefunden (Verh. d. Reichstags, II. a. o. Sess. 1870 Sten. Ber. S. 69):

„Die Aenderungen, welche die Bundesverfassung erhalten hat, charakterisiren sich in der Hauptsache dahin, daß der föderative Charakter des Bundes verstärkt ist. Es konnte das in der That bei einer Verhandlung, die von Thatsachen, von actuellen Verhältnissen ausging, nicht anders sein."

Wenden wir uns nunmehr von der politischen Betrachtung der Bundeseinrichtungen zur rechtlichen. Man wird sich hier zu fragen haben, welche rechtlichen Formen die Verfassung zur Versöhnung des Föderalismus mit der Hegemonie wählte, und von welchem Grundgedanken man bei Ausbildung dieser Formen ausging. Dieser ist kein anderer als der Gedanke des Staatenbundes: die verbündeten deutschen Souveräne sind Träger der Bundesgewalt. (Vgl. auch Fr. v. Martitz, Betrachtungen S. 44 ff.) Die Bundesgewalt ist gleichsam die resultirende aller einzelnen Staatskräfte, die Staatsgewalt sämmtlicher verbündeten Staaten. Aber eben weil sie dies ist, ist sie auch keine

neue, von den einzelnen Staatsgewalten getrennte, vor Allem nicht eine über ihnen stehende Macht. Wollte man die Bundesgewalt zu einer neuen und selbständigen, zur Gewalt einer abgesonderten Souveränetät stempeln, so würde man den Boden der Thatsachen verlassen und eine reine Einbildung zum Grundsatze erheben. Ein Beispiel aus dem bürgerlichen Rechte sei verstattet. Eine Anzahl von Personen, welche Weidegrundstücke besitzen, findet den getrennten wirthschaftlichen Betrieb unvortheilhaft und will ihr Eigenthum besser ausnützen. Dazu stehen ihnen zwei Wege offen: entweder sie vereinigen ihre Grundstücke zu einem einzigen, dessen Miteigenthümer Alle sind; oder sie treffen ein Abkommen dahin, bestimmte Nutzungsrechte auf ihren Grundstücken zusammen auszuüben. Den ersten Weg werden sie einschlagen, wenn ihre sämmtlichen Interessen gemeinsame sind, den letzteren, wenn nur gewisse einzelne. Verlangt also der gemeinschaftliche Vortheil nur, daß die verschiedenen Grundstücke einen einzigen Weidebezirk bilden, so werden sie über die genossenschaftliche Ausübung dieses besonderen Nutzungsrechtes übereinkommen. Niemand wird aber dann behaupten, daß das gesonderte Eigenthumsrecht an den einzelnen Grundstücken aufgehört habe, Niemand auch behaupten, daß nun in Hinsicht auf das eine Nutzungsrecht ein Grundstück entstanden sei. — Die Anwendung des Beispiels auf unseren Fall ist einfach. Mehrere Souveräne, welche sich verbinden wollen, können dies hinsichtlich aller Souveränetätsrechte thun; sie können sich zu Mitsouveränen eines Staates machen; vereinigen sie sich aber nur zur Ausübung einzelner bestimmter Souveränetätsrechte, dann haben sie so wenig einen neuen Staat gebildet, wie jene Grundeigenthümer ein neues gemeinsames Grundstück; sie haben nur gemeinsame Rechte geschaffen; sie haben einen Bund gebildet, wie jene eine Weidegenossenschaft.

Ganz in derselben Weise haben die Souveräne Deutschlands einen Bund mit einander geschlossen. Und darum sind auch sie, keine nur in der Vorstellung vorhandene Persönlichkeit, die Träger der Bundesgewalt.

Wenn nun die Verfassung für diese Träger der Bundesgewalt zur Ausübung ihrer Gewalt Organe schafft, so ist klar, daß diese Organe nicht selbst Träger der Gewalt, sondern nur Organe sind und nichts weiter. Im Deutschen Reiche sind dies der Bundesrath und das Bundespräsidium, der Kaiser.

Wenn Thudichum (Verfassungsrecht des Nordd. Bundes ꝛc. S. 52) als dritten „Träger der Bundesgewalt" den Reichstag hinzufügt, so bedarf diese Ansicht wohl nicht der Widerlegung.

Das ordentliche Organ der Bundesgewalt ist der Bundesrath. Der Bundesrath ist eine Versammlung von Vertretern der Bundesmitglieder, welche nach den Weisungen ihrer Auftraggeber über die Bundesangelegenheiten entscheiden. Die Bundesrathsmitglieder sind also nichts Anderes als Gesandte der Bundessouveräne, gerade so wie die Mitglieder des vormaligen Bundestags. Und so sprach auch bei einer Gelegenheit (verfassungberathender

Reichstag Sten. Ber. S. 372 Sp. 2) Graf Bismarck geradezu von „preußischen Bundesgesandten".

„Innerhalb des Bundesrathes findet die Souveränetät einer jeden Regierung ihren unbestrittenen Ausdruck." (Graf Bismarck a. a. O. S. 388.) Im Bundesrathe üben die Souveräne nicht abgeleitete, sondern ursprüngliche Rechte, nemlich ihre Souveränetätsrechte, aus; die Bundesrathsmitglieder sind die Werkzeuge, deren sich die Souveräne zu dieser Ausübung bedienen; sie sind, um in der Sprache des Privatrechtes zu reden, nuntii; sie sind nicht Repräsentanten; sie sprechen nicht ihren, sondern einen fremden Willen aus. Und das ist doch wohl die stärkste Betonung des Bundesgedankens, die überhaupt möglich ist.

Die Anhänger des Bundesstaatsbegriffes dagegen erklären das Reich als eine selbständige ideale Persönlichkeit. (So z. B. Laband I S. 86.) Organ dieser idealen Persönlichkeit soll der Bundesrath sein, d. h. doch wohl, der Bundesrath soll seinen Auftrag, seine Vollmacht von dieser idealen Persönlichkeit herschreiben; der Bund hat, wir lesen es ja allenthalben, eigene Rechte, welche er durch eigene Organe, also hier durch den Bundesrath, ausübt. Und nun sind auf der anderen Seite — Niemand bestreitet es, Niemand kann es bestreiten — die Bundesrathsmitglieder instruirte Gesandte der Bundessouveräne. Man sehe sich nun den Widerspruch an: die einzelnen Mitglieder sind Organe der einzelnen Verbündeten; also sind, schließt der schlichte Verstand weiter, die sämmtlichen Mitglieder, der Bundesrath, Organ der sämmtlichen Verbündeten. Bei Leibe nicht, rufen uns die Gegner zu: also ist der Bundesrath das Organ einer selbständigen idealen Persönlichkeit des öffentlichen Rechts!

Ueber den Bundesrath s. P. Laband I S. 203 ff., A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht II S. 11 ff., Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 145 ff., meine Abhandlung in Holtzendorff's und Brentano's Jahrbuch N. F. III S. 273, E. Kliemke, Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesraths, Berlin 1894 (s. darüber meine Kritik in der Krit. Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissensch., 3. F., I S. 423 ff.).

Ich habe in den politischen Eingangsbetrachtungen zu diesem Abschnitte angedeutet, daß die ausführende Gewalt des Bundes ihrer inneren Natur nach zur Zusammenfassung in einer Hand, und zwar in der Hand des Stärksten, drängt. Auch diesen thatsächlichen Verhältnissen trägt die Verfassung Rechnung durch Bestellung des zweiten Organs, des Bundespräsidiums. Die norddeutsche Bundesverfassung gebrauchte außer dem Ausdrucke „Präsidium" auch noch die Bezeichnung „Bundesfeldherr" und „König von Preußen"; s. hierüber A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht II S. 9 ff., P. Laband I S. 182 f. Meines Erachtens darf man aber in diese „Dreitheilung" nichts

hineingeheimnissen. Es ist immer dasselbe staatsrechtliche Subject gemeint. Vgl. die sehr treffenden Bemerkungen von A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs S. 124.

Das Bundespräsidium als solches übt nicht, wie die Souveräne im Bundesrathe, eigene und ursprüngliche, sondern abgeleitete Rechte aus, es handelt „im Namen des Reiches". Der Kaiser ist, um nur ein Beispiel anzuführen, als solcher nicht Inhaber der Militärhoheit, sondern Feldherr der Reichstruppen, Feldherr des Bundes. So ergibt sich denn für das Bundespräsidium eine rechtliche Stellung, die von der Stellung des Bundesrathes ganz verschieden ist. Der Kaiser ist recht eigentlich Repräsentant der verbündeten Souveräne: er erklärt nicht wie der Bundesrath deren Willen, sondern er erklärt seinen Willen als den ihrigen; er handelt nicht auf Befehl der verbündeten Regierungen, aber er handelt im Namen der verbündeten Regierungen. Schlagend spricht sich dieser Gedanke in der Formel für die Eröffnung und den Schluß des Reichstags aus. Der Reichskanzler erklärt: „Auf Befehl Sr. Majestät des Kaisers erkläre ich im Namen der verbündeten Regierungen den Reichstag für eröffnet (für geschlossen)." Der Kaiser befiehlt, aber er befiehlt im Namen der verbündeten Regierungen. Der Kaiser als solcher ist daher nie und nirgends Träger (Inhaber) der Bundesgewalt oder gar einer Staatsgewalt, auch in Elsaß-Lothringen und in den Schutzgebieten nicht; er ist überall nur Ausüber dieser Gewalten.

Bundespräsidium ist der König von Preußen, oder, wie die norddeutsche Verfassung sich ausdrückte (Artikel 11): Das Bundespräsidium steht der Krone Preußen zu. In dieser Formel ist die Hegemonie des preußischen Staates in Deutschland zum rechtlichen Ausdrucke gekommen. Es wäre unrichtig, sich das Verhältniß des Zusammenhanges zwischen der preußischen Königswürde und der deutschen Kaiserwürde etwa als eine Realunion zu denken. Das wäre weder den politischen noch den rechtlichen Verhältnissen entsprechend. Der Titel darf nicht irreführen. Wie es im Handschreiben des Königs von Bayern heißt, ist mit der Ausübung der Präsidialrechte die Führung des Kaisertitels verbunden, aber der Kaisertitel ist nicht der Ausdruck eines Monarchenrechtes. Die Krone Preußen als Krone Preußen, der König von Preußen als solcher, nicht kraft persönlichen und gesonderten Rechtes, hat das Präsidium. Das Bundespräsidium ist, nach H. v. Sybel's richtigem Ausdrucke (verfassungberathender Reichstag Sten. Ber. S. 326) eine preußische Gewalt, nicht über den Bund, aber im Bunde, und zwar ist sie dies nicht, wie der Urheber des Ausdrucks meint, nur an dieser und jener Stelle, sondern überall.

P. Laband I S. 189 sagt, das Recht auf das Präsidium sei ein Sonderrecht Preußens; die einzelnen Präsidialbefugnisse könne man dagegen nicht unter den Begriff der Sonderrechte eines Mitgliedes stellen; sie

seien vielmehr ein Theil der Organisation der Reichsgewalt. Das ist, meine ich, nur mit einem Vorbehalte richtig. Gewiß sind die Präsidialbefugnisse ein Theil der Reichsorganisation und keine eigenen Rechte der Krone Preußen. Aber Präsidium oder Kaiser ist an sich nur ein Wort, und nicht blos diese Titulatur ist preußisches Sonderrecht, sondern preußisches Sonderrecht ist auch, daß mit dem Präsidium die Rechte verbunden sind und bleiben, die nach der Verfassung die Präsidialstellung ausmachen. Diese Rechte bilden den Begriff des Präsidiums, der allerdings nicht in einer allgemeinen Formel ausgedrückt, sondern nur durch Aufzählung der einzelnen Rechte angegeben werden kann. Diese Rechte sind also durch Absatz II und Absatz I des Artikels 78 der Verfassung geschützt. Dagegen ist es vollkommen zutreffend, wenn Laband sagt, daß die Befugnisse, welche dem Kaiser in Reichsgesetzen übertragen worden sind, keine preußischen Sonderrechte bilden, also z. B. die Ausübung der Staatsgewalt im Reichslande und in den Schutzgebieten. Diese Rechte, die übrigens dem Kaiser gegen seinen Willen nicht aufgedrängt werden könnten, zumal sie auch Pflichten sind, knüpfen zwar an die Präsidialstellung an, sind aber nicht Bestandtheile der verfassungsmäßigen Ausstattung des Präsidiums, d. h. der hegemonialen Vorrechte Preußens.

Wollte etwa ein particularistisches Gefühl sich an dem Satze stoßen, daß das Bundespräsidium ein preußisches Recht ist, so würde es dabei, gerade aus seinem eigenen Standpunkte beurtheilt, sehr irre gehen; denn eben dieses Verhältniß ist ein starkes Kennzeichen des Staatenbundes. Hierin besonders unterscheidet sich die neue deutsche Kaiserwürde von der früheren; denn im alten römischen Reiche deutscher Nation war die Verbindung zwischen der kaiserlichen Gewalt und der Landeshoheit über die Hauslande eine rein persönliche.

Weil die Präsidialgewalt eine preußische Gewalt im Bunde ist, ergibt sich auch eine verschiedene Behandlung der Reichsverweſung im neuen Deutschen Reiche, verglichen mit dem früheren Reichsrechte. Der jeweilige Reichsverweser Preußens ist zugleich Ausüber der Präsidialgewalt, weil diese ein preußisches Kronrecht ist; im römisch-deutschen Reiche dagegen hatten im entsprechenden Falle die Reichsvicarien die Regierung, nicht die etwaigen Vormünder in den kaiserlichen Hauslanden.

Ueber den Kaiser P. Laband I S. 182 ff., A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht II S. 56 ff., Ph. Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 178 ff., R. Fischer, Das Recht des Deutschen Kaisers, Berlin 1895 (s. darüber meine Kritik in der Krit. V.J.Schr. 2c. 3. F. II S. 590 ff.), E. Bornhak, Die verfassungsmäßige Stellung des deutschen Kaiserthums, Archiv f. öff. Recht VIII S. 425 ff.

Ich übergehe die Schriften, die sich weniger auf dem Boden des Staatsrechtes als in dem grenzenlosen Reiche der politischen Phantasie bewegen. Man vgl. als Probe die Sätze bei H. Preuß, Die organische Bedeutung der Artikel 15 und 17 der Reichsverfassung, Zeitschr. f. d. ges. Staatswiss.

XLV S. 420 ff., wo es S. 449 heißt, daß der „Kaiser als Monarch über Monarchen steht".

Bundesrath und Kaiser haben neben ihrer reichsverfassungsmäßigen Stellung noch eine andere; sie sind nicht blos Organe der Bundesgewalt, sie sind auch Organe einer Staatsgewalt, und zwar im Reichslande Elsaß-Lothringen und in den Schutzgebieten.

§ 3 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 sagt:

„Die Staatsgewalt in Elsaß und Lothringen übt der Kaiser aus.

Bis zum Eintritte der Wirksamkeit der Reichsverfassung ist der Kaiser bei Ausübung der Gesetzgebung an die Zustimmung des Bundesrathes und bei der Aufnahme von Anleihen oder Uebernahme von Garantien für Elsaß und Lothringen, durch welche irgend eine Belastung des Reiches herbeigeführt wird, auch an die Zustimmung des Reichstags gebunden.

Dem Reichstage wird für diese Zeit über die erlassenen Gesetze und allgemeinen Anordnungen und über den Fortgang der Verwaltung jährlich Mittheilung gemacht.

Nach Einführung der Verfassung steht bis zu anderweitiger Regelung durch Reichsgesetz das Recht der Gesetzgebung auch in den der Reichsgesetzgebung in den Bundesstaaten nicht unterliegenden Angelegenheiten dem Reiche zu."

Nicht leicht ist ein Gesetzesparagraph bei der parlamentarischen Verbesserungslust übler gefahren, als dieser § 3. (Vgl. zum Folgenden auch E. Mayer, Staatsgewalt und Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen, Annalen des Deutschen Reichs 1896 S. 250 ff.) Wie er jetzt lautet, steht, was nach logischer Ordnung voran gehören würde, zurück und umgekehrt. Ich habe schon oben nachgewiesen, daß die Souveränetät über Elsaß-Lothringen den verbündeten deutschen Souveränen zukomme. Wenn daher die Begründung zum Gesetzentwurfe unter Ziffer VI sagt (Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 850): „Sämmtliche übrigen Hoheitsrechte außer der Gesetzgebung werden vom Kaiser ausgeübt. Dieser Satz kennzeichnet das Verhältniß des unmittelbaren Reichslandes. Der deutsche Kaiser als erblicher Vertreter der Gesammtheit, welcher die Souveränetät über das Reichsland zusteht, übt die landesherrlichen Rechte über das Reichsland aus", so ist dies ungenau: die Rechte, die im Bundesrathe über Elsaß-Lothringen ausgeübt werden, sind gerade so gut landesherrliche Rechte wie jene, die durch den Kaiser ausgeübt werden. Man muß sich nur den Unterschied der rechtlichen Stellung, welche die Souveräne, beziehungsweise deren Organe, im Reiche, und der Stellung, welche sie im Reichslande einnehmen, klar machen. Die Sache ist nicht etwa die, daß man, wie in einem Lehensstaate, zwischen mittelbaren und unmittelbaren Reichslanden zu unterscheiden hätte; die Gewalt des Reiches ist vielmehr eine grundsätzlich andere in den übrigen Bundesstaaten, eine grundsätzlich andere im

Reichslande. Dort übt der Bund gewisse einzelne Souveränetätsrechte, und zwar in jedem Staate als Hoheitsrechte dieses Staates; er übt in Sachsen die Hoheitsrechte des Königs von Sachsen, in Württemberg die Hoheitsrechte des Königs von Württemberg aus; der Gesammtheit der Verbündeten ist also eine gewisse Summe von Souveränetätsrechten übertragen; hier aber, in Elsaß-Lothringen, steht der Gesammtheit ein Recht, die Staatshoheit, gemeinsam zu; die deutschen Souveräne sind die Landesherren. Von ihren landesherrlichen Rechten nun üben sie einen Theil im Bundesrathe selbst aus, einen Theil, den Rest, übertragen sie zur Ausübung dem Kaiser, und zwar übertragen sie dem Kaiser diejenigen Rechte, für deren Wahrnehmung, wie die Begründung des Gesetzentwurfes bemerkt, der Bundesrath seiner Einrichtung nach sich nicht eignet, die Rechte, welche sich auf die „locale Verwaltung" beziehen.

Diesen klaren Sachverhalt hat die Reichstagscommission gänzlich verkannt, wenn sie (s. Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 869) sagt: „Für den hierauf zur Berathung gezogenen Antrag Nr. 8, an die Spitze des § 3 den Satz zu stellen: ‚Die Staatsgewalt in Elsaß und Lothringen übt der Kaiser aus', wurde geltend gemacht, daß dieser Satz, den der Entwurf an's Ende stelle und so fasse, daß die dem Kaiser zustehenden Rechte wie der Rest dessen erscheinen, was Bundesrath und Reichstag übrig lassen, als allgemeiner Satz vorausgesetzt werden müsse. So erscheine er in der nöthigen Klarheit und Präcision. Er spreche übrigens nur die Thatsache aus, daß der Kaiser die Rechte der Staatsgewalt ausübe, ohne zu untersuchen, weshalb ihm die Staatshoheit übergeben worden sei und übertragen werden mußte."

Es scheint nicht nur so, wie die Commission meint, daß die vom Kaiser auszuübenden Rechte der Rest dessen seien, was der Bundesrath nicht behalten hat, sondern es ist so; denn, wie die Begründung des Gesetzentwurfes unter Ziffer I anerkennt, „die Landeshoheit über Elsaß-Lothringen ruht im Reiche".

Die Fassung des § 3, wie sie der Entwurf hatte, war daher in diesem Punkte die richtige. § 3 Absatz I und II des Entwurfes entsprachen, bis auf einen Beisatz in § 3 Absatz II des Gesetzes, dem § 3 Absatz II und III des Gesetzes, und als Absatz III hatte dann der Entwurf die nun durch Absatz I ersetzten Worte: „Alle anderen Rechte der Staatsgewalt übt der Kaiser aus."

Die Commission sagt a. a. O. weiter: „Der Ansicht gegenüber, daß die Umstellung des Absatzes III des Entwurfes an die Spitze und die Fassung eine größere Tragweite habe, und daß mindestens beigefügt werden solle, daß der Kaiser die Staatsgewalt im Namen des Reiches ausübe, wird auf die Bedenklichkeit dieses Zusatzes hingewiesen." Es ist wirklich nicht einzusehen,

warum es bedenklich sein sollte, dies auszusprechen; es ist so wenig bedenklich, daß man die Weglassung eher mit der Selbstverständlichkeit des Zusatzes rechtfertigen könnte. Aber fast möchte man meinen, daß die Commission Gedanken gehegt habe, wie sie der Abg. Römer später im Laufe der Verhandlungen aussprach (Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 920). Er sagte, Ausübung der Staatsgewalt und Recht der Staatsgewalt seien zwei verschiedene Dinge. Wenn man Jemandem blos die Ausübung eines Rechtes zuschreibe, so verbinde man damit die Vorstellung, daß diese Ausübung durch gewisse Thatsachen, namentlich durch Widerruf, aufgehoben werden könnte.

Diese Sätze sind von unbestreitbarer Wahrheit und kennzeichnen gerade das Verhältniß, in dem das Bundespräsidium zu Elsaß-Lothringen steht; es hat nicht das Recht, sondern die Ausübung des Rechtes, und wie diese Rechte durch Gesetz entstanden sind, so können sie durch Gesetz wieder wegfallen. Römer freilich lehnt diese Folgerungen ab, er hält es „trotz der nicht ganz genauen Wortfassung" für den Sinn des § 3 Absatz I, daß dem Kaiser erblich und unwiderruflich die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen zustehe, d. h. nichts Anderes, als daß der Kaiser der Souverän sei. Dies begründet er damit, daß die neue „Provinz" Reichsland sei; — allein Reichsland ist sie, wenn das Reich die Souveränetät hat, nicht, wenn das Präsidium — dann damit, daß die Natur der erblichen Monarchie dies fordere. Letzterer Grund ist nicht recht einleuchtend; denn der Bundespräsident als solcher ist nicht erblicher Monarch, sondern erblicher Bundespräsident.

Wenn endlich Römer meint, ein Antrag auf veränderte Fassung sei unnöthig, es genüge die Constatirung — und in der That widersprach ihm Niemand — so ist dies wiederum irrig. Denn die Reichstagsverhandlungen sind kein Gesetzbuch; das Gesetz aber sagt ganz deutlich: „Der Kaiser übt die Staatsgewalt aus." (Vgl. meine staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen S. 70.)

Will man übrigens die parlamentarischen Verhandlungen in dem Maße wie Römer gelten lassen, dann darf man auch die Aeußerung Delbrück's (Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 869 unten) nicht übersehen, daß er in der Umstellung des eben angeführten Satzes des § 3 keine sachliche Aenderung erblicke. Nach der Fassung des Entwurfes aber ist es völlig zweifellos — besonders wenn man die Begründung unter Ziffer I vergleicht —, daß man an die Römer'sche Auslegung gar nicht dachte.

Das Reichsgericht hat sich, wie früher das Reichsoberhandelsgericht (Entsch. XIII S. 255), dafür entschieden, daß der Kaiser nicht als Landesherr in Elsaß-Lothringen anzusehen sei. Entsch. d. R. G.'s in Strafsachen X S. 312, XVII S. 334.

Die Darstellung der weiteren Verfassungsentwickelung Elsaß-Lothringens

liegt außerhalb des Bereiches meiner Aufgabe. Vgl. die oben S. 39 f. angegebenen Schriften.

Ueber die Staatsgewalt in den Schutzgebieten s. oben S. 68 ff.

III. Bundesrath.

Artikel 6.

Der Bundesrath besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes, unter welchen die Stimmführung sich in der Weise vertheilt, daß Preußen mit den ehemaligen Stimmen von Hannover, Kurhessen, Holstein, Nassau und Frankfurt . . . . . 17 Stimmen

führt,

Bayern	6	„
Sachsen	4	„
Württemberg	4	„
Baden	3	„
Hessen	3	„
Mecklenburg-Schwerin	2	„
Sachsen-Weimar	1	„
Mecklenburg-Strelitz	1	„
Oldenburg	1	„
Braunschweig	2	„
Sachsen-Meiningen	1	„
Sachsen-Altenburg	1	„
Sachsen-Koburg-Gotha	1	„
Anhalt	1	„
Schwarzburg-Rudolstadt	1	„
Schwarzburg-Sondershausen	1	„
Waldeck	1	„
Reuß älterer Linie	1	„
Reuß jüngerer Linie	1	„
Schaumburg-Lippe	1	„
Lippe	1	„
Lübeck	1	„
Bremen	1	„
Hamburg	1	„
zusammen	58	Stimmen.

Jedes Mitglied des Bundes kann so viel Bevollmächtigte zum Bundesrathe ernennen, wie es Stimmen hat, doch kann die Gesammtheit der zuständigen Stimmen nur einheitlich abgegeben werden.

I. Artikel 6 bezeichnet die Bundesrathsmitglieder als Vertreter der Mitglieder des Bundes, d. h. der verbündeten Herrscher. Wenn im Absatz II „Bevollmächtigte" gesagt ist, so bedeutet dies dasselbe. (Vgl. P. Laband I

S. 211 Anm. 3.) Eine Vertretung aber kann, wie ich in Holtzendorff's und Brentano's Jahrbuch III S. 275 ausgeführt habe, in doppelter Weise stattfinden: entweder so, daß der Vertretende seinen Willen anstatt des Willens des Vertretenen mit Wirksamkeit für den letzteren erklärt, oder so, daß der Vertretende den Willen des Vertretenen erklärt. Im einen Falle ist der Vertreter Erzeuger eines eigenen Willensaktes, im anderen Falle Verkünder eines fremden Willensaktes. Die Mitglieder des Bundesrathes sind das letztere. Das ergibt sich auch deutlich aus dem Inhalte des Artikels 6 Absatz II, wie nicht minder aus Artikel 7 Absatz II.

Der Willensakt, der sich im Bundesrathsbeschlusse äußert, ist daher ein Willensakt der Verbündeten, und er kann eben deshalb nicht der Willensakt einer außer und über ihnen stehenden Persönlichkeit sein. Ich vermag mich also der Laband'schen Lehre von einer Doppelnatur des Bundesrathes (I S. 205) nicht anzuschließen, eine Meinungsverschiedenheit, die, wie Laband selbst sagt, aus dem beiderseitigen folgerichtigen Festhalten unserer auseinandergehenden Ansichten von der rechtlichen Natur des Reichs nothwendig sich ergibt.

Der Satz, daß die Bundesrathsbevollmächtigten unmittelbar den Willen ihres Auftraggebers aussprechen, hat die Bedeutung einer zwingenden Rechtsvermuthung. Die Abstimmung im Bundesrathe ist, wie Laband I S. 217 treffend sagt, ein Formalakt. Die Vollmacht kann mit Wirkung nach außen nicht beschränkt werden.

Von der Vollmacht, die das Rechtsverhältniß nach außen betrifft, ist der Dienstauftrag, die Instruction zu unterscheiden, die das Verhältniß zwischen dem Bevollmächtigten und dem absendenden Herrscher angeht. Die Instruction wird durch Bestimmungen der Reichsverfassung nicht berührt; sie ist innere Angelegenheit im strengsten Wortsinne.

Von der Frage nach dem inneren Verhältnisse zwischen Vollmachtgeber und Bevollmächtigtem verschieden ist die, wie weit ersterer hinsichtlich des Inhaltes der Vollmacht gebunden sein kann. Diese Frage beantwortet sich aus der Reichsverfassung.

Die Mitglieder des Bundesrathes sind Bevollmächtigte der Mitglieder des Bundes, d. h. also der Souveräne als solcher. „Mitglieder des Bundes," heißt es in einem Antrage Preußens (Drucks. des Bundesraths Sess. 1879/80 Nr. 76) „sind nur die Souveräne, welche den Bund, der das Reich bildet, geschlossen haben." Daraus folgt, daß die Bundesrathsmitglieder in ihren Abstimmungen lediglich an die Weisungen ihrer Landesherren bezw. ihrer Regierungen gebunden sind. Es steht daher der Landesgesetzgebung nicht zu, die Bevollmächtigten im Bundesrathe an andere Weisungen, insbesondere nicht, sie an die Beschlüsse der Kammern zu binden. Der Beweis hiefür ist leicht zu erbringen. Durch Annahme der Reichsverfassung in den Kammern ist den Souveränen das Recht eingeräumt, frei von jeder Mitwirkung der Volksvertretung im Bundesrathe zu stimmen. Dies bestreitet Niemand; es ergibt sich einfach daraus, daß die Verfassung eine solche Beschränkung nicht enthält. Lag aber in der Annahme der Verfassung die Ertheilung jenes Rechtes, dann

liegt offenbar in der Beschränkung desselben eine unzulässige Abänderung der Verfassung.

Vgl. über die Frage auch meine Erörterungen in Holtzendorff's und Brentano's Jahrbuch III S. 277. Im Ergebnisse übereinstimmend A. Hänel, Studien zum Deutschen Staatsrecht I S. 209 ff.; auch G. Meyer, Lehrb. des deutschen Staatsrechts § 123 Anm. 10 (wo Literaturangaben). And. Ans. P. Laband I S. 214 ff.

Die Frage ist vorzugsweise hinsichtlich des Verzichts auf Sonderrechte erörtert worden; es wird daher zu Artikel 78 darauf zurückzukommen sein. Die Versuche, einen Rechtsanspruch der Landtage auf Antheil an der Instruirung der Bundesrathsbevollmächtigten zur Anerkennung zu bringen, sind überall gescheitert. Vgl. die Vorgänge in der bayerischen Kammer der Abgeordneten 1871, worüber zu Artikel 78, ferner den Beschluß der württembergischen Abgeordnetenkammer vom 8. Februar 1872, worüber A. Hänel a. a. O. I S. 217 f., und aus neuester Zeit die Verhandlungen der badischen Abgeordnetenkammer in der Sitzung vom 15. Februar 1896.

Dem Bundesrathe steht nur die formelle Prüfung der Vollmacht seiner Mitglieder zu. Ob dieselben und wie sie mit Weisung versehen sind, und ob sie dieser Weisung entsprechend stimmen, geht ihn nicht an. Auch ist jede Regierung verpflichtet, die Abstimmung ihres Bevollmächtigten selbst dann anzuerkennen, wenn sie eine instructionswidrige war.

Besteht unter den mehreren Bevollmächtigten eines Staates Streit, wie sie nach ihrer erhaltenen Weisung zu stimmen haben, so sind, wenn ein Befehl ihrer Regierung von ihnen nicht zu erholen ist und sie sich nicht einigen können, ihre Stimmen als nicht instruirt zu erachten, da dieselben nach Artikel 6 Absatz II nur einheitlich abgegeben werden dürfen.

II. Die Vertheilung der Stimmen ist im Ganzen diejenige, welche für das Plenum des Frankfurter Bundestages festgestellt war. In der Norddeutschen Verfassung war der Satz enthalten: „unter welchen sich die Stimmführung nach Maßgabe der Vorschriften für das Plenum des ehemaligen deutschen Bundes vertheilt, so daß". Darüber bemerkte Graf Bismarck im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 350):

„Jede Stimmvertheilung dieser Art hat nothwendig etwas Willkürliches. Sie so einzurichten, etwa wie im Reichstage, daß die Bevölkerung maßgebend wäre, ist hier natürlich eine Unmöglichkeit. Es würde dann auf Preußen eine solche Majorität fallen, daß die übrigen Regierungen gar kein Interesse hätten, sich daneben vertreten zu lassen. Es hat also nothwendig ein Stimmverhältniß gewählt werden müssen, welches eine Majorität außerhalb der preußischen Vota zuläßt. Die hier vorliegende Vertheilung hat einen ganz außerordentlichen Vorzug, der namentlich, je mehr Spielraum der Willkür geboten ist, um so schwerer in's Gewicht fällt, nemlich denjenigen, daß die Regierungen sich darüber geeinigt haben, was für eine andere nicht so leicht zu erreichen sein würde. Warum haben sie sich darüber geeinigt, m. H.? Weil hier eine zwar auch willkürliche Vertheilung vorliegt, die aber 50 Jahre alt ist, und an die man sich 50 Jahre lang gewöhnt hat. Es hat in den Wünschen

der Regierungen gelegen, daß diesen Motiven gerade Ausdruck gegeben werde . . . Wir legen darauf Werth, daß dieser . . . jedenfalls unschädliche Zusatz beibehalten werde."

Eine Abänderung gegenüber dem Artikel 6 der deutschen Bundesakte von 1815 hat aber in der Folge doch stattgefunden, nemlich zu Gunsten Bayerns, welches im alten Bundestage 4 Stimmen führte, nunmehr aber 6 Stimmen erhielt. Bayern hatte diese Mehrung bereits für den Bundesrath des Zollvereins durch Artikel 8 § 1 des Zollvereinigungsvertrags vom 8. Juli 1867 erlangt.

Die Bestimmung, daß jedes Bundesmitglied so viel Bevollmächtigte ernennen kann, als es Stimmen führt, war besonders deswegen geboten, weil nur so eine gehörige Besetzung der Bundesrathsausschüsse möglich wird. Von dieser Befugniß ist auch bisher ein fast ausnahmsloser Gebrauch gemacht worden. Das Bedürfniß hat ferner dazu geführt, stellvertretende Bevollmächtigte zum Bundesrathe zu ernennen. Die Geschäftsordnung des Bundesraths vom 26. April 1880 gestattet dies ausdrücklich. Solche Stellvertreter treten bei Behinderung der Hauptbevollmächtigten als Mitglieder in den Bundesrath ein; sonst aber dürfen sie dessen Verhandlungen nur beiwohnen, ohne daran Theil zu nehmen.

Diese Einrichtung befindet sich mit der Verfassung vollkommen im Einklange. Die Absicht des Artikels 6 geht lediglich dahin, zu bestimmen, daß an den Geschäften des Bundesrathes für jeden Staat gleichzeitig nicht mehr Mitglieder sich betheiligen können, als der Staat Stimmen hat. Es besteht kein innerer Grund, warum es den Staaten, besonders jenen mit nur einer Stimme, verwehrt sein soll, für den Fall der Behinderung ihres Gesandten Vorsorge zu treffen.

Anders liegt die Sache hinsichtlich der persönlichen Substitution. Ein stimmführender Bevollmächtigter kann an und für sich nicht als befugt erachtet werden, die Stimmen seines Auftraggebers dem stimmführenden Bevollmächtigten eines anderen Staates zu übertragen; dies kann allenfalls nur dann als zulässig gelten, wenn der absendende Herrscher ihm Substitutionsbefugniß verliehen hat. Die Reichsverfassung gibt das Recht persönlicher Substitution in Artikel 15 Absatz II nur dem Reichskanzler und auch diesem lediglich in Bezug auf Vorsitz und Geschäftsleitung, nicht in Bezug auf Führung der preußischen Stimmen.

Man wird, wenn man auch einerseits anerkennen mag, daß die Substitution manchmal nicht zu entbehren ist, doch auch andererseits zugeben müssen, daß die schrankenlose Zulassung von Substitutionen zu Mißständen führt. Die Geschäftsordnung des Bundesrathes vom 26. April 1880 sucht beide Gesichtspunkte zu vermitteln. Stimmführende Bevollmächtigte können hienach in Verhinderungsfällen den Bevollmächtigten eines anderen Staates substituiren, jedoch nur auf Grund vorgängiger Mittheilung an den Reichskanzler und nur für eine Sitzung. In der nächsten Sitzung muß wieder für einen ordnungsmäßig bevollmächtigten Vertreter des betreffenden Staates gesorgt sein.

Es obwaltet natürlich weder von Verfassungs noch von Geschäftsordnungs

wegen ein Hinderniß, daß mehrere Staaten einen gemeinsamen Bevollmächtigten zum Bundesrathe aufstellen.

Eine Rechtspflicht der Bundesglieder gegenüber dem Bunde, im Bundesrathe vertreten zu sein, besteht nicht. Die einzige Folge des Nichtvertretenseins nennt Artikel 7 Absatz III, aus dem auch erhellt, daß es keine Beschlußfähigkeitsziffer für den Bundesrath gibt. Uebereinstimmend P. Laband I S. 209 ff. Anderer Meinung ist Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 157, der sogar bei dauernder Fernhaltung eines Bundesstaates vom Bundesrathe Bundesexecution für zulässig hält! Zorn erklärt die Gründe für die gegentheilige Ansicht nicht für überzeugend. Aber die Beweislast obliegt doch dem, der die Pflicht behauptet. Zorn aber sagt lediglich, es „müsse angenommen werden, daß" ꝛc., und spricht von „bedenklichsten Consequenzen". Die Consequenzen sind an sich schon kein Beweis, und hier vollends nicht, da sie nicht zu befürchten stehen.

Die Geschäftsordnung gestattet, aber nur mit Genehmigung des Bundesrathes, die Zuziehung von Commissären zur Hilfeleistung für die Bevollmächtigten. Die Commissäre können auf Verlangen der Bevollmächtigten zur Auskunftertheilung das Wort erhalten.

III. Die Vertheilung der Stimmen gehört zu denjenigen Vorschriften der Reichsverfassung, „durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältniß zur Gesammtheit festgestellt sind". Veränderungen in dieser Hinsicht können daher nach Artikel 78 Absatz II nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates geschehen. Vgl. meine Ausführungen in Behrend's und Dahn's Zeitschrift für deutsche Gesetzgebung ꝛc. VII S. 621 ff. und in Holtzendorff's und Brentano's Jahrbuch III S. 281 f. Ebenso L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 198 ff., E. Löning, Annalen des Deutschen Reichs 1875 S. 367 ff. Der entgegengesetzten Ansicht sind insbesondere A. Hänel, Studien zum Deutschen Staatsrecht I S. 201 ff., P. Laband, Annalen des Deutschen Reichs 1874 S. 1510 f. und Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 105 Anm. 2, 209.

IV. Der Bundesrath ist ausschließlich eine Versammlung von Vertretern der Bundesglieder. Er kann nach dem Wesen des Bundes andere Mitglieder nicht haben. Die Vorschläge, welche z. B. über die Zulassung von Standesherren, also von Unterthanen, in den Bundesrath gemacht worden sind, gehören zu den staatsrechtlichen Utopien. (Uebereinstimmend P. Laband I S. 208 f.).

Ebenso unmöglich ist die Zulassung stimmführender Bevollmächtigter für Elsaß-Lothringen. Das Reichsland ist zwar ein Staat, der einen Theil des Reiches bildet, aber Inhaber der Staatsgewalt dortselbst ist die Gesammtheit der Verbündeten, die im Bundesrathe bereits vertreten ist und durch denselben auch die Staatsgewalt über das Reichsland so weit handhabt, als sie nicht zur Ausübung an den Kaiser übertragen ist. § 7 des Gesetzes, betr. die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens, vom 4. Juli 1879 (R. G. Bl.

S. 165), hat indessen innerhalb der Grenzen des staatsrechtlich Angängigen den Interessen des Reichslandes durch folgende Bestimmung Rechnung getragen: „Zur Vertretung der Vorlagen aus dem Bereiche der Landesgesetzgebung, sowie der Interessen Elsaß-Lothringens bei Gegenständen der Reichsgesetzgebung können durch den Statthalter Commissare in den Bundesrath abgeordnet werden, welche an dessen Berathungen über diese Angelegenheiten Theil nehmen."

V. Ueber die Eigenschaft des Bundesrathes als politische Körperschaft im Sinne des § 197 des Strafgesetzbuches Entsch. d. R. G.'s in Strafsachen VII S. 382 (Reger III S. 323).

VI. Der Bundesrath ist wohl die glücklichste Schöpfung der Urheber unserer Verfassung. Gerade das Gefühl, daß in ihm der Bundescharakter des Reiches zum Ausdrucke kömmt, machte ihn zum Gegenstande manchfaltiger Angriffe. Man wünschte an seiner Stelle ein Staatenhaus, ein Fürstencollegium, und wie die Dinge alle heißen mögen; ja, man hätte ihn wohl gerne in ein Oberhaus verwandelt oder doch ein Oberhaus zwischen Bundesrath und Reichstag eingeschoben. Vgl. darüber L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 196 Anm. 3. All diesen Wünschen und Plänen setzte Graf Bismarck im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 430) folgende treffende Bemerkungen entgegen:

„Es ist mir an und für sich nicht leicht, mir ein deutsches Oberhaus zu denken, das man einschieben könnte zwischen den Bundesrath, der, ich wiederhole es, vollkommen unentbehrlich ist als diejenige Stelle, wo die Souveränetät der Einzelstaaten fortfährt, ihren Ausdruck zu finden — das man also einschieben könnte zwischen diesem Bundesrathe und diesem Reichstage, ein Mittelglied, welches dem Reichstage in seiner Bedeutung auf der socialen Stufenleiter einigermaßen überlegen wäre und dem Bundesrathe und dessen Vollmachtgebern hinreichend nachstünde, um die Classification zu rechtfertigen. Wir würden in der Versammlung nichtsouveräne Pairs, Mitglieder haben, die ihrerseits geneigt sind, zu rivalisiren mit den mindermächtigen Souveränen in ihrer socialen Stellung. Der Bundesrath repräsentirt bis zu einem gewissen Grade ein Oberhaus, in welchem Se. Majestät von Preußen primus inter pares ist, und in welchem derjenige Ueberrest des hohen deutschen Adels, der seine Landeshoheit bewahrt hat, seinen Platz findet. Dieses Oberhaus nun dadurch zu vervollständigen, daß man ihm nichtsouveräne Mitglieder beifügt, halte ich praktisch für zu schwierig, um die Ausführung zu versuchen. Dieses souveräne Oberhaus aber in seinen Bestandtheilen außerhalb des Präsidiums so weit herunterzudrücken, daß es einer Pairskammer ähnlich würde, die von unten vervollständigt werden könnte, halte ich für unmöglich, und ich würde niemals wagen, das einem Herrn gegenüber, wie der König von Sachsen ist, auch nur anzudeuten. Der hauptsächlichste Grund aber, warum wir keine Theilung des Reichstags in zwei Häuser vorgeschlagen haben, liegt immer in der zu starken Complicirung der Maschine. Die Gesetzgebung des Bundes kann schon durch einen anhaltenden Widerspruch zwischen dem Bundesrathe

und dem Reichstage zum Stillstand gebracht werden, wie das in jedem Zweikammersystem der Fall ist; aber bei einem Dreikammersystem — wenn ich einmal den Bundesrath als Kammer bezeichnen darf — würde die Möglichkeit, die Wahrscheinlichkeit dieses Stillstandes noch viel näher liegen; wir würden zu schwerfällig werden."

Artikel 7.

Der Bundesrath beschließt:

1) über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und die von demselben gefaßten Beschlüsse;

2) über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas Anderes bestimmt ist;

3) über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten.

Jedes Bundesglied ist befugt, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen, und das Präsidium ist verpflichtet, dieselben der Berathung zu übergeben.

Die Beschlußfassung erfolgt, vorbehaltlich der Bestimmungen in den Artikeln 5, 37 und 78, mit einfacher Mehrheit. Nicht vertretene oder nicht instruirte Stimmen werden nicht gezählt. Bei Stimmengleichheit gibt die Präsidialstimme den Ausschlag.

Bei der Beschlußfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen dieser Verfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden die Stimmen nur derjenigen Bundesstaaten gezählt, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist.

I. Der erste Absatz dieses Artikels, welcher in der norddeutschen Bundesverfassung fehlte, ist dadurch entstanden, daß man den Absatz I des Artikels 37 (mit Artikel 36 Absatz III) der norddeutschen Verfassung, der sich lediglich auf das Handels-, Zoll- und Steuerwesen bezog, und dem Artikel 8 § 12 des Zollvereinsvertrags von 1867 entsprach, in die jetzige allgemeine Fassung umarbeitete und hier einsetzte. „Diese Zusammenfassung von Bestimmungen, die wesentlich übereinstimmend sich an anderen Stellen der Bundesverfassung finden, hat eine ins Gewicht fallende materielle Bedeutung nicht. Es wurde Werth gelegt auf diese Zusammenfassung, um an einem Orte klar zu stellen die eigentlichen Zuständigkeiten des Bundesrathes, deren Ergründung aus der Bundesverfassung selbst nicht ohne ein gewisses Studium möglich war." (Delbrück, II. a. o. Session des Reichstags von 1870, Sten. Ber. S. 69.)

II. Absatz I weist der Zuständigkeit des Bundesrathes das ganze Gebiet der Reichsgesetzgebung zu. Die gemeinsamen Gesetzgebungsrechte werden von den Verbündeten ausschließlich im Bundesrathe ausgeübt. Der Bundesrath beschließt sowohl darüber, ob überhaupt Gesetze dem Reichstage vorgelegt werden sollen — er hat die Gesetzesinitiative —, als auch ertheilen oder verweigern durch

den Bundesrath die Souveräne den Gesetzvorschlägen des Reichstags ihre Sanction. Vgl. hierüber die Bemerkungen zu Artikel 17. Innerhalb des Bundesrathes wird auch das nach Artikel 5 Absatz II und 37 zustehende preußische Veto ausgeübt.

Ebenso beschließt der Bundesrath über alle sonstigen Vorlagen an den Reichstag, wie Rechnungsnachweisungen, Denkschriften, Weißbücher, Verwaltungsberichte u. s. w., dann über die Wünsche und Anträge des Reichstags.

Es darf also, wie es einerseits nach Artikel 16 Ehrenrecht des Präsidiums ist, die Vorlagen beim Reichstage einzubringen, so andererseits das Präsidium keine Vorlagen machen, ohne einen Bundesrathsbeschluß darüber eingeholt zu haben. Dem zu Folge ist es auch unstatthaft, eine Vorlage gleichzeitig an Bundesrath und Reichstag gelangen zu lassen.

Es ist natürlich nicht nöthig, daß, wenn der Bundesrath über eine Vorlage beschließt, er mit ausdrücklichen Worten die Einbringung beim Reichstage beschließt, wenn letzteres nach der Natur der Vorlage selbstverständlich ist.

Die Gesetzes- und anderweitigen Vorlagen an den Reichstag sind also Vorlagen der Verbündeten, nicht des Kaisers und noch viel weniger des Reichskanzlers. Der Kaiser vermittelt nur durch den Reichskanzler die Uebersendung. Er kann Vorlagen auf eigene Hand nicht machen. Vgl. hieher die Bemerkungen zu Artikel 16.

A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs S. 133, meint, aus Artikel 16 folge nur, daß der Bundesrath seine Beschlüsse nicht selbst, sondern nur durch den Kaiser dem Reichstage vorlegen dürfe; nicht, daß der Kaiser nur die Beschlüsse des Bundesrathes beim Reichstage in Vorlage zu bringen befugt sei. Eigene Gesetzesvorlagen könne der Kaiser allerdings nicht machen, weil er kein Gesetzesorgan des Reiches sei, wohl aber Botschaften an ihn richten. Ich glaube, daß schon Artikel 16 mit genügender Deutlichkeit eigene Vorlagen des Kaisers an den Reichstag ausschließt; sollte man jedoch den Artikel 16 allein noch nicht für deutlich genug halten, so müßte jedenfalls der klare Wortlaut des Artikels 7 Absatz I Ziffer 1 jeden Zweifel niederschlagen. Was aber die Botschaften anlangt, so sind das keine Vorlagen. Botschaften kann m. E. jeder Verbündete an den Reichstag richten. Beweis dafür die Botschaft vom 30. November 1885 (Reichstagssitzung vom 1. December 1885, Sten. Ber. S. 130 f.; auch Annalen des Deutschen Reichs 1886 S. 352), die Wilhelm I. nicht in seiner Eigenschaft als Kaiser, sondern als König von Preußen zur Verwahrung seiner Landeshoheitsrechte an den Reichstag richtete.

III. Der Bundesrath ist das regelmäßig zuständige Organ für die Ausübung des Reichsverordnungsrechtes, und zwar ist er dies, soweit es sich um Rechtsverordnungen handelt, wie unten darzulegen sein wird, kraft seiner Stellung, soweit es sich um Verwaltungsverordnungen handelt, kraft des Artikels 7 Ziffer 2 der Verfassung. Das Verordnungsrecht steht dem Bundesrathe nur da nicht zu, wo entweder die Verfassung dieses Recht dem Kaiser zuweist, wie für Militärsachen (Artikel 63 Absatz V und Artikel 68), die Kriegsmarine (Artikel 53), Post- und Telegraphenwesen (Artikel 50), oder wo ein Reichsgesetz dasselbe zu Gunsten des Kaisers, der Landesregierungen,

des Reichskanzlers oder einer anderen Reichsbehörde ausschließt. Vgl. über diese verschiedenen Möglichkeiten P. Laband I S. 573 ff.

Die Ansicht, daß nach Artikel 17 der Verfassung der Kaiser ein Verordnungsrecht neben dem Bundesrathe habe, ist unrichtig. Vgl. meine Ausführungen Annalen des Deutschen Reichs 1876 S. 13 ff., P. Laband I S. 567.

Indem sich nun die Zuständigkeit des Bundesrathes zum Erlasse von Verordnungen als Regel herausgestellt hat, ergibt sich doch — trotz Delbrück's vorangeführten Aeußerungen — eine mehr als formelle Tragweite der neuen Fassung unseres Artikels. Es ist nemlich, um mit dem Abgeordneten Lasker (II. a. o. Session des Reichstags 1870, Sten. Ber. S. 122) zu reden, eine Aufgabe des Bundesrathes gesetzlich umschrieben, welche ihrem Wesen nach zum Theile aus dem Zollvereinsvertrage und zum Theile aus der Uebung des Bundesrathes entnommen ist. „Diese neue Aufgabe besteht in der Befugniß des Bundesrathes, allgemeine Instructionen und Verfügungen zu erlassen in allen Fällen, in denen nicht durch Bundesgesetz ein Anderes bestimmt ist."

Auch in den Fällen, wo die Verfassung selbst ein Verordnungsrecht des Reiches feststellt, ohne ausdrücklich zu sagen, wer dasselbe auszuüben hat, ist der Bundesrath zuständig.

Ueber die Tragweite des Ausdruckes „allgemeine Verwaltungsvorschriften" ist Streit entstanden. Dieser Streit hängt mit der Unterscheidung von Rechts- und Verwaltungsverordnung zusammen. (S. darüber P. Laband I S. 562 ff.)

Ph. Zorn (Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 481 ff., Annalen des Deutschen Reichs 1885 S. 300 ff.), der allerdings die ganze Unterscheidung verwirft, vertritt die Lehre, daß dem Bundesrathe von Natur aus ein „selbständiges" Verordnungsrecht zukomme, das nur nicht contra, wohl aber praeter legem gehandhabt werden dürfe. Ich kann mich der Ansicht von P. Laband (I S. 568 Anm. 1) und A. Hänel (Deutsches Staatsrecht I S. 272 Anm. 2) nur anschließen, daß A. Arndt (Annalen des Deutschen Reichs 1885 S. 701 ff.) diese Lehre endgiltig widerlegt habe.

Eine zweite Ansicht ist von A. Arndt mit umfassender Begründung vertreten worden (Das Verordnungsrecht des Deutschen Reichs auf der Grundlage des preußischen ꝛc. dargestellt, Berlin und Leipzig 1884; ferner Annalen des Deutschen Reichs 1886 S. 311 ff., 1895 S. 181 ff.; Archiv f. öff. Recht I S. 512 ff.; Verfassung des Deutschen Reichs S. 115 ff.). Arndt behauptet, durch Artikel 7 Ziffer 2 der Verfassung habe der Bundesrath ein allgemeines Verordnungsrecht in derselben Weise erhalten, wie der König es nach Artikel 45 der preußischen Verfassung besitze. In Preußen verstehe man unter Verwaltungsvorschriften auch solche, welche materielle Rechtsvorschriften enthalten. Es habe nicht in der Absicht der Verbündeten gelegen, das Gebiet, welches bisher der Mitwirkung der Landesvertretung entzogen gewesen sei, zu Gunsten einer Machterweiterung des Parlaments zu verengern. „Wenn und soweit das Reichsverordnungsrecht durch die Verfassung an Stelle des

Landesverordnungsrechts gesetzt ist, reicht sein Inhalt ganz so weit als das letztere." (Verordnungsrecht S. 85.)

Das ließe sich etwa hören, wenn es in Deutschland ein gemeines Landesverordnungsrecht des von Arndt behaupteten Umfangs gäbe. So aber erhebt sich die Frage: Welches Landesrecht soll denn den Maßstab bilden? Es besteht kein Rechtsgrund, warum das gerade das preußische Recht sein soll. Ich muß dahin gestellt sein lassen, ob das preußische Recht des Inhaltes ist, den Arndt behauptet. Jedenfalls ist das nicht allgemein anerkanntes Recht in Deutschland. In Bayern z. B. ist, nicht ohne Kämpfe, gerade der entgegengesetzte Grundsatz zum Siege gelangt, nemlich der, daß Rechtsverordnungen nur kraft besonderer gesetzlicher Ermächtigung erlassen werden können. (Vgl. mein Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., II S. 316 ff.)

Man erhält schlechterdings keine feste Grenze zwischen Gesetz und Verordnung, wenn man nicht in Artikel 4 und 5 der Verfassung das Wort „Gesetz" materiell, d. h. dahin versteht, daß dem Grundsatze nach zu jedem materiellen Gesetze ein formelles Gesetz erforderlich ist. Und für diese Annahme spricht auch der Umstand, daß der sprachliche Sinn des Wortes „Verwaltungsvorschrift" entschieden die Rechtsvorschriften nicht mit umfaßt. Daß der bureaukratische Sinn des Wortes andere Neigungen zeigt, ist bereitwillig zuzugeben. Es handelt sich bei dieser Sache insoweit nicht um eine wissenschaftliche Auslegungsfrage, sondern um einen Rest des Kampfes von Absolutismus und Constitutionalismus. Gegen Arndt sieh P. Laband I S. 569 ff. Vgl. auch G. Jellinek, Gesetz und Verordnung, Freiburg i. B. 1887, S. 373 Anm. 12.

Eine dritte Ansicht — und diese halte ich für die richtige — wird von P. Laband (I S. 566) und A. Hänel (Studien zum Deutschen Staatsrecht II S. 62 ff., Deutsches Staatsrecht I S. 271 ff.) eingehend vertheidigt. Dies ist auch die Ansicht, welche in der Wissenschaft vorherrscht. Laband (I S. 572) hat sie in den Satz zusammengefaßt:

„Jede Verordnung, welche Rechtsvorschriften enthält, kann nur giltig erlassen werden auf Grund einer speciellen reichsgesetzlichen Delegation." Die Begründung dieser Meinung ergibt sich im Wesentlichen schon aus dem, was gegen Arndt bemerkt wurde. Hiemit stehen auch Laband's Ausführungen im Einklange. A. Hänel's Begründung geht ihren selbständigen Weg. Hänel sagt, daß der Ausdruck „Verwaltungsvorschrift" doppeldeutig sei. Er könne objectiv gemeint sein; dann bedeute „Verwaltung" den Gegenstand der Vorschrift. Das sei der Sinn, der in der neueren Theorie herrsche. Das Wort könne aber auch subjectiv gemeint sein; dann bedeute „Verwaltung" den Urheber der Vorschrift. Das sei der in der Gesetzgebung feststehende Sinn, insbesondere auf dem Verwaltungsgebiete, aus dem Artikel 7 herstamme, dem Gebiete der Zoll- und Steuerverwaltung. Dieser Sinn sei ein ganz allgemeiner; das Wort müsse also seine nähere Bestimmung aus dem Zusammenhange erhalten, in dem es steht. Artikel 7 Ziffer 2 spreche von den „zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen Verwaltungsvorschriften". Die Rechtsverordnung sei dem Gesetze gleichartig und stehe zu

ihm im Verhältnisse der Ergänzung. Darum könne im Rechtssinne von einer Rechtsverordnung nur dann gesagt werden, daß sie zur Ausführung eines Gesetzes erforderlich sei, wenn das auszuführende Gesetz selbst den Erlaß der Rechtsverordnung vorschreibt.

Die Verschiedenheit beider Beweisführungen würde in einem Punkte zu einem verschiedenen Ergebnisse führen, wenn sie nicht durch einen anderen allgemeinen Rechtsgrundsatz ausgeglichen würde. Nach der einen Beweisführung nemlich sagt Artikel 7 Ziffer 2 der Verfassung über das Rechtsverordnungsrecht gar nichts aus; er hat darauf überhaupt keinen Bezug. Nach der anderen Beweisführung. jener Hänel's, sagt er, daß, Mangels anderer Bestimmungen, wenn ein Gesetz die Ermächtigung zum Erlasse einer Rechtsverordnung ertheilt, der Bundesrath hiefür zuständig ist. Indessen ergibt sich diese Zuständigkeit, ganz abgesehen von Artikel 7 Ziffer 2, aus der Eigenschaft des Bundesrathes als obersten Organs des Reiches. Der Bundesrath hat innerhalb des Umkreises der Reichsangelegenheiten die Vermuthung der Zuständigkeit für sich; was ihm nicht ausdrücklich entzogen ist, steht ihm zu. Vgl. meine Erörterungen in Holtzendorff's und Brentano's Jahrbuch III S. 284; übereinstimmend P. Laband I S. 573 Anm. 1.

Aus dem Dargelegten hat sich für uns ergeben, daß in Artikel 7 Ziffer 2 eine allgemeine Ermächtigung für den Bundesrath ꝛc., Rechtsverordnungen zu erlassen, nicht enthalten ist. Auf der anderen Seite enthält aber die Verfassung auch nicht, wie L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs II, 1 S. 13, meint, ein Verbot, eine solche Ermächtigung im einzelnen Gesetze zu ertheilen. Vgl. meine Erörterung Annalen des Deutschen Reichs 1874 S. 1145 f.; übereinstimmend P. Laband I S. 572 und A. Arndt, Verordnungsrecht S. 16 ff.

Es ist selbstverständlich, daß ein Rechtsverordnungsrecht der Bundesstaaten zum Vollzuge von Reichsgesetzen nur dann und nur so weit besteht, als das Reichsgesetz dies ausspricht. Die Rechtsverordnungen, die hienach durch die Staaten ergehen, schaffen Reichsrecht, nicht Landesrecht. Vgl. meine Erörterungen Annalen des Deutschen Reichs 1874 S. 1143 f., 1876 S. 13 Anm. 1. P. Laband I S. 577 ff., A. Hänel a. a. O. I S. 297.

Anders liegt die Sache auf dem Gebiete der Verwaltungsverordnungen, das Artikel 7 Ziffer 2 im Auge hat. Von Reichs wegen sollen die erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften erlassen werden. Ueber den Begriff allgemein A. Arndt, Verordnungsrecht S. 92. Daneben besteht aber naturgemäß das Verordnungsrecht der Bundesglieder. Dieses Recht ist selbstverständlich; es folgt aus der Befugniß, die Behörden mit Dienstanweisungen zu versehen. Vgl. mein Bayer. Staatsrecht, 2. Aufl., II S. 345 Anm. 17. A. Hänel a. a. O. I S. 293 f.

Wenn A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs S. 116, behauptet, Laband setze sich in Widerspruch mit der Praxis und sich selbst, wenn er II S. 884 f. Landesverordnungen zum Vollzuge von Reichsgesetzen auch ohne besondere gesetzliche Ermächtigung als zulässig erkläre, so ist dieser Tadel un-

gerechtfertigt. Laband spricht von Verwaltungsverordnungen, nicht von Rechtsverordnungen.

Eben daraus aber, daß das Verwaltungsverordnungsrecht in der Dienstgewalt wurzelt, ergibt sich, daß die Verordnungen nach Artikel 7 Ziffer 2 niemals unmittelbar als Dienstbefehle für die Staatsbehörden wirken, sondern erst dadurch, daß die vom Bundesrathe beschlossenen Verordnungen durch die Staatsregierung mit dem Dienstbefehle ausgestattet, die Behörden zum Vollzuge angewiesen werden. Vgl. P. Laband I S. 673 ff., A. Hänel a. a. O. I S. 289 ff. Man hat daher richtig von einem mittelbaren Verordnungsrechte des Bundesrathes gesprochen.

IV. Der Bundesrath beschließt, gleichfalls vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Bestimmung, über Einrichtungen, welche zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlich sind. Hiezu gehört vor Allem die Beschlußfassung über die Errichtung und Einrichtung von Behörden. Dies ist bestritten. Mehrere Schriftsteller behaupten, daß das Recht der Errichtung von Reichsämtern dem Kaiser zustehe. So sagt E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 56, aus Artikel 7 könne man zwar schließen, daß das bezeichnete Recht dem Bundesrathe zukomme. „Da jedoch der Kaiser nach einem allgemein anerkannten, wenn auch in der Verfassungsurkunde nicht ausdrücklich ausgesprochenen Rechtssatze die oberste Leitung der gesammten Reichsverwaltung zu führen hat, so folgt daraus, daß auch der Kaiser im Namen des Reiches das Recht der Errichtung von Aemtern u. s. w. auszuüben hat." Die entgegengesetzte Ansicht vertreten in vortrefflicher Begründung A. Arndt, Verordnungsrecht S. 152 ff., P. Laband I S. 328 ff.

Vor Allem ist zu der Streitfrage zu bemerken, daß der Gegensatz nicht richtig formulirt ist, wenn man vom Aemtererrichtungsrechte des Bundesrathes oder des Kaisers spricht. Das organisatorische Verordnungsrecht des Bundesrathes ist nemlich, wenn es besteht, ebenso ein mittelbares wie das sonstige Verordnungsrecht desselben. Es kann sich also allemal nur um eine Beschlußfassung des Bundesrathes über die Einrichtungen zum Vollzuge der Reichsgesetze handeln. Die Organisation selbst nach Maßgabe dieser Beschlußfassung nimmt immer derjenige vor, dem der Vollzug zusteht, also z. B. in den Fällen des Artikels 37 der Verfassung die Bundesstaaten, in den Fällen eigener Reichsverwaltung der Kaiser.

Der Streit ist also im Grunde genommen der, ob der Kaiser — nach der verfassungsrechtlichen Regel — Reichsbehörden nur auf Grund vorgängigen Beschlusses des Bundesrathes oder ob er sie von sich aus errichten kann.

Hier scheiden denn, wie P. Laband I S. 329 sehr richtig ausführt, die Fälle aus, wo ein Reichsgesetz die zu seinem Vollzuge erforderliche Behördenorganisation selbst schon vollständig bestimmt. Denn hier ist für den Bundesrath nichts weiter mehr zu beschließen. Es handelt sich nur noch darum, auszuführen, was vom Gesetze angeordnet ist.

Hienach bleiben als Streitgegenstand lediglich die Fälle übrig, wo eine solche unmittelbare gesetzliche Ordnung fehlt.

Hier wird man denn doch wohl des Gefühls sich nicht erwehren können,

daß die Begründung, welche E. Löning seiner Ansicht mitgibt, nicht sehr schlagend ist, abgesehen davon, daß die Darlegung bezüglich des nur mittelbaren Verordnungsrechtes des Bundesrathes dem Gedanken Löning's bereits Rechnung trägt. Es ist daher zuzusehen, ob noch andere Gründe aufzufinden sind, die hinlänglich wären, um ein Abgehen von dem klaren Wortlaute des Artikels 7 Absatz II zu rechtfertigen. Daß man sich auf Artikel 18 der Verfassung nicht berufen kann, ist einleuchtend; denn Behörden errichten und Behörden besetzen ist zweierlei. Aber eine andere Beweisführung wäre allenfalls denkbar. Artikel 7 sei in der norddeutschen Bundesverfassung nicht enthalten gewesen. Schon der Präsidialerlaß vom 12. August 1867 (B. G. Bl. S. 27) habe eine Behördenorganisation angeordnet. Es sei nicht anzunehmen, daß man durch die Verallgemeinerung des Artikels 37 in Artikel 7 eine Aenderung des Besitzstandes für das Präsidium habe bewirken wollen, zumal Angesichts der oben (S. 137) erwähnten Erklärung Delbrück's. Ueberdies habe in Artikel 37 der norddeutschen Bundesverfassung und in Artikel 8 § 12 des Zollvereinigungsvertrags von 1867 das Wort „Einrichtung" auf die Errichtung von Bundes- oder Vereinsbehörden aus dem Grunde sich nicht beziehen können, weil die Zölle und Verbrauchssteuern von den Staaten verwaltet wurden, die Behördenorganisation also Landesangelegenheit war.

Hiegegen wäre Folgendes geltend zu machen. Daß Artikel 7 Ziffer 2 als allgemeine Vorschrift in der norddeutschen Verfassung fehlt, erklärt sich sehr einfach daraus, daß eine Entwickelung der Bundesverwaltung, wie sie später erfolgt ist, von den Urhebern des Verfassungsentwurfs nicht in Aussicht genommen war. Vgl. A. Hänel, Studien zum Deutschen Staatsrecht II Heft 1. Beim Mangel einer allgemeinen Vorschrift mochte man die Befugniß zu den damaligen Präsidialerlassen aus stillschweigenden Ermächtigungen der Verfassung ableiten, wo ausdrückliche nicht vorlagen (vgl. A. Arndt, Verordnungsrecht S. 153 f.). Jedenfalls kömmt darauf nichts mehr an, sondern nur auf den Inhalt des jetzt geltenden Artikels 7 Ziffer 2. Dessen Bedeutung aber läßt sich durch Bezugnahme auf seine Entstehung aus Artikel 37 nicht einschränken. Wenn Artikel 37 sich auf die Errichtung von Bundesbehörden nicht beziehen konnte, so lag das nicht an seinem Wortlaute, sondern an der Rechtsgestaltung der Dinge, auf die er sich bezog. Jetzt aber, wo seine Vorschrift in die allgemeine Form des Artikels 7 Ziffer 2 gebracht ist, wendet ihn die hier vertretene Auslegung im weiteren Bereiche genau ebenso an, wie er früher im engeren Bereiche anzuwenden war, nemlich im Sinne der Unterscheidung zwischen Beschlußfassung über die Behördenerrichtung (soweit erforderlich) durch den Bundesrath und Errichtung der Behörden durch denjenigen, dem die Verwaltung zusteht.

Dem Rechte der Behördeneinrichtung steht das Budgetrecht zur Seite. Soweit zu einer organisatorischen Maßregel des Reiches neue Geldmittel erforderlich sind, kann sie durchgeführt werden, wenn durch den Reichshaushaltsetat die nöthigen Mittel zur Verfügung gestellt sind. So scheiterte z. B. die beabsichtigte Schaffung eines Volkswirthschaftsraths an der Ablehnung der Mittel durch den Reichstag. Vgl. 4. Leg. Per. IV. Session 1881 Drucks.

Nr. 153 (Nachtragsetat), Sten. Ber. S. 1270 ff., 1589 ff. (Sitzungen vom 24. Mai und 10. Juni 1881).

V. Der Bundesrath soll endlich über Mängel beschließen, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der Verordnungen und Einrichtungen sich herausstellen. Auch dies jedoch nicht ausnahmslos, da nach Artikel 63 Absatz III der Verfassung in militärischen Sachen der Kaiser hiefür allein zuständig ist. Von dieser Bestimmung ist schon unter Ziffer II der Erläuterungen zu Artikel 4 gehandelt und ihr Verhältniß zu jener Stelle und zu Artikel 17 dargelegt worden. Dazu sind nunmehr noch einige nähere Bemerkungen zu machen. Zweifellos sind auch Mängel bei Ausführung der Verfassung hier mitzuverstehen, da auch die Verfassung Reichsgesetz ist. Bei der norddeutschen Bundesverfassung hätte man dies allenfalls bezweifeln können, da sie formell nicht als Bundesgesetz verkündet wurde. Wenn dann in Ziffer 3 des Artikels von den „vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen" die Rede ist, so kann man ungewiß sein, ob damit die in Ziffer 2 mit „sofern nicht" u. s. w. ausgenommenen Vorschriften ꝛc. ausgeschlossen oder einbegriffen werden wollten. Sprachlich ist beides möglich, da man sagen kann, auch die in Ziffer 2 ausgenommenen Vorschriften seien dort „erwähnt". Nun liegt aber die Sache so, daß ein Recht der Beschlußfassung über Mängel überhaupt Niemandem als dem Bundesrathe zugeschrieben ist — von der Ausnahme in Artikel 63 abgesehen —, denn der Kaiser hat nach Artikel 17 nur die Ueberwachung der Ausführung der Gesetze. Daß darin kein Recht der Beschlußfassung liegt, zeigt besonders Artikel 36 Absatz II und III deutlich. Auch Artikel 50 und 56 können nicht hieher bezogen werden, da das Post-, Telegraphen- und Consulatswesen überhaupt kaiserlich sind. Wenn demnach die erwähnte Beschlußfassung nicht dem Bundesrathe zustünde, stünde sie überhaupt dem Reiche nicht zu. Das kann aber offenbar nicht die Absicht sein, zumal genau genommen Mängel bei Ausführung von Vorschriften und dergl., die selbst wieder die Ausführung von Reichsgesetzen bezwecken, doch auch Mängel bei Ausführung der Reichsgesetze sind, zu deren Abstellung der Bundesrath unstreitig berechtigt ist.

Mängel können sich dadurch ergeben, daß entweder die Ausführung verweigert oder verzögert oder in unrichtiger Weise bethätigt wird.

In der II. a. o. Session des Reichstags von 1870 (Sten. Ber. S. 122) äußerte Lasker: „Den zweiten Theil, welcher die Abhilfe der Mängel dem Bundesrathe überweist, verstehe ich dahin, daß die thatsächliche Executive allein durch das Bundeskanzleramt vermittelt wird, daß der Bundesrath irgend welche Mängel als vorhanden constatirt und Abhilfe beschließt, und daß diese dann durch die Beamten des Bundeskanzleramts oder durch das Bundeskanzleramt unter der Leitung des Bundeskanzlers erfolgen muß."

Davon ist nur so viel richtig, daß der Reichskanzler das Organ ist, welches den Bundesrathsbeschluß zu eröffnen hat; von einem Eingriffe in die Regierung eines Bundesstaates kann aber keine Rede sein, wie schon früher bemerkt wurde. Die betreffende Staatsregierung wird von Bundes wegen an die Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu mahnen sein. Das einzige verfassungs-

mäßige Zwangsmittel gegen sie ist zugleich das äußerste, Execution nach Artikel 19.

„Der Bundesrath," sagt P. Laband I S. 229 treffend, „bildet keine Instanz über den Centralbehörden der Einzelstaaten, so daß an ihn im Wege der Beschwerde oder des Recurses der einzelne Fall zur definitiven Entscheidung gezogen werden könnte. Der Bundesrath kann keine von den Behörden der Einzelstaaten getroffene Entscheidung cassiren, nicht auf Verurtheilung oder Freisprechung erkennen, den Behörden der Einzelstaaten keine Anweisung ertheilen; der Bundesrath kann nur darüber einen Ausspruch thun, welchen Inhalt die allgemeine Pflicht aller Bundesstaaten, die Reichsgesetze zu beobachten, in Ansehung des speciellen, den Gegenstand des Beschlusses bildenden Punktes hat." Vgl. auch meine Bemerkungen in Holtzendorff's und Brentano's Jahrbuch III S. 286.

Bestrittene Fragen der Auslegung von Reichsgesetzen können als solche im Wege des Artikels 7 Ziffer 3 nicht erledigt werden. Artikel 7 Ziffer 3 hat nur Mängel bei der Ausführung der Reichsgesetze, aber nicht Mängel der Reichsgesetze selbst im Auge. Eine authentische Auslegung von Gesetzen kann nur im Wege der Reichsgesetzgebung erfolgen.

VI. Aus Artikel 7 Absatz II ergibt sich, daß das Recht der Antragstellung nur den Bundesgliedern zusteht. Der Kaiser als solcher hat kein Antragsrecht, sondern nur der König von Preußen. Es ist ganz einerlei, ob ein Antrag im Namen des Kaisers oder als Präsidialantrag oder als preußischer Antrag eingebracht wird; immer ist es der Träger der preußischen Staatsgewalt, der ihn einbringt. Daher ist auch die letzterwähnte Bezeichnung formell die allein richtige. Sollte über einen solchen Antrag nur der Reichskanzler und nicht das preußische Staatsministerium einvernommen worden sein, so braucht das den Bundesrath nicht zu kümmern. Das ist eine innere Angelegenheit Preußens, die ihn nicht berührt. Uebereinstimmend P. Laband I S. 208; vgl. auch R. Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers, Berlin 1895, S. 148 ff.; C. Bornhak, Archiv f. öff. Recht VIII S. 455 ff., dagegen vorzüglich J. Graßmann ebenda XI S. 337 ff.

VII. Die Form der Abstimmung, welche Artikel 7 Absatz III im Auge hat, ist mündliche Abstimmung in der Sitzung. Doch wird, wenn kein Einspruch dagegen erhoben wird, im Nothfalle auch eine schriftliche Abstimmung durch Umlaufschreiben statthaft sein. Es wäre Pedanterie, dieses Verfahren, das ja im Allgemeinen sich nicht empfiehlt, als ganz unzulässig zu bezeichnen.

Aber noch eine andere Frage läßt sich aufwerfen. Kann, wenn etwa der Bundesrath nicht versammelt sein sollte, ein Bundesrathsbeschluß oder, wie man dann richtiger zu sagen hätte, ein Bundesbeschluß auch im Wege schriftlicher Umfrage bei den Bundesregierungen ohne Dazwischenkunft der Bevollmächtigten bewirkt werden? Ich möchte auch dieses Auskunftsmittel für Nothfälle nicht als ausgeschlossen erachten. Es ist kein Grund einzusehen, warum die Auftraggeber nicht selbst sollen das beschließen können, was die Bevollmächtigten zu beschließen befugt sind. Dieses Verfahren ist schon vor-

gekommen. Die kaiserliche Verordnung vom 4. März 1875, betr. das Verbot der Ausfuhr von Pferden (R. G. Bl. S. 159), ist „nach erfolgter Zustimmung der Bundesregierungen" ergangen. Vgl. dagegen die ganz formalistische Auffassung A. Hänel's, Deutsches Staatsrecht I S. 243 f.

Die Mehrheit, von welcher Absatz III spricht, ist die absolute, nicht die relative; denn Mangels besonderer Festsetzung ist ersteres anzunehmen. Ueber die Frage, wie im Streitfalle zu entscheiden ist, ob für eine Beschlußfassung Artikel 78 Absatz I maßgebend sei, schweigt die Verfassung. Läßt man — wofür kein Anhalt — die gewöhnliche, einfache Mehrheit entscheiden, so legt man es in die Hand dieser letzteren, die Vorschriften des genannten Artikels, so oft es ihr beliebt, zu umgehen, eine Maßregelung, der sich die Minderheit nicht fügen wird. Läßt man unter allen Umständen die Ansicht gelten, welche einen Fall des Artikels 78 Absatz I für gegeben erachtet, so läuft man Gefahr, daß die Mehrheit von der Minderheit beliebig überstimmt wird. Da aber in jedem Falle so viel sicher ist, daß diejenige Bestimmung gesetzmäßig ist, welche auf dem Wege der Verfassungsänderung getroffen wird, so wird die Anwendung der Form des Artikels 78 Absatz I die Sache am einfachsten erledigen. (Vgl. Allg. Ztg. 1871 S. 6194.) Nur für die Fälle der Artikel 5, 37 und 78 Absatz II gibt es kein Heilmittel. Anderer Meinung sind insbesondere P. Laband I S. 246 Anm. 5 und A. Hänel, Studien zum Deutschen Staatsrecht I S. 258 f. Die Frage wurde auch in der Reichstagssitzung vom 13. Juni 1873 erörtert. Der Abg. Miquel (Sten. Ber. S. 1126, vgl. auch 1142) meinte, die Vorfrage, ob es sich um eine Verfassungsänderung handle, sei durch einfache Mehrheit zu entscheiden; Windthorst (S. 1138) erachtete in einem solchen Falle Stimmeneinhelligkeit für erforderlich. Letztere Ansicht ist keinesfalls haltbar.

Aus dem zweiten Satze des Absatzes III erhellt, daß beim Bundesrathe nicht wie beim Reichstage (Artikel 28) eine bestimmte Zahl anwesender Mitglieder zur Beschlußfassung erforderlich ist. Pözl, Krit. Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung ꝛc. XVI S. 81, hält zur Giltigkeit einer Beschlußfassung des Bundesrathes für erforderlich, „daß mehr als die Hälfte der in demselben überhaupt bestehenden Stimmen vertreten seien". Diese Ansicht findet im Wortlaute der Verfassung keine Begründung; vielmehr steht Artikel 7 Absatz III ihr geradezu entgegen.

Die Vorschrift, daß nicht instruirte Stimmen nicht gezählt werden, ist, wie ich in Holtzendorff's und Brentano's Jahrbuch III S. 277 ausgeführt habe, „nicht wörtlich zu nehmen. Sie will nicht sagen, daß Nichtzählung der Stimme Strafe der mangelnden Instruction sei, daß etwa die Stimme eines gehörig bevollmächtigten Bundesrathsmitgliedes, welches trotz fehlender Instruction sein Votum abgibt, nicht in Betracht komme; sie will lediglich feststellen, daß kein Bundesrathsbevollmächtigter mit Berufung auf seine Instructionslosigkeit die Verschiebung der Abstimmung zu fordern berechtigt ist. Der Verbündete, dessen Bevollmächtigter nicht mitstimmt, weil er nicht instruirt ist, wird behandelt, als sei er nicht vertreten, oder als enthalte er sich der Abstimmung."

Die Präsidialstimme, welche den Stichentscheid abzugeben hat, ist die Stimme des Bundespräsidiums, d. h. Preußens, nicht die Stimme des jeweiligen Bundesrathsvorsitzenden. Uebereinstimmend P. Laband I S. 246 Anm. 2. Die gegentheilige Ansicht R. v. Mohl's, Deutsches Reichsstaatsrecht S. 236, traut der Reichsverfassung eine politische Sinnlosigkeit zu.

VIII. Die Bestimmung des letzten Absatzes unseres Artikels bezieht sich nur auf die verfassungsrechtliche, nicht auf die thatsächliche Gemeinsamkeit oder Nichtgemeinsamkeit einer Angelegenheit. Sie ist eine nothwendige Folgerung aus der Natur des bestehenden Bundesverhältnisses. Die entsprechende Bestimmung für den Reichstag in Artikel 28 Absatz II der Reichsverfassung ist aufgehoben.

Der Unterschied zwischen verfassungsrechtlicher und thatsächlicher Gemeinschaft ist seiner Zeit auch im Reichstage klar gelegt worden.

In der II. a. o. Session von 1870 (Sten. Ber. S. 122) äußerte der Abg. Lasker:

„Man könnte die Bedeutung dieser und der später beim Reichstage wiederkehrenden Bestimmung so auslegen, daß, wo eine thatsächliche Gemeinschaft fehlt, die Abgeordneten und die Mitglieder des Bundesrathes (welche dem nichtbetheiligten Staate angehören) nicht mitstimmen. Ich halte diese ... Auffassung für eine schädigende und nicht zutreffende ... Sollte sie maßgebend sein, so fürchte ich, daß gar nicht übersichtlich ist, in welchen Fällen die Mitglieder der Einzelstaaten mit uns zusammen votiren und in welchen nicht. Ich möchte deshalb bei dieser ersten Gelegenheit festgestellt wissen, ob der Herr Vertreter des Bundesrathes vorbereitet ist, uns eine Auskunft darüber zu geben, ob unter der näheren Bezeichnung einer ‚Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen dieser Verfassung nicht dem ganzen Bunde gemeinschaftlich ist', nur eine solche Angelegenheit gemeint ist, in welcher die Verfassung ausdrücklich die Competenz des Bundes für einzelne Staaten ausschließt."

Staatsminister Delbrück erklärte sodann diese letztere Auffassung für die richtige und äußerte später zu der entsprechenden Bestimmung des Artikels 28, daß es sich hier um solche Verhältnisse handle, „bei welchen nach der Verfassung selbst die ganze Institution nicht gemeinschaftlich ist" (a. a. O. S. 124).

Von gleicher Seite wurde Namens der verbündeten Regierungen auf Anfrage erklärt, daß der Militäretat, trotz der Bestimmungen unter III § 5 des Vertrages vom 23. November 1870, keineswegs als ein Gegenstand anzusehen sei, welcher nicht dem ganzen Bunde gemeinsam wäre.

„Ich sehe das," äußerte Delbrück (a. a. O. S. 123), „weder formell noch materiell; materiell nicht deshalb, weil aus den Bestimmungen, welche der Militäretat für die übrigen Bundesstaaten außer Bayern enthält, sich für Bayern dasjenige ergeben soll, was bei dem Militäretat im Großen und Ganzen genommen die Hauptsache ist, nemlich das gesammte Erforderniß an Geld für die bayerischen Truppen; zweitens aber auch deshalb nicht, weil in dem Vertrage vom 23. November in einer weiteren Bestimmung auch die be-

sonderen Etatsſätze, die in dem Militäretat für die übrigen Bundesſtaaten enthalten ſind, zur Norm dienen ſollen für den bayeriſchen Landtag und die bayeriſche Regierung bei Aufſtellung des Specialetats für die bayeriſchen Truppen. Aus dieſen Gründen iſt materiell unbedingt ein gemeinſchaftliches Intereſſe vorhanden; es iſt aber auch formell inſofern vorhanden, als nach meiner Anſicht der künftige Bundesetat gar nicht anders aufgeſtellt werden kann, als in der Weiſe, daß die Ausgaben für das bayeriſche Contingent ebenſo wie für alle übrigen Bundescontingente auf unſerem Etat erſcheinen. Der Unterſchied iſt nur der: dieſe Ausgabe erſcheint für Bayern in einer Summe, während ſie für die übrigen Staaten ſubdividirt nach den Etatstiteln in verſchiedenen Summen erſcheint, die ſich nachher erſt in der Hauptſumme vereinigen. Damit correſpondirt nach der anderen Seite die Einrichtung, die der Etat in Beziehung auf die Einnahmen treffen muß. Es werden nach meiner Anſicht auf dem Etat die Einnahmen zu erſcheinen haben — wie das aus den Beſtimmungen der Verfaſſung von ſelbſt folgt — ſämmtliche Einnahmen an gemeinſchaftlichen Steuern, und es wird das, was nachher fehlt, allerdings nach einem durch die Verſchiedenheit der Gemeinſchaftlichkeit der Steuern verſchieden bedingten Maßſtab erſcheinen müſſen als Matricularbeitrag."

Desgleichen erklärte Delbrück mit Recht, aus Artikel 34 der Verfaſſung dürfe nicht gefolgert werden, daß für die Hanſeſtädte Bremen und Hamburg, die als Freihäfen außerhalb der Zollgrenze bleiben, die Zollangelegenheiten nicht gemeinſchaftlich ſeien. Dies erhellt aus Artikel 38 Abſatz III: „Die außerhalb der gemeinſchaftlichen Zollgrenze liegenden Gebiete tragen zu den Ausgaben des Reiches durch Zahlung eines Averſums bei." Dieſe Frage iſt übrigens jetzt gegenſtandslos.

Die unter Abſatz IV fallenden Angelegenheiten finden ſich an nachſtehenden Stellen der Reichsverfaſſung und der Ergänzungsurkunden verzeichnet: Artikel 4 Ziffer 1; bayeriſches Schlußprotokoll IV; Artikel 35 Abſatz II und 38 Abſatz III; Artikel 46 Abſatz II; Artikel 52.

Bei Entſcheidung der Frage, ob ein Geſetz verfaſſungsändernd iſt, ſind auch diejenigen Staaten mitzuſtimmen befugt, die kraft Sonderrechtes an der Angelegenheit nicht betheiligt ſind. Denn die Wahrung der verfaſſungsmäßigen Grenzen der Reichszuſtändigkeit iſt eine Angelegenheit, die für die Bundesglieder als ſolche gemeinſam iſt, ohne Rückſicht auf den Gegenſtand, um den es ſich gerade handelt.

Wenn in Artikel VII des Geſetzes, betr. die franzöſiſche Kriegskoſtenentſchädigung, vom 8. Juli 1872 (R. G. Bl. S. 289) feſtgeſtellt wurde, daß über die Vertheilung des Antheiles der norddeutſchen Bundesſtaaten durch Reichsgeſetz verfügt werden ſolle, wie dies durch Geſetz vom 2. Juli 1873 (R. G. Bl. S. 185) geſchehen iſt, ſo fand hierauf Artikel 7 Abſatz II der Verfaſſung keine Anwendung, wie ſchon P. Laband (Annalen des Deutſchen Reichs 1873 S. 421) richtig dargelegt hat. Denn es handelte ſich um keine Angelegenheit, welche „nach den Beſtimmungen dieſer Verfaſſung nicht dem ganzen Reiche gemeinſchaftlich iſt". Die Reichsgeſetzgebung iſt

zur Regelung jener Vertheilung erst durch den angeführten Artikel VII zuständig geworden. Es hätte sonach, wenn man hier Artikel 7 Absatz II der Verfassung angewandt wissen wollte, ein bezüglicher Vorbehalt ausdrücklich gemacht werden müssen.

Schließlich ist noch zu bemerken, daß Artikel 7 Absatz IV sich nur auf das Plenum des Bundesrathes, nicht auf die Abstimmungen in den Ausschüssen bezieht. Die Vorschrift des Absatzes IV ist in Artikel 8 nicht wiederholt. Aber wenn man auch hierauf kein Gewicht legen will, so scheint mir für meine Ansicht jedenfalls der Umstand zu sprechen, daß der Beweggrund, aus welchem Absatz IV hervorgegangen ist, auf die Abstimmungen in den Ausschüssen nicht zutrifft. Denn es handelt sich bei diesen nicht um entscheidende Beschlußfassungen, sondern um gutachtliche Berichte.

IX. Wenngleich der Wirkungskreis des Bundesrathes durch die Reichszuständigkeit umgrenzt ist, so schließt dies doch nicht aus, daß der Bundesrath oder einzelne seiner Mitglieder auch dem sonstigen zwischenstaatlichen Verkehre der Bundesglieder dienen. Er kann sogar in solchen Fällen zu Beschlußfassungen benutzt wurden. Dafür gelten dann aber nicht die Bestimmungen des Reichsrechtes. Ein derartiger Beschluß kann nur für die Staaten verbindlich werden, die ihn annehmen. Diese ganze Thätigkeit des Bundesrathes bewegt sich außerhalb des Bereiches des Bundesrechtes. S. auch P. Laband I S. 219.

Artikel 8.

Der Bundesrath bildet aus seiner Mitte dauernde Ausschüsse

1) für das Landheer und die Festungen;
2) für das Seewesen;
3) für Zoll- und Steuerwesen;
4) für Handel und Verkehr;
5) für Eisenbahnen, Post und Telegraphen;
6) für Justizwesen;
7) für Rechnungswesen.

In jedem dieser Ausschüsse werden außer dem Präsidium mindestens vier Bundesstaaten vertreten sein, und führt innerhalb derselben jeder Staat nur eine Stimme. In dem Ausschuß für das Landheer und die Festungen hat Bayern einen ständigen Sitz; die übrigen Mitglieder desselben, sowie die Mitglieder des Ausschusses für das Seewesen werden vom Kaiser ernannt; die Mitglieder der anderen Ausschüsse werden von dem Bundesrathe gewählt. Die Zusammensetzung dieser Ausschüsse ist für jede Session des Bundesrathes resp. mit jedem Jahre zu erneuern, wobei die ausscheidenden Mitglieder wieder wählbar sind.

Außerdem wird im Bundesrathe aus den Bevollmächtigten der Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg und zwei vom Bundesrathe alljährlich zu wählenden Bevollmächtigten anderer Bundesstaaten ein

Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten gebildet, in welchem Bayern den Vorsitz führt.

Den Ausschüssen werden die zu ihren Arbeiten nöthigen Beamten zur Verfügung gestellt.

I. Artikel 8 beschäftigt sich mit einem Stücke der Geschäftsordnung des Bundesrathes, deren Feststellung, soweit sie nicht durch die Verfassung schon erfolgt ist, Sache des Bundesrathes selbst ist. Der Bundesrath hat eine endgiltige Geschäftsordnung an Stelle der Geschäftsordnung des norddeutschen Bundesrathes unterm 27. Februar 1871 beschlossen. Diese wurde durch die Geschäftsordnung vom 26. April 1880 ersetzt. Eine Aenderung derselben erfolgte unterm 31. Januar 1895 (Prot. § 67, Druckf. Nr. 89). Vgl. über die Geschäftsordnung P. Laband I S. 239 ff.

Nach der Verfassung sollen innerhalb des Bundesrathes acht Ausschüsse bestehen. Außer diesen können noch andere, ständige oder unständige Ausschüsse vorhanden sein (es bestehen noch der Ausschuß für Elsaß-Lothringen, der Ausschuß für die Verfassung, der Ausschuß für die Geschäftsordnung, der Ausschuß für das Eisenbahngütertarifwesen); die in der Verfassung genannten acht Ausschüsse müssen bestehen.

Diese Ausschüsse müssen aus Mitgliedern des Bundesrathes gebildet werden nnd müssen dauernde sein. Letztere Vorschrift ist, nach Graf Bismarck's Aeußerung im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 355), „dahin gemeint gewesen, daß dies nicht Ausschüsse sein sollen, die einmal ad hoc zu einem bestimmten Zwecke gewählt werden, sondern solche Ausschüsse, welche stets existiren sollen. Ob sie immer versammelt sein sollen, ob sie auch dann in Thätigkeit sein sollen, wenn der Bundesrath nicht versammelt ist, hängt von den Beschlüssen des Bundesrathes ab und von der Bedürfnißfrage."

Die Thätigkeit der Bundesrathsausschüsse ist für die Regel eine lediglich vorbereitende, berathende, keine endgiltig entscheidende. (Vgl. die Aeußerung des Abg. v. Bennigsen im verfassungberathenden Reichstage, Sten. Ber. S. 376.) Dies ergibt sich aus Artikel 7, welcher vorschreibt, daß über die dort genannten Gegenstände der Bundesrath zu beschließen habe. Eine eigene Beschlußfassung, sei es in der Form der Sacherledigung oder der Ertheilung einer Zustimmung, kömmt den Ausschüssen nur zu, wo dies durch Verfassung oder Gesetz besonders ausgesprochen ist.

Der unter Ziffer 2 genannte Ausschuß ist — der Ausdruck läßt dies etwas im Unklaren — für die Kriegsmarine bestimmt. Dies war in der norddeutschen Verfassung deutlicher bezeichnet, da es dort in Artikel 8 Absatz II hieß, die Mitglieder des Ausschusses würden vom Bundesfeldherrn ernannt. Vgl. Graf Bismarck's Erklärung im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 355).

II. Bezüglich der Zusammensetzung der Ausschüsse ist bestimmt, daß dieselben mit jeder Session, bezw. mit jedem Jahre zu erneuern sind, daß aber die nemlichen Mitglieder wieder berufen werden können.

Mitglieder der Ausschüsse sind die Bundesglieder durch ihre Bevollmächtigten, nicht die letzteren persönlich. Diese Ansicht steht, wie ich in Holtzendorff's und Brentano's Jahrb. III S. 278 f. nachgewiesen zu haben glaube, mit dem Wortlaute der Verfassung und mit der Rechtsstellung der Bundesrathsmitglieder im Einklange, nicht minder auch mit der Uebung des Bundesrathes (Geschäftsordnung § 17). Während G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts § 125 Anm. 5, gleicher Meinung ist, erblickt P. Laband I S. 249 f. in dem Verfahren des Bundesrathes eine „Correctur der Verfassung", für die allerdings praktische Gründe sprächen. A. Hänel, Studien zum Deutschen Staatsrecht II S. 30 Anm. 1, sagt, nach dem strengen Wortlaute habe Laband Recht, aber sachlich rechtfertige sich die Annahme einer undeutlichen Redeweise der Verfassung, zumal solche Undeutlichkeit der Reichsverfassung überhaupt nicht fremd sei.

In jedem Ausschusse muß das Präsidium, das nach der Natur der Sache (und nach der Geschäftsordnung) den Vorsitz führt, und müssen außer ihm noch mindestens vier Staaten vertreten sein. Eine Ausnahme von dieser Regel bildet nach Absatz III der Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten.

Die Ausschußmitglieder sind entweder durch die Verfassung schon bezeichnet — so, wie eben erwähnt, das Präsidium, Bayern für den ersten Ausschuß und mit Sachsen und Württemberg für den diplomatischen Ausschuß — oder sie werden durch den Bundesrath gewählt, was die Regel ist, oder endlich der Kaiser hat das Ernennungsrecht. Letzteres ist der Fall beim ersten Ausschusse für die übrigen Mitglieder außer dem bayerischen und ausnahmslos beim zweiten Ausschusse.

Der Kaiser übt dieses Ernennungsrecht verfassungsmäßig frei aus, doch ist er vertragsmäßig verbunden

a) Sachsen gegenüber durch die Militärconvention vom 7. Februar 1867 § 2,

b) Württemberg gegenüber durch die Militärconvention Art. 15,

beide Staaten stets im ersten Ausschusse vertreten sein zu lassen. —

Es versteht sich wohl von selbst, daß in Absatz III die Worte „aus den Bevollmächtigten der Königreiche" u. s. w. zu verstehen sind: „aus je einem Bevollmächtigten" u. s. w., und daß die Vorschrift des Absatzes II über die Stimmführung auch für den diplomatischen Ausschuß gilt.

Die zwei vom Bundesrathe zu wählenden Mitglieder des Ausschusses für die auswärtigen Angelegenheiten sind erst in der neuen Redaction der Reichsverfassung hinzugekommen; nach Ziffer II § 6 des bayerischen Vertrages, in dem der Ausschuß zuerst auftritt, zählte er nur die drei ständigen Mitglieder. Der Wortlaut der Verfassung schließt zwar nicht aus, daß Preußen unter den zwei gewählten Staaten sei, wohl aber der Zweck des Ausschusses. Derselbe hat nemlich für die Regel keine Bundesrathsbeschlüsse vorzubereiten. Er nimmt nur Mittheilungen des Kaisers über die auswärtige Politik des Reiches entgegen und kann sich wohl auch darüber äußern. Vgl. hieher P. Laband I S. 220 f. und meine Bemerkungen in Holtzendorff's und Brentano's Jahrb. III S. 24.

Im Reichstage (II. a. o. Session 1870, Sten. Ber. S. 140—142) fand dieser Ausschuß eine etwas mißtrauische Aufnahme, vielleicht deshalb, weil er gerade die Vertreter von 14 Stimmen (Artikel 78) in sich vereinigte. Die Aufgabe desselben erläuterte Staatsminister Delbrück (a. a. O. S. 69) mit folgenden Worten:

„Je weiter sich der Bund ausdehnt, und je mehr größere Staaten ihm beitreten, desto mehr tritt das sachliche Bedürfniß hervor, daß nicht blos, wie es bisher geschehen ist, durch gelegentliche Mittheilungen an die Gesandten und an die im Bundesrathe versammelten Vertreter der Bundesregierungen, sondern in einem formell geregelten Wege Mittheilungen über den Gang der politischen Lage gemacht werden. Es liegt in der Natur der den Ausschüssen des Bundesrathes überhaupt zugewiesenen Functionen, daß die Instruirung der Gesandten diesem Ausschusse nicht zufallen kann; er wird seinerseits Kenntniß von der Lage der Dinge nehmen und wird in der Lage sein, durch diese Kenntniß, durch Anträge, die er an den Bundesrath stellt, durch Bemerkungen, die er dem Präsidium macht, auf die Behandlung der Politik Einfluß auszuüben."

Einem Bedenken gegenüber, ob nicht etwa der Vorsitzende des diplomatischen Ausschusses sich befugt erachten könnte, denselben an einen anderen Ort als Berlin zu berufen, äußerte Staatsminister Delbrück (a. a. O. S. 141), er würde glauben, „daß aus der Verfassung selbst unzweifelhaft folgt, daß der Ausschuß einer Körperschaft, deren Berufung dem Präsidium zusteht, nur an dem Orte tagen kann, wo die Körperschaft selbst tagt". Indessen bestimmt die Verfassung hierüber ebenso wenig, wie sie den Sitz des Bundesrathes feststellt. Es steht also nichts im Wege, wenn der Bundesrath veranlaßten Falles einen Ausschuß wo anders als an seinem Sitze zusammentreten läßt. Vgl. P. Laband I S. 220 Anm. 3 und meine zustimmende Ausführung in Holtzendorff's und Brentano's Jahrb. III S. 296.

Artikel 9.

Jedes Mitglied des Bundesrathes hat das Recht, im Reichstage zu erscheinen, und muß daselbst auf Verlangen jeder Zeit gehört werden, um die Ansichten seiner Regierung zu vertreten, auch dann, wenn dieselben von der Majorität des Bundesrathes nicht adoptirt worden sind. Niemand kann gleichzeitig Mitglied des Bundesrathes und des Reichstages sein.

Für die Ansicht, daß der Bundesrath, bezw. die einzelnen Mitglieder desselben Organe nicht des „Reiches" als idealen Begriffes, sondern der verbündeten Regierungen sind, ist die Bestimmung im ersten Satze dieses Artikels ein neuer Beleg. Seine Ergänzung findet der Artikel im Artikel 16, wonach die Vorlagen im Reichstage zwar Namens des Kaisers geschehen, über die Vertretung der Vorlagen aber der Bundesrath zu bestimmen hat. Aus Ar-

tikel 9 ergibt sich nun, daß nicht blos die gemäß Artikel 16 mit der Vertretung beauftragten Mitglieder, sondern alle Mitglieder des Bundesrathes berechtigt sind, in der Verhandlung das Wort zu ergreifen.

§ 43 der Geschäftsordnung des Reichstages bestimmt:

„Die Mitglieder des Bundesrathes und die zu ihrer Vertretung abgeordneten Commissarien müssen auf ihr Verlangen zu jeder Zeit gehört werden. Auch den Assistenten muß auf Verlangen der Mitglieder des Bundesrathes oder ihrer Vertreter das Wort ertheilt werden."

§ 47 Absatz I sagt: „Nimmt ein Vertreter des Bundesrathes nach dem Schlusse der Discussion das Wort, so gilt diese auf's Neue für eröffnet."

Artikel 10.

Dem Kaiser liegt es ob, den Mitgliedern des Bundesrathes den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren.

Diese Bestimmung ist insofern nicht ganz überflüssig, als die Bundesrathsmitglieder zwar Gesandte, aber Bundesgesandte, nicht Gesandte am preußischen Hofe sind. Unter dem üblichen Schutze ist der im Staatenverkehre übliche zu verstehen. Die nichtpreußischen Bundesrathsmitglieder genießen demnach sammt ihrer Familie, ihrem Geschäftspersonale und Haushalte das Recht der Exterritorialität. Die Verpflichtung nach Artikel 10 trifft also den König von Preußen.

Uebrigens werden die Bundesrathsmitglieder, wenn der Bundesrath in einem anderen Staate als Preußen sich versammeln sollte, auch dort als exterritorial anzusehen sein.

Die Exterritorialität gilt selbstverständlich nur im Verhältnisse zur Staatsgewalt, nicht im Verhältnisse zum Reiche.

Vgl. hieher meine Erörterungen in Holtzendorff's und Brentano's Jahrb. III S. 280, P. Laband I S. 213, II S. 350.

S. ferner die Bestimmungen in §§ 347 und 367 der Civilprozeßordnung, §§ 49 und 72 der Strafprozeßordnung.

IV. Präsidium.

Artikel 11.

Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preußen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt. Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen.

Zur Erklärung des Krieges im Namen des Reiches ist die Zustimmung des Bundesrathes erforderlich, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt.

Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Artikel 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrathes und zu ihrer Giltigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich.

I. Gegenüber dem Wortlaute des entsprechenden Artikels der norddeutschen Bundesverfassung weist Artikel 11 der Reichsverfassung eine Verschiedenheit auf, die ich oben schon anmerkte. Während es nemlich dort hieß: Das Präsidium des Bundes steht der Krone Preußen zu, ist hier gesagt, es stehe dem Könige von Preußen zu. Die Ursache dieser Aenderung ist darin zu suchen, daß das früher gewählte Subject nicht zu dem Nebensatze paßte, welcher dem Hauptsatze neu beigefügt wurde. Es ist klar, daß damit eine sachliche Verschiedenheit nicht ausgedrückt werden wollte. Statt aller weiteren Beweise können die Worte Delbrück's dienen, mit denen er die Vorlage des Bundesrathes über zwei Abänderungen der Bundesverfassung im II. a. o. Reichstage 1870 (Sten. Ber. S. 167) begründete: Der Bundesrath des Norddeutschen Bundes hielt es „im Einverständnisse mit den Regierungen der süddeutschen Staaten für richtig, die beiden Punkte, auf welche das Schreiben Sr. Majestät des Königs von Bayern hinzielte, an den beiden Stellen der Verfassung zum Ausdruck zu bringen, welche dafür die prägnantesten sind", und zwar „den Begriff ‚Deutscher Kaiser' an der Stelle der Bundesverfassung, welche die Präsidialstellung der Krone Preußens bezeichnet".

Wenn hienach das Bundespräsidium ein Recht der preußischen Krone ist, so ergibt sich daraus mit zwingender Nothwendigkeit, daß die Ausübung der Präsidialrechte derjenigen Persönlichkeit zusteht, welche mit der Ausübung der höchsten Gewalt in Preußen betraut ist, d. h. nicht nur dem preußischen Könige, sondern auch dem preußischen Regenten. (Anderer Meinung ist Auerbach, Das Deutsche Reich und seine Verfassung, Berlin 1871, S. 106.) Für die Beantwortung der Frage, wer die Präsidialrechte Preußens im Reiche auszuüben habe, sind also die Grundsätze des preußischen Verfassungsrechtes über die Thronfolge und über die Regentschaft maßgebend. Und zwar sind die jeweils geltenden Bestimmungen der preußischen Verfassung maßgebend. Die Vorschriften dieser Verfassung sind keineswegs Bestandtheile des Reichsrechtes geworden, d. h. der preußischen Gesetzgebung ist die Berechtigung nicht entzogen, die Bestimmungen über die Thronfolge und die Regentschaft abzuändern.

Es gehören hieher die Artikel 53, 54, 56, 57 und 58 der preußischen Verfassung vom 31. Januar 1850, welche wie folgt lauten:

„Artikel 53. Die Krone ist, den Königlichen Hausgesetzen gemäß, erblich in dem Mannsstamme des Königlichen Hauses nach dem Rechte der Erstgeburt und nach der agnatischen Linealfolge.

Artikel 54. Der König wird mit Vollendung des 18. Lebensjahres volljährig.

Er leistet in Gegenwart der vereinigten Kammern das eidliche Gelöbniß, die Verfassung des Königreichs fest und unverbrüchlich zu halten und in Uebereinstimmung mit derselben und den Gesetzen zu regieren.

Artikel 56. Wenn der König minderjährig oder sonst dauernd verhindert ist, selbst zu regieren, so übernimmt derjenige volljährige Agnat (Artikel 53), welcher der Krone am nächsten steht, die Regentschaft. Er hat sofort die Kammern zu berufen, die in vereinigter Sitzung über die Nothwendigkeit der Regentschaft beschließen.

Artikel 57. Ist kein volljähriger Agnat vorhanden und nicht bereits vorher gesetzliche Fürsorge für diesen Fall getroffen, so hat das Staatsministerium die Kammern zu berufen, welche in vereinigter Sitzung einen Regenten erwählen. Bis zum Antritt der Regentschaft von Seiten desselben führt das Staatsministerium die Regierung.

Artikel 58. Der Regent übt die dem Könige zustehende Gewalt in dessen Namen aus. Derselbe schwört nach Einrichtung der Regentschaft vor den vereinigten Kammern einen Eid, die Verfassung des Königreichs fest und unverbrüchlich zu halten und in Uebereinstimmung mit derselben und den Gesetzen zu regieren.

Bis zu dieser Eidesleistung bleibt in jedem Falle das bestehende gesammte Staatsministerium für alle Regierungshandlungen verantwortlich."

Gegen die Ansicht, „daß die Vorschriften, welche die preußische Verfassungsurkunde in den Artikeln 56 bis 58 über die . . . Regentschaft und deren Einrichtungen ertheilt, ohne Weiteres auch auf das Deutsche Reich Anwendung finden könnten", erklärt sich L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 225 f. „Dem steht," wie er glaubt, „schon entgegen, daß es nicht, wie die Artikel 56 und 57 a. a. O. bestimmen, zulässig sein würde, die beiden Häuser des preußischen Landtages zur Entscheidung über die Nothwendigkeit der Regentschaft für das Deutsche Reich zu berufen und, wenn kein volljähriger Agnat vorhanden ist, den Regenten durch die beiden Häuser des preußischen Landtages erwählen zu lassen, sowie auch die Regierung des Deutschen Reichs provisorisch durch das preußische Staatsministerium führen zu lassen." Ich glaube nicht, daß diese Gründe geeignet sind, meine Ansicht zu widerlegen. Rönne ist vor Allem durch den Gedanken befangen, daß es sich hier um eine Reichsregentschaft handle. Davon ist keine Rede; denn der Kaiser regiert den Bund nicht, er präsidirt ihm, und dieses Präsidium ist preußisches Kronrecht. Der preußische Landtag beschließt nicht über die Regentschaft für das Reich, was allerdings außerhalb seines Wirkungskreises liegt; er beschließt nur darüber, wer die preußischen Kronrechte auszuüben habe, was sicher eine rein preußische Angelegenheit ist. Daß, wer die Rechte der preußischen Krone ausübt, auch deren Präsidialrechte wahrzunehmen hat, ergibt die Logik. Ist einmal das Präsidium ein Recht der Krone Preußen, dann kann es von Niemandem Anderen ausgeübt werden, als von dem, der die übrigen Kronrechte wahrnimmt. Eine Vertheilung dieser Rechte an Verschiedene wäre dem Geiste der Reichsverfassung entgegen; denn das Präsidium steht mit der preußischen Königskrone nicht in Realunion, sondern es ist ein

preußisches Recht im Bunde. R. v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 284 ff., hat Rönne beigestimmt, dagegen haben sich die anderen Schriftsteller meiner Ansicht angeschlossen. Vgl. P. Laband I S. 190 ff., E. Hancke, Regentschaft und Stellvertretung ꝛc., Breslau 1887, S. 48 ff., J. Graßmann, Das Recht der Regentschaft in Preußen und im Deutschen Reich, Archiv f. öff. Recht VI S. 529 ff., u. A.

Was hinsichtlich der Regentschaft gilt, gilt auch für das Interregnum. Vgl. H. Triepel, Das Interregnum, Leipzig 1892, S. 104 ff.

Ebenso ist der allgemeine Regierungsstellvertreter des Königs von Preußen auch Vertreter des Kaisers im Reiche. Vgl. den kaiserlichen Erlaß vom 4. Juni 1878 (R. G. Bl. S. 101).

II. Der Titel, welcher mit der Ausübung der Präsidialrechte verbunden ist, ist der eines Deutschen Kaisers. Die Verfassung bestimmt, daß der jeweilige König von Preußen diesen Titel führen solle; er kömmt daher dem preußischen Regenten nicht zu.

Der Titel lautet absichtlich Deutscher Kaiser, nicht Kaiser von Deutschland, weil er keine Gebietshoheit ausdrückt.

Es ist daher staatsrechtlich unstatthaft, den Titel bei amtlichen Uebersetzungen in fremde Sprachen zu verändern. Bei Uebersetzungen des Titels Deutscher Kaiser in den Staatsverträgen des Reiches herrscht jedoch befremdlicher Weise eine Willkür, die von der sorgfältigen Beachtung der Formen, wie sie sonst im diplomatischen Verkehre üblich ist, keine Spur erkennen läßt. Hierin Wandel zu schaffen, wäre schicklich[1]. Die Uebertragung in's Französische lautet stets falsch Empereur d'Allemagne. Im Englischen haben zwei ältere Verträge mit Großbritannien R. G. Bl. 1872 S. 229 und den Vereinigten Staaten R. G. Bl. 1872 S. 92 falsch Emperor of Germany; seitdem wird richtig German Emperor übersetzt. Holländisch heißt es richtig de Duitsche Keizer, norwegisch Tydske Keiser, ungarisch a német császár. Die italienischen Verträge wiederum übersetzen alle falsch Imperatore di Germania. Von den Verträgen in spanischer Sprache haben einige wenige R. G. Bl. 1877 S. 13, 1888 S. 178, 238, richtig el Emperador Aleman, alle anderen falsch Emperador de Alemania. Unter den Verträgen in portugiesischer Sprache findet sich nur einer, mit Brasilien, R. G. Bl. 1882 S. 69, der richtig o Imperador Allemão hat; die älteren Verträge übersetzen falsch o Imperador d'Allemanha.

Auch noch nach einer anderen Richtung zeigt sich Formlosigkeit. Es ist ein staatsrechtlich wohlbegründeter Gebrauch, daß zwar in preußischen Angelegenheiten der preußische Königstitel ohne den Kaisertitel geführt wird, in Reichsangelegenheiten aber der Kaisertitel nicht ohne den preußischen Königs-

[1] Und sogar sachlich veranlaßt, um Verwirrungen der Begriffe zu verhüten. Hat doch schon E. Bornhak, Archiv f. öff. Recht VIII S. 449 aus Empereur d'Allemagne eine gewohnheitsrechtliche (!) Titulatur herausgebracht und sagt dann: „Damit ist aber der Beweis geführt, daß ‚Deutscher Kaiser' und ‚Kaiser von Deutschland' rechtlich gleichbedeutende Bezeichnungen sind, und man aus der officiellen Annahme des ersteren Titels keinen Schluß gegen die monarchische Stellung des Kaisers ziehen kann." Also hat man sich 1870 mit diesem Titel ganz umsonst geplagt!

titel. Gleichwohl finden sich eine Anzahl Reichsverträge, die den letzteren Titel weglassen. So R.G.Bl. 1871 S. 223, 376; 1872 S. 111, 137, 226, 229, 254, 330, 338; 1873 S. 1, 93, 222, 339, 351; 1874 S. 85, 113; 1875 S. 88, 161, 199; 1876 S. 191, 223; 1877 S. 3; 1881 S. 199; 1890 S. 131. In dieser Beziehung scheint also im Laufe der Zeit größere Genauigkeit eingetreten zu sein.

Der Kaisertitel ist das Symbol der Einigung für Deutschland geworden; er hat eine ideale, aber keine rechtliche Bedeutung. Im Norddeutschen Bunde verhielt man sich eher ablehnend gegen denselben. (Vgl. H. v. Sybel's Worte im verfassungberathenden Reichstage, Sten. Ber. S. 328.) Die Anregung zur Annahme des Titels ging vom Könige Ludwig II. von Bayern aus. Derselbe ließ aus Hohenschwangau unterm 30. November 1870 ein bezügliches Schreiben an die deutschen Fürsten und die Senate der freien Städte ergehen. (Abgedruckt bei E. Bezold, Materialien zur deutschen Reichsverfassung III S. 124.) In einem Schreiben, das er am gleichen Tage nach Versailles richtete, verständigte König Ludwig den König Wilhelm von diesem Schritte. (Letzteres Schreiben wurde vom Staatsminister Delbrück in der Reichstagssitzung vom 5. December 1870, Sten. Ber. S. 76, verlesen.)

Beide Schreiben stimmen in den staatsrechtlich wichtigen Stellen wörtlich überein. Es heißt dort: „Nach dem Beitritte Süddeutschlands zu dem deutschen Verfassungsbündniß werden die Eurer Majestät übertragenen Präsidialrechte über alle deutschen Staaten sich erstrecken. Ich habe Mich zu deren Vereinigung in Einer Hand in der Ueberzeugung bereit erklärt, daß dadurch den Gesammtinteressen des deutschen Vaterlandes und seiner verbündeten Fürsten entsprochen werde, zugleich aber in dem Vertrauen, daß die dem Bundespräsidium nach der Verfassung zustehenden Rechte durch Wiederherstellung eines Deutschen Reiches und der Deutschen Kaiserwürde als Rechte bezeichnet werden, welche Eure Majestät im Namen des gesammten deutschen Vaterlandes auf Grund der Einigung seiner Fürsten ausüben. Ich habe Mich daher an die deutschen Fürsten mit dem Vorschlage gewendet, gemeinschaftlich mit Mir bei Eurer Majestät in Anregung zu bringen, daß die Ausübung der Präsidialrechte des Bundes mit Führung des Titels eines Deutschen Kaisers verbunden werde . . ." Mit Telegramm aus Hohenschwangau den 16. December 1870 brachte König Ludwig dem Könige Wilhelm zur Anzeige, daß dem Vorschlage wegen des Kaisertitels sämmtliche Mitfürsten und freien Städte mit freudiger Einmüthigkeit ihre Zustimmung ertheilt haben. König Wilhelm machte sodann mit Schreiben aus Versailles den 12. Januar 1871 dem Könige von Bayern die Mittheilung, daß er beschlossen habe, dem an ihn ergangenen Rufe Folge zu leisten.

Die feierliche Annahme des Kaisertitels erfolgte zu Versailles am 18. Januar 1871. Am gleichen Tage erließ Kaiser Wilhelm eine Proclamation (s. dieselbe Annalen des Norddeutschen Bundes 2c. 1870 S. 770), worin es heißt: „Wir und Unsere Nachfolger an der Krone Preußen werden

fortan den Kaiserlichen Titel in allen Unseren Beziehungen und Angelegenheiten des Deutschen Reiches führen . . ."

Aus alledem erhellt Folgendes: Der Kaisertitel ist in dem Sinne angeboten und angenommen worden, daß dadurch an der Rechtsstellung des Bundespräsidiums nichts geändert werden solle (vgl. auch die Feststellung des Bundesrathes oben S. 34); ferner in dem Sinne, daß er nur in Reichsangelegenheiten, nicht in preußischen Staatsangelegenheiten geführt werden solle. Dementsprechend wird in Angelegenheiten des Reiches der Kaisertitel zusammen mit dem preußischen Königstitel angewendet, und zwar mit vollem Rechte, denn der Kaiser ist Kaiser, weil er König von Preußen ist; in Angelegenheiten Preußens wird regelmäßig nur der Königstitel gebraucht. (Vgl. P. Laband I S. 196.)

An den kaiserlichen Titel knüpfen sich außer den Abzeichen dieser Würde (worüber P. Laband I S. 197) keinerlei weitere Ehrenrechte oder finanzielle Rechte. Insbesondere hat der Kaiser keine Civilliste, sondern nur einen Dispositionsfonds für Gnadenbewilligungen ꝛc., der im Reichshaushaltsetat ausgeworfen ist. Nebenbei sei bemerkt, daß, wenn C. Bornhak, Archiv f. öff. Recht VIII S. 477 ff., dem Kaiser das Recht beilegt, Reichsorden oder einen Reichsadel einzuführen, das auf reiner Phantasie beruht.

Die kaiserliche Würde hat nur die Bedeutung einer persönlichen Titulatur des Inhabers der preußischen Präsidialrechte. Sie ändert an der Stellung seines Hauses nichts. Es gibt nur ein preußisches Königshaus, kein deutsches Kaiserhaus. Demgemäß genießt nur die Person des Kaisers besonderen strafrechtlichen Schutz im ganzen Bundesgebiete. Vgl. Entsch. d. R.O.H.G.'s XIII S. 255, Entsch. d. R.G.'s in Strafsachen X S. 312, XVII S. 334. Wenn man in Lehrbüchern des Strafrechtes liest, dies sei „unangemessen" oder „den thatsächlichen Verhältnissen nicht entsprechend", so trifft gerade das Gegentheil zu. Staatsrechtlich und thatsächlich ist der Standpunkt des Reichsstrafgesetzbuches der allein mögliche.

Die Bundesbehörden führen entweder die Bezeichnung nach dem Reiche oder nach dem Kaiser. Beides ist richtig. Die Bezeichnung nach dem Reiche sieht auf das Rechtsverhältniß nach außen; die Rechte, welche von den Bundesbehörden ausgeübt werden, sind Rechte der Verbündeten, des Reiches. Die Bezeichnung nach dem Kaiser sieht auf das Rechtsverhältniß nach innen; der Amtsauftrag der Bundesbehörden rührt regelmäßig vom Kaiser her. Im Allgemeinen ist die erste Art der Benennung bei den obersten Reichsämtern, die zweite bei den untergeordneten Behörden üblich. Dagegen wäre es staatsrechtlicher Pleonasmus und ist auch nicht gebräuchlich, eine Bundesbehörde kaiserliche Reichsbehörde zu nennen.

III. Artikel 11 zählt die Befugnisse des Präsidiums auf, welche sich auf die Vertretung des Reiches nach außen beziehen. Der Hauptgrundsatz ist der, daß die Vertretung ausschließlich in den Händen des Kaisers ruht. Und zwar hat der Kaiser die Ausübung dieses Rechtes regelmäßig unbeschränkt. An die Zustimmung des Bundesrathes ist er im Falle des Absatzes II, an die

Zustimmung des Bundesrathes und Reichstages im Falle des Absatzes III gebunden.

Die Worte des Absatzes I „im Namen des Reiches" enthalten ebenso wie die gleichen Worte in Artikel 17 der Verfassung auch eine Formvorschrift, nemlich die, daß bei den genannten Akten des zwischenstaatlichen Verkehrs die Formel „im Namen des Deutschen Reiches" angewendet werden muß. Auch hier zeigen die Staatsverträge des Reiches vielfach die schon oben S. 156 f. bemängelte Nachlässigkeit. Die bezeichnete Formel ist zwar in vielen Verträgen des Reiches gebraucht, in einer beträchtlichen Zahl von Fällen aber nicht; vgl. R. G. Bl. 1871 S. 104, 223, 376; 1872 S. 111, 137, 226, 229, 254, 330, 338; 1873 S. 1, 55, 93, 322, 339, 351; 1874 S. 85, 99, 113; 1875 S. 12, 73, 88, 136, 145, 161, 199; 1876 S. 191, 223; 1877 S. 3; 1878 S. 110, 213, 307, 365; 1879 S. 270; 1880 S. 15, 100; 1881 S. 103, 123, 155, 199; 1882 S. 61, 101, 125; 1883 S. 39, 41, 62, 109, 287, 307; 1884 S. 19, 25, 45; 1885 S. 23, 215, 247; 1886 S. 237, 261, 295; 1887 S. 213, 493; 1888 S. 90, 131. 151; 1890 S. 131. Seitdem ist Besserung eingetreten; die Formel fehlt nur mehr in einem Vertrage, der die Schutzgebiete betrifft, R. G. Bl. 1894 S. 533.

Der Gebrauch dieser Formel ist auch deswegen veranlaßt, damit die Staatsverträge, welche der Kaiser als solcher abschließt, sich von jenen äußerlich unterscheiden, die der Kaiser als König von Preußen abschließt. Da nemlich der König von Preußen als solcher im zwischenstaatlichen Verkehre auch des Kaisertitels sich bedient und nicht, wie bei innerstaatlichen Akten, nur des Königstitels, so ist die bezeichnete Formel das einzige äußere Kennzeichen dafür, in welcher Eigenschaft er jeweils handelt.

IV. Der Kaiser hat das Recht, für das Reich Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen. Vgl. hieher Ph. Zorn, Annalen des Deutschen Reichs 1882 S. 81 ff. Dieses Gesandtschaftsrecht ist in dem Sinne ein ausschließliches, daß in Angelegenheiten, welche der Reichszuständigkeit anheimfallen, nur die Reichsgesandten thätig werden können (vgl. P. Laband II S. 4 f.); nicht aber in dem Sinne, daß den Bundesstaaten das selbständige Gesandtschaftsrecht entzogen wäre.

Die Reichsverfassung unterscheidet sich hierin von der amerikanischen und schweizerischen Bundesverfassung, welche nach außen nur eine Bundesvertretung kennen. Ein Abänderungsantrag, welcher das Gesandtschaftsrecht der deutschen Souveräne in ihren Verhältnissen zum Bundesauslande beseitigen wollte, wurde im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 374) abgelehnt.

Daß in der Einziehung von Gesandtschaften durch die einzelnen Bundesstaaten kein Verzicht auf das Gesandtschaftsrecht erblickt werden kann, versteht sich von selbst.

Hieher gehören die Ziffern VII und VIII des bayerischen Schlußprotokolls vom 23. November 1870, welche lauten:

„VII. Der Kgl. preußische Bevollmächtigte gab die Erklärung ab, daß Seine Majestät der König von Preußen, kraft der Allerhöchstihnen zustehenden Präsidialrechte, mit Zustimmung Seiner Majestät des Königs von Bayern, den

Kgl. bayerischen Gesandten an den Höfen, an welchen solche beglaubigt sind, Vollmacht ertheilen werden, die Bundesgesandten in Verhinderungsfällen zu vertreten.

Indem diese Erklärung von den Kgl. bayerischen Bevollmächtigten acceptirt wurde, fügten diese bei, daß die bayerischen Gesandten angewiesen sein würden, in allen Fällen, in welchen dies zur Geltendmachung allgemeiner deutscher Interessen erforderlich oder von Nutzen sein wird, den Bundesgesandten ihre Beihilfe zu leisten.

VIII. Der Bund übernimmt in Anbetracht der Leistungen der bayerischen Regierung für den diplomatischen Dienst desselben durch die unter Ziffer VII erwähnte Bereitstellung ihrer Gesandtschaften und in Erwägung des Umstandes, daß an denjenigen Orten, an welchen Bayern eigene Gesandschaften unterhalten wird, die Vertretung der bayerischen Angelegenheiten den Bundesgesandten nicht obliegt, die Verpflichtung, bei Feststellung der Ausgaben für den diplomatischen Dienst des Bundes der bayerischen Regierung eine angemessene Vergütung in Anrechnung zu bringen.

Ueber Festsetzung der Größe dieser Vergütung bleibt weitere Vereinbarung vorbehalten."

Der Abg. Windthorst fand (II. a. o. Reichstagssession 1870, Sten. Ber. S. 80) den Ausdruck „Bundesgesandter" in Ziffer VII Absatz I dunkel. Er fragte: „Ist das der ordinäre Gesandte, oder ist das auch der eventuell beauftragte Legationsrath oder Secretär?" Offenbar und nach dem Wortlaute ist nur der Gesandte gemeint; denn sonst wäre die ganze Bestimmung nahezu zwecklos.

Die Vollmacht nach Ziffer VII ist nicht für die bayerischen Gesandten allgemein und im Voraus ertheilt, sondern muß in jedem einzelnen Falle besonders gegeben werden. Dies erhellt schon aus dem Vorbehalte der Zustimmung des Königs von Bayern. Ueberdies bedarf der bayerische Gesandte als Vertreter des Reichsgesandten der auswärtigen Regierung gegenüber der persönlichen Beglaubigung.

R. v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht S. 306 Anm. 2, weist darauf hin, daß Ziffer VII sich nur auf den Fall einer besetzten, nicht auf den Fall einer erledigten Gesandtschaftsstelle bezieht. Das ist sprachlich richtig, thatsächlich wohl von untergeordneter Bedeutung. Mohl zeigt in diesen Dingen überhaupt eine etwas aufgeregte Phantasie. Vgl. die mißvergnügten Bemerkungen a. a. O., wo von den „kläglichen Bestimmungen" des bayerischen Schlußprotokolls, und S. 321 ff., wo von dem „schweren Mißgeschick" die Rede ist, als welches „die Bestimmungen über den völkerrechtlichen Verkehr des Reiches zu beklagen" seien. Die Ausführungen gehören zu den „politischen Erörterungen" Mohl's, und zwar nicht zu den scharfsichtigen.

Ueber das Reichsconsulatwesen sieh Titel X der Verfassung und die Erläuterungen hiezu.

V. In der Hand des Kaisers liegt das Recht über Krieg und Frieden, welches ausschließlich dem Reiche übertragen ist. Daß die einzelnen Bundes-

staaten dieses Recht nicht haben, ist zwar nicht eigens gesagt, aber selbstverständlich, wie insbesondere aus den Artikeln 53 Absatz I und 68 Absatz I der Reichsverfassung und Artikel III § 5 III des Vertrags mit Bayern erhellt. In gleicher Weise ist auch ein Krieg zwischen verschiedenen Bundesstaaten durch die Verfassung ausgeschlossen (Artikel 76 Absatz I).

Bezüglich des Rechtes der Kriegserklärung weicht die Reichsverfassung von der norddeutschen Bundesverfassung ab, welch letztere dieses Recht dem Präsidium uneingeschränkt zuschrieb. Durch diese Aenderung ist, wie Delbrück im Reichstage betonte (II. a. o. Session 1870, Sten. Ber. S. 70), die defensive Natur des Bundes zum zutreffendsten Ausdrucke gekommen. Wenn kein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten vorliegt — und ob dies der Fall ist, hat wohl der Kaiser zu entscheiden, da sonst die Ausnahme keinen Sinn hätte —, bedarf die Kriegserklärung der Zustimmung des Bundesrathes. Letztere ist also auch dann nöthig, wenn zwar ein Angriff auf deutsches Gebiet, aber nicht auf deutsches Bundesgebiet vorliegt. (Schutzgebiete.) Der Wortlaut des Artikels 11 ergibt, daß der Kaiser nicht gegen seinen Willen durch Beschluß des Bundesrathes zur Kriegserklärung genöthigt werden kann; denn es ist von Zustimmung des Bundesrathes zur Kriegserklärung, nicht von einem Beschlusse der Kriegserklärung die Rede.

Das Recht des Friedensschlusses steht dem Kaiser regelmäßig unbeschränkt zu; an die Zustimmung des Bundesrathes zum Abschlusse und die Genehmigung des Reichstages zur Giltigkeit ist er nach Maßgabe des Absatzes III des Artikels 11 hinsichtlich solcher Bestimmungen gebunden, welche in das Gebiet der Gesetzgebung eingreifen. Man hat Friedensverträge von der Anordnung des Absatzes III ausnehmen wollen, aber mit Unrecht; denn Friedensschlüsse sind Staatsverträge, und Artikel 11 Absatz I kann und will ihnen diese Vertragsnatur nicht nehmen. Es ist richtig, daß in Absatz II „Bündnisse und andere Verträge" gesondert von dem Rechte über Krieg und Frieden genannt sind; allein daraus ergibt sich kein zwingender Beweis für jene Ansicht, und eines solchen bedarf man, um vom unzweideutigen Wortlaute abzugehen. S. die eingehende Beweisführung von M. Pröbst, Annalen des Deutschen Reichs 1882 S. 314 ff. Dafür P. Laband I S. 631 Anm. 2, dagegen A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 545 f. Bei den Genannten findet sich die weitere Litteratur angegeben. Wo der Friedensvertrag Aenderungen der Reichsverfassung zur Folge haben soll, hat auch Artikel 78 der Verfassung zur Anwendung zu kommen.

Ueber Gebietsabtretungen durch Friedensverträge s. oben S. 36.

VI. Der Kaiser hat — mit der Einschränkung nach Absatz III des Artikels 11 — das alleinige Recht, Namens des Reiches Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen. Selbstverständlich können sich solche Verträge nur innerhalb der Zuständigkeit des Reiches bewegen. P. Laband I S. 608 f. Dies brauchte kaum hervorgehoben zu werden, wenn sich nicht Schriftsteller gefunden hätten, die eine andere Ansicht vertreten. Nach R. v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht S. 303 ff., und F. Gorius,

Annalen des Deutschen Reichs 1874 S. 771, sollen die verfassungsmäßigen Zuständigkeitsgrenzen für das Reich nicht vorhanden sein, wenn es Staatsverträge abschließt. Das ist so ungereimt, daß eine Widerlegung überflüssig ist.

Das Vertragsrecht der Staaten besteht neben dem Vertragsrechte des Reiches fort. Entsprechend der Zuständigkeitsvertheilung zwischen beiden gibt es ein Gebiet der ausschließlichen Berechtigung zum Vertragsschlusse sowohl für das Reich wie für die Staaten und ein Gebiet beiderseitiger Berechtigung. Für letzteres Gebiet gilt, entsprechend der Bestimmung in Artikel 2 der Verfassung, der Grundsatz, daß Reichsverträge den Landesverträgen vorgehen. Daß auch das Reichsgesetz dem Landesvertrage in seiner Eigenschaft als Landesgesetz vorgeht, ergibt sich aus Artikel 2 unmittelbar. Vgl. hieher die ausführlichen Darlegungen von M. Pröbst, Annalen des Deutschen Reichs 1882 S. 243 ff.

Wo der Inhalt von Staatsverträgen theils in die Reichs-, theils in die Landeszuständigkeit fällt, können entweder gesonderte Verträge des Reiches und der Staaten mit dem auswärtigen Staate geschlossen, oder es kann ein einziger Vertrag durch das Reich unter besonderer Zustimmung der betheiligten Bundesstaaten geschlossen werden. Es ist Zweckmäßigkeitsfrage, welches Verfahren den Vorzug verdient; aber der zweite Weg kann gegen den Willen der betheiligten Bundesstaaten nicht eingeschlagen werden. Als Beispiel des ersteren Verfahrens vgl. die Verträge über den Zoll- 2c. Anschluß von Mittelberg R. G. Bl. 1891 S. 59, bayer. Ges. u. V. Bl. 1891 S. 146; für das zweite Verfahren R. G. Bl. 1886 S. 192. S. auch mein Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., III S. 735.

Staatsverträge des Reiches, welche das Gebiet zurückbehaltener Sonderrechte einzelner Bundesstaaten berühren, können für diese letzteren Staaten nach der bezeichneten Richtung nur mit deren freier Zustimmung wirksam werden. Einer ausdrücklichen Wahrung des Sonderrechtes im Vertrage selbst bedarf es nicht. Vgl. P. Laband I S. 632.

Unter „Bündnissen" versteht Absatz I offenbar Allianzen, nicht Aufnahme in ein dauerndes Staatenbundesverhältniß.

Die Einschränkung, welche Absatz III dem Rechte des Kaisers auferlegt, rührt theils von den Verbündeten Preußens her, welche den Absatz III in den norddeutschen Verfassungsentwurf hineinbrachten (Drucksachen des verfassungberathenden Reichstags S. 20), theils vom verfassungberathenden Reichstage, welcher einem Antrage auf Einsetzung der Worte „und zu ihrer Giltigkeit die Genehmigung des Reichstags" Folge gab.

Absatz III spricht von „Gegenständen, welche nach Artikel 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören". Wie P. Laband I S. 609 ff. unter ziemlich allgemeinem Einverständnisse überzeugend darlegt, beruht die Aufnahme der Worte „nach Artikel 4" auf einem Versehen in der Abfassung. Die Beschränkung des Kaisers nach Absatz III soll überall da eintreten, wo es sich um einen Vertrag handelt, der innerhalb des Reiches nur im Wege der Gesetzgebung zum Vollzuge gelangen kann.

Ueber die sachliche Bedeutung, welche der Einschränkung der kaiserlichen Rechte in Absatz III zukömmt, bestehen erhebliche Meinungsverschiedenheiten. Eine Uebersicht der Schriftsteller findet sich bei P. Laband I S. 613 Anm. 3.

Die eine Ansicht geht dahin, daß ein Staatsvertrag des Kaisers beim Mangel der Erfordernisse des Absatzes III nichtig ist; die andere dahin, daß Absatz III die Vollmacht des Kaisers nach außen nicht beschränke, daß er nicht die völkerrechtliche, sondern nur die staatsrechtliche Giltigkeit des Vertrages betreffe; eine dritte Anschauung erblickt in den Erfordernissen des Absatzes III die Bedingung, von deren Eintritte die Wirksamkeit des abgeschlossenen Vertrages abhängt. Die erste Ansicht wird insbesondere von M. Pröbst a. a. O. S. 292 ff., die zweite von P. Laband I S. 611 ff., die dritte von G. Jellinek, Gesetz und Verordnung, Freiburg i. B. 1887, S. 341 ff., vertheidigt.

Meines Erachtens müssen sich die Bestimmungen des Artikels 11 Absatz III auf die Vollmacht des Kaisers nach außen beziehen, da, abgesehen davon, daß der ganze Artikel 11 nur von den Verhältnissen nach außen handelt, der Absatz III, auf die Ausführung der Verträge innerhalb des Reiches bezogen, völlig überflüssig, weil selbstverständlich wäre. Ueberdies würde Absatz III, wenn man ihn auf den Weg der Gesetzgebung bezöge, diesen Weg ganz unrichtig schildern. Und endlich spricht auch Absatz III wortdeutlich von Abschluß der Verträge und von Giltigkeit der Verträge, also nicht von gesetzgeberischen Akten, sondern von solchen des Staatenverkehrs.

Die Absicht des Absatzes III ist offenbar die, dem Kaiser die Möglichkeit zu nehmen, innerhalb des Gebietes der Gesetzgebung den Bundesrath und Reichstag durch vorbehaltlosen Abschluß von Staatsverträgen in eine Zwangslage zu bringen.

Wenn Laband a. a. O. I S. 614 f. hervorhebt, dem fremden Staate werde eine schwierige Legitimationsprüfung zugemuthet, wenn man Absatz III in dem hier vertretenen Sinne auffasse, so scheint mir diese Erwägung rechtlich wie politisch nicht durchgreifend zu sein. Denn thatsächlich spielt diese Schwierigkeit überhaupt keine nennenswerthe Rolle, da die Leitung der auswärtigen Politik wohl das Vertrauen genießen wird, daß sie keine schweren staatsrechtlichen Fehler macht. Und davon abgesehen bliebe diese Schwierigkeit, auch wenn man Absatz III nicht als Legitimationsbeschränkung nach außen faßt, der fremden Regierung nie erspart. Denn dann müßte sie sich um die staatsrechtliche Giltigkeit des Vertrages kümmern, da ein „völkerrechtlich" giltiger, staatsrechtlich aber ungiltiger Vertrag für sie gar keinen Werth hätte.

Der Wechsel der Ausdrucksweise, womit Absatz III die Mitwirkung des Bundesrathes und des Reichstages erwähnt, hat meiner Auffassung nach folgende Bedeutung, die auch mit dem sprachlichen Sinne der Worte völlig im Einklange steht.

Die erforderliche Zustimmung des Bundesrathes muß unter allen Umständen vor Abschluß des Vertrages erholt werden; der Kaiser darf in den

Fällen des Absatzes III einen Staatsvertrag auch nicht unter Vorbehalt der Zustimmung des Bundesrathes abschließen. Dies beweisen die Worte „zu ihrem Abschlusse", die der Wendung „zur Erklärung des Krieges" in Absatz II genau entsprechen. Was hätte wohl in diesem letzteren Falle eine nachträgliche Zustimmung für einen Sinn? Laband I S. 613 f. (ausführlicher 1. Aufl. S. 170 f., dagegen M. Pröbst a. a. O. S. 293 ff.) meint allerdings gerade bezüglich der Vorschrift des Absatzes II, sie lege dem Kaiser eine staatsrechtliche Pflicht auf, beschränke aber nicht seine völkerrechtliche Legitimation. Ich möchte aber doch meinen, daß, wenn eine Verfassungsvorschrift eine Zustimmung als erforderlich zu irgend einem Akte erklärt, dies Mangels entgegengesetzter ausdrücklicher Bestimmung den Sinn hat, diese Zustimmung solle ein Erforderniß der Rechtsgiltigkeit des Aktes nach jeder Richtung sein. Und hier vollends, wo es sich um Rechte der Verbündeten selbst handelt, die sie zur Ausübung in ihrem Namen dem Kaiser übertragen haben, ist es geradezu undenkbar, daß die Verbündeten sollten gewillt gewesen sein, die internationalen Folgen eines verfassungswidrigen kaiserlichen Aktes blindlings auf sich zu nehmen. Denn es ist wohl zu bemerken, ein Verstoß des Kaisers gegen Artikel 11 Absatz II und III der Verfassung wäre nicht blos eine Verfassungsverletzung, für die der Kaiser staatsrechtlich nicht haftbar gemacht werden kann, sondern auch eine Vertragsverletzung gegen seine Bundesgenossen, für welche er diesen verantwortlich ist. Diese ganze Darlegung beweist meines Dafürhaltens mit voller Sicherheit das Eine, daß die Urheber der besprochenen Verfassungsbestimmungen die Möglichkeit solcher Vorkommnisse überhaupt gar nicht angenommen haben. Und in der That darf man es als einen casus non dabilis ansehen, daß der Kaiser ohne die erforderliche Zustimmung seiner Verbündeten einen Krieg erklärt oder Verträge abschließt.

Laband I S. 620 ff. legt zur Begründung seiner gegentheiligen Ansicht auch darauf Gewicht, daß in den deutschen Ratificationsurkunden die Zustimmung des Bundesrathes nicht erwähnt werde. Die Bedeutung dieses Beweisgrundes wird, wie ich glaube, schon durch das wesentlich abgeschwächt, was ich oben über die Sorglosigkeit in den Formen beim Abschlusse von Staatsverträgen zu berichten hatte. Auch eines der von Laband angeführten Formulare, S. 621 f., zeigt in einem anderen Punkte diese Nachlässigkeit. Der Kaiser verspricht dort, den Vertrag „von Unseren Behörden genau vollziehen zu lassen", obschon es sich auf deutscher Seite durchaus nicht blos um seine Behörden handelt. Ich glaube, daß man aus der Ratificationsformel der Staatsverträge ebenso wenig staatsrechtliche Schlüsse ziehen kann, wie aus der Eingangsformel der Reichsgesetze. Hievon abgesehen läßt sich die Weglassung des Bundesrathes auch daraus erklären, daß der Bundesrath nicht erst der Ratification des Vertrages zustimmt, sondern dem Vertrage bereits vorher zugestimmt hat. Ist doch, wie auch Laband I S. 623 angibt, die Uebung die, den Bundesrath mit solchen Verträgen bereits bei Eröffnung der Verhandlungen zu befassen. Ueberdies müssen die Verträge richtiger Weise angeben, daß der Kaiser sie im Namen des Reiches, d. h. der Verbündeten,

abschließt, und darin liegt wohl auch die Erklärung, daß er deren Zustimmung da, wo sie nothwendig ist, eingeholt hat.

Die Genehmigung des Reichstags kann auch nachträglich erholt werden; da sie aber zur Giltigkeit des Vertrages, und zwar des Vertrages als Vertrages, erforderlich ist, so darf der Vertrag nur unter dem ausdrücklichen oder stillschweigenden Vorbehalte dieser Genehmigung geschlossen werden. Wenn die Vorgänge, deren Laband I S. 618 f. gedenkt, hiemit nicht im Einklange stehen, so würde das nur deren Bedenklichkeit, aber nichts gegen die hier vertretene Verfassungsauslegung beweisen. In der That aber hat z. B. beim Abschlusse des Handelsvertrages mit Oesterreich-Ungarn die österreichisch-ungarische Regierung sehr wohl gewußt und ist von deutscher Seite ausdrücklich darauf hingewiesen worden, daß der Vertrag zu seiner Giltigkeit noch der Genehmigung des Reichstags bedürfe. Und wenn letztere verweigert worden wäre, was hätte Oesterreich-Ungarn von der angeblichen „völkerrechtlichen" Giltigkeit des Handelsvertrages gehabt? Nichts. Und was hätte es gegenüber der Unwirksamkeit des Vertrages machen können? Wieder nichts.

Ich möchte überhaupt glauben, daß die ganze Unterscheidung zwischen völkerrechtlicher und staatsrechtlicher Giltigkeit von Staatsverträgen keine und insbesondere keine praktische Berechtigung hat. Ein Staatsvertrag hat nur dann Wirksamkeit, wenn er nach dem Staatsrechte beider Vertragstheile giltig ist.

Die einschlägigen Schriften sind bei P. Laband I S. 597 Anm. * angegeben. Auf deutsches Staatsrecht insbesondere beziehen sich: G. Prestele, Die Lehre vom Abschlusse völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reichs, München 1882; Fr. Gorius, Das Vertragsrecht des Deutschen Reichs, Annalen des Deutschen Reichs 1874 S. 759 ff., 1875 S. 531 ff.; M. Pröbst, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und dessen Einzelstaaten, ebenda 1882 S. 241 ff.; Ph. Zorn, Die deutschen Staatsverträge, Zeitschrift für die ges. Staatswiss. XXXVI S. 1 ff.; A. Leoni, Ein Beitrag zur Lehre von der Giltigkeit der Staatsverträge in den Verfassungsstaaten, Archiv f. öff. Recht I S. 498 ff.; Affolter, Der deutsch-schweizerische Niederlassungsvertrag, zugleich ein Beitrag zur Lehre von den Staatsverträgen, ebenda VI S. 378 ff.

Im bayerischen Schlußprotokolle ist unter Ziffer XI folgende Bestimmung enthalten:

„Es wurde allseitig anerkannt, daß bei dem Abschlusse von Post- und Telegraphenverträgen mit außerdeutschen Staaten zur Wahrung der besonderen Landesinteressen Vertreter der an die betreffenden außerdeutschen Staaten angrenzenden Bundesstaaten zugezogen werden sollen, und daß den einzelnen Bundesstaaten unbenommen ist, mit anderen Staaten Verträge über das Post- und Telegraphenwesen abzuschließen, sofern sie lediglich den Grenzverkehr betreffen." (Vgl. Artikel 52 Absatz III der Verfassung.)

Im Schlußprotokolle zum Zollvereinigungsvertrage vom 8. Juli 1867 Ziffer 8 ist gesagt: „Preußen wird, unbeschadet seiner ausschließlichen Berech-

tigung, im Namen des Vereins Handels- und Schifffahrtsverträge mit fremden Staaten einzugehen, bei Verträgen mit Oesterreich und der Schweiz die angrenzenden Vereinsstaaten zur Theilnahme an den dem Abschluß vorangehenden Verhandlungen einladen. Im Falle eine Uebereinstimmung nicht zu erzielen, wird es dessenungeachtet bei der Bestimmung des § 6 (d. i. Art. 8 § 6 des Zollvereinsvertrages, dessen Bestimmungen nun durch Artikel 11 Absatz I und III der Reichsverfassung ersetzt sind) sein Bewenden haben." Die fortdauernde Geltung dieser Abmachung ist von R. Delbrück, Der Artikel 40 der Reichsverfassung, Berlin 1881, S. 49 f., dargelegt. Durch dieselbe sind den Grenzstaaten Rechte gegenüber dem Präsidium eingeräumt, sie hat also nur Bedeutung nach innen; dagegen sind die Grenzstaaten nicht selbständige Vertragstheile gegenüber dem Auslande. Daraus folgt, daß die Commissäre der Grenzstaaten die etwa erforderliche Beglaubigung gegenüber dem ausländischen Staate vom Reiche, nicht von ihrem Heimatstaate erhalten müssen.

Ueber den staatsrechtlichen Vollzug der Staatsverträge enthält die Verfassung keine Bestimmungen. Hiefür gelten auch keine besonderen Rechtsgrundsätze. Es hängt lediglich vom Inhalte der Verträge ab, welche Formen zu deren Vollzuge staatsrechtlich erforderlich sind; insbesondere bedarf es, um Rechtsvorschriften in's Leben zu rufen, des Weges der Gesetzgebung, der übrigens zu einem Theile schon der Weg der Vertragsentstehung ist. Vgl. hieher die vorzüglichen Ausführungen P. Laband's I S. 627 ff., auch 597 ff., dessen Kritik der herkömmlichen Art der Ausfertigung und Verkündigung der Verträge wohl berechtigt ist.

VII. L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs II, 2 S. 304 f., schreibt dem Kaiser auch das Recht der Retorsion und der Repressalien zu. Indessen erwähnt die Reichsverfassung diese Rechte nirgends. Die Ausdrücke „Retorsion" und „Repressalien" bezeichnen überhaupt nicht Maßregeln von rechtlich bestimmter Art, sondern sie bezeichnen den Zweck von Maßregeln, die des verschiedensten Inhaltes sein können. Von diesem Inhalte, nicht vom Zwecke der Anwendung hängt es ab, wer dazu zuständig ist, eine Maßregel zu treffen. Hienach kann innerhalb der Reichszuständigkeit der Kaiser jene Befugnisse, die ihm allein zukommen, auch zum Zwecke der Retorsion oder der Repressalie anwenden, und es können dem Kaiser auch darüber hinaus durch Reichsgesetz entsprechende Ermächtigungen ertheilt werden. In die Zuständigkeit der Staaten aber können Reich und Kaiser nicht unter der Begründung eingreifen, daß der Eingriff zum Zwecke der Abwehr gegen einen fremden Staat erfolge. Vgl. A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 543, dessen Bemerkung gegen meine Darstellung in der 1. Aufl. S. 119 begründet ist.

Artikel 12.

Dem Kaiser steht es zu, den Bundesrath und den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen.

Artikel 13.

Die Berufung des Bundesrathes und des Reichstages findet alljährlich statt, und kann der Bundesrath zur Vorbereitung der Arbeiten ohne den Reichstag, letzterer aber nicht ohne den Bundesrath berufen werden.

Artikel 14.

Die Berufung des Bundesrathes muß erfolgen, sobald sie von einem Drittel der Stimmenzahl verlangt wird.

Die Präsidialrechte, welche Artikel 12 feststellt, sind wesentlich Ehrenrechte; durch die nachfolgenden Bestimmungen der Artikel 13 und 14 erscheint die Zusammenberufung des Bundesrathes und des Reichstages mehr unter dem Gesichtspunkte der Pflicht.

Der Bundesrath muß wenigstens einmal in jedem Kalenderjahre berufen werden; er ist also nicht, wie der Bundesrath des vormaligen Deutschen Bundes, von Rechts wegen eine ständige Versammlung.

Die Berufung des Bundesrathes muß ferner erfolgen, wenn eine Anzahl von Bundesmitgliedern, welche mindestens ein Drittel der im Bundesrathe geführten Stimmen, also mindestens 20 Stimmen, darstellt, dies verlangt. Daraus ergibt sich auch, daß eine Vertagung oder Schließung des Bundesrathes nicht erfolgen kann, wenn ein Drittel der Stimmen widerspricht.

Der Bundesrath muß endlich berufen werden, wenn der Reichstag berufen werden will.

Es ist nicht ausdrücklich bestimmt, aber nach der Absicht des Gesetzes selbstverständlich, daß der Bundesrath nicht vertagt oder geschlossen werden kann, wenn nicht gleichzeitig der Reichstag vertagt, geschlossen oder aufgelöst wird. Wenn in Artikel 13 gesagt ist, der Bundesrath könne „zur Vorbereitung der Arbeiten" auch ohne den Reichstag berufen werden, so geben die hervorgehobenen Worte lediglich einen, und zwar nicht den einzigen, Beweggrund der Bestimmung an. Sie sind überflüssig. Die Folgerungen, die Hiersemenzel (S. 53) aus den angegebenen Worten zieht, und denen ich in der 1. Aufl. S. 120 beistimmte, halte ich nicht mehr für richtig.

Der Reichstag muß einmal in jedem Kalenderjahre berufen werden (unbeschadet des Rechtes, ihn öfter zu berufen; vgl. P. Laband I S. 301 Anm. 2), ferner innerhalb 90 Tagen nach Auflösung des vorigen Reichstages (Artikel 25).

Ein neugewählter Reichstag kann erst auf einen Tag berufen werden, an dem die Wahl rechtlich zum Abschlusse gekommen ist. Vgl. die Verordnung vom 23. Februar 1887 (R. G. Bl. S. 109), durch welche der am 21. Februar gewählte Reichstag auf den 3. März einberufen wurde, und darüber die Verhandlungen in der 1. Sitzung Sten. Ber. S. 3 ff. M. de Jonge, Annalen des Deutschen Reichs 1888 S. 669 ff. Es versteht sich übrigens von selbst, daß die kaiserliche Einberufungsverordnung unter allen Umständen formal zu Recht besteht.

Der Reichstag kann vertagt werden, jedoch ohne seine Zustimmung nicht wiederholt während derselben Session und nicht auf mehr als 30 Tage (Artikel 26).

Der Reichstag kann nur durch Beschluß des Bundesrathes und nicht gegen den Willen des Präsidiums aufgelöst werden (Artikel 24).

Eröffnung, Vertagung, Schließung und Auflösung des Reichstags geschehen durch den Kaiser im Namen der verbündeten Regierungen.

Bei Artikel 13 erhebt sich die Frage, ob die Bestimmung wegen der jährlichen Berufung vom Bundesrath und Reichstag wörtlich vollzogen werden muß, oder ob es genügt, wenn beide Körperschaften in jedem Jahre versammelt sind. Wenn das, was die Verfassung will, sachlich geschieht, wird eine formelle Berufung entbehrlich sein. Thatsächlich ist auch beim Bundesrathe, der zu einer ständigen Versammlung geworden ist, die förmliche Berufung durch kaiserliche Verordnung längst abgekommen. (Letzte Verordnung vom 21. August 1883, R. G. Bl. S. 285.) Auch beim Reichstage fehlt es für 1891 an einer Einberufung.

Artikel 15.

Der Vorsitz im Bundesrathe und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist.

Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrathes vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.

Artikel 15 ist aus den Artikeln 12 und 16 des Entwurfs der norddeutschen Bundesverfassung hervorgegangen. Ersterer lautete: „Das Präsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrathe den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet"; letzterer: „Der Bundeskanzler kann sich in Leitung der Geschäfte durch jedes andere Mitglied des Bundesrathes vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen."

Der Kanzler ist nach der Verfassung Vorsitzender des Bundesrathes und oberster verantwortlicher Reichsbeamter. In seiner zweiten Eigenschaft haben wir ihn in den Erörterungen zu Artikel 17 zu betrachten, hier lediglich in seiner ersten.

Die Verfassung geht von einer doppelten Voraussetzung aus, nemlich einmal davon, daß der Reichskanzler nicht blos Vorsitzender, sondern auch Mitglied des Bundesrathes sei, was aus den Worten „jedes andere Mitglied" in Absatz II des Artikels erhellt; sodann davon, daß er Bundesrathsmitglied für Preußen ist. Denn Mitglied des Bundesrathes blos in seiner Eigenschaft als Kanzler kann er nicht sein, da nach Artikel 6 der Bundesrath nur aus Vertretern der Bundesmitglieder besteht.

Daß der Kanzler gerade als preußisches Mitglied Vorsitzender ist, daß er den preußischen Vorsitz im Bundesrathe ausübt, erhellt auch aus der Fassung der Ziffer IX des bayerischen Schlußprotokolls. Anderer Ansicht, im Anschlusse an eine Aeußerung des Fürsten Bismarck in der Reichstagssitzung

vom 13. März 1877 (Sten. Ber. S. 127), P. Hensel, Annalen des Deutschen Reichs 1882 S. 10 ff. Hierüber vgl. meine Widerlegung Krit. V. J. Schr. f. Gesetzg. und Rechtswiss., N. F., V S. 273 ff.

Der Reichskanzler bedarf einer besonderen Ernennung zum Bundesrathsvorsitzenden nicht; er ist Vorsitzender von Verfassungs wegen. Wenn der Präsidialerlaß vom 16. November 1867 (B. G. Bl. 1868 S. 9) dem Bundeskanzler den Vorsitz im Bundesrathe des Zollvereins ausdrücklich übertrug, so erklärt sich dies daraus, daß nach Artikel 8 § 10 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867 jener Vorsitz „dem dazu designirten Vertreter Preußens" zustand.

Es ist richtig, wenn A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs S. 132, sagt, der Reichskanzler brauche nicht gerade die preußischen Stimmen zu führen. Da die Stimmabgabe kein persönliches Recht des Bevollmächtigten ist, ist es sachlich sehr gleichgiltig, wer von den 17 preußischen Bevollmächtigten jeweils das preußische Ja oder Nein ausspricht.

Die erwähnte Ziffer IX des bayerischen Schlußprotokolls lautet:

„Der k. preuß. Bevollmächtigte erkannte es als ein Recht der bayerischen Regierung an, daß ihr Vertreter im Falle der Verhinderung Preußens den Vorsitz im Bundesrathe führe."

Der Abg. Windthorst (Reichstag, Sess. 1870, Sten. Ber. S. 80) spottete über diese Bestimmung, indem er frug, wann Preußen denn verhindert sei? Wenn der Bundeskanzler nicht da sei? Dann sicher nicht. Oder wenn alle 17 preußischen Mitglieder verhindert seien? „Dann kommt — oder es müßte eine furchtbare Sterblichkeit eintreten — Bayern niemals zum Vorsitz."

Das hat man offenbar nicht gemeint, sondern Bayern wollte sich ein Ehrenrecht vor den übrigen Bundesmitgliedern sichern. Zu diesem Behufe vereinbarte man eine Beschränkung der Substitutionsbefugniß des Kanzlers nach Artikel 15 Absatz II. Der Kanzler muß, wenn er den Vorsitz an kein preußisches Bundesrathsmitglied übertragen kann oder will, denselben an Bayern übertragen; er darf ihn nie mit Uebergehung Bayerns an den Bevollmächtigten eines dritten Staates abgeben.

Dabei ist zu bemerken, daß, wer an Stelle des Reichskanzlers den Vorsitz führen will, schriftliche Vollmacht vorweisen muß. Nur ein mit solcher Vollmacht versehener Vertreter Preußens kann den Vorrang vor Bayern behaupten. Bayern gegenüber ist also der Fall der Verhinderung Preußens gegeben, wenn kein formrichtig bevollmächtigter Vertreter Preußens da ist. Dagegen bedarf der bayerische stellvertretende Vorsitzende keiner schriftlichen Vollmacht des Reichskanzlers, da er bei vorhandener Voraussetzung kraft Ziffer IX des Schlußprotokolles von Rechts wegen berufen ist.

Schriftliche Vollmacht in den erwähnten Fällen wird nur dann nicht zu fordern sein, wenn der anwesende Reichskanzler während der Sitzung den Vorsitz abgibt.

Ich habe früher (Holtzendorff's und Brentano's Jahrbuch III S. 293 f.) die Ansicht vertreten, ein allgemeiner Stellvertreter des Reichskanzlers nach dem Reichsgesetze vom 17. März 1878 sei auch von Amts

wegen stellvertretender Vorsitzender im Bundesrathe. (Ebenso P. Laband I S. 242, P. Hensel a. a. O. S. 59.) Ich vermag indessen diese Meinung nicht mehr aufrecht zu erhalten. § 4 des Stellvertretungsgesetzes sagt nemlich ausdrücklich: „Die Bestimmung des Artikels 15 der Reichsverfassung wird durch dieses Gesetz nicht berührt." Dieser Wortlaut wie auch die einschlägigen Reichstagsverhandlungen lassen keinen Zweifel, daß damit der Vorsitz im Bundesrathe von der Wirkung des Gesetzes ausgenommen werden wollte. Dazu kömmt, daß der stellvertretende Vorsitzende des Bundesrathes nach Artikel 15 Absatz II der Verfassung Bundesrathsmitglied sein muß, während die Stellvertreter des Reichskanzlers nach dem Gesetze vom 17. März 1878 diese Eigenschaft nicht zu haben brauchen. Hieraus folgt, daß auch ein allgemeiner Stellvertreter des Reichskanzlers nach dem eben genannten Gesetze, vorausgesetzt, daß er Bundesrathsmitglied ist, nur mit schriftlicher Vollmacht des Kanzlers den Vorsitz beanspruchen kann.

Unter der Leitung der Geschäfte ist in Absatz I die Leitung der Geschäfte des Bundesrathes zu verstehen. Fürst Bismarck hat in der Reichstagssitzung vom 5. März 1878 (Sten. Ber. S. 342 f., auch abgedruckt Annalen des Deutschen Reichs 1878 S. 504 ff.) der Ansicht Ausdruck gegeben, daß Artikel 15 Absatz I die Leitung der Geschäfte im Allgemeinen, also auch der Ministergeschäfte des Kanzlers, bedeute. M. Joël, Annalen des Deutschen Reichs 1878 S. 402 ff., 794 f., und P. Hensel a. a. O. 1882 S. 2 ff. vertheidigen die gleiche Meinung. Indessen konnten die Artikel 12 und 16 des Entwurfs ministerielle Geschäfte des Kanzlers nicht im Auge haben, da der Entwurf solche Geschäfte nicht kannte; Artikel 15 der Verfassung aber hat lediglich die beiden Artikel zusammengezogen, ohne deren sprachlichen Sinn zu ändern. Artikel 8 § 10 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867 entspricht in seinem Wortlaute dem Artikel 15 der Reichsverfassung. Der Präsidialerlaß vom 16. November 1867 (B. G. Bl. 1868 S. 9) überträgt in Ausführung dieser Vertragsbestimmung dem Bundeskanzler „den Vorsitz im Bundesrathe des Zollvereins und die Leitung der Geschäfte desselben". Das letzte Wort bezieht sich sprachlich auf Bundesrath. Ueberdies ist von den Präsidialangelegenheiten noch gesondert die Rede. Damit scheint erwiesen, daß die Vorschrift von Anfang an so verstanden worden ist, wie die Mehrzahl der Schriftsteller sie versteht. Vgl. G. Meyer, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts § 135 Anm. 5, A. Hänel, Studien zum Deutschen Staatsrecht II S. 31 ff., P. Laband I S. 340 Anm. 1, und meine Bemerkungen Krit. V. J. Schr. f. Gesetzg. und Rechtswiss., N. F., V S. 271 ff. Uebereinstimmend auch Entsch. d. R. G.'s in Strafsachen VII S. 382. Seit dem Erlasse des Stellvertretungsgesetzes hat die Streitfrage keine erhebliche thatsächliche Bedeutung mehr.

Artikel 16.

Die erforderlichen Vorlagen werden nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrathes im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht, wo

sie durch Mitglieder des Bundesrathes oder durch besondere, von letzterem zu ernennende Commissarien vertreten werden.

Dieser Artikel lautete vor der neuen Verfassungsredaction:

Das Präsidium hat die erforderlichen Vorlagen nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrathes an den Reichstag zu bringen, wo sie u. s. w. wie oben.

Dies ist lediglich eine Aenderung des Ausdruckes; denn wenn das Präsidium die Vorlagen zu machen hatte, so geschahen eben die Vorlagen durch den Kanzler im Namen des Präsidiums, das seinerseits wieder im Namen des Bundes handelte. So wurde es auch schon im Norddeutschen Bunde gehalten. Die neue Fassung des Artikels bedeutet also nicht, wie Thudichum (bei Holtzendorff, Jahrb. I S. 26) sagt, eine ausdrückliche Anerkennung der bisherigen (nicht verfassungsmäßigen) Uebung, sondern die Aufrechthaltung einer bereits in Geltung gewesenen Vorschrift. Eine bedeutungsvollere Aenderung wies dagegen schon die ältere Fassung gegenüber dem preußischen Entwurfe auf. Wie die Anlage zum zweiten Protokolle der Conferenz zur Berathung der norddeutschen Bundesverfassung ersehen läßt (Drucksachen des verfassungberathenden Reichstags S. 20 Sp. 2) sind die Worte „nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrathes" erst in Folge der Conferenzverhandlungen eingesetzt, und ist damit ausdrücklich die Möglichkeit ausgeschlossen worden, daß das Präsidium ohne Genehmigung des Bundesrathes Vorlagen an den Reichstag bringe.

Hieher ist zu vergleichen Artikel 9, wonach die Bundesrathsmitglieder auch berechtigt sind, die Vorlagen des Präsidiums Namens ihrer Regierungen zu bekämpfen.

Artikel 17.

Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reiches erlassen und bedürfen zu ihrer Giltigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

I. Dem Präsidium ist in diesem Artikel das Ehrenrecht zugeschrieben, die Reichsgesetze auszufertigen und zu verkündigen. Dies ist aber nicht der Ausdruck einer Gesetzgebungshoheit des Kaisers als solchen, noch eines von dem Landesgesetzgebungsrechte verschiedenen Reichsgesetzgebungsrechtes. Das Reichsgesetz ist, wie wiederholt betont wurde, lediglich gleichmäßiges Landesgesetz aller Bundesstaaten; das Reich übt in Preußen das Gesetzgebungsrecht des Königs von Preußen, in Sachsen das Gesetzgebungsrecht des Königs von Sachsen aus. Mithin ist die in Artikel 17 gewählte Form der Verkündigung lediglich eine Abkürzung.

Der Kaiser hat blos eine formelle, keine materielle Befugniß erhalten, d. h. er hat nur das Recht der Ausfertigung und Verkündigung, keineswegs

das Recht der Sanction der Gesetze, ein Recht, welches in der That den Bundesrath in die Rolle einer ersten Kammer, die verbündeten Souveräne in die Stellung von Pairs herabdrücken würde. Sollte die Bestimmung unseres Artikels einen derartigen Sinn haben, so müßten an der entscheidenden Stelle — Artikel 5 Absatz I der Verfassung —, ebenso wie etwa in Artikel 24, die Worte „unter Zustimmung des Kaisers" eingefügt sein. Da dies nicht der Fall ist, so steht die Sanction der Gesetze denjenigen zu, welche das Gesetzgebungsrecht haben, und dieses sind die Verbündeten, nicht der Kaiser allein. Das Ehrenrecht des Kaisers hat demnach auch die Natur einer Rechtspflicht; der Kaiser würde, wenn er ein vom Bundesrathe nach Zustimmung des Reichstages genehmigtes Gesetz nicht verkünden wollte, einen Vertrags- und Verfassungsbruch begehen. Mit einer moralischen Verantwortlichkeit des Kanzlers, wie Thudichum (Verfassungsrecht des Nordd. Bundes ꝛc. S. 95) annimmt, wäre es da nicht abgethan. Sehr richtig bemerkt E. Richter, Archiv f. öff. Recht V S. 568 f., daß der Kaiser für Ausübung seiner verfassungsmäßigen Obliegenheiten seinen Mitverbündeten haftbar sei. „Diese Verantwortung wird ihm für die Unterlassung von Anordnungen durch Niemand abgenommen." Die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit des Kanzlers deckt nur die staatsrechtliche Unverantwortlichkeit des Kaisers; dagegen wird dessen bundesmäßige Haftbarkeit davon nicht berührt.

Daß jene Verkündigungspflicht des Kaisers besteht, ist fast allgemein anerkannt. S. die Angaben bei P. Laband I S. 526 Anm. 1. Dagegen sagt Fr. v. Martitz (S. 53 Anm. 45): „Diesem Ausfertigungs- und Verkündigungsrecht correspondirt keineswegs eine Ausfertigungs- und Verkündigungspflicht. Es hat demnach denselben schwerwiegenden Sinn, wie die gleiche Formel unserer Verfassungsurkunden. Die entgegengesetzten Behauptungen Hiersemenzel's wären eigentlich nur dem Dilettanten zu verzeihen."

Die Schroffheit dieser Bemerkung könnte, wenn sie von einem minder vorzüglichen Schriftsteller käme, wohl dazu verleiten, sie auf den Urheber zurückfallen zu lassen. Die Aeußerung von Martitz läuft darauf hinaus, daß dem Kaiser das Recht der Sanction zukomme. Auch in dieser Form wird die Behauptung von Martitz fast allgemein verworfen. Vgl. oben zu Artikel 5 und P. Laband I S. 516 Anm. 3.

Indessen hat Martitz doch vereinzelte Nachfolger gefunden. Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze, Leipzig 1885, nimmt ein Sanctionsrecht, aber auch eine Sanctionspflicht des Kaisers an. Er stützt sich für diese Ansicht auf die Eingangsformel der Reichsgesetze, die indessen als Beweis wohl unmöglich hinreichen kann, da sie nur auf einem Geschäftsgebrauche beruht, der sich, vermuthlich ohne viel Nachdenken, an die üblichen Eingangsformeln der Landesgesetze anschloß.

C. Bornhak, Archiv f. öff. Recht VIII S. 461 ff., findet gar in dieser Eingangsformel „eine Usualinterpretation der berufenen Organe, welcher die Bedeutung eines Gewohnheitsrechtes zukommt". Mit Recht sagt Laband I S. 519 Anm. 1: „Mit so willkürlichen Annahmen kann man Alles be-

weisen." Der Grundgedanke, aus welchem heraus Bornhak zu solchen Aufstellungen gelangen konnte, zeigt sich S. 467: „Das kaiserliche Veto entspricht der Rechtslogik; es ist eine Forderung der politischen und staatsrechtlichen Ausgestaltung des Kaiserthums, welches als eine später eingeschobene Verfassungsformation sich neben und zum Theil auf Kosten der beiden anderen verfassungsmäßigen Organe erst Geltung verschaffen mußte. Die Tendenz der Rechtsbildung geht also auf ein kaiserliches Veto." Ich glaube nicht, daß die deutschen Fürsten für diese „Rechtslogik" Verständniß und für diese „Tendenz der Rechtsbildung", welch letztere ja von ihnen ausgeht, den guten Willen haben.

Uebrigens hat sich auch der Kaiser selbst von solcher „Tendenz der Rechtsbildung" feierlich und öffentlich losgesagt. Der Vorgang ist so bezeichnend, daß er nähere Erwähnung verdient. Während der kurzen Regierungszeit Kaiser Friedrich's III ging durch die Presse die Nachricht, derselbe habe dem Gesetze vom 19. März 1888, dem Preußen im Bundesrathe noch bei Lebzeiten Wilhelm's I. zugestimmt hatte, anfänglich die „Sanction" verweigern wollen, sei also der Meinung gewesen, daß ihm dieses Recht zustehe. Die Nachricht ist nicht beglaubigt. Als aber Kaiser Wilhelm II. in Mitte seiner Verbündeten am 25. Juni 1888 zum ersten Male den Reichstag eröffnete, sprach er, offenbar zur Beschwichtigung des Eindruckes, den jenes Gerücht möglicher Weise machen konnte, in der Thronrede den Satz: „An der Gesetzgebung des Reiches habe ich nach der Verfassung mehr in meiner Eigenschaft als König von Preußen als in der des Deutschen Kaisers mitzuwirken." Auf diese Stelle macht auch G. Meyer, Der Antheil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung, Jena 1889, S. 80, aufmerksam.

R. v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 291 ff., vertritt die Meinung, dem Kaiser könne nicht „zugemuthet werden", ein nach seiner Ueberzeugung verfassungswidrig beschlossenes Gesetz zu verkünden, und ficht sodann einen längeren Kampf mit Windmühlen aus. Diese Ausführungen haben nicht viel Eindruck gemacht.

II. Größeren Anklang hat eine Lehre gefunden, die P. Laband I S. 498 ff., 524 ff. entwickelt. (Laband gibt seine Anhänger und Gegner S. 507 Anm. 1 an; unter ersteren ist besonders zu erwähnen G. Jellinek, Gesetz und Verordnung, Freiburg i. B. 1887, S. 321 ff.)

Nach Laband bezeichnet die Ausfertigung der Gesetze, welche dem Kaiser in Artikel 17 der Verfassung übertragen wird, ein Recht von sachlichem Inhalte. Aus dem Rechte des alten Deutschen Reiches, Englands und insbesondere Frankreichs sucht Laband nemlich darzuthun, daß außer der „Sanction und Verkündigung" des Gesetzes auch dessen „Promulgation" zu unterscheiden sei. Die Promulgation sei die Feststellung, daß das Gesetz in verfassungsmäßiger Weise zu Stande gekommen sei. Erst hieran schließe sich die Verkündigung. Wenn Artikel 17 der Reichsverfassung von Ausfertigung und Verkündigung spreche, so habe er diese Unterscheidung im Auge. Ausfertigung bezeichne die Promulgation, d. h. der Kaiser habe das Recht und die

Pflicht, zu prüfen, „ob das Gesetz in verfassungsmäßiger Weise die Zustimmung des Reichstages und Bundesrathes und die Sanction des durch den Bundesrath vertretenen Trägers der Reichsgewalt erhalten" habe. Komme der Kaiser zur Bejahung dieser Frage, so müsse er das Gesetz verkünden; wenn nicht, dann nicht, und darüber hinaus gebe es weiter „keine höhere Instanz, welche ihn zur Ausfertigung des Gesetzes anhalten könnte".

Ob aus den Staatsrechten, die Laband heranzieht, eine Rechtseinrichtung, wie die von ihm behauptete, ermittelt werden kann, mag dahin gestellt bleiben. So viel aber scheint mir sicher zu sein, daß die Urheber des Artikels 17 hievon keine Ahnung hatten oder mindestens sich jene Staatsrechte nicht zum Muster nahmen. Die Promulgation in Laband's Sinne ist etwas, was man logischer Weise von der Sanction gar nicht trennen kann. Die Frage, ob ein Gesetz verfassungsmäßig zu Stande gekommen ist, muß sich derjenige, der die Sanction ertheilt, beantworten, ehe er sanctionirt; diese Prüfung kann nicht hinter der Sanction drein hinken. Sie ist in der Sanction enthalten. Diese Frage ist also mit dem sanctionirenden Bundesrathsbeschlusse schon bejaht und für eine Ueberprüfung kein Raum. Noch weniger für eine Ueberprüfung der Frage, ob der Sanctionsbeschluß wirklich ein Sanctionsbeschluß sei. Ob er das ist, das haben die Verbündeten auf ihr Gewissen zu nehmen, nicht der Kaiser. Ist der Sanctionsbeschluß des Bundesrathes, wie auch Laband zugibt, eine Aeußerung der souveränen Gesetzgebungsgewalt der Verbündeten, dann kann über dieser souveränen Willensäußerung eine weitere verfassungsmäßige Controlinstanz nicht bestehen. Es ist nicht denkbar, daß die Verbündeten sollten gewillt gewesen sein, sich in der Ausübung ihres höchsten Rechtes den Kaiser als Vormund zu bestellen, zumal irgend welche Gründe politischer Nützlichkeit hiefür nicht zu ersehen sind.

Wenn Laband darauf Gewicht legt, daß die Verfassung von Ausfertigung und Verkündigung spricht, also zwei gesonderte Akte meinen muß, so scheint mir daraus für seine Ansicht nichts zu folgen. Es sind in der That zwei gesonderte Akte, aber beide durchaus formaler Natur. Ausfertigung bedeutet, daß die Reichsgesetze unter der Unterschrift des Kaisers ergehen, Verkündigung die Bekanntgabe durch das Reichsgesetzblatt. Der materielle Akt der Sanction und der reine formelle der Ausfertigung sind z. B. deutlich geschieden in Tit. VII § 30 der bayerischen Verfassungsurkunde: „Der König allein sanctionirt die Gesetze und erläßt sie mit seiner Unterschrift . . ." Damit übersetzte man Artikel 22 der französischen Verfassung vom 4./10. Juni 1814: „Le Roi seul sanctionne et promulgue les lois." Sollte es möglich sein, zwischen diese beiden Akte noch eine Promulgation im Sinne Laband's einzuschieben?

Vgl. hieher auch G. Meyer, Annalen des Deutschen Reichs 1878 S. 372 ff.

Die Gesetzesverkündigung ist nach dem Wortlaute des Artikels 17 ein staatsrechtlicher Akt des Kaisers, nicht des Reichskanzlers. So richtig H. Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, 2. Aufl., Berlin 1895, S. 257 Anm. 13, gegen P. Laband I S. 537 f.

Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers und daher auch die Gesetzesverkündigungen müssen „im Namen des Reiches", d. h. der Verbündeten, erfolgen. Damit kömmt zum formellen Ausdrucke, daß der Kaiser nicht aus eigenem Rechte, sondern aus Vollmacht handelt. Der betreffende Satz des Artikels kam auf Anregung der Mitverbündeten Preußens in die norddeutsche Verfassung (vgl. Drucksachen des verfassungberathenden Reichstags S. 20 Sp. 2).

Die Vorschrift muß sich auf die Form, also auf die ausdrückliche Erklärung beziehen, daß der Kaiser im Namen des Reiches handle; denn sonst wäre die Bestimmung sehr selbstverständlich und sehr überflüssig. Wie nun, wenn die Vorschrift nicht beachtet ist? Ist dann das betreffende Gesetz oder die Verordnung ungiltig, gerade so, wie wenn die Gegenzeichnung fehlt? Sicher nicht; denn die Worte „bedürfen zu ihrer Giltigkeit" sind nur der zweiten Hälfte des Satzes beigefügt, woraus sich für die erste Vorschrift e contrario ergibt, daß an ihre Nichtbeachtung keine rechtliche Folge geknüpft ist.

Ueber das Präsidialrecht, die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen, wurde bereits zu den Artikeln 4 und 7 gesprochen.

III. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedürfen zu ihrer Giltigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Eine Ausnahme hievon, welche die Verfassung zwar nicht ausdrücklich macht, die aber in der Natur der Sache liegt, besteht für militärische Befehle des Kaisers als Bundesfeldherrn, wogegen eine Ausnahme für Anordnungen der Heeres- oder Marineverwaltung nicht begründet ist. (Graf Bismarck im ordentlichen Reichstage 1867, Sten. Ber. S. 139.) Vgl. hierüber P. Laband II S. 511 ff. und besonders Hecker, Artikel: Armeebefehl und Armeeverordnung, in K. Freiherrn v. Stengel's Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts I S. 63 ff.; s. auch mein Bayer. Staatsrecht, 2. Aufl., I S. 512 Anm. 3.

Durch die Bestimmung des Artikels 17 ist der Reichskanzler zum Reichsminister oder, genauer gesprochen, kaiserlichen Minister erklärt. (Vgl. zum Folgenden auch meinen Aufsatz: Le Chancelier de l'Empire allemand, Revue du droit public etc. 1895 IV p. 426 sv.) Diese Stellung ist von seiner anderen Stellung als Vorsitzender des Bundesrathes scharf zu unterscheiden. In letzterer Eigenschaft hat er die Leitung der Geschäfte des Bundesrathes; in ersterer ist er der verfassungsmäßige Gehilfe des Bundespräsidiums. Der Geschäftskreis des Reichskanzlers als Minister erstreckt sich demnach genau so weit, als die Befugnisse des Präsidiums reichen, in der Art, daß er die Geschäfte bald unmittelbar selbst, bald mittelbar durch ihm untergebene Centralstellen leitet. Näher dargelegt bei P. Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrechte des Deutschen Reichs, Annalen des Deutschen Reichs 1881 S. 1 ff.

Der Reichskanzler hat als kaiserlicher Minister keine Collegen. Die Staatssecretäre der Reichsämter — welch letztere dem Geschäftsbereiche nach den Ministerien entsprechen — sind keine Minister, sondern Untergebene des

Kanzlers. Es ist klar, daß der Reichskanzler nicht diese ganze Fülle von Geschäften durch persönliche Weisungen leiten kann; ja, die große Mehrung der Reichsämter, die ihm unmittelbar unterstellt sind, hat den Anlaß gegeben, daß dem Reichskanzler zum Zwecke der Befehlsführung ein besonderer Stab beigegeben worden ist: die Reichskanzlei. Immer aber bleibt der Kanzler der alleinige Träger der Verantwortlichkeit (Graf Bismarck im ordentlichen Reichstage 1867, Sten. Ber. S. 120). Wenn nun der Reichskanzler nichts Anderes ist, als der Gehilfe des Präsidiums, von dem er auch ernannt und entlassen wird, so folgt daraus, daß da, wo der Kaiser kein Verfügungsrecht hat, auch der Kanzler keine Verantwortung trägt. Dies ergibt sich aus dem klaren Wortlaute des Artikels 17, der blos von Anordnungen und Verfügungen des Kaisers spricht; es ergibt sich auch aus der Stellung des Reichskanzlers zum Bundesrathe. Das Verordnungsrecht im Reiche übt (abgesehen von den Fällen, wo es an Reichsbehörden übertragen ist) entweder der Kaiser allein oder der Kaiser mit Zustimmung des Bundesrathes oder endlich der Bundesrath allein aus. Wo dem Bundesrathe ein Verordnungsrecht zusteht, hat der Kanzler keine andere Aufgabe als die, den Beschluß des Bundesrathes bekannt zu machen. Dies muß er thun, kann also dafür, daß er es thut, nicht haftbar sein; wo er als Mitglied und Vorsitzender des Bundesrathes handelt, ist er so unverantwortlich, wie es der Bundesrath selbst ist. Der Reichskanzler gibt einfach bekannt, daß im Vollzuge der Bestimmungen dieses oder jenes Gesetzes der Bundesrath folgende Vorschriften beschlossen habe; diese Thatsache beglaubigt er durch seine Unterschrift. Sollte der Reichskanzler für Bundesrathsverordnungen haftbar gemacht werden, dann müßte man folgerichtig dem Bundesrathe auch die Befugniß geben, den Kanzler zu ernennen und zu entlassen. Es ist nicht richtig, wenn L. v. Rönne (Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 299) sagt, jeder Beschluß des Bundesrathes bedürfe zu seiner Verwirklichung einer besonderen Thätigkeit des Kaisers oder doch des Reichskanzlers, der die Vollziehung ablehnen könne. Der Kaiser oder der Reichskanzler kann die Vollziehung nicht ablehnen, wenn der Bundesrath ein Gesetz genehmigt oder eine Verordnung beschlossen hat.

Uebereinstimmend mit meiner Ansicht äußerten sich im verfassungberathenden Reichstage die Abgeordneten Planck (Sten. Ber. S. 360) und v. Bennigsen (Sten. Ber. S. 376). Es lohnt nicht die Mühe, auf die verworrenen Ausführungen Rönne's weiter einzugehen (vgl. die 1. Auflage dieses Commentars S. 127 ff.). Rönne kömmt sogar zur Behauptung, daß ein Controlrecht des Kaisers über den Bundesrath nach Artikel 17 der Reichsverfassung bestehe!

Nicht minder ist es zweifellos, daß der Reichskanzler nicht befugt ist, mit Bezugnahme auf seine Verantwortlichkeit die Uebermittelung von Vorlagen des Bundesrathes an den Reichstag, z. B. von Gesetzentwürfen, zu verweigern. Fürst Bismarck hat in der Reichstagssitzung vom 24. Februar 1881 (Sten. Ber. S. 29 ff. — S. 26 Abg. Richter —, auch Annalen des Deutschen Reichs 1886 S. 353 ff.) diese Frage erörtert. Vgl. hierüber insbesondere A. Hänel, Studien zum Deutschen Staatsrecht II S. 49 ff.,

P. Laband I S. 511 Anm. 1, G. Meyer, Der Antheil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung, S. 72 ff.

Zweierlei ist außer Frage. Der Reichskanzler kann, wenn er zu einer solchen Vorlage nicht mitwirken will, seine Entlassung fordern, weil er dies überhaupt zu jeder Zeit zu thun befugt ist. Die verbündeten Regierungen können, wenn sie auf das Verbleiben des Reichskanzlers mehr Werth legen, als auf die Vorlage, auf letztere verzichten.

Aber auf der anderen Seite ist ebenso sicher, daß von einer rechtlichen Verantwortlichkeit des Kanzlers in einem solchen Falle überhaupt keine Rede sein kann. Denn für's Erste kann eine Verantwortlichkeit für eine Vorlage, über welche der Reichstag zu beschließen hat, für einen bloßen Entwurf der Natur der Sache nach gar nicht bestehen. Für's Zweite aber kann den Kanzler eine Haftbarkeit dafür niemals treffen, daß er als kaiserlicher Minister einen Befehl des Kaisers vollzieht, durch dessen Erlassung der Kaiser eine verfassungsmäßige Pflicht erfüllt (Artikel 16 der Verfassung). Man wird im Gegentheile sagen müssen, daß sich der Reichskanzler dadurch verantwortlich macht, wenn er den kaiserlichen Befehl unvollzogen läßt. Denn, wenn er Reichskanzler bleibt, dann muß er in einem Falle, wo seine Verantwortlichkeit nicht betheiligt ist, den kaiserlichen Befehl ausführen.

Sollte er dies nicht thun, der Bundesrath aber auf seinem Beschlusse beharren, dann wird der Kaiser von seinen verfassungsmäßigen Verpflichtungen dadurch nicht frei, daß sein Kanzler strikt. Er muß denselben vielmehr verabschieden. Der Kaiser kann nicht den strikenden Kanzler behalten und sich auf die selbstgeschaffene Unmöglichkeit berufen, seine Bundespflicht zu erfüllen.

IV. Der Entwurf der norddeutschen Bundesverfassung kannte eine Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers nicht; sie ist durch einen Abänderungsantrag Bennigsen (Drucksachen des verfassungberathenden Reichstages S. 56, Sten. Ber. S. 403) in den Artikel gekommen. (Vgl. hieher A. Hänel, Studien zum Deutschen Staatsrecht II S. 24 ff., W. Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, Straßburg 1889, S. 3 ff.)

Der weitere Antrag des Abg. v. Bennigsen, den Zusatz aufzunehmen: „Durch ein besonderes Gesetz werden die Verantwortlichkeit und das zur Geltendmachung derselben einzuhaltende Verfahren geregelt," wurde abgelehnt. (Sten. Ber. S. 403.)

Die Annahme des Antrages Bennigsen bewirkte eine völlige Aenderung in der Stellung, welche dem Bundeskanzler zugedacht war. Fürst Bismarck äußerte darüber in einer Reichstagsrede vom 5. März 1878 (Sten. Ber. S. 342): „Nun wurde durch den Artikel 17 die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines contrasignirenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssecretärs für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preußischen Ministerium, wie es ursprünglich die Meinung war, sondern zu der eines leitenden Reichsministers heraufgeschoben. Darauf trat auch die von mir sofort . . . erkannte Nothwendigkeit ein, daß der Reichs-

kanzler und der preußische Ministerpräsident ein- und dieselbe Person sein müßten."

Der Bundeskanzler des Entwurfes konnte in seiner Eigenschaft als Bundesrathsmitglied und als Vorstand der Bundeskanzlei Untergebener des preußischen Staatsministeriums sein. Der Bundeskanzler der Verfassung, der dem Präsidium d. h. seinem Könige gegenüber ministerielle Selbständigkeit eingeräumt erhalten hatte, konnte unmöglich in dienstliche Abhängigkeit von der preußischen Staatsregierung gebracht werden, sondern mußte vielmehr selbst ihr angehören. (Vgl. hieher die treffliche Abhandlung von J. Graßmann, Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium, Archiv f. öff. Recht XI S. 309 ff.)

Ich habe in der 1. Auflage dieses Commentars S. 129 die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, von der Artikel 17 spricht, als Phrase bezeichnet. Man hat diesen Ausdruck zu stark gefunden (P. Laband I S. 339 Anm. 2, H. Preuß, Zeitschr. f. d. ges. Staatswissenschaft XLV S. 434 ff.).

Ich gebe dies zu, sofern man den Ausdruck auf die ganze zweite Hälfte des Schlußsatzes bezieht. Artikel 17 ist lex imperfecta nur hinsichtlich der Ministerverantwortlichkeit im Sinne des constitutionellen Staatsrechtes; denn es fehlt an Vorschriften, die dem Reichstage eine Kanzleranklage ermöglichen würden. Indessen ist das eine Sache, die in zweiter Linie steht; in der Hauptsache, in Bezug auf die staatsrechtliche Stellung des Kanzlers gegenüber dem Präsidium, nun dem Kaiser, ist Artikel 17 eine lex perfectissima. Jene Ausstellung, die man am Artikel 17 macht, rührt daher, daß man sich gewöhnt hat, die Folgeerscheinung — die Ministerverantwortlichkeit — als den staatsrechtlichen Kern der Ministerialeinrichtung anzusehen, während staatsrechtlich entscheidend die Stellung des Ministers zur Krone ist. Das Kennzeichnende dieser Stellung aber ist, daß die Gehorsamspflicht, die den Verwaltungsbeamten gegenüber der Krone obliegt, für den Minister eine Aenderung erleidet. Der Monarch bedarf des Ministers — nicht der Person, sondern des Amtes —, um zu regieren. Der jeweilige Minister 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 Thätigkeit verantwortlich gemacht werden. (Vgl. die Ausführungen in meinem Bayerischen Staatsrecht, 2. Aufl., I S. 509 ff.)

Diese ministerielle Unabhängigkeit des Reichskanzlers gegenüber dem Kaiser ist also das Wesentliche. Und eben deswegen, weil der Reichskanzler durch den kaiserlichen Befehl nicht gedeckt ist, ist für ihn auch bezüglich derjenigen Regierungshandlungen, bei denen er durch Gegenzeichnung mitgewirkt hat, zwar keine Verantwortlichkeit möglich, die der Reichstag klagweise geltend machen könnte, aber eine civilrechtliche, strafrechtliche und dienstrechtliche.

Aus der ministeriellen Stellung des Reichskanzlers rechtfertigt sich die

Bestimmung in § 35 des Reichsbeamtengesetzes vom 31. März 1870: „Der Reichskanzler kann jeder Zeit, auch ohne eingetretene Dienstunfähigkeit, seine Entlassung erhalten und fordern."

Vgl. zum Vorstehenden auch W. Rosenberg a. a. O. S. 21 ff.

V. Ueber die Stellvertretung des Reichskanzlers in seiner Eigenschaft als kaiserlicher Minister enthält die Verfassung keine ausdrückliche Bestimmung; denn Artikel 15 kann, wie zu demselben bereits dargelegt wurde, hieher nicht bezogen werden. Das bedeutet aber nach meiner Ueberzeugung keine Lücke in der Verfassung. Meiner Ansicht nach war eine Stellvertretung des Kanzlers schon vor dem Gesetze vom 17. März 1878 rechtlich zulässig. Denn was den Kaiser anlangt, so schließt das Recht der Besetzung einer Beamtenstelle naturgemäß auch das Recht in sich, in Behinderungsfällen einen Stellvertreter zu ernennen und diesem alle Obliegenheiten des Amtes, also auch die Gegenzeichnung zu übertragen. Und ebenso war auch der Reichskanzler befugt, mit der Erledigung laufender Geschäfte, die Gegenzeichnung ausgenommen, untergebene Beamte zu betrauen; denn diese Befugniß ist für den Vorstand einer Behörde gleichfalls selbstverständlich. Als man die Verfassung aufstellte, wußte man, daß der Kanzler werde urlaubsbedürftig werden, daß er krank werden könne, daß er ebenso wenig wie ein anderer Mensch alle Tage seines Amtes werde zu walten vermögen. Wenn man nichts sagte, hat man die überall in der Welt üblichen Mittel der Abhilfe für solche Fälle zugelassen; ja, sie waren zugelassen, ob man wollte oder nicht. Denn Reichsrecht bricht zwar Landrecht, aber es bricht nicht die Natur.

Aus der Zeit vor Erlaß des Stellvertretungsgesetzes sind folgende Vorgänge erwähnenswerth.

Unterm 22. März 1872 theilte der Reichskanzler Fürst Bismarck dem Reichstage mit, daß ihm Urlaub gewährt und mit seiner Vertretung der Präsident des Reichskanzleramtes Delbrück betraut worden sei. Indessen sind die Gesetze während dieser Zeit vom Fürsten Bismarck gegengezeichnet, dagegen ist die kaiserliche Verordnung vom 14. December 1872 (R. G. Bl. S. 434) mit der Gegenzeichnung: „In Vertretung des Reichskanzlers: Delbrück" versehen, ebenso der kaiserliche Erlaß vom 29. August 1872 (R. G. Bl. S. 373).

Ein kaiserlicher Erlaß vom 12. October 1873 verfügte allgemein, daß der Reichskanzler im Falle seiner Beurlaubung oder Behinderung in den von ihm ressortirenden Angelegenheiten des Reiches durch den Präsidenten des Reichskanzleramtes vertreten werde.

Ein Schreiben des Reichskanzlers vom 11. April 1877 verständigte den Reichstag (3. Leg. Per. I. Sess. 1877, Drucks. Nr. 89) davon, daß Fürst Bismarck Urlaub erhalten habe, und daß er durch Delbrück, für die auswärtigen Angelegenheiten von Bülow vertreten werde (Sten. Ber. S. 369 f.). In der Sitzung vom 13. gl. Mts. (Sten. Ber. S. 417 ff.) fand eine Besprechung des Schreibens statt, wobei Bülow (S. 420) erklärte, Fürst Bismarck habe die Gegenzeichnung beibehalten.

Die Streitigkeiten über die Stellvertretungsfrage erledigten sich durch das

Gesetz, betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers, vom 17. März 1878 (R. G. Bl. S. 7). Dazu Verh. d. Reichstags 3. Leg. Per. II. Sess. 1878 Drucks. Nr. 36, Sten. Ber. S. 321 ff., 373 ff., 401 ff., 431 ff. (Sitzungen vom 5., 8., 9., 11. März 1878). Vgl. über das Gesetz M. Joël, Annalen des Deutschen Reichs 1878 S. 761 ff.

Durch dieses Gesetz wird eine Stellvertretung des Reichskanzlers unter Entlastung von seiner verfassungsmäßigen Verantwortlichkeit, also insbesondere eine Stellvertretung in der Gegenzeichnung, ausdrücklich zugelassen. Der Stellvertreter kann entweder ein allgemeiner, ein Vicekanzler, also für den Gesammtumfang der ministeriellen Geschäfte des Kanzlers eingesetzt sein oder ein besonderer für einen einzelnen Geschäftskreis. In Bezug auf die Auswahl des Vicekanzlers besteht keine Beschränkung; zu besonderen Stellvertretern können nur die Vorstände der obersten Reichsämter ernannt werden.

Man hat hierin den Ansatz zur Ausbildung eines verantwortlichen Reichsministeriums erblicken wollen. Wäre diese Auffassung richtig, dann müßte man von der gesetzgeberischen Geschicklichkeit des Bundesrathes und des ersten Reichskanzlers eine sehr geringe Meinung haben. Denn beide haben sich, wie unten zu zeigen sein wird, so oft und mit solcher Entschiedenheit gegen die Schaffung von Reichsministerien erklärt, daß es kaum zu begreifen wäre, wenn sie eine Einrichtung, die sie unmittelbar stets zurückwiesen, mittelbar gleichwohl zugelassen hätten. In der That ist auch davon nicht die Rede. Weder ging die Absicht der verbündeten Regierungen dahin, durch das Stellvertretungsgesetz die Entwickelung von Reichsministerien anzubahnen, noch haben die Dinge bisher thatsächlich diesen Verlauf genommen. Eine Reihe von gesetzlichen Bestimmungen zielt vielmehr darauf ab, die Stellung des Reichskanzlers — und damit wohl auch des Bundesrathes — ungeschmälert zu erhalten und die Ausbildung einer politischen Selbständigkeit der Staatssecretäre zu verhindern.

Vor Allem kann dem Reichskanzler kein Stellvertreter aufgedrängt werden. Stellvertreter werden nur auf Antrag des Reichskanzlers, und soweit dieser selbst sich behindert findet, ernannt. Ferner können besondere Stellvertreter nur für Geschäftskreise ernannt werden, die in eigener, unmittelbarer Verwaltung des Reiches stehen. Dagegen kann die Handhabung der Reichsaufsicht über den Vollzug der Reichsgesetze in den Bundesstaaten niemals einem besonderen Stellvertreter, sondern nur einem Vicekanzler übertragen werden. Die Reichsaufsicht soll nie vom Ressortstandpunkte aus, der seiner Natur nach zu Uebergriffen geneigt ist, sondern nur vom höheren und maßvolleren Standpunkte der politischen Oberleitung gehandhabt werden.

Die entscheidende Bestimmung endlich, durch welche die Dienstgewalt des Reichskanzlers über seine Staatssecretäre gesichert wird, ist die, daß der Kanzler „jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst vornehmen kann". Er kann demnach, kraft des Gesetzes, und ohne daß es eines besonderen Vorbehaltes bedürfte, im Bereiche der Stellvertretung Anordnungen erlassen und Anordnungen, die der Stellvertreter getroffen, wieder rückgängig machen. Der Reichskanzler bleibt also, der selbständigen Verant-

wortlichkeit des Vertreters unerachtet, stets der Vorgesetzte, der Staatssecretär sein Untergebener.

Damit ist ein Grundgedanke der Reichsverfassung, daß nemlich dem Bundesrathe aus dem Bestande eines Reichsministeriums kein Wettbewerb erwachsen soll, zweckmäßig gewahrt und andererseits dem Reichskanzler die verantwortliche Leitung eines in der That ungewöhnlich ausgedehnten Geschäftsbereiches ermöglicht.

Die Forderung von Reichsministerien und deren Unvereinbarkeit mit der Reichsverfassung.

Es ist hier der Ort, der Wünsche nach einem „verantwortlichen Bundesministerium" zu gedenken, welche seit der Gründung des Norddeutschen Bundes bis auf den heutigen Tag immer wieder laut geworden sind. (Vgl. zum Folgenden meine Zusammenstellung: Reichskanzler, Reichsministerien, „Reichsregierung", Annalen des Deutschen Reichs 1886 S. 321 ff.)

„Wir wollen den wahrhaft constitutionellen Staat, den wir in Preußen jetzt haben," rief im verfassungberathenden Reichstage der Abg. Waldeck aus (Sten. Ber. S. 331). Die conservative Partei, durch den Mund des Abg. von Blankenburg (Sten. Ber. S. 385), erwiderte gereizt: „Sie beabsichtigen auch für den künftigen Deutschen Bund eine Parteiregierung aus der Mitte des künftigen Reichstages! Das wollen wir nicht haben, das haben wir stets bekämpft."

Der Abg. H. von Sybel aber legte dar, daß das Verlangen verantwortlicher Ministerien mit der ganzen Anlage der Bundesverfassung nicht im Einklange stehe. „Wie wollen Sie," frug er (Sten. Ber. S. 328) mit Recht, „sich ein im juristischen Sinne verantwortliches Ministerium denken, welches auf die Entstehung der Gesetze officiell nicht den mindesten Einfluß nehmen kann? In der constitutionellen Monarchie ist es der Monarch, der als Quelle der Gesetzgebung erscheint, und seine verantwortlichen Diener, die Minister, haben thatsächlich den entscheidenden Einfluß auf die Richtung der Gesetzgebung. Sie sind deshalb im Stande, ihre Verwaltung ganz im Sinne der Gesetzgebung zu führen, und sie sind im Stande, nach ihren Ueberzeugungen über die Nothwendigkeit der Verwaltungsbedürfnisse auf die Legislative zu influiren. Hier aber, in unserem Entwurfe, ist von einem solchen Wechselverhältnisse gar keine Rede. Die Gesetzgebung wird gemacht vom Bundesrathe und vom Reichstage. Der König von Preußen, welcher als Inhaber der Regierungsrechte die verantwortlichen Minister zu ernennen hätte, hat nur wenige Stimmen als primus inter pares in Bezug auf die Gesetzgebung beim Bundesrathe; es fehlt Ihnen also der ganze Rahmen der Einrichtungen, der ganze Boden der Zustände, aus welchen in constitutionellen Staaten das

Institut der Ministerverantwortlichkeit hervorgewachsen ist. Als Frankreich im Jahre 1795 die Directorialverfassung empfing, hatte man auch der Executivgewalt, dem Directorium, jeden Einfluß auf die Legislative abgeschnitten. Es hat aber dann auch kein Mensch damals daran gedacht, unter diesen Verhältnissen die Minister verantwortlich machen zu wollen; es wäre dies einem Jeden als eine contradictio in adiecto erschienen .... Wollen Sie die gerichtliche Verantwortlichkeit, dann verfügen Sie auch als wesentlichste erste Bestimmung, daß Se. Majestät der König von Preußen der Quell und Inhaber der gesetzgebenden Gewalt im Norddeutschen Bunde sei, und daß er diese gesetzgebende Gewalt ausübe unter Zustimmung des Reichstages und des Bundesrathes .... Dann wären die deutschen Fürsten nicht mehr die pares der Krone Preußen; dann wären sie Unterthanen derselben, so gut wie jeder andere Deutsche auf dem Gebiete des Norddeutschen Bundes."

In demselben Sinne äußerte sich Graf Bismarck (a. a. O. S. 136). Man habe von unitarischer Seite die Herstellung eines constitutionellen verantwortlichen Ministeriums erwartet. „Wer sollte dieses Ministerium ernennen? Einem Consortium von 22 Regierungen ist diese Aufgabe nicht zuzumuthen; es würde sie nicht erfüllen können. Ausschließen können Sie aber 21 von 22 Regierungen von der Theilnahme an der Herstellung der Executive ebenso wenig. Es wäre der Anforderung nur dadurch zu genügen gewesen, daß eine einheitliche Spitze mit monarchischem Charakter geschaffen wäre. Dann aber haben Sie kein Bundesverhältniß mehr; dann haben Sie die Mediatisirung derer, denen diese monarchische Gewalt nicht übertragen wird. Diese Mediatisirung ist von unseren Bundesgenossen weder bewilligt noch von uns erstrebt worden. Es ist hier angedeutet worden, man könne sie mit Gewalt erzwingen; von Anderen: sie werde sich zum Theil schon von selbst ergeben .... Wir erwarten dies nicht in dem Maße und glauben nicht, daß deutsche Fürsten in größerer Zahl bereit sein werden, ihre jetzige Stellung mit der eines englischen Pairs zu vertauschen. Wir haben ihnen diese Zumuthung niemals gemacht und beabsichtigen nicht, sie ihnen zu machen."

Auch später sprach der preußische Ministerpräsident in ähnlichem Sinne (a. a. O. S. 388): „Dieses Gefühl der unverletzten Souveränetät, welches dort (im Bundesrathe) seine Anerkennung findet, kann nicht mehr bestehen neben einer contrasignirenden Bundesbehörde, die außerhalb des Bundesrathes aus preußischen oder anderen Beamten ernannt wird, und es ist und bleibt eine capitis diminutio für die höchsten Behörden der übrigen Regierungen, wenn sie sich als Organe, Gehorsam leistende Organe einer vom Präsidium außerhalb des Bundesrathes ernannten höchsten Behörde in Zukunft ansehen sollen."

Vgl. ferner die Aeußerungen des eben Genannten a. a. O. S. 377, 378, 393, 394, 397.

Ein Opfer allerdings mußte, wie bereits oben gezeigt, dem Doctrinarismus gebracht werden, indem durch Umwandlung des zweiten Satzes des Artikels 17 aus dem Bundeskanzler ein Minister gemacht wurde. Dieser Verfassungsänderung wurde vom Regierungstische ein besonderer Widerstand nicht entgegengesetzt, obschon man vielleicht einwenden könnte, daß der Widerspruch mit den Grundlagen der Verfassung der gleiche sei, ob man nun einen oder mehrere Bundesminister schaffe. Aber mochte dem auch vom Standpunkte der juristischen Logik aus vielleicht so sein, praktisch war dem nicht so. Denn thatsächlich konnte auch bei der veränderten Verfassungsbestimmung derselbe Zustand hergestellt werden, wie er nach dem Entwurfe beabsichtigt war. Es war politisch einerlei, ob die Verbindung zwischen dem Amte des Bundeskanzlers und dem leitenden preußischen Staatsmanne dadurch hergestellt wurde, daß der Bundeskanzler Untergebener des preußischen Ministerpräsidenten, oder dadurch, daß der Ministerpräsident selbst Bundeskanzler wurde. Die Gefahr einer parlamentarischen Abhängigkeit des Kanzlers und einer etwaigen Parlamentsherrschaft war durch den Mangel eines Verantwortlichkeitsgesetzes abgeschnitten.

Man hätte nun füglich erwarten sollen, daß die Grundlagen der neu aufgerichteten Verfassung, für einige Zeit wenigstens, vor Angriffen sicher sein würden. Indessen war dem nicht so. Schon im Reichstage 1869 (Sten. Ber. S. 389 ff., Sitzung vom 19. April) fand der Abg. Graf zu Münster, die norddeutsche Bundesverfassung habe einen Mechanismus geschaffen, so complicirt, daß er unmöglich bestehen könne. Am liebsten hätte er einen Antrag darauf gestellt, die Bundesverfassung einer Durchsicht zu unterziehen. Er begnügte sich indes, gemeinsam mit Twesten einen Antrag einzubringen, der bezweckte, der Complicirtheit des Bundesmechanismus dadurch abzuhelfen, daß man ihn noch verwickelter mache. Der Antrag lautete, den Bundeskanzler aufzufordern, „für die zur Competenz 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". Das wäre mehr als Durchsicht, das wäre Umsturz der Verfassung gewesen. Mit Recht rief der sächsische Minister Freiherr v. Friesen (Sten. Ber. S. 397 f.) den Antragstellern, die vom Ausbau der Verfassung gesprochen hatten, zu, man baue doch ein Haus nicht dadurch aus, daß man fortwährend an seinen Fundamenten rüttle. Der Bundeskanzler aber trat in einer wuchtigen Rede (Sten. Ber. S. 401 ff.) dem Antrage entgegen. Nicht ohne berechtigte Ironie hielt er den Antragstellern vor, daß sie sich die Sache zu leicht gemacht hätten, daß ihr Antrag zwar vielleicht an Unterschriften verloren, aber an Klarheit

gewonnen hätte, wenn er auf bestimmte Aenderungen bestimmter Verfassungsartikel ginge. Und dann enthüllte der Kanzler mit einigen kurzen Sätzen den wahren Kern des Antrages: Enteignung des Bundesrathes zu Gunsten von Bundesministerien. Er wies darauf hin, daß, wenn das Bundesministerium nur für dasjenige haftbar sein solle, wofür der Kanzler bisher verantwortlich gewesen sei, nemlich für die Handlungen des Bundespräsidiums, dies schwerlich ausreichen würde. Denn insbesondere seine Einwirkung bei der Gesetzgebung sei gleich Null; da wirke er nur als preußischer Bevollmächtigter im Bundesrathe mit. Ein weiteres Gebiet für die Verantwortlichkeit des Bundesministeriums könne also nur durch Einschränkung des Gebietes des Bundesrathes hergestellt werden, sonst bleibe eine nur schmale Basis für jene Verantwortlichkeit übrig. Der Bundesrath habe nichts gethan, wodurch er eine solche Herabsetzung seiner Stellung verdient hätte. Aber auch für sich persönlich bezeichnete es Bismarck als unannehmbar, sich durch ein Collegium an das Gängelband nehmen zu lassen. All dieser Erklärungen unerachtet fand der Antrag Twesten-Münster die Zustimmung des Reichstages mit 111 gegen 100 Stimmen. Eine weitere Folge hatte er nicht.

Eine Rede des Fürsten Bismarck in der Reichstagssitzung vom 1. December 1874 (Sten. Ber. S. 420 ff.), zu der er durch den Abg. Lasker veranlaßt wurde, rief die wohl vom Wunsche geförderte Täuschung hervor, als habe der Reichskanzler sich mit dem Gedanken an Reichsministerien mehr befreundet. Vgl. L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 291 Anm. 5, W. Wehrenpfennig, Annalen des Deutschen Reichs 1877 S. 318 f.

Indessen konnte man sich aus den Reichstagsreden des Reichskanzlers vom 10. und 13. März 1877 (Sten. Ber. S. 72 f., 125 ff.) von der Irrigkeit jener Auffassung überzeugen.

Die Berathung über das Stellvertretungsgesetz im Reichstage des Jahres 1878 bot den leitenden Ministern der beiden süddeutschen Königreiche, v. Pfretzschner und v. Mittnacht, Anlaß (Sten. Ber. S. 326 f., 335 f.), ihrer Abneigung gegen die Schaffung von Reichsministerien deutlichen Ausdruck zu geben. Besonders Mittnacht wußte die Unvereinbarkeit dieser Einrichtung mit der Stellung des Bundesrathes sehr einleuchtend zu machen.

Sechs Jahre später, im Jahre 1884, kam es endlich dazu, daß die verbündeten Regierungen im Bundesrathe, Preußen voran, auf Anregung der königlich sächsischen Regierung (Bundesrathssitzung vom 24. März 1884) gegen die immer wieder auftauchende Forderung von Reichsministerien sich amtlich und feierlich aussprachen. Den Anstoß gab das damals veröffentlichte Wahlprogramm der deutsch-freisinnigen Partei, das die „gesetzliche Organisation eines verantwortlichen Reichsministeriums" verlangte. Der Antrag Twesten-Münster im Reichstage von 1869 hatte wohl auch schon ein unitarisches

Ziel, wenn auch nicht eingestandener und vielleicht nicht einmal vollbewußter Weise: die Hinaufrückung des Bundespräsidiums zur Herrscherstellung, die Hinabdrückung des Bundesrathes in die Stellung eines Senats. Im Munde der freisinnigen Partei bedeutete das Verlangen verantwortlicher Minister etwas Anderes. Die Absicht ging zwar auch auf Enteignung des Bundesrathes, aber nicht zu Gunsten des Kaisers, sondern zu Gunsten des Reichstages, auf Herstellung einer von der Reichstagsmehrheit abhängigen parlamentarischen Reichsregierung.

Es ist begreiflich, daß ein derartiger Angriff auf sein Lebenswerk den Fürsten Bismarck auf dem Platze fand. Die Erklärung, welche Preußen in der Bundesrathssitzung vom 5. April 1884 abgab (vgl. auch oben S. 23), und die im Reichsanzeiger 1884 Nr. 83 amtlich veröffentlicht wurde, ist eine der gewaltigsten Staatsschriften zur inneren Politik, die jemals der Feder des ersten Reichskanzlers entflossen sind. Sie ist freilich in den wissenschaftlichen Darstellungen des Reichsstaatsrechtes wenig oder vielmehr fast gar nicht beachtet worden, vielleicht deshalb, weil das Zeugniß, das sie für die föderativen Grundlagen der Reichsverfassung ablegt, nicht recht zu den vorherrschenden Theorien paßt.

Es empfiehlt sich, erklärte Preußen, keinen Zweifel darüber aufkommen zu lassen, daß die verbündeten Regierungen entschlossen sind, die Verträge, auf welchen unsere Reichseinrichtungen beruhen, unverbrüchlich aufrecht zu erhalten. Eine Verminderung der Zuversicht in die Festigkeit dieser Verträge könnte, zumal in Zeiten politischer Krisen, von bedenklicher Wirkung sein. Die preußische Regierung ist sich bewußt, unter schweren Kämpfen und Gefahren erfolgreich dafür eingetreten zu sein, daß dem deutschen Volke das erforderliche Maß von Einheit gewonnen werde. Um so sorgfältiger ist sie darauf bedacht, zu verhüten, daß dieser Gewinn durch politische Mißgriffe wieder in Frage gestellt werde.

„Einen solchen Mißgriff würde sie in jeder Ueberschreitung der Bedürfnißgrenze in unitarischer Richtung erblicken. Die Einrichtung verantwortlicher Ministerien im Deutschen Reiche ist nicht anders möglich als auf Kosten der Summe von vertragsmäßigen Rechten, welche die verbündeten Regierungen gegenwärtig im Bundesrathe üben. Die wesentlichen Regierungsrechte der Bundesstaaten würden von einem Reichsministerium absorbirt werden, dessen Thätigkeit durch die Art der ihm auferlegten Verantwortlichkeit dem maßgebenden Einflusse der jedesmaligen Majorität des Reichstages unterliegen müßte. Es wird dann ausgeführt, daß die Unterwerfung der Regierungsgewalt unter den Reichstag das zweifellose Ziel der Fortschrittspartei sei, daß aber die preußische Regierung eine solche Verschiebung des Schwerpunktes der Regierungsgewalt für eine sichere Einleitung zum Zerfalle des Reiches halten würde. „Die Regierung eines großen Volkes durch die Mehrheit einer

gewählten Versammlung ist untrennbar von all den Schäden und Gefahren, an welchen ein jedes Wahlreich nach den Erfahrungen der Geschichte zu Grunde geht." Parlamente, die aus allgemeinen Wahlen hervorgehen, unterliegen der Neigung, „die Bedürfnisse des Landes dem Bedürfnisse des Gewähltwerdens unterzuordnen". Die preußische Regierung bekannte sich hienach zu der Ueberzeugung, daß der Gedanke der Errichtung eines verantwortlichen Reichsministeriums im Interesse des Reiches, seiner Verfassung und der Sicherheit seines Fortbestandes, wo immer er auftrete, zu bekämpfen sei. Alle Bundesregierungen ohne Ausnahme schlossen sich dieser Erklärung an.

Hienach darf man wohl mit einiger Sicherheit aussprechen, daß die Bestrebungen, die auf Einführung von Reichsministerien abzielen, keine Aussicht auf Verwirklichung haben. Man hat es nicht mit persönlichen Abneigungen des ersten Reichskanzlers, sondern mit gewichtigen sachlichen Erwägungen der verbündeten Regierungen zu thun. Der Staat Preußen hat seinen Mitverbündeten das Wort verpfändet, daß er einer Verfassungsänderung niemals zustimmen werde, die eine Verletzung der Vertragstreue gegen die Bundesgenossen und einen Schaden für das Reich bedeuten würde. Daß dieses Wort, vollends in einer so wichtigen Sache, zurückgegeben oder zurückgenommen werden sollte, ist undenkbar.

Es ist freilich wahr, daß theoretisch die Errichtung eines Reichsministeriums mit der Souveränetät der Bundesglieder vereinbar ist, allein daß die Sache praktisch anders liegt, hat schon bald nach Errichtung des Norddeutschen Bundes Fr. v. Martitz in seinen Betrachtungen über dessen Verfassung (Leipzig 1868, S. 67) richtig hervorgehoben. Er sagt, diese Einrichtung würde „zu dem Resultate führen, daß die verbündeten Regierungen sich ihres Einflusses auf die politische Initiative in der Bundesregierung zu Gunsten jenes Bundescabinets begeben müßten". „Wie einerseits die verbündeten Cabinete, vertreten durch den Bundesrath nebst dem Bundespräsidium, und andererseits zugleich ein collegial berathendes Bundesministerium die Richtung der Politik bestimmen sollten, wäre schwer denkbar."

Was man vermieden hat und vermeiden mußte, war, eine Mehrzahl politischer Persönlichkeiten an die Spitze der Geschäfte des Bundes zu stellen. Dies schließt nicht aus, daß die Leitung der einzelnen Geschäftszweige fachmännischen Händen anvertraut werde, aber diese Persönlichkeiten müssen bloße Fachmänner bleiben, dürfen nicht als Minister erscheinen. Dieser Zweck wurde dadurch erreicht, daß sie zu Untergebenen des Reichskanzlers gemacht sind, so daß die Spitze der Reichsverwaltung dem Bundesrathe nicht wiederum in vielköpfiger Schwerfälligkeit gegenübersteht. Indem der Kanzler zugleich kaiserlicher Minister und Bundesrathsvorsitzender ist, vermittelt er die getheilten Gewalten des Bundesrathes und des Präsidiums wieder zur Einheit.

Artikel 18.

Der Kaiser ernennt die Reichsbeamten, läßt dieselben für das Reich vereidigen und verfügt erforderlichen Falles deren Entlassung.

Den zu einem Reichsamte berufenen Beamten eines Bundesstaates stehen, sofern nicht vor ihrem Eintritt in den Reichsdienst im Wege der Reichsgesetzgebung etwas Anderes bestimmt ist, dem Reiche gegenüber diejenigen Rechte zu, welche ihnen in ihrem Heimatslande aus ihrer dienstlichen Stellung zugestanden haben.

I. Nach Artikel 18 Absatz I ist es das äußere Kennzeichen des Reichsbeamten, daß er vom Kaiser oder, wie beizufügen ist, im Namen des Kaisers ernannt ist. Dagegen hat die Bestimmung nicht den Sinn, daß die Besetzung aller Reichsbehörden vom Kaiser ausgehen müsse. Artikel 18 spricht überhaupt nur von Verhältnissen des Reichsdienstrechtes. § 1 des Reichsbeamtengesetzes vom 31. März 1873 hat an Artikel 18 Absatz I der Verfassung nichts geändert, sondern nur einen anderen Begriff der „Reichsbeamten im Sinne dieses Gesetzes" daneben gestellt. Vgl. P. Laband I S. 396 ff., Entsch. d. R.G.'s in Civilsachen I S. 306, II S. 101 (Reger, Entsch. I S. 104, 185).

Die Ernennung durch den Kaiser oder Namens des Kaisers allein genügt aber nicht, um den Ernannten zum Reichsbeamten zu machen. Die Ernennung muß auch für den Bundesdienst erfolgen. Die elsaß-lothringischen Beamten sind daher Landesbeamte; denn sie leisten ihre Dienste nicht den Verbündeten für den Bund, sondern den Souveränen von Elsaß-Lothringen. Uebereinstimmend H. Rehm, Annalen des Deutschen Reichs 1885 S. 71 ff.; anderer Ansicht P. Laband I S. 714 f., wo weitere Literaturangaben. Vgl. auch Verh. d. Reichstags 1873, Sten. Ber. S. 55 (Abg. Petersen), 56 (Präsident des Bundeskanzleramtes Delbrück).

Das Reichsdienstrecht ist durch folgende Gesetze geregelt:

1. Gesetz, betr. die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten, vom 31. März 1873 (R.G.Bl. S. 61). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. IV. Sess. 1873 Drucks. Nr. 4, Sten. Ber. S. 21 ff., 54 ff., 94 f. (Sitzungen vom 18., 24., 27. März 1873). Voraus gingen wiederholte Versuche Sess. 1868 Drucks. Nr. 122, Sten. Ber. S. 488 ff., 556 ff., 573 f.; 1869 Drucks. Nr. 59; 1870 Drucks. Nr. 83, Sten. Ber. S. 541 f.; 1872 Drucks. Nr. 9, Sten. Ber. S. 39 ff., 131 ff., 688 ff., 889 ff.

Eingeführt in Elsaß-Lothringen durch Gesetz, betr. die Rechtsverhältnisse der Beamten und Lehrer, vom 23. December 1873 (G.Bl. f. Elsaß-Lothringen S. 479).

Novellen vom 21. April 1886 (R.G.Bl. S. 80), 25. Mai 1887 (R.G.Bl. S. 194) 22. Mai 1893 (R.G.Bl. S. 171).

Vgl. auch Gesetz vom 31. Mai 1887 (R.G.Bl. S. 211 — Schutzgebietsbeamte).

Gesetz, betr. die Bewilligung von Wohnungsgeldzuschüssen an die Offiziere und Aerzte des Reichsheeres und der kaiserlichen Marine, sowie an die Reichsbeamten, vom 30. Juni 1873 (R.G.Bl. S. 166). Dazu Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. IV. Sess. 1873 Drucks. Nr. 125 (Entw.), 193 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 1308 ff., 1348 ff. (Sitzungen vom 21. und 23. Juni 1873).

Gesetz, betr. die Cautionen der Bundesbeamten, vom 2. Juni 1869 (B.G.Bl.

S. 161), eingeführt in den süddeutschen Staaten B.G.Bl. 1870 S. 647, 656, 1871 S. 88, in Elsaß-Lothringen G.Bl. f. Els.-Lothr. 1871 S. 386.

Novelle vom 22. März 1893 (R.G.Bl. S. 131).

2. Gesetz, betr. die Fürsorge für die Wittwen und Waisen der Reichsbeamten der Civilverwaltung, vom 20. April 1881 (R.G.Bl. S. 85). Dazu Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. IV. Sess. 1881 Drucks. Nr. 28 (Entw.), 73 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 148 ff., 662 ff., 763 ff. (Sitzungen vom 4., 31. März, 5. April 1881).

Novellen vom 21. April 1886 (R.G.Bl. S. 80), 5. März 1888 (R.G.Bl. S. 65, Erlaß der Wittwen- und Waisenbeiträge).

Gesetz, betr. die Zurückbeförderung der Hinterbliebenen im Auslande angestellter Reichsbeamten und Personen des Soldatenstandes, vom 1. April 1888 (R.G.Bl. S. 131).

II. Absatz II war in der norddeutschen Bundesverfassung nicht enthalten und wurde als Nothbehelf bis zur nunmehr erfolgten gesetzlichen Regelung des Reichsdienstrechtes eingefügt. Zur Erläuterung bestimmte das badisch-hessische Schlußprotokoll vom 15. November 1870 (B.G.Bl. S. 650), „daß zu den einem Beamten zustehenden Rechten im Sinne des zweiten Absatzes dieses Artikels diejenigen Rechte nicht gehören, welche seinen Hinterbliebenen in Beziehung auf Pensionen oder Unterstützungen etwa zustehen".

Artikel 19.

Wenn Bundesglieder ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllen, können sie dazu im Wege der Execution angehalten werden. Diese Execution ist vom Bundesrathe zu beschließen und vom Kaiser zu vollstrecken.

I. Dieser Artikel hatte in der norddeutschen Verfassung eine andere Gestalt. Es hieß nach dem gleichlautenden ersten Satze weiter:

„Diese Execution ist

a. in Betreff militärischer Leistungen, wenn Gefahr im Verzuge, von dem Bundesfeldherrn anzuordnen und zu vollziehen,

b. in allen anderen Fällen aber von dem Bundesrathe zu beschließen und von dem Bundesfeldherrn zu vollstrecken.

Die Execution kann bis zur Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt ausgedehnt werden. In den unter a. bezeichneten Fällen ist dem Bundesrathe von Anordnung der Execution, unter Darlegung der Beweggründe, ungesäumt Kenntniß zu geben."

Ueber die Umänderung erklärte Delbrück (II. a. o. Reichstag 1870, Sten. Ber. S. 70): „Es ist die Aenderung, die dieser Artikel erhalten hat, eine factisch in der That nicht wesentliche; die Veranlassung der Aenderung liegt hauptsächlich auf dem Gebiete der internationalen Convenienz."

Das Executionsrecht des Reiches ist kein Ausdruck der Oberhoheit desselben, wie dies z. B. L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 69, findet. Die Execution ist ein Zwang, dem der einzelne Verbündete vertragsmäßig und im Voraus für den Fall sich unterwirft, daß er seine Vertragspflichten nicht erfüllen sollte. Sie tritt zur Erzwingung der Bundes-

treue, nicht zur Erzwingung des Gehorsams ein. Daß dieselbe nicht mit dem Wesen des Staatenbundes im Widerspruche steht, beweist am besten der Umstand, daß der ehemalige Deutsche Bund gemäß Artikel 31 ff. der Wiener Schlußakte ebenfalls eine Bundesexecution kannte. Ja, im Gegentheile läßt sich behaupten, daß die Executionsbefugniß des Reiches eine Anerkennung seiner Bundesnatur enthält, nur aus dieser sich erklären läßt. Denn wäre das Reich ein Staat, dem unmittelbar Unterthanen gegenüber stünden, so bedürfte es — ich gebrauche Delbrück's Worte — keines „internationalen" Zwanges; dann würde der einfache Befehl an die betreffende Behörde, an die betreffenden Personen genügen. Und begegnete die Bundesstaatsgewalt hartnäckigem Ungehorsame, so würde sie wie jede andere Staatsgewalt handeln und die ungehorsamen Individuen zur Fügsamkeit nöthigen. Hier aber geht der Zwang gegen einen Staat. Warum dies? Die Antwort gibt Artikel 32 der Wiener Schlußakte. „Da jede Bundesregierung die Obliegenheit hat, auf Vollziehung der Bundesbeschlüsse zu halten, der Bundesversammlung aber eine unmittelbare Einwirkung auf die innere Verwaltung der Bundesstaaten nicht zusteht (d. h. weil die Staaten souverän sind), so kann in der Regel nur gegen die Regierung selbst ein Executionsverfahren stattfinden." Ganz so liegt die Sache im Deutschen Reiche.

II. Voraussetzung der Execution ist die Nichterfüllung verfassungsmäßiger Bundespflichten. Ob aber im einzelnen Falle eine verfassungsmäßige Bundespflicht vorliegt, kann zwischen dem einzelnen Staate und den übrigen Bundesgenossen streitig sein; daß auch hierüber der Bundesrath Entscheidung zu treffen habe, sagt Artikel 19 nicht ausdrücklich. Indessen ist die Beantwortung dieser Frage nothwendige Voraussetzung des Executionsbeschlusses. Es muß daher angenommen werden, daß die Verfassung auch die Entscheidung darüber, ob ein Executionsfall vorliege, dem Bundesrathe habe überweisen wollen. Die Frage aber, mit welchem Stimmenverhältnisse die Beschlußfassung zu erfolgen hat, ist nicht aus Artikel 19, sondern nach den allgemeinen Grundsätzen über die Beschlußfassung im Bundesrathe zu beantworten.

Hier ist denn die Frage, ob die Voraussetzungen zur Execution gegeben sind, von jener zu trennen, ob Execution wirklich zu verhängen ist.

In ersterer Hinsicht ist zu unterscheiden. Dreht sich der Streit um das Recht, so ist dessen Erledigung, falls nicht Vereinbarung auf schiedsrichterlichen Spruch erfolgt, nur auf dem Wege authentischer Gesetzesauslegung denkbar. Je nach der Natur des Streitgegenstandes wird diese in der Form des einfachen oder des Verfassungsänderungsgesetzes vor sich gehen müssen, bezüglich streitiger Sonderrechte aber anders als durch Schiedsspruch überhaupt nicht bewirkt werden können. Bewegt sich dagegen der Streit nur um Anwendung des unbestrittenen Rechtes, so wird einfache Mehrheit entscheiden. Anderer Ansicht A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 488 Anm. 4; Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs I, stimmt S. 175 mir, S. 140 Hänel bei.

Die Verfassung trifft keine Vorschriften über die Art der Verwirklichung der Execution, wie solche für den alten Bund die Executionsordnung vom 3. August 1820 gegeben hatte. Die Art und Weise des Vollzuges ist also gänzlich dem Belieben des Kaisers anheim gestellt, sobald nur der Bundesrath die Execution beschlossen hat. Aus der Streichung der Bestimmungen, welche der letzte Absatz des Artikels in der norddeutschen Verfassung enthielt, kann keine Beschränkung der kaiserlichen Befugniß gefolgert werden, da auch der jetzige Wortlaut keine Grenze steckt. So richtig L. v. Rönne a. a. O. I S. 72. A. M. Thudichum bei Holtzendorff, Jahrb. I S. 28.

Die Execution unterscheidet sich vom Kriege dadurch, daß sie einseitige Gewalt ausübt; es liegt aber in ihrem Wesen, daß diese Gewalt militärische ist. Denn nur dann ist eine Einflußnahme auf die Landesregierung möglich, wenn gegen Behörden und Unterthanen physische Gewalt geübt werden kann; lediglich diesem bewaffneten Zwange sind Behörden und Staatsangehörige zu weichen berechtigt. Webster (Works III p. 475): „This constitution does not attempt to coerce sovereign bodies, States, in their political capacity. No coercion is applicable to such bodies, but that of an armed force.“ Es würde nicht genügen, einfach die Execution im Bundesrathe zu beschließen und nun darauf hin in die Staatsgewalt befehlend einzugreifen.

Eine sonderbare Auslegung gibt A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 449 ff., dem Artikel 19. Er faßt die Aenderung, die der Artikel 19 erfahren hat, trotzdem dieselbe nach Delbrück's Aeußerung nur in Höflichkeitsrücksichten ihren Grund hat, als sachliche. Er schreibt dem Reiche auch das Recht zu gesetzgeberischen Eingriffen zu. Die Ausführungen Hänel's sind nicht sehr durchsichtig. Es genügt, hiegegen darauf hinzuweisen, daß Hänel dem Worte „Bundesexecution“, das vom Rechte des alten Bundes her seine sichere Bedeutung hat, einen Sinn beilegt, den Niemand sonst damit verbindet.

Gegen Preußen ist naturgemäß keine Execution möglich.

Die Kosten der Execution hat der Staat zu tragen, gegen den sie verhängt wurde.

Es ist nicht zu erwarten, daß der Artikel je Bedeutung gewinne, und darum sind auch seine Lücken nicht empfindlich. Die thatsächlichen Machtverhältnisse sind entscheidender als gesetzliche Feststellungen.

V. Reichstag.

Der Reichstag ist eine aus Volkswahl hervorgehende Versammlung, welche den verbündeten deutschen Herrschern in den gesetzlich vorgesehenen Fällen bei Ausübung der gemeinsamen Hoheitsrechte zur Seite steht.

In den Zeiten, da die Waitz'sche Bundesstaatstheorie noch herrschte, galt es als ein staatsrechtlicher Glaubenssatz, daß dem Staatenbunde nur ein „Delegirtenparlament“, zusammengesetzt aus Abgesandten der Landtage der

verbündeten Staaten, dem Bundesstaate aber ein unmittelbar vom Gesammtvolke gewähltes Parlament zukomme. (G. Waitz, Grundzüge der Politik S. 153 ff.) Von dieser Ansicht ist man seither wohl abgekommen. In der That beruhte sie nur auf dem hoc volo sic iubeo des Theoretikers. Ein Bundesstaat, wenn es einen solchen überhaupt gibt, kann ein ebenso guter Bundesstaat sein, wenn er ein Delegirtenparlament, wie wenn er ein unmittelbar gewähltes Parlament hat. Und ebenso ist es beim Staatenbunde. Auch ist es, wo unmittelbare Wahl stattfindet, mit dem Wesen des Staatenbundes ebenso verträglich, daß die Mitglieder des Bundesparlamentes als Vertreter der Bevölkerung des einzelnen Staates, wie daß sie als Vertreter der Bevölkerung sämmtlicher Bundesstaaten (des Reichsvolkes) erscheinen. Die verbündeten Regierungen können da, wo gemeinsame Interessen vorliegen, wie sie selbst zu gemeinschaftlicher Ausübung ihrer Hoheitsrechte sich verbünden, so den Bevölkerungen auf diese Ausübung einen ebenfalls gemeinschaftlichen Einfluß einräumen. In welcher Weise dies dann geschieht, ob jeder einzelne Abgeordnete Vertreter sämmtlicher Völkerschaften oder blos einer einzigen ist, ist, so sehr dies politisch in's Gewicht fallen mag, für die staatsrechtliche Betrachtung grundsätzlich gleichgiltig. Das bildet nur eine Verschiedenheit der Ausführung des nämlichen Gedankens: „daß den vereinigten Regierungen eine Vertretung sämmtlicher Regierten des Bundes gegenüber steht".

Man konnte früher darüber streiten, ob das Reichsstaatsrecht sich den Reichstagsabgeordneten als „Vertreter" des Reichsvolkes oder seines Staatsvolkes denke. Artikel 29 der Verfassung sagt: „Die Mitglieder des Reichstags sind Vertreter des gesammten Volkes." Das Reichstagswahlgesetz vom 31. Mai 1869 aber erklärt in § 1 als Wähler für den Reichstag jeden Deutschen, „welcher das 25. Lebensjahr zurückgelegt hat, in dem Bundesstaate, wo er seinen Wohnsitz hat". § 5 hinwiederum läßt die Abgeordneten „in jedem Bundesstaate" wählen und vertheilt die Zahl der Abgeordneten auf die Staaten. § 1 spricht also mehr für die erste, § 5 mehr für die zweite Auffassung.

Daß man sich über die Frage keine Gedanken machte und ihr keine Erheblichkeit beimaß, die sie in der That auch nicht besaß, beweist der Umstand, daß der Artikel 29 der norddeutschen Bundesverfassung in den süddeutschen Zollparlamentswahlgesetzen, z. B. in Artikel 18 des bayerischen Gesetzes vom 16. November 1867, sich wörtlich wiederholt findet.

Die Waagschale senkte sich zu Gunsten der zweiten Ansicht, als — zuerst in Folge des badisch-hessischen Vertrages — Absatz II des Artikels 28 der Reichsverfassung beigefügt wurde. (Vgl. darüber den Kampf der Meinungen in den Verh. d. norddd. Reichstags II. a. o. Sess. 1870, Sten. Ber. S. 123 ff.)

Indessen hat in der Folge durch die Beseitigung des Artikels 28 Ab-

satz II, deren unten zu gedenken sein wird, die erste Ansicht den Sieg errungen.

Staatsrechtlich hat die ganze Meinungsverschiedenheit schon deshalb niemals von Erheblichkeit sein können, weil die Abgeordneten im Rechtssinne überhaupt nicht die Vertreter von irgend Jemandem sind. (Vgl. auch P. Laband I S. 258 ff.)

Die Stellung des Reichstags aber kann für die Frage nach der rechtlichen Natur des Reiches aus dem Grunde keine Bedeutung beanspruchen, weil der Reichstag ebenso wenig wie die Landtage eine Herrscher- oder Amtsgewalt über die Unterthanen hat. Er hat lediglich eine Gewalt über die eigenen Mitglieder, die sich nach innen in der Disciplin (Reichsverfassung Artikel 27), nach außen in den Befugnissen äußert, die ihm nach Artikel 31 der Reichsverfassung und einigen anderen gesetzlichen Bestimmungen (Civilprozeßordnung §§ 347, 367, 785 Ziffer 1, Strafprozeßordnung §§ 49, 72) zukommen.

Die materiellen Rechte des Reichstags enthalten eine Selbstbeschränkung in der Ausübung der Staatsgewalt, welche die verbündeten Herrscher sich auferlegt haben. Demgemäß spricht für das Betheiligungsrecht des Reichstags keine Vermuthung, vielmehr muß dasselbe in jedem Falle durch einen Rechtssatz begründet werden. Nach der Gestaltung aber, welche das Reichsrecht durch Verfassung und Gesetzgebung erhalten hat, gibt es kein Gebiet staatlichen Wirkens im Reiche, welches dem Reichstage völlig fremd wäre. Seine Zuständigkeiten greifen in die Gesetzgebung und in die Regierungsthätigkeit ein.

Die Formen, in welchen der Reichstag sich an der Ausübung der gemeinsamen Regierungsthätigkeit betheiligt, sind die Mitwirkung, die Genehmigung, die Kenntnißnahme und die Ueberweisung.

In der Form der Mitwirkung bewegt sich der Reichstag da, wo ein staatlicher Willensakt der Herrscher rechtlich nicht vorhanden ist, wenn nicht ein Willensakt des Reichstags von gleichem Inhalte hinzukömmt (formelle Gesetzgebung).

Die Form der Genehmigung ist gegeben, wo ein staatlicher Willensakt ohne den gleichheitlichen Willensakt des Reichstags zwar rechtliche Wirkung hat, aber ohne den letzteren nicht bestehen soll. (Ermächtigung, Bestätigung; Versagung, Einspruch.)

Die Form der Kenntnißnahme tritt da ein, wo der Reichstag das Recht hat, zu erfahren, in welcher Weise die Regierungsorgane des Reiches thätig geworden sind (vgl. z. B. Reichsverfassung Artikel 72).

Die Form der Ueberweisung endlich besteht da, wo der Reichstag berechtigt ist, einen Gegenstand an die Organe der Reichsgewalt zur Würdigung hinüber zu geben (vgl. z. B. Reichsverfassung Artikel 23).

Vgl. das Nähere in meiner Abhandlung: Der Reichstag, Annalen des Deutschen Reichs 1880 S. 350 ff. S. ferner P. Laband I S. 255 ff.

Artikel 20.

Der Reichstag geht aus allgemeinen und directen Wahlen mit geheimer Abstimmung hervor.

Bis zu der gesetzlichen Regelung, welche im § 5 des Wahlgesetzes vom 31. Mai 1869 (B. G. Bl. 1869 S. 145) vorbehalten ist, werden in Bayern 48, in Württemberg 17, in Baden 14, in Hessen südlich des Main 6 Abgeordnete gewählt, und beträgt demnach die Gesammtzahl der Abgeordneten 382.

I. Absatz I des Artikels hatte in der norddeutschen Bundesverfassung noch den Zusatz: „welche bis zum Erlaß eines Reichswahlgesetzes nach Maßgabe des Gesetzes zu erfolgen haben, auf Grund dessen der erste Reichstag des Norddeutschen Bundes gewählt worden ist".

Jenes Wahlgesetz ist unterm 31. Mai 1869 (B. G. Bl. S. 145) ergangen. Dazu Verh. d. Reichstags Sess. 1869 Drucks. Nr. 17 (Entw.), Sten. Ber. S. 39 ff., 156 ff., 968 ff., 997. Eingeführt in Baden und Südhessen durch die Bundesverfassung vom 15. November 1870 Artikel 80, I, 13 (B. G. Bl. S. 647), in Württemberg durch den Vertrag vom 25. November 1870 Artikel 1 (B. G. Bl. S. 654), in Bayern durch den Vertrag vom 23. November 1870, III, § 8 Absatz I (R. G. Bl. 1871 S. 21), in Elsaß-Lothringen durch Gesetz vom 25. Juni 1873 (R. G. Bl. S. 162) § 6, in Helgoland durch Gesetz vom 15. December 1890 (R. G. Bl. S. 207) § 4.

Dazu Wahlreglement vom 28. Mai 1870 (B. G. Bl. S. 275, 488) nebst Nachträgen (B. G. Bl. 1871 S. 35, R. G. Bl. 1872 S. 38, 1873 S. 374). Abänderung der Wahlkreise durch Gesetze vom 20. Juni 1873 (R. G. Bl. S. 144) und 25. December 1876 (R. G. Bl. S. 275); Festsetzung für Elsaß-Lothringen R. G. Bl. 1873 S. 373, Zutheilung von Helgoland R. G. Bl. 1891 S. 111.

Anträge und Entwürfe wegen Aenderung des Wahlgesetzes haben den Reichstag im letzten Jahrzehnte häufig beschäftigt. S. 7. Leg. Per. V. Sess. 1889/90 Drucks. Nr. 26 (Antrag Barth-Rickert), Sten. Ber. S. 1011 ff. (Sitzung vom 15. Januar 1890); 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 139 (Antrag Barth-Rickert), 716 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 3748 ff. (Sitzung vom 20. Januar 1892); II. Sess. 1892/93 Drucks. Nr. 30 (Antrag Barth-Rickert), 35 (Antrag Gröber), Sten. Ber. S. 2020 ff. (Sitzung vom 26. April 1893); 9. Leg. Per. II. Sess. 1893/94 Drucks. Nr. 20, 21 (Anträge Gröber, Rickert), Sten. Ber. S. 1053 ff., 1217 ff. (Sitzungen vom 7. und 14. Februar 1894); III. Sess. 1894/95 Drucks. Nr. 25 (Antrag Rickert), Sten. Ber. S. 2285 ff. (Sitzung vom 15. Mai 1895); IV. Sess.

1895/96 Druckſ. Nr. 15 (Antrag Barth-Rickert), Sten. Ber. S. 601 ff., 824 ff. (Sitzungen vom 29. Januar und 8. Februar 1896).

Vgl. hieher v. Tzſchoppe, Geſchichte des deutſchen Reichstagswahlrechts, Leipzig 1890; F. Frensdorff, Die Aufnahme des allgemeinen Wahlrechts in das öffentliche Recht Deutſchlands, Leipzig 1892; R. v. Mohl, Kritiſche Bemerkungen über die Wahlen zum Deutſchen Reichstag, Tübingen 1874; P. Laband I S. 271 ff.; meine Erörterungen Annalen des Deutſchen Reichs 1880 S. 359 ff.

II. Abſatz I des Artikels ſtellt die drei Hauptgrundſätze für die Reichstagswahl auf. Dieſelbe iſt allgemein, direct und geheim. Allgemein heißt: das Wahlrecht iſt nicht auf gewiſſe Stände oder Claſſen beſchränkt und wird nicht nach Ständen oder Claſſen geübt, ſondern es iſt perſönliches Recht, das von den Wahlberechtigten lediglich in räumlicher Gliederung nach Wahlkreiſen und Wahlbezirken geübt wird. Die Wahlkreiseintheilung kann nur durch Geſetz geändert werden (Wahlgeſetz § 6 Abſatz IV). Aenderungen der Verwaltungsbezirkseintheilung ſind alſo auf die Wahlkreiſe ohne Einfluß. Vgl. Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. II. Seſſ. 1893/94, Sten. Ber. S. 2056 f. (Sitzung vom 11. April 1894), III. Seſſ. 1894/95 Druckſ. Nr. 103, 110, Sten. Ber. S. 751 ff., 754 ff. (Sitzung vom 8. Februar 1895).

Mit dem Grundſatze des allgemeinen Wahlrechtes iſt es wohl vereinbar, daß gewiſſe allgemeine Vorbedingungen desſelben aufgeſtellt werden, nach § 1 des Wahlgeſetzes männliches Geſchlecht, Reichsangehörigkeit und ein Alter von 25 Jahren; ebenſo, daß gewiſſe allgemeine Ausſchließungsgründe (perſönliche Mängel, Wahlgeſetz § 3) feſtgeſetzt werden. Dagegen iſt es eine Ausnahme von dem verfaſſungsmäßigen Grundſatze, wenn § 2 des Wahlgeſetzes die Perſonen des Soldatenſtandes, ſo lange ſie bei der Fahne ſind, vom Rechte zu wählen ausſchließt.

Eine andere Ausnahme hinſichtlich der Wählbarkeit wollte der Entwurf der norddeutſchen Verfaſſung aufſtellen. Derſelbe enthielt in Artikel 21 a. E. den Satz: „Beamte im Dienſte eines der Bundesſtaaten ſind nicht wählbar.“ Der verfaſſungberathende Reichstag ſtimmte jedoch dieſem Vorſchlage nicht zu. Ueber die Frage vgl. Fr. v. Martitz, Betrachtungen ꝛc. S. 79 ff.

Die Reichstagswahlen ſind direct, d. h. die Wähler benennen unmittelbar den Abgeordneten, und zwar trifft nach dem Wahlgeſetze einer auf jeden Wahlkreis.

Die Abſtimmung ſoll geheim ſein. Ueber die Bedeutung dieſes Grundſatzes habe ich in den Annalen des Deutſchen Reichs 1880 S. 376 f. Folgendes dargelegt. Das Wahlgeheimniß iſt in erſter Linie ein Recht des Wählers, der Niemandem Rechenſchaft oder Aufſchluß darüber ſchuldet, wie er geſtimmt hat oder ſtimmen wird. Das Wahlgeheimniß hat aber auch die objective Bedeutung, daß das Nachforſchen nach der Abſtimmung verboten iſt, und daß ſie, auch dem Anerbieten des Wählers gegenüber, nie zum Gegenſtande amtlicher Ermittelung gemacht werden kann. Ich habe a. a. O. S. 377 Anm. 1 den Nachweis erbracht, daß eine ſtändige Uebung des Reichs-

tags für diese Auffassung ist; allerdings wurde hiegegen später einmal vom Reichstage, trotz der richtigen Ansicht der Commission, gröblich verstoßen. 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/91, Sten. Ber. S. 1015 ff. (Sitzung vom 17. Januar 1891).

Das Geheimniß der Abstimmung ist an sich keine Pflicht des Wählers. Er hat aber bei seiner Abstimmung die durch Gesetz und Reglement vorgeschriebenen Formen zu beobachten, die mehrfach auf Wahrung des Wahlgeheimnisses abzielen. Dahin gehört insbesondere die Bestimmung (Wahlges. § 10 Abs. II), daß die Stimmzettel von weißem Papiere sein müssen und mit keinem äußeren Kennzeichen versehen sein dürfen. Vgl. darüber a. a. O. S. 377 f., wo ich in den Anmerkungen zahlreiche Fälle aus der Praxis des Reichstags angeführt habe. Dazu sind noch folgende neuere anzuführen: 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86 Druckf. Nr. 156, Sten. Ber. S. 1807 ff. (Sitzung vom 1. April 1886) Frage: ob großes Format der Zettel ein äußeres Kennzeichen? (Nein!). 7. Leg. Per. I. Sess. 1887, Sten. Ber. S. 620 (Sitzung vom 17. Mai 1887) über den Begriff des äußeren Kennzeichens; Stärke und Größe des Papieres sind keines, S. 624, deutlich abcorrigirte und ordentlich überklebte Zettel sind giltig. Lange Erörterungen über den Begriff „weißes Papier" fanden statt in den Reichstagssitzungen vom 9. Februar 1891 (Sten. Ber. S. 1401 ff.) und vom 21. Januar 1892 (Sten. Ber. S. 3784 ff.).

III. Das zum Vollzuge des Artikels 20 erlassene Wahlgesetz ist kein Verfassungsgesetz.

Der Wortlaut des Artikels 20 Absatz II: „Bis zu der gesetzlichen Regelung" u. s. w. ergibt auch, daß zur Aenderung der Abgeordnetenzahl für die süddeutschen Staaten ebenso wenig ein Verfassungsgesetz nöthig ist, wie für die Aenderung der Ziffern in § 5 des Wahlgesetzes. (Thudichum bei Holtzendorff, Jahrb. I S. 28.)

Gegenwärtig treffen auf

Preußen	236	Abgeordnete
Bayern	48	„
Sachsen	23	„
Württemberg	17	„
Elsaß-Lothringen	15	„
Baden	14	„
Hessen	9	„
Mecklenburg-Schwerin	6	„
Sachsen-Weimar	3	„
Mecklenburg-Strelitz	1	„
Oldenburg	3	„
Braunschweig	3	„
Sachsen-Meiningen	2	„
Sachsen-Altenburg	1	„
Sachsen-Koburg-Gotha	2	„
Uebertrag	383	Abgeordnete

	Uebertrag	383 Abgeordnete
Anhalt	2	„
Schwarzburg-Rudolstadt	1	„
Schwarzburg-Sondershausen	1	„
Waldeck	1	„
Reuß ä. L.	1	„
Reuß j. L.	1	„
Schaumburg-Lippe	1	„
Lippe	1	„
Lübeck	1	„
Bremen	1	„
Hamburg	3	„
	Gesammtzahl	397 Abgeordnete.

Artikel 21.

Beamte bedürfen keines Urlaubs zum Eintritt in den Reichstag.

Wenn ein Mitglied des Reichstages ein besoldetes Reichsamt oder in einem Bundesstaate ein besoldetes Staatsamt annimmt oder im Reichs- oder Staatsdienste in ein Amt eintritt, mit welchem ein höherer Rang oder ein höheres Gehalt verbunden ist, so verliert es Sitz und Stimme in dem Reichstag und kann seine Stelle in demselben nur durch neue Wahl wieder erlangen.

I. Zu Absatz I, der dem Artikel 78 Absatz II der preußischen Verfassung genau entspricht, frägt es sich vor Allem, was unter dem Ausdrucke „Beamte" zu verstehen sei. Die Ansichten hierüber gehen auseinander. (Vgl. hieher auch meine Abhandlung, Annalen des Deutschen Reichs 1880 S. 404.) Daß die Reichs- und Landesbeamten in gleicher Weise gemeint sind, ist zweifellos; weniger klar dagegen, ob auch die übrigen öffentlichen Beamten. Das Reichswahlgesetz von 1849 § 6 und das preußische Reichstagswahlgesetz vom 15. October 1866 § 6 hatten bei der entsprechenden Bestimmung den Ausdruck: „Personen, die ein öffentliches Amt bekleiden". Daraus, daß es nun „Beamte" heißt, folgert Thudichum (Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes ꝛc. S. 154), Gemeinde- und Kirchenbeamte hätten auf das Recht des Artikels 21 Absatz I keinen Anspruch mehr. Auch P. Laband I S. 297 Anm. 1 neigt sich dieser Meinung zu. Ich kann mich derselben nicht anschließen.

Mit der Wortauslegung kömmt man hier überhaupt nicht zum Ziele. Diese würde eher zu einer weiteren als zu einer engeren Auffassung des Ausdruckes führen, da es heißt: „Beamte" bedürfen keines Urlaubs, und man auch von Privatbeamten, z. B. der Eisenbahngesellschaften, spricht. Diese wollte man aber offenbar nicht mitbezeichnen. (Vgl. indessen R. v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht S. 351 f.) Ist man nun aber einmal ge-

nöthigt, vom Buchstaben abzugehen, dann ist wirklich nicht einzusehen, warum man gerade mit Thudichum hier nur an die unmittelbaren Staatsbeamten, nicht auch an die Kirchen- und Gemeindebeamten und die öffentlichen Diener wie Notare, Gerichtsvollzieher, Rechtsanwälte denken soll, an die Kirchenbeamten wenigstens so weit, als sie nach dem Rechte ihres Staates zu den öffentlichen Beamten zählen.

Daß man im verfassungberathenden Reichstage diese mitbezeichnen wollte, wird nicht bezweifelt werden können. Dies erhellt u. A. aus dem Abänderungsantrage von der Schulenburg (Sten. Ber. S. 429), statt „nicht wählbar sind Beamte" zu setzen: „Nicht wählbar sind Geistliche und richterliche Beamte im Dienste eines der Bundesstaaten", was Graf Bismarck (S. 430) als eine Beschränkung des Ausschlusses der Beamten bezeichnete. Daraus geht hervor, daß man bei dem Ausdrucke „Beamte" auch an die Geistlichen, also nicht blos an unmittelbare Staatsdiener dachte.

Die Verfassung entscheidet nicht, ob der Beamte die Kosten seiner Stellvertretung zu tragen habe. Daß der Verbesserungsantrag Gumbrecht, wonach die Beamten von dieser Kostentragung frei bleiben sollten, im verfassungberathenden Reichstage sowohl zu Artikel 20 als zu Artikel 32 abgelehnt wurde (Sten. Ber. S. 704, 711), spricht nicht, wie Hiersemenzel (S. 84) und Thudichum (S. 154) wollen, für die Bejahung. Für die Reichsbeamten ist nunmehr die Frage durch § 14 Absatz II des Reichsbeamtengesetzes vom 31. März 1873 verneinend entschieden. Bezüglich der Staatsbeamten kann es jede Staatsregierung nach Belieben halten. Einverstanden Laband I S. 296 f. und die dortselbst genannten Schriftsteller; anderer Ansicht Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 232.

II. Die Bestimmung des Absatzes II ist genau dem Artikel 7 Absatz III der preußischen Verfassung nachgebildet, worüber L. v. Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie I S. 264 ff.

Die Vorschrift bezieht sich auf deutschen Reichs- und Staatsdienst, nicht auf ausländischen Staatsdienst, Kirchen- und Gemeindedienst, Hofdienst (vgl. in letzterer Beziehung Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. IV. Sess. 1873, Sten. Ber. S. 210; 4. Leg. Per. III. Sess. 1880, Sten. Ber. S. 439; 9. Leg. Per. II. Sess. 1893/94, Sten. Ber. S. 1328). Der Begriff „Amt" umfaßt auch den Militärdienst (1. Leg. Per. IV. Sess. 1873, Sten. Ber. S. 93). Nur vorübergehende Verwendung ist keine Amtsverleihung. Ehrenämter, bloße Geldbezüge und bloße Titel ohne amtliche Thätigkeit kommen nicht in Betracht.

Besoldetes Amt ist ein solches, das für die in Frage stehende Person mit Besoldung verbunden ist (anders 2. Leg. Per. II. Sess. 1874/75, Sten. Ber. S. 1455, 1456, und dagegen meine Bemerkungen, Annalen des Deutschen Reichs 1880 S. 398 Anm. 7).

Annahme eines Amtes ist nicht nothwendig Eintritt in den Dienst, sondern auch Annahme eines weiteren Amtes (2. Leg. Per. III. Sess. 1875/76 Drucks. Nr. 112; 4. Leg. Per. II. Sess. 1879 Drucks. Nr. 180).

Dagegen hat die Vertauschung eines Amtes mit einem anderen Amte

nur dann Einfluß auf die Abgeordneteneigenschaft, wenn dadurch bei gleicher Besoldung höherer Rang oder bei gleichem Range höhere Besoldung oder Beides erworben wird. Selbstverständlich gehört auch der Fall hieher, wo ein unbesoldetes in ein besoldetes Amt verwandelt wird (2. Leg. Per. II. Sess. 1874/75, Sten. Ber. S. 1455; 7. Leg. Per. V. Sess. 1889/90, Sten. Ber. S. 992). Uebertritt von einem Dienste in den anderen (von Staat zu Staat, von Staat zu Reich oder umgekehrt) fällt unter die erste Alternative von Artikel 21 Absatz II (4. Leg. Per. III. Sess. 1880 Druckf. Nr. 45, Sten. Ber. S. 448; vgl. auch nordd. Reichstag Sess. 1869, Sten. Ber. S. 60 ff.).

Erhöhung von Rang oder Gehalt unter Beibehaltung des bisherigen Amtes läßt die Abgeordneteneigenschaft unberührt (1. Leg. Per. II. Sess. 1871, Sten. Ber. S. 51, IV. Sess. 1873, Sten. Ber. S. 93; 2. Leg. Per. III. Sess. 1875/76, Sten. Ber. S. 934; 4. Leg. Per. III. Sess. 1880 Druckf. Nr. 45; 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92, Sten. Ber. S. 4403 ff.). Hingegen tritt Verlust der Abgeordneteneigenschaft bei Uebernahme eines anderen Amtes auch dann ein, wenn die Erhöhung von Rang oder Gehalt eine persönliche ist (3. Leg. Per. II. Sess. 1878, Sten. Ber. S. 11, 513).

Maßgebend ist der Zeitpunkt, mit welchem die Ernennung oder Beförderung rechtlich wirkt (4. Leg. Per. II. Sess. 1879 Druckf. Nr. 180, 259, III. Sess. 1880 Druckf. Nr. 45, Sten. Ber. S. 439 ff., ungenügende Ausführungen).

Das Erlöschen der Abgeordneteneigenschaft tritt kraft Gesetzes ein. Zweifel entscheidet nach Artikel 27 der Verfassung der Reichstag.

Vgl. zum Ganzen meine Abhandlung, Annalen des Deutschen Reichs 1880 S. 397 ff.

Artikel 22.

Die Verhandlungen des Reichstages sind öffentlich.

Wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstages bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.

I. Eine Abweichung von dem Verfassungsgrundsatze in Absatz I ist es nicht, wenn § 27 der Geschäftsordnung des Reichstages (in Absatz V) die Oeffentlichkeit der Commissionsverhandlungen nur für die Reichstagsabgeordneten kennt; denn der Wortlaut des Artikels 22 bezieht sich nur auf die Verhandlungen im Hause selbst.

Eine um so entschiedenere Abweichung enthält § 36 der Geschäftsordnung, wo es heißt: „Der Reichstag tritt auf den Antrag seines Präsidenten oder von zehn Mitgliedern zu einer geheimen Sitzung zusammen, in welcher dann zunächst über den Antrag auf Ausschließung der Oeffentlichkeit zu beschließen ist."

Es ist kein Zweifel, daß diese Bestimmung verfassungswidrig ist, wenn auch, wie Thudichum (Verfassungsrecht des Nordd. Bundes 2c. S. 192

Anm. 1) geltend macht, Bundesrath und Präsidium dagegen keinen Widerspruch erhoben haben; denn Verfassungsänderungen geschehen nicht durch tacitus consensus, sondern durch Gesetz.

L. v. Rönne (Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 282) vertheidigt den § 36 der Geschäftsordnung so: Der Artikel 22 stelle nur die Regel auf, und vermöge seines Autonomierechtes nach Artikel 27 sei der Reichstag befugt, Ausnahmen durch die Geschäftsordnung festzusetzen. Diese Beweisführung ist nicht stichhaltig. Artikel 22 sagt nicht, daß Ausnahmen vom Grundsatze der Oeffentlichkeit zulässig seien; wo aber das Gesetz einen Satz allgemein hinstellt, darf man nicht, auf das „nulla regula sine exceptione" sich berufend, beliebige Vorbehalte machen. Was dann den Artikel 27 anlangt, so ist klar, daß die Autonomie des Reichstages ihre selbstverständliche Grenze in den Bestimmungen der Verfassung findet, daß sie nicht so weit gehen darf, die Verfassung selbst abzuändern. Mit demselben Rechte könnte es dem Reichstage einfallen, in der Geschäftsordnung auszusprechen, daß in gewissen Fällen zur Giltigkeit der Abstimmung nicht die Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder nöthig sei, weil damit die „Regel" des Artikels 28 nicht aufgehoben werde.

G. Meyer (Lehrb. des deutschen Staatsrechtes § 132 Anm. 21) beruft sich darauf, daß in Absatz II durch den Ausdruck „öffentliche Sitzungen" die Möglichkeit geheimer anerkannt sei. Wie ich Annalen des Deutschen Reichs 1880 S. 417 dargethan habe, spricht, abgesehen vom zweifellosen Wortlaute des Absatzes I, die Entstehungsgeschichte des Absatzes II nicht für diese Auffassung.

Ein in geheimer Sitzung gefaßter Beschluß des Reichstages ist nichtig, da ihm ein wesentliches verfassungsrechtliches Erforderniß eines Reichstagsbeschlusses fehlt. Vgl. über die Frage P. Laband I S. 306 f. und meine Bemerkungen a. a. O. S. 417 f.

II. Zu Absatz II vgl. K. Binding, Handbuch des Strafrechts I S. 680 ff., Fuld, Annalen des Deutschen Reichs 1887 S. 251 ff., Sládeček, Zeitschrift f. d. ges. Strafrechtswiss. XVI S. 127 ff.

Die Bestimmung des Absatzes II ist durch Abänderungsantrag im verfassungberathenden Reichstage als eine Folgerung aus dem Grundsatze der Oeffentlichkeit der Reichstagsverhandlungen angefügt worden. (Vgl. Sten. Ber. S. 439 ff.) „Es würde sich wohl ziemlich gleich bleiben," meinte der Abgeordnete Dr. Becker-Dortmund (a. a. O. S. 441), „ob der Redner verurtheilt wird oder derjenige, welcher die Rede gedruckt hat."

Nicht ohne Gewicht sind Graf Bismarck's Gegenäußerungen (a. a. O. S. 442):

„Die verbündeten Regierungen befürchten von der Freiheit der Veröffentlichung der Parlamentsreden keine Gefahren. Wir haben gesehen, daß Reden aus dem preußischen Abgeordnetenhause, wie sie wohl stärker in keiner Versammlung dieser Art gehalten waren, veröffentlicht wurden ohne jegliche Gefahr. Die Gründe, die uns veranlaßt haben . . ., einer solchen gesetzlichen Bestimmung, wie sie von jener Seite (links) befürwortet wird, zu wider-

sprechen, sind andere; ich kann sie wohl bezeichnen als Gründe der Sittlichkeit. Es gibt viele Dinge, die ein Staat dulden kann; er kann sie ignoriren, aber etwas Anderes ist es, sie gesetzlich zu sanctioniren. Dazu rechne ich auch das Recht, einen anderen Mitbürger zu beleidigen, ohne daß dieser irgend eine Genugthuung dafür finden könnte. Ich will von Verbrechen, die man mit Worten begehen kann, nicht reden; ich rechne gar nicht darauf, daß sie an der Stelle begangen werden würden. Ich will nur reden vom Schutze der Ehre eines jeden Bürgers, welchen Schutz das Gesetz ihm schuldig ist. Diesen Schutz ihm zu entziehen, das halte ich — ich wiederhole es — gegen die Sittlichkeit, gegen die Menschenrechte. Unter Menschenrechte lasse ich mir ausdrücklich diejenigen gefallen, welche in Frankreich im Jahre 1791 adoptirt wurden und in die Verfassung der Republik übergegangen sind. Es heißt darin ausdrücklich, und zwar in Bezug auf die Freiheit der opinions, die Jeder aussprechen könne, daß diese Freiheit darin bestehe, Alles zu thun, was Anderen nicht schadet. Diese Restriction legt selbst ein so weit gehendes Aktenstück auf wie jenes. Die Gesetzgebungen anderer Staaten, auch die der allerfreisten, schützen wenigstens die Privatehre. Ich berufe mich darüber z. B. auf die amerikanische, deren Bestimmungen ich mir habe ausziehen lassen aus Kent, Commentaries on American law vol. I p. 244: ‚Obgleich ein Mitglied des Congresses außerhalb des Congresses nicht verantwortlich ist für Worte, welche er in demselben gesprochen, auch wenn dieselben beleidigend für Individuen sind, so kann er doch, wenn er seine Rede veröffentlichen läßt, wegen Libells bestraft werden by action (in einer Civilklage auf Schadenersatz) und by indictment, d. h. criminell. So ist es in England Rechtens und so ist es gerecht.'

Aus England selbst wird Ihnen ein sehr bekannter Fall in Erinnerung sein, nemlich der Fall Stockdale wider Hansard, wo die Veröffentlichung nicht einer Rede, sondern eines parliamentary paper oder report — es sind dies technische Ausdrücke für amtliche Aktenstücke, die auf Befehl des Parlaments gedruckt werden — etwas Beleidigendes für einen Gefängnißwärter enthielt, welcher darüber klagbar wurde. Die englischen Gerichte waren darüber ganz zweifellos, daß sie den Drucker wegen Beleidigung zu verurtheilen hätten, und thaten es. Das Parlament griff ein wegen Privilegienbruchs und bedrohte die Ausführung dieses gerichtlichen Urteils mit parlamentarischen Strafen. Aber das Parlament hat auch bei dieser Gelegenheit, wo es in den Rechtsgang eingriff, niemals die Ansicht ausgesprochen, Reden und Motivirungen einzelner Abgeordneten irgendwie zu schützen bei der Publication, sondern nur reports und papers." Vgl. auch die Rede des Fürsten Bismarck in der Reichstagssitzung vom 1. März 1879, Sten. Ber. S. 269 ff., und des Abg. Gneist ebenda S. 314 ff., Sitzung vom 7. gl. Mts.

Aehnlich spricht sich Story aus (Commentaries on the Constitution I § 866): „'This privilege (der Redefreiheit) is strictly confined to things done in the course of parliamentary proceedings, and does not cover things done beyond the place and limits of duty. 'Therefore, although a speech delivered in the house of commons is privileged, and the

member cannot be questioned respecting it elsewhere, yet, if he publishes his speech, and it contains libellous matter he is liable to an action and prosecution therefor, as in common cases of libel. And the same principles seem applicable to the privilege of debate and speech in congress. No man ought to have a right to defame others under color of a performance of the duties of his office. And if he does so in the actual discharge of his duties in congress, that furnishes no reason why he should be enabled, through the medium of the press, to destroy the reputation and invade the repose of other citizens."

In Deutschland haben die Ansichten, über die eben berichtet wurde, die parlamentarische Ueberlieferung wider sich, obschon sich gegen das, was über den Schutz der Privatehre an den angeführten Stellen gesagt ist, kaum etwas Stichhaltiges einwenden läßt. Es hätte vielleicht nach dieser Seite hin ein Mittelweg gefunden werden können, indem man Schranken lediglich gegen eine Verfolgung von Amts wegen und aus politischen Gründen aufrichtete.

Wie Absatz II des Artikels 22 nun lautet, bezieht er sich auf Berichte über Verhandlungen des Reichstages. Der verfassungsmäßige Schutz steht also nur solchen Veröffentlichungen zu, welche die Form von Berichten über die Reichstagsverhandlungen an sich tragen. Der Umstand allein, daß Sätze oder Aeußerungen, welche wiedergegeben werden, wörtlich ebenso im Reichstage ausgesprochen wurden, macht sie nicht verantwortungsfrei. Wenn die Berufung auf Artikel 22 wirksam sein soll, muß ein Reichstagsbericht, d. h. eine Darstellung vorliegen, die mindestens das Wesentliche einer Verhandlung wiedergibt. Entsch. d. R.G.'s in Strafsachen XVIII S. 207 (Reger IX S. 295). Die Natur des Berichtes wird auch dann noch gewahrt sein, wenn die Darstellung nur auf einen einzelnen Gegenstand der Tagesordnung sich erstreckt. Wenn dagegen ein Abgeordneter seine für Jemanden beleidigende Parlamentsrede als Broschüre drucken läßt, so kann er ganz sicher wegen Ehrenkränkung zur Verantwortung gezogen werden. „Ueberhaupt kann der Instanzrichter einer Veröffentlichung den Charakter eines ‚Berichts' unbedenklich versagen, sobald er findet, daß jene nicht gemacht worden sei, um dem Leser ein Bild von der Landtagsverhandlung als solcher zu geben, sondern daß es dem Urheber derselben lediglich darum zu thun war, die im Landtage vorgekommenen Gedankenausdrücke seinerseits zu verbreiten; dann bringt er diesen Gedankenausdruck als seinen eigenen weiter; er muß also auch für denselben verantwortlich sein." So äußert sich Oppenhoff (Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, erläutert) treffend zu § 12 des Strafgesetzbuches. Ebenso wenig ist eine Mittheilung aus den Reichstagsverhandlungen, die sich mit einer Besprechung des Mitgetheilten verbindet, ein Reichstagsbericht im Sinne des Artikels 22. Entsch. d. R.G.'s in Strafsachen XV S. 32 (Reger VII S. 454).

Die Unverantwortlichkeit beschränkt sich auf Berichte über die öffentlichen Sitzungen. Wenn Jemand über die Commissionssitzungen Bericht erstattet,

bleibt er, soweit dieser Bericht nicht den öffentlichen Verhandlungen entnommen ist, haftbar.

Vgl. den entsprechenden § 12 des Reichsstrafgesetzbuches.

Artikel 23.

Der Reichstag hat das Recht, innerhalb der Competenz des Reiches Gesetze vorzuschlagen und an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrathe resp. Reichskanzler zu überweisen.

I. Artikel 23 gibt dem Reichstage das Recht der Gesetzesanregung mit den Worten: „Der Reichstag hat das Recht, innerhalb der Competenz des Reiches Gesetze vorzuschlagen"; d. h. also: überall da, wo das Reich Gesetze erlassen kann, kann auch der Reichstag Gesetze beantragen. Das Reich kann aber sowohl innerhalb seiner Zuständigkeit nach den Artikeln 4, 11, 18, 20, 69 u. s. w. der Verfassung als auch zur Ausdehnung dieser Zuständigkeit nach Artikel 78 Gesetze erlassen.

Daraus folgt, daß auch die Anregung zu Verfassungsänderungen vom Reichstage ausgehen kann.

Für diese Auslegung sprechen auch die Verhandlungen des verfassungberathenden Reichstages (Sten. Ber. S. 352). In Artikel 7 Absatz II des Entwurfes der norddeutschen Verfassung wurde nemlich der Satz: „Die Beschlußfassung erfolgt mit einfacher Mehrheit, mit Ausnahme von Beschlüssen über Verfassungsänderungen, welche zwei Drittel der Stimmen erfordern," gerade deshalb durch Artikel 78 ersetzt, weil jene Fassung für die Fälle von Verfassungsänderungen die Zustimmung oder doch das Anregungsrecht des Reichstages auszuschließen schien. Vgl. auch Reichstagsverhandlungen von 1869, Sten. Ber. S. 446, 649. Hiersemenzel S. 212 ff., F. Thudichum, Verfassungsrecht des Nordd. Bundes S. 215 f., L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 265 ff.

Streitig ist die Frage, ob über Gegenstände, auf welche sich die Reichszuständigkeit nicht erstreckt, Anträge durch den Reichstag unmittelbar in der Form ausgearbeiteter Gesetzentwürfe gestellt werden können, oder ob der Zweck solcher Anträge nur mittelbar durch Anregung einer Verfassungsänderung erstrebt werden kann. Ich habe diese Frage in der 1. Auflage S. 151 im letzteren Sinne beantwortet. Doch habe ich mich nunmehr davon überzeugt, daß es keine innere Berechtigung hat, in Bezug auf die Form der Initiative einen Unterschied zu machen. Man muß dem Reichstage das Initiativrecht außerhalb der Reichszuständigkeit entweder ganz versagen oder ganz zugestehen. Die Sache hat in Bezug auf die thatsächlichen Wirkungen nicht viel auf sich; denn der Bundesrath kann, was ihm nicht gefällt, allemal ablehnen. Vgl. hieher P. Laband I S. 510 f., wo auch die Meinungen der Schriftsteller angegeben sind; A. Hänel, Studien zum Deutschen Staatsrecht I S. 160 Anm. 40, 256 Anm. 7.

II. Der Reichstag hat das Recht, an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrathe oder dem Reichskanzler zu überweisen, je nachdem der Gegenstand in den Wirkungskreis des einen oder des anderen fällt. Dagegen besteht für letztere keine Verpflichtung, sich über die Petitionen gegenüber dem Reichstage zu äußern oder über dieselben einen Bescheid zu erlassen. Bundesrath und Reichskanzler können nur die ihnen übermittelten Petitionen nicht zurückweisen.

Von einem Rechte des Reichstages, Petitionen entgegenzunehmen, oder von einem Rechte, Petitionen an den Reichstag zu richten, kann man nicht reden. Es steht nur dem Petitioniren im Allgemeinen nichts entgegen. Bei Petitionen, die nicht von Privatleuten, sondern von öffentlichen Körperschaften, wie Gemeinden, ausgehen, können daher Beschränkungen des Petitionirens, die aus landesrechtlichen Bestimmungen sich ergeben, nicht mit Berufung auf Artikel 23 der Reichsverfassung beiseite geschoben werden. Insofern ist der Entscheidung des preußischen Oberverwaltungsgerichtes bei Reger VII S. 128 beizustimmen. Vgl. hieher meine Abhandlung, Annalen des Deutschen Reichs 1880 S. 358, P. Laband I S. 268. Unklare Erörterung Verh. d. Reichstags Sess. 1870, Sten. Ber. S. 762 ff., 1121 ff.

Ueber die Behandlung der Petitionen im Reichstage s. §§ 28, 50 seiner Geschäftsordnung; meine angef. Abhandlung S. 431.

III. Ein „Recht" der Adresse und der Interpellation hat der Reichstag nicht. Dahin zielende Abänderungsvorschläge wurden im verfassungberathenden Reichstage abgelehnt. Von mehreren Seiten wurde betont, daß der Reichstag diese Rechte „vermöge seiner Stellung" schon habe (Sten. Ber. S. 443, 445).

Adressen sind nur gegenüber dem Bundespräsidium üblich. Ein rechtliches Hinderniß bestünde jedoch für den Reichstag nicht, auch an den Bundesrath Adressen zu erlassen. Vgl. Geschäftsordnung des Reichstages §§ 67, 68.

Da ein Recht der Interpellation nicht besteht, gibt es für den Bundesrath und den Reichskanzler auch keine Pflicht der Beantwortung. Die einschlägigen Vorschriften der Geschäftsordnung des Reichstages §§ 32, 33 haben lediglich Bedeutung für den Geschäftsgang des Hauses. Näheres s. in meiner angef. Abhandlung S. 430 ff., P. Laband I S. 269 ff.

Das Recht der Untersuchung von Thatsachen — enquête — hat der Reichstag nicht. Ein hieher bezüglicher Antrag fand keinen Beifall. Ueber einen bezüglichen Gesetzentwurf Goldschmidt Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 39, Sten. Ber. S. 3287 ff. (Sitzung vom 9. December 1891).

Indessen ist dem Reichstage nicht untersagt, Auskunftspersonen oder Sachverständige mündlich oder schriftlich einzuvernehmen. Aber er kann Niemanden zwingen, sich einvernehmen zu lassen. Vgl. meine angef. Abhandlung S. 358.

Artikel 24.

Die Legislaturperiode des Reichstages dauert fünf Jahre. Zur Auflösung des Reichstages während derselben ist ein Beschluß des Bundesrathes unter Zustimmung des Kaisers erforderlich.

I. Nach dem ursprünglichen Wortlaute der Verfassung dauerte die Wahlperiode drei Jahre. Ein Gesetzentwurf, betr. die Abänderung der Artikel 13, 24, 69, 72 der Reichsverfassung, der die Einführung zweijähriger Finanzperioden bezweckte, wurde dem Reichstage 1880/81 vorgelegt, aber abgelehnt. 4. Leg. Per. III. Sess. Drucks. Nr. 4 (Entw.), Sten. Ber. S. 179 ff., 205 ff., 952 ff., 975 ff., 1028 ff. (Sitzungen vom 8., 9. März, 5., 6., 16. Mai 1881); ein Entwurf gleichen Betreffs, der in der folgenden IV. Sess. 1881 eingebracht wurde — Drucks. Nr. 5 —, kam nicht zur Verhandlung.

Beim Reichstage 1885/86, 6. Leg. Per. II. Sess., kamen zwei Anträge auf Abänderung des Artikels 24 ein, von denen der eine — Helldorf-Kleist, Drucks. Nr. 14 — die Verlängerung der Wahlperiode auf fünf, der andere — Auer, Drucks. Nr. 18 — deren Verkürzung auf zwei Jahre bezielte. Beide Anträge kamen nur zur ersten Lesung. Sten. Ber. S. 253 ff. (Sitzung vom 10. December 1885).

Dagegen drang im Jahre 1888 ein Antrag Behr-Bennigsen-Helldorf auf Einführung fünfjähriger Wahlperioden durch. 7. Leg. Per. II. Sess. 1887/88 Drucks. Nr. 29, Sten. Ber. S. 653 ff., 681 ff., 738 ff., 784 ff. (Sitzungen vom 1., 3., 7., 9. Februar 1888). Der Gesetzentwurf erhielt die Sanction des Bundesrathes, und das Gesetz erging unterm 19. März 1888 (R. G. Bl. S. 110).

II. Die fünfjährige Wahlperiode des Reichstages ist vom Tage der letzten allgemeinen Wahl, nicht vom Tage der Einberufung zu berechnen; denn mit dem Wahltage beginnt die Abgeordneteneigenschaft (nordd. Reichstag Sess. 1869 Drucks. Nr. 17). Das ist die herrschende Ansicht, der A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs S. 153 f., widerspricht[1].

Im Reichstage ist 1870 (I. a. o. Session, Sten. Ber. S. 18 ff., und II. a. o. Session, Sten. Ber. S. 71 ff.) die Frage aufgeworfen worden, ob es zulässig ist, die gesetzliche Wahlperiode des Reichstages auf dem Wege der Verfassungsänderung zu verlängern. Dies ist zu bejahen; denn Artikel 78 der Verfassung findet auf Artikel 24 so gut wie auf jeden anderen Artikel Anwendung.

Und in gleicher Weise, wie eine Abänderung des Artikels 24 im Allgemeinen zulässig ist, ist sie auch für den einzelnen Fall zulässig. Nur ist klar, daß das Verfassungsänderungsgesetz, durch welches die Wahlperiode des

---

[1] Wenn letzterer bemerkt, daß ich für die bayerische Abgeordnetenkammer Berechnung der Wahlperiode vom Tage des ersten Zusammentrittes annehme, so beruht dies auf einem Irrthume, den ich mir nicht erklären kann. An der Stelle meines Bayerischen Staatsrechtes, die Arndt angibt, 1. Aufl. II S. 196, steht über die Frage überhaupt nichts.

Reichstages über die gesetzliche Zeit verlängert werden will, vor Ablauf dieser Periode in Kraft treten muß.

Diese rechtlichen Wahrheiten können durch drastische Bilder, wie das Windthorst's (II. a. o. Session 1870 S. 78), daß durch ein solches Gesetz der Reichstag sich beim eigenen Schopfe aus dem Sumpfe ziehe, nicht entkräftet werden. Der Vergleich würde passen, wenn ein Reichstag sich seine Wahlperiode verlängern würde, nachdem sie schon abgelaufen ist. Der Gesetzgeber hat in der Sache kein Bedenken gehabt. Das norddeutsche Bundesgesetz vom 21. Juli 1870 (B. G. Bl. S. 498) bestimmte: „Die Legislaturperiode des am 31. August 1867 gewählten Reichstages wird für die Dauer des gegenwärtigen Krieges mit Frankreich, jedoch nicht über den 31. December 1870 hinaus, verlängert." Das Reichsgesetz vom 10. März 1888 hat die oben unter I erwähnte Verlängerung der Wahlperiode verfügt. Allerdings hielt man es für angebracht, in § 2 des Gesetzes zu sagen: „Dieses Gesetz tritt mit Ablauf der gegenwärtigen Legislaturperiode des Reichstages in Kraft."

III. Durch den zweiten Satz des Artikels ist der Krone Preußen gegenüber einem Bundesrathsbeschlusse auf Auflösung des Reichstages ein Veto eingeräumt. Die Auflösung erfolgt in der Form einer kaiserlichen Verordnung.

Die Wirkung der Auflösung des Reichstages ist, daß die Abgeordneteneigenschaft seiner Mitglieder sofort erlischt, und eine Neuwahl nöthig wird (Artikel 25). Dies ist die allgemein herrschende Meinung für das öffentliche Recht der Verfassungsstaaten und wird auch hier zu behaupten sein. Gegen die Ansicht, daß der aufgelöste Reichstag nicht noch einmal könne berufen werden, glaubt Thudichum (Verfassungsrecht des Nordd. Bundes S. 165) „erhebliche Zweifel" geltend machen zu können. Er begründet das so: „Leicht könnte der Fall eintreten, daß es ungeachtet der Anordnung von Neuwahlen für die Bundesregierung erwünscht wäre, dringende Geschäfte noch durch den bisherigen Reichstag erledigt zu sehen, oder daß drohender Krieg, Regierungswechsel oder dergleichen wichtige Ereignisse die Wiederberufung der Volksvertretung erheischen, ohne daß der Vollzug der Neuwahlen abgewartet werden kann. Welcher Grund sollte, beim Mangel eines entgegenstehenden verfassungsmäßigen Verbotes, die Bundesregierung hindern, die bisherigen Volksvertreter noch vorläufig weiter als solche anzusehen und ihre Unterstützung zum Wohle des Staates anzurufen?"

Diese Sätze sind sehr bedenklich. Zwischen „vertagen" und „auflösen" ist ein Unterschied. Den Reichstag auflösen heißt: ihm seine Eigenschaft als Reichstag nehmen, seinen Mitgliedern ihre Eigenschaft als Abgeordnete entziehen. Zu dieser Entziehung berechtigt die Verfassung die Bundesregierungen; wiedergeben kann den Abgeordneten diese ihre Eigenschaft nur das Volk, nicht die Regierung (Artikel 20). Entweder ist ein Reichstag aufgelöst, hat aufgehört, da zu sein, oder er ist nicht aufgelöst; ein Drittes gibt es nicht. Das entgegenstehende gesetzliche Verbot, das Thudichum vermißt, liegt im Begriffe der Auflösung selbst; denn ein Reichstag, der nochmals berufen werden kann, ist nicht aufgelöst. Ein aufgelöster Reichstag

aber kann ebenso wenig wieder berufen werden, als ein Todter wieder lebendig gemacht werden kann. Was Thudichum will, ist die Hinausschiebung der Wirkung der Auflösung bis zur vollzogenen Neuwahl. Beabsichtigt eine Verfassung, dies als allgemeine Regel aufzustellen, wogegen sich in der That nichts einwenden läßt, dann muß sie dies, wie die von Thudichum angeführte braunschweigische Verfassung, ausdrücklich bestimmen. Die deutsche Reichsverfassung hat dies jedoch nicht gethan. S. auch P. Laband I S. 303 f.

Darin stimmt Thudichum mit der herrschenden Ansicht überein, daß auch der nichtversammelte Reichstag aufgelöst werden könne; jedoch ausgenommen den Fall des Artikels 25.

Artikel 25.

Im Falle der Auflösung des Reichstages müssen innerhalb eines Zeitraumes von 60 Tagen nach derselben die Wähler und innerhalb eines Zeitraumes von 90 Tagen nach der Auflösung der Reichstag versammelt werden.

Aus Artikel 25 a. E. ergibt sich, daß ein neu gewählter Reichstag nicht aufgelöst werden kann, ehe er zum ersten Male versammelt war.

Artikel 26.

Ohne Zustimmung des Reichstages darf die Vertagung desselben die Frist von 30 Tagen nicht übersteigen und während derselben Session nicht wiederholt werden.

Die Vertagung unterscheidet sich in ihrer Wirkung dadurch von der Auflösung, daß in Folge derselben nur das Recht, sich zu versammeln, für den Reichstag aufhört, dagegen seine Mitglieder ihre Eigenschaft als Abgeordnete nicht verlieren.

Eine Vertagung auf unbestimmte Zeit ist unzulässig.

In Bezug auf die Frage, ob während einer Vertagung des Reichstages Commissionssitzungen stattfinden dürfen, stehen sich die Meinungen entgegen. P. Laband I S. 303 Anm. 1 bejaht, G. Meyer, Lehrb. des deutschen Staatsrechts § 131 Anm. 6, verneint sie. Der Reichstag hat in der Sitzung vom 16. Juni 1882 (Sten. Ber. S. 511 ff.) darüber gestritten, in der Sitzung vom 28. Juni 1890 (Sten. Ber. S. 653 ff.) die Frage beschlußmäßig bejaht. Die Frage ist nicht ganz leicht zu beantworten, da die Reichsverfassung den Begriff der Vertagung nicht bestimmt, sondern voraussetzt. An sich möchte man meinen, daß eine Vertagung des Reichstages nicht blos eine Vertagung des Plenums bedeutet. Da indessen ein unzweideutiger Ausspruch des Gesetzgebers nicht vorliegt, mag man sich bei der Entscheidung des Reichstages beruhigen.

Artikel 27.

Der Reichstag prüft die Legitimation seiner Mitglieder und entscheidet darüber. Er regelt seinen Geschäftsgang und seine Disciplin durch eine Geschäftsordnung und erwählt seinen Präsidenten, seine Vicepräsidenten und Schriftführer.

I. Dieser Artikel setzt die Grenzen fest, innerhalb deren der Reichstag befugt ist, nach Maßgabe der bestehenden Gesetze seine inneren Angelegenheiten zu regeln. Diese Regelung geschieht durch die Geschäftsordnung, die zwar nur denjenigen Reichstag bindet, der sie sich gegeben hat, thatsächlich aber von Wahlperiode zu Wahlperiode übernommen und nur nach Bedürfniß im Einzelnen abgeändert wird. Vgl. meine Ausführungen, Annalen des Deutschen Reichs 1880 S. 408 f.

Die Grundlage der jetzigen Geschäftsordnung ist die Geschäftsordnung des nordd. Reichstages vom 12. Juni 1868 (Annalen des Nordd. Bundes 2c. 1868 S. 913). Dazu Verh. d. Reichstags Druckf. Nr. 55, 117, Sten. Ber. S. 19, 287 ff., 369. Aus einer Durchsicht dieser Geschäftsordnung ist die geltende vom 10. Februar 1876 (Annalen des Deutschen Reichs 1877 S. 490) hervorgegangen. Die erheblichste Aenderung, welche letztere seitdem erfahren hat, ist vom 16. Februar 1895. Sie wurde durch einen Vorfall in der Sitzung vom 8. December 1894 (Sten. Ber. S. 7 ff.; s. die Anmerkungen zu Artikel 30) veranlaßt und bezieht sich auf die Verstärkung der Disciplinargewalt des Präsidenten. S. hierüber 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95, Sten. Ber. S. 137 (Sitzung vom 15. December 1894), Druckf. Nr. 143, Sten. Ber. S. 931 ff. (Sitzung vom 16. Februar 1895).

II. Der Reichstag prüft die Legitimation seiner Mitglieder und entscheidet darüber, und zwar endgiltig. Vgl. hieher meine Eröterungen a. a. O. S. 386 ff., Laband I S. 297 ff., de lege ferenda meine Staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen, Freiburg i. B. und Leipzig 1893, S. 191 ff. (auch Annalen des Deutschen Reichs 1889 S. 273 ff.).

Die Legitimationsprüfung ist kein Streitverfahren. Insbesondere gibt es kein Recht der Wahlanfechtung, sondern nur eine Zulassung derselben durch die Geschäftsordnung. Diese Wahlanfechtung ist nicht Klage, sondern Denunciation. Vgl. meine angef. Abhandlung S. 394. Die Frage, wer die Wahl anfechten kann, wurde 2. Leg. Per. I. Sess. 1874, Sten. Ber. S. 720 ff., erörtert, aber nicht erledigt, 1892 aber dahin beantwortet, daß jeder Wahlberechtigte hiezu befugt sein solle. 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Druckf. Nr. 652 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 4835 ff. (Sitzung vom 18. März 1892).

Aus dem Wortlaute der Verfassungsbestimmung selbst folgt, daß der Reichstag nur die Legitimation anerkennen oder nicht anerkennen, nicht aber an die Stelle des eingetretenen Mitgliedes ein anderes setzen kann. Vgl. meine angef. Abhandlung S. 386 f. und die in der Anm. angeführten Belege aus der Uebung des Reichstags; ferner die Angaben bei A. Arndt, Ver-

fassung des Deutschen Reichs S. 156). Ebenso wenig kann er eine Stichwahl mit anderen Candidaten wiederholen lassen (vgl. den Fall Hempel 5. Leg. Per. II. Sess. 1882 Druckf. Nr. 63, Sten. Ber. S. 527 ff., Sitzung vom 16. Juni 1882).

Die Entscheidung des Reichstages darf nicht nach Willkür, sondern nur nach dem Rechte erfolgen; sie darf sich auch aus Billigkeitsgründen nicht über das Gesetz hinwegsetzen. Ueber die Frage der Wahlbeeinflussung vgl. meine angef. Abhandlung S. 389 f. und folgende neuere Fälle: 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86, Sten. Ber. S. 2007 (Sitzung vom 9. April 1886); 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/91, Sten. Ber. S. 2235 (Sitzung vom 11. April 1891), II. Sess. 1892/93 Druckf. Nr. 83; 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95 S. 2115 ff. (Sitzung vom 7. Mai 1895).

Ueber den Einfluß von Wahlmanövern (verneint) 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86 Druckf. Nr. 156, Sten. Ber. S. 1807 ff. (Sitzung vom 1. April 1886, Fall Bürklin).

Der Reichstag kann, wenn dies für den Zweck der Wahlprüfung nöthig ist, durch den Reichskanzler die betheiligte Staatsregierung um Vornahme von Erhebungen ersuchen lassen. Ein reichsgesetzlicher Zeugnißzwang besteht für diese Zwecke nicht. Dagegen ist der Reichstag nicht befugt, solche Erhebungen zu verlangen, wenn er die Legitimation des Abgeordneten bereits anerkannt hat. Denn er kann die Erhebungen nur zum Zwecke der Entscheidung, nicht für andere Zwecke, wie etwa Controlirung der Behörden, fordern. Wollte der Reichstag etwa die Entscheidung nur zu dem Ende hinausschieben, um Erhebungen, auf die nichts ankömmt, noch fordern zu können, so hieße das nur einen Mißbrauch durch einen anderen, größeren ersetzen. Ueber die Frage 6. Leg. Per. I. Sess. 1884/85, Sten. Ber. S. 1102 ff., 1523 ff. (Sitzungen vom 5. Februar, 3. März 1885, richtig Staatsminister von Bötticher); 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/91, Sten. Ber. S. 317 ff. (Sitzung vom 13. Juni 1890, falsche Entscheidung).

Noch selbstverständlicher ist, daß der Reichstag aus Anlaß von Wahlprüfungen eine Rüge an Beamte weder beantragen noch ertheilen kann. Er kann nur den Reichskanzler ersuchen, die betreffenden Thatsachen zur Kenntniß der betheiligten Staatsregierung zu bringen. Vgl. die Erörterung hierüber 5. Leg. Per. IV. Sess. 1884, Sten. Ber. S. 594 f. (Sitzung vom 13. Mai 1884), die übrigens zu keinem Abschlusse kam; auch 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92, Sitzungen vom 21. Januar und 18. März 1892.

S. auch Th. Prengel, Beiträge zur Wahlprüfungsstatistik des deutschen Reichstags 1871—1890, Annalen des Deutschen Reichs 1892 S. 1 ff.

III. Der Reichstag ist befugt, seinen Geschäftsgang und seine Disciplin zu regeln. Die Disciplinargewalt wird durch den Präsidenten ausgeübt. Sie erstreckt sich nicht auf die Mitglieder und Vertreter des Bundesrathes; denn der Reichstag ist nur befugt, die Disciplin seiner Mitglieder zu regeln. Vgl. meine angef. Abhandlung S. 414, insbesondere die dort erwähnten Worte des Präsidenten Simson 1. Leg. Per. IV. Sess. 1873, Sten. Ber. S. 655. Der Präsident kann, wo dies nothwendig scheint, Aeußerungen von

Bundesrathsbevollmächtigten nur von gleich zu gleich zurückweisen. Ein Beispiel s. 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95, Sten. Ber. S. 1013 (Sitzung vom 20. Februar 1895, Präsident von Levetzow gegen den mecklenburgischen Bundesrathsbevollmächtigten von Oertzen). Ueber diese Frage nach preußischem Rechte (Artikel 27 ist die nahezu wörtliche Abschrift des Artikels 78 Absatz I der preußischen Verfassung) vgl. L. v. Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie, 4. Aufl., I S. 343 f. Mangels einer gesetzlichen Grundlage für weiter gehende Disciplinarstrafen ist das Disciplinarstrafrecht des Reichstages wesentlich auf moralische Zuchtmittel beschränkt. Das regelmäßige Disciplinarmittel ist der Ordnungsruf. Neuerlich hat sich der Reichstag für befugt erachtet, den Ausschluß aus der Sitzung hinzuzufügen (Beschluß vom 16. Februar 1895, s. oben).

Eine Gesetzesvorlage (sog. Maulkorbgesetz) wegen Verschärfung des Disciplinarrechtes lehnte der Reichstag ab. 4. Leg. Per. II. Sess. 1879 Drucks. Nr. 15, Sten. Ber. S. 248 ff., 279 ff., 299 ff. (Sitzungen vom 4., 5. und 7. März 1879).

Ueber die Handhabung der Polizei im Sitzungsgebäude und in den Zuhörerräumen durch den Präsidenten Gesch. Ordn. §§ 62—64.

Artikel 28.

Der Reichstag beschließt nach absoluter Stimmenmehrheit. Zur Giltigkeit der Beschlußfassung ist die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder erforderlich.

[Bei der Beschlußfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen dieser Verfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden die Stimmen nur derjenigen Mitglieder gezählt, die in Bundesstaaten gewählt sind, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist.]

I. Die Mitgliederzahl des Reichstages ist 397; die zur Beschlußfassung nöthige Zahl von anwesenden Abgeordneten ist sonach 199. Die Worte „der gesetzlichen Anzahl" wurden vom verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 467) auf einen Antrag Harnier hin eingefügt. Muster war Artikel 80 der preußischen Verfassung. Die Verfassung fordert ausdrücklich nur die Anwesenheit der eben bezeichneten Mehrheit, nicht die Abstimmung durch dieselbe. Ein Beschluß ist also um nichts minder giltig, wenn auch bei Anwesenheit der erforderlichen Mehrheit eine solche Anzahl von Mitgliedern der Abstimmung sich enthält, daß weniger als 199 Abgeordnete ihre Stimmen abgeben. Ungewiß kann alsdann erscheinen, was unter der „absoluten Stimmenmehrheit" zu verstehen sei: die absolute Mehrheit der Anwesenden oder der Abstimmenden. Es ist wohl das letztere anzunehmen. Denn der Satz: „Der Reichstag beschließt nach absoluter Stimmenmehrheit" steht voran, es muß also nicht „Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder" aus dem zweiten Satze ergänzt werden, vielmehr ist der erste Satz nach seinem natür-

lichen Wortsinne aufzufassen. Reichstagspräsident Simson in der Sitzung vom 13. Mai 1872, Sten. Ber. S. 333.

Im Reichstage 1868 (Sten. Ber. S. 249 ff., 457 ff.) kam die Frage in Anregung, ob die Bestimmung des zweiten Satzes im Artikel 28 Absatz I auch von den Reichstagsberathungen zu verstehen sei, ob also bei Anwesenheit von weniger als der dort genannten Zahl von Abgeordneten auch keine Verhandlungen stattfinden dürften. Man entschied mit vollem Rechte dahin, daß eine solche Beschränkung sich aus der Verfassung nicht rechtfertigen lasse, da letztere lediglich von der Beschlußfassung spreche. Vgl. meine Abhandlung, Annalen des Deutschen Reichs 1880 S. 423 Anm. 3.

Unbestreitbar würde aber dem Reichstage die Befugniß zustehen, durch seine Geschäftsordnung zu bestimmen, daß auch zu Berathungen die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl erforderlich sei. Die Geschäftsordnung des Reichstages läßt jedoch den in anderen Parlamenten üblichen Antrag auf Auszählung des Hauses hier nicht zu. Sie kennt nur den Vertagungsantrag.

Ein Beschluß des Reichstages, bei welchem nicht die vorgeschriebene Mitgliederzahl anwesend war, ist nichtig. (Vgl. P. Laband I S. 307 Anm. 3.) Die Verfassung sagt nicht, wer zu untersuchen habe, ob die genannte Zahl gegenwärtig sei. Da aber Artikel 27 bestimmt, daß der Reichstag seinen Geschäftsgang selbst regle, so ist anzunehmen, daß der Reichstag diese Frage zu entscheiden habe. Die Beschlußfähigkeit des Reichstages wird vermuthet. Die Nichtbeschlußfähigkeit kann nur vor der Abstimmung oder durch die Abstimmung dargethan werden. In ersterer Beziehung bestimmt die Geschäftsordnung § 54 Absatz II und III:

„Ist vor einer Abstimmung in Folge einer darüber gemachten Bemerkung der Präsident oder einer der fungirenden Schriftführer zweifelhaft, ob eine beschlußfähige Anzahl von Mitgliedern anwesend sei, so erfolgt der Namensaufruf.

Erklärt dagegen auf die erhobene Bemerkung oder den von einem Mitgliede gestellten Antrag auf Auszählung des Hauses der Präsident, daß kein Mitglied des Bureaus über die Anwesenheit der beschlußfähigen Anzahl zweifelhaft sei, so sind damit Bemerkung und Antrag erledigt."

Nach Verkündigung des Beschlusses durch den Präsidenten ist eine Anzweifelung der Beschlußfähigkeit des Hauses nicht mehr möglich.

Da die Beschlußfassung mit absoluter Mehrheit erfolgt, ist bei Stimmengleichheit die gestellte Frage verneint. Geschäftsordnung § 51.

II. Der zweite Absatz des Artikels entspricht der Bestimmung für den Bundesrath in Artikel 7 Absatz IV. Artikel 28 Absatz II ist durch das Gesetz vom 24. Februar 1873 (R. G. Bl. S. 45) aufgehoben worden. Die Anregung hiezu ging vom Reichstage aus. 1. Leg. Per. III. Sess. 1872 Drucks. Nr. 79, Sten. Ber. S. 457 ff., 683 ff., 771. Vgl. über Absatz II die Bemerkungen in der ersten Auflage dieses Commentars S. 141, 157 ff.

Artikel 29.

Die Mitglieder des Reichstages sind Vertreter des gesammten Volkes und an Aufträge und Instructionen nicht gebunden.

Vorbild des Artikels ist Artikel 83 der preußischen Verfassung. Die erste Hälfte des Satzes ist ohne rechtlichen Inhalt; sie gibt nur die politische Begründung zu der folgenden Verfügung. Letztere drückt aus, daß der Reichstagsabgeordnete keinen Auftrag, kein Mandat hat, daß er vom Willen seiner Wähler rechtlich unabhängig ist. Ein staatsrechtliches Verhältniß zwischen Reichstag und Volk besteht nicht. Vgl. auch die Bemerkungen in meinem Bayerischen Staatsrecht, 2. Aufl., I S. 350 f.

Artikel 30.

Kein Mitglied des Reichstages darf zu irgend einer Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes gethanen Aeußerungen gerichtlich oder disciplinarisch verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.

Aeltere Literatur bei L. v. Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie, 4. Aufl., I S. 300 Anm. 1; neuere Literatur bei P. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reichs, 3. Aufl., I S. 314 Anm. 3. S. besonders K. Binding, Handbuch des Strafrechts I S. 671 ff.

Artikel 30 bezieht sich auf die civil- und strafgerichtliche, die disciplinäre und sonstige amtliche Verantwortlichkeit, nicht dagegen auf die politische Verantwortung. P. Laband I S. 315 Anm. 2.

Die Bestimmung hat, was eigentlich als selbstverständlich erscheinen sollte, nicht die Bedeutung der Befreiung von den Vorschriften der Gesetze. Was die Gesetze Allen verbieten, ist auch dem Abgeordneten verboten. Auch ist es keineswegs untersagt, an die Aeußerungen eines Abgeordneten den Maßstab des Rechtes anzulegen, wenn sich für eine Behörde amtlicher Anlaß dazu ergibt. Untersagt ist nur, den Abgeordneten persönlich wegen seiner beruflichen Aeußerungen zur Verantwortung zu ziehen, zu verfolgen. Richtig K. Binding a. a. O. I S. 676 Anm. 14 gegen Entsch. d. R.G.'s in Strafsachen IV S. 14 (Reger I S. 280). Vgl. auch angef. Entsch. II S. 365 (Reger IV S. 81); ferner Reger VII S. 455).

Die Unverantwortlichkeit des Abgeordneten erstreckt sich auf seine Abstimmungen im Reichstage und auf die in Ausübung seines Berufes gethanen Aeußerungen, die mündlich, schriftlich oder durch schlüssige Handlungen erfolgen können. Wo also der Abgeordnete nicht in seinem Berufe, wenn auch als Abgeordneter auftritt, wie in Wählerversammlungen u. dergl., ist er für seine Aeußerungen haftbar. Frei von Verantwortung ist er dagegen wegen aller Aeußerungen, die er in der Verhandlung, sei es des Hauses oder einer Abtheilung oder Commission, macht; verantwortlich aber wieder für Aeuße-

rungen, die er, wenn auch in der Sitzung, doch nicht in der Verhandlung, also als Privatmann thut, wie etwa im Gespräche mit seinem Nachbarn.

Ueber einen neueren Fall (Sitzenbleiben beim Hoch auf den Kaiser) s. 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95, Sten. Ber. S. 7 ff. (Sitzung vom 8. December 1894), Drucks. Nr. 77, 84, Sten. Ber. S. 137 ff. (Sitzung vom 15. December 1894). Der Antrag auf Gestattung der Strafverfolgung wurde abgelehnt und für die Unverantwortlichkeit geltend gemacht (S. 138), die Handlung sei „in directer Entgegnung auf eine Aufforderung des Präsidenten" geschehen. Diese Auffassung ist richtig.

Auf Thätlichkeiten erstreckt sich die Unverantwortlichkeit des Abgeordneten nicht. K. Binding a. a. O. I S. 675 f.

Es scheint mir nach dem Wortlaute des Artikels 30 völlig unmöglich zu sein, denselben auch auf die Zeugnißpflicht der Abgeordneten zu beziehen. Uebereinstimmend P. Laband a. a. O. I S. 315 Anm. 3, K. Binding a. a. O. I S. 676 Anm. 13, Altsmann, Archiv f. öff. Recht I S. 589 ff.; anderer Ansicht L. Fuld, Annalen des Deutschen Reichs 1888 S. 6 ff. und angef. Archiv IV S. 344 ff. Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86, Sten. Ber. S. 1399 ff. (Sitzung vom 10. März 1886).

Innerhalb des Hauses ist der Abgeordnete disciplinär verantwortlich gemäß Artikel 27 der Verfassung und §§ 46, 60 der Geschäftsordnung.

Vgl. Reichsstrafgesetzbuch § 11.

Artikel 31.

Ohne Genehmigung des Reichstages kann kein Mitglied desselben während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, außer wenn es bei Ausübung der That oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird.

Gleiche Genehmigung ist bei einer Verhaftung wegen Schulden erforderlich.

Auf Verlangen des Reichstages wird jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied desselben und jede Untersuchungs- oder Civilhaft für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben.

I. Ueber die Literatur vgl. die Angaben zu Artikel 30. S. insbesondere J. Weismann, Die strafprozessuale Privilegirung gesetzgebender Versammlungen, Zeitschrift f. d. ges. Strafrechtswiss. IX S. 379 ff.; G. Seidler, Die Immunität der Mitglieder der Vertretungskörper nach österreichischem Rechte, Leipzig und Wien 1891; E. Sontag, Der besondere Schutz der Mitglieder des deutschen Reichstags und der deutschen Landtage gegen Strafverfolgung und Verhaftung, Breslau 1895.

Artikel 31 wurde auf Antrag des Abg. Lette vom verfassungberathenden Reichstage angenommen. Sten. Ber. S. 468 f. Er entspricht dem Artikel 32 Absatz II—IV der preußischen Verfassung.

Anträge auf Aenderungen des Artikels 31 (wegen der Strafhaft) wurden vom Reichstage abgelehnt. 2. Leg. Per. III. Sess. 1875, Sten. Ber. S. 472 ff. (Sitzung vom 9. December 1875); 3. Leg. Per. II. Sess. 1878, Sten. Ber. S. 492 (Sitzung vom 13. März 1878).

II. Die Rechte, von denen Artikel 31 handelt, sind Rechte des Reichstages, nicht persönliche Rechte der Abgeordneten. Vgl. insbes. P. Laband I S. 313 f. Ob und in welcher Weise der Reichstag von seinen Befugnissen nach Artikel 31 Gebrauch machen will, steht in seinem Ermessen. Vgl. meine Bemerkung, Annalen 1880 S. 356. Es hat wissenschaftlich keinen rechten Sinn, die Frage aufzuwerfen (E. Sontag a. a. O. S. 20 ff.), ob dem Abgeordneten etwa ein persönliches Recht aus der Entscheidung erwächst, die der Reichstag zu seinen Gunsten getroffen hat. Denn man kann doch wohl nicht von einem besonderen persönlichen Rechte reden, nicht verhaftet zu werden, sondern nur von der Frage, ob die Voraussetzungen der Verhaftung gegeben sind oder nicht. Die Sache steht in einigem inneren Zusammenhange mit der Untersuchung über die Natur der sog. Grund- oder Freiheitsrechte. Vgl. mein Bayer. Staatsrecht, 2. Aufl., I S. 301.

Artikel 31 unterscheidet Fälle, in denen die Genehmigung des Reichstags erholt werden muß, und solche, wo der Reichstag aus eigener Bewegung mit einem Verlangen hervorzutreten hat. Wer die Genehmigung zu erholen hat, bestimmt sich nach der Natur der Amtshandlung, welche in Frage kömmt (Gericht, Staatsanwaltschaft). Vgl. E. Sontag a. a. O. S. 27 ff. Der bezügliche Antrag wird durch den Reichskanzler an den Reichstag geleitet. Da übrigens in der Verfassung nicht gesagt ist, daß die Genehmigung nur auf Nachsuchen von außen ertheilt werden könne, so steht nichts im Wege, daß der Reichstag diese Genehmigung aus eigener Bewegung, ohne behördliches Nachsuchen, ertheilt. Vgl. den Fall Stadthagen Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. II. Sess. 1892/93 Druckf. Nr. 188, 199, Sten. Ber. S. 1945 ff., 2018 ff. (Sitzungen vom 21. und 26. April 1893).

Die erforderliche Genehmigung des Reichstags ist in den Fällen des Artikels 31 Absatz I Prozeßvoraussetzung. Vgl. E. Sontag a. a. O. S. 30 ff. Die Mißstände, welche sich hieraus bezüglich der Strafverjährung ergaben (Entsch. d. R. G.'s in Strafsachen XXIII S. 184, Reger XIII S. 176), sind durch das Gesetz vom 26. März 1893 (R. G. Bl. S. 133) beseitigt, welches dem § 69 des R. St. G. B.'s eine neue Fassung gab. Darüber Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. II. Sess. 1892/93 Druckf. Nr. 67, Sten. Ber. S. 677 ff., 937 f., 1259 ff. (Sitzungen vom 25. Januar, 8., 25. Februar 1893). Entsch. d. R. G.'s in Strafsachen XXVII S. 10.

Die Ausnahmsbestimmungen des Artikels 31 sind zeitlich auf die Sitzungsperiode beschränkt, d. h. auf die Zeit vom Augenblicke der Eröffnung bis zum Augenblicke der Schließung, die Zeit der Vertagung inbegriffen. Letzteres wird von einigen Schriftstellern bestritten (s. insbes. L. Fuld, Archiv f. öff. Recht IV S. 347 f.), sicher mit Unrecht. Laband I S. 316 Anm. 1, E. Sontag a. a. O. S. 39 ff. Die richtige Ansicht wird eingehend begründet Entsch. d. R. G.'s in Strafsachen XXII S. 379 (Reger XII S. 328). S. auch Verh. d.

Reichstags 5. Leg. Per. II. Seſſ. 1882/83 Druckſ. Nr. 353; 6. Leg. Per. I. Seſſ. 1884/85 Druckſ. Nr. 236; 8. Leg. Per. I. Seſſ. 1890/92, Sten. Ber. S. 1041 ff., 1386 f. (Sitzungen vom 19. Januar, 6. Februar 1891); Druckſ. Nr. 241. Ein Zuſatz zu Artikel 31 wurde von den verbündeten Regierungen während derſelben Tagung beantragt. Er lautete: „Auf die Zeit einer Vertagung des Reichstags, welche die Friſt von 30 Tagen überſteigt, finden die vorſtehenden Beſtimmungen keine Anwendung." Der Vorſchlag blieb ergebnißlos. Vgl. Druckſ. Nr. 516, Sten. Ber. S. 3258 ff. (Sitzung vom 5. December 1891).

III. Genehmigung des Reichstags iſt erforderlich:

1. Zur Einleitung einer Unterſuchung gegen einen Abgeordneten wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung. Dieſe Beſtimmung greift nach ihrem Wortlaute da nicht Platz, wo es ſich um eine Strafe handelt, die ohne vorgängige Unterſuchung „auf dem Fleck" verhängt wird (Ordnungsſtrafe), und nicht, wo es ſich zwar um eine Unterſuchung, aber um keine Strafe, ſondern um eine Verwaltungsmaßnahme oder ein Zwangsverfahren (2. Leg. Per. II. Seſſ. 1874 Druckſ. Nr. 80 Comm. Ber., Sten. Ber. S. 261 ff., Sitzung vom 21. November 1874) handelt. Auch eine mit Dienſt-(Disciplinar-)ſtrafe bedrohte Handlung fällt unter die Vorſchrift. Den Sinn der Worte „zur Unterſuchung gezogen" hat das Reichsgericht (Entſch. in Strafſachen XXIV S. 205, Reger XIV S. 192) treffend dargelegt. Unterſuchung iſt nicht das, was das Wort nach jetzigem Prozeßrechte bedeutet, ſondern es iſt darunter „die Summe aller derjenigen Amtshandlungen der zuſtändigen Behörde zu verſtehen, welche darauf abzielen, nach Feſtſtellung einer ſtrafbaren Handlung den Thäter zu ermitteln und zu beſtrafen". Dabei iſt es ohne Bedeutung, ob die Amtshandlung „unmittelbar gegen die Perſon des Abgeordneten gerichtet iſt, ob alſo ihre Ausführung die Anweſenheit des Abgeordneten nothwendig erfordert, oder nicht". Vgl. auch Entſch. d. R. G.'s in Strafſachen XXIII S. 193. Zur Fortſetzung eines Strafverfahrens, das bei Zuſammentritt des Reichstags bereits im Gange war, bedarf es keiner Genehmigung des Reichstags. Entſch. d. R. G.'s in Strafſachen XXVII S. 385.

2. Genehmigung des Reichstags iſt ferner nöthig zur Verhaftung eines Abgeordneten wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung. Dieſe Beſtimmung bezieht ſich jedoch nicht auf die Verhaftung zum Zwecke der Vollſtreckung einer rechtskräftig erkannten Freiheitsſtrafe. S. meine Ausführungen, Annalen des Deutſchen Reichs 1880 S. 353 ff., E. Sontag a. a. O. S. 55 ff., P. Laband I S. 316 ff. Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. II. Seſſ. 1874/75 Druckſ. Nr. 125, Sten. Ber. S. 725 ff. (Sitzung vom 16. December 1874); auch I. Seſſ. 1874, Sten. Ber. S. 305 ff., II. Seſſ. 1874/75, Sten. Ber. S. 244 ff.; III. Seſſ. 1875/76, Sten. Ber. S. 472 ff.

Die Nothwendigkeit der Genehmigung des Reichstags entfällt bei Ergreifung auf friſcher That oder an dem auf die That folgenden Tage. Es bedarf in dieſem Falle auch keiner nachträglichen Genehmigung des Reichs-

tags. Vgl. meine Bemerkung, Annalen 1880 S. 353 Anm. 2; E. Sontag S. 61 ff.

3. „Gleiche Genehmigung ist bei einer Verhaftung wegen Schulden erforderlich." Hierüber ist nunmehr C.Pr.O. §§ 798, 812 zu vergleichen. Außerdem ist nach C.Pr.O. § 785 Ziffer 1 Haft zur Erzwingung eines Offenbarungseides unstatthaft „gegen Mitglieder einer deutschen gesetzgebenden Versammlung während der Sitzungsperiode, sofern nicht die Versammlung die Vollstreckung genehmigt". Auch bedarf es der Zustimmung des Reichstags zur Vernehmung eines Abgeordneten als Zeugen oder Sachverständigen außerhalb des Reichstagssitzes in einem Civil- oder Strafverfahren. C.Pr.O. §§ 347, 367; St.Pr.O. §§ 49, 72.

IV. Ueber die Fälle des Artikels 31 Absatz III ist Folgendes zu bemerken. Der Reichstag kann die Unterbrechung einer Strafhaft nicht verlangen. Vgl. meine Bemerkungen, Annalen 1880 S. 356 Anm. 2, P. Laband I S. 317 f. Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. IV. Sess. 1873, Sten. Ber. S. 39 ff. (Sitzung vom 19. März 1873); 2. Leg. Per. I. Sess. 1874, Sten. Ber. S. 305 ff. (Sitzung vom 12. März 1874), II. Sess. 1874/75, Sten. Ber. S. 244 ff. (Sitzung vom 21. November 1874) und neuerlich 8. Leg. Per. III. Sess. 1892/93, Sten. Ber. S. 1504 ff. (Sitzung vom 8. März 1893).

Wegen der Civilhaft s. oben und C.Pr.O. § 786 Ziffer 1.

Die Festhaltung eines Abgeordneten entgegen den Bestimmungen des Artikels 31 würde als widerrechtliche Gefangenhaltung (St.G.B. § 341) sich darstellen.

Artikel 32.

Die Mitglieder des Reichstages dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen.

I. Artikel 32 wurde beim verfassungberathenden Reichstage nur mühsam durchgebracht. Vgl. Sten. Ber. S. 469 ff., 706 ff., 727. Seine Abänderung ist vom norddeutschen Reichstage wiederholt (1868, 1869), vom deutschen Reichstage schon sehr oft, jedoch stets vergeblich, beantragt worden. Vgl. 1. Leg. Per. I. Sess., Sten. Ber. S. 291 ff., 301 ff., 374 ff. (Sitzungen vom 19., 20. und 25. April 1871), IV. Sess., Sten. Ber. S. 75 ff., 381 ff. (Sitzungen vom 26. März und 30. April 1873); 2. Leg. Per. I. Sess., Sten. Ber. S. 24 ff., 97 ff. (Sitzungen vom 12. und 18. Februar 1874), II. Sess., Sten. Ber. S. 905 ff. (Sitzung vom 9. Januar 1875), 1136, III. Sess., Sten. Ber. S. 350 ff., 657 ff. (Sitzungen vom 30. November und 15. December 1875), IV. Sess., Sten. Ber. S. 728 ff., 795 (Sitzungen vom 11. und 13. December 1876); 6. Leg. Per. I. Sess., Sten. Ber. S. 17 ff. (Sitzung vom 26. November 1884), II. Sess., Sten. Ber. S. 1093 ff. (Sitzung vom 17. Februar 1886); 8. Leg. Per. I. Sess., Sten. Ber. S. 3571 ff. (Sitzung vom 12. Januar 1892, Resolution zum Etat);

9. Leg. Per. III. Sess., Sten. Ber. S. 798 ff. (Sitzung vom 11. Februar 1895, Resolution zum Etat).

Die Bedeutung des Verbotes, das in Artikel 32 enthalten ist, ist Gegenstand lebhaften Streits geworden.

Eine Gruppe von Schriftstellern versteht das Verbot allgemein, so daß es also auf Besoldungen und Entschädigungen aus öffentlichen und aus Privatmitteln sich beziehen würde. Dahin gehören Fr. v. Martitz, Betrachtungen ꝛc. S. 77 f., R. v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht S. 366 ff., P. Laband I S. 318 ff., Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 234 f., H. Schulze, Lehrb. des deutschen Staatsrechts II S. 83 f.

Andere Schriftsteller beziehen das Verbot nur auf Zahlungen aus öffentlichen Mitteln, wobei aber der Umfang des letzteren Begriffs verschieden abgegrenzt wird. So Fr. Thudichum, Verfassungsrecht des Nordd. Bundes S. 208, L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 280 f., M. Zoël, Annalen des Deutschen Reichs 1886 S. 613 ff.

Eine mittlere Meinung vertritt G. Meyer, Lehrb. des deutschen Staatsrechts § 133 Ziffer 5.

In der Rechtsprechung hat die erstgenannte Ansicht den Sieg errungen. S. das Urteil des Oberlandesgerichtes Königsberg vom 14. April 1886, Annalen des Deutschen Reichs 1886 S. 624, und das Urtheil des Reichsgerichtes vom 25. November 1886, Entsch. d. R. G.'s in Civilsachen XVI S. 88. Dazu C. Fuchs, Die Diätenprozesse in Preußen, Archiv f. öff. Recht II S. 123 ff.

Ich selbst habe mich in der 1. Auflage dieses Commentars S. 161 f. und noch Annalen des Deutschen Reichs 1880 S. 405 f. der zweiten Meinung zugeneigt. Ich vermag dieselbe jedoch gegenüber der Beweisführung Laband's und des Reichsgerichtes nicht mehr aufrecht zu erhalten.

Es ist zuzugeben, daß der Wortlaut des Artikels 32 klar und unmißverständlich ist, und daß aus den Worten „als solche" eine Beschränkung des Sinnes nicht herausgelesen werden kann.

Dieser Bestimmtheit des Wortlautes gegenüber kömmt auch die Erklärung, welche Graf Bismarck im verfassungberathenden Reichstage (S. 727) auf eine Anfrage des Abg. von Bennigsen (S. 709) abgegeben hat, nicht in Betracht, ganz abgesehen davon, daß diese Erklärung nur eine persönliche Meinungsäußerung über die praktische Tragweite des Artikels 32 enthält.

Bennigsen hatte nemlich bemerkt, er fasse die Vorlage der Regierungen in dem Sinne, daß durch dieselbe das Zahlen einer Entschädigung an einen Abgeordneten aus Privatmitteln nicht ausgeschlossen werden solle, noch könne. Graf Bismarck erwiderte: „Ich habe in den Verfassungsentwurf nichts hinein zu interpretiren, was nicht darin steht, und meines Erachtens steht das darin und liegt in der gesammten Lage unserer Gesetzgebungen, daß die Regierungen ohne eine strafgesetzliche Unterlage nur denen etwas verbieten können, denen sie überhaupt zu befehlen haben."

Von unmittelbarer Wirkung ist das Verbot des Artikels 32 nur, soweit es sich um Zahlungen aus Reichs- und Staatsmitteln handelt. Privatrechtsgeschäfte, die dem Artikel 32 zuwider laufen, sind ungiltig. Ob die verbotswidrige Annahme einer Zuwendung Folgen im Gebiete des bürgerlichen Rechtes nach sich zieht, hängt von der Gestaltung des Civilrechtes ab, unter dessen Herrschaft der Vorgang sich abgespielt hat.

Strafrechtliche oder staatsrechtliche Wirkungen knüpfen sich an die Verletzung des Verbotes nicht. Insbesondere liegt in einer Zuwiderhandlung gegen Artikel 32 weder ein Verzicht auf den Abgeordnetensitz Seitens des betreffenden Reichstagsmitgliedes, noch bei vorheriger Zusicherung der Taggelder ein Ungiltigkeitsgrund der Wahl; denn von solchen Folgen sagt die Verfassung nichts. A. M. Thudichum a. a. O. S. 209 und dagegen treffend P. Laband I S. 319 Anm. 1.

II. Der Grundsatz, daß die Reichstagsabgeordneten ohne Entgelt dienen, ist nicht in voller Strenge aufrecht erhalten worden.

Am 12. December 1873 beschloß der Bundesrath:

„1. das Reichskanzleramt zu ermächtigen, mit den Privateisenbahnen im Deutschen Reiche, vorbehaltlich der nachträglichen Genehmigung des Reichstages, ein Abkommen zu treffen, nach welchem dieselben den Reichstagsabgeordneten freie Eisenbahnfahrt für die Dauer der Sitzungsperiode des Reichstages, sowie acht Tage vor deren Beginn und acht Tage nach ihrem Schluß, in beliebiger Wagenclasse und nach allen Richtungen, sowie freie Beförderung ihres Gepäcks bis zur Höhe von 50 Pfund einschließlich gewähren und dagegen eine Aversionalentschädigung aus Reichsfonds erhalten . . .

2. das Reichskanzleramt zu ermächtigen, den einzelnen Abgeordneten Legitimationskarten zur freien Fahrt und freien Gepäckbeförderung in den bezeichneten Grenzen mit Giltigkeit für sämmtliche deutschen Staats- und Privatbahnen zu ertheilen."

Bei der Berathung über die entsprechende Nachtragsforderung im Reichstage erklärte Abg. Sonnemann diese Bewilligung für unvereinbar mit der Vorschrift der Verfassung. Meines Erachtens mit Unrecht. Denn daß hier eine Besoldung nicht vorliegt, ist klar, und ebenso zweifellos ist, was auch Delbrück (I. Sess. 1874, Sten. Ber. S. 61) geltend machte, daß von einer Entschädigung nicht gesprochen werden kann, wo kein Schaden vorliegt. Es handelt sich nur um Ersparung einer Auslage. (Vgl. übrigens auch P. Laband I S. 320 Anm. 2.) Der Reichstag bewilligte die Nachtragsforderung (Gesetz vom 18. Februar 1874, R. G. Bl. S. 15).

Am 13. November 1884 beschloß dann der Bundesrath, die Freifahrkarten und die freie Gepäckbeförderung der Reichstagsabgeordneten auf die Strecke zwischen dem Wohnorte und Berlin einzuschränken. Darüber kam es zu erregten Erörterungen, besonders in der Reichstagssitzung vom 26. gl. M. 6. Leg. Per. I. Sess. 1884/85, Sten. Ber. S. 17 ff., 434 ff. Daß der Bundesrath einseitig zu der Maßregel berechtigt war, leidet keinen Zweifel.

Einen Antrag des Abg. v. Benda und Gen., den früheren Stand der Dinge wiederherzustellen (9. Leg.Per. II. Sess. 1893/94 Drucks. Nr. 75, Sten. Ber. S. 382 ff., Sitzung vom 11. December 1893) lehnte der Bundesrath ab.

Eine Ausnahme von dem Grundsatze der Unentgeltlichkeit des Abgeordnetendienstes wurde zu Gunsten der Mitglieder der Justizcommission des Reichstages durch § 3 der Gesetze vom 23. December 1874 (R. G. Bl. S. 194) und 1. Februar 1876 (R. G. Bl. S. 15) gemacht.

VI. Zoll- und Handelswesen.

Einleitung.

Die wirthschaftliche Einigung Deutschlands ist der politischen Einigung lange vorausgegangen. Der erste Zollverein in Deutschland wurde unterm 18. Januar 1828 zwischen Bayern und Württemberg geschlossen, welchem Vertrage die Hohenzollern'schen Fürstenthümer beitraten. Unterm 14. Februar 1828 folgte ein Zollvereinsvertrag zwischen Preußen und dem Großherzogthume Hessen, welchem Kurhessen unterm 25. August 1831 beitrat. Der bayerisch-württembergische und der preußisch-hessische Verein verschmolzen sich durch den Zollvereinigungsvertrag vom 22. März 1833, das Königreich Sachsen und der thüringische Handelsverein traten bei, und mit dem 1. Januar 1834 gelangte der hiermit gegründete deutsche Zollverein zur Wirksamkeit. In den beiden folgenden Jahren schlossen sich noch weitere Staaten, namentlich Baden, Nassau und Frankfurt, an.

Die Grundzüge der getroffenen Vereinbarungen waren folgende.

Innerhalb des Zollvereins sollen, von einzelnen örtlichen Abweichungen abgesehen, übereinstimmende Gesetze über Eingangs-, Ausgangs- und Durchgangsabgaben gelten. Das Vereinsrecht soll seine nähere Regelung in einem Zollgesetze, einem Zolltarife und einer Zollordnung finden.

Der Verkehr zwischen den Vereinsstaaten ist frei und unbeschwert, vorbehaltlich 1) der zu den Staatsmonopolen gehörigen Gegenstände, Spielkarten und Salz; 2) der Gegenstände, welche, wie Bier, geschrotenes Malz, Wein und Traubenmost, Branntwein, Tabak, verschiedener innerer Besteuerung und daher Ausgleichsabgaben unterliegen; 3) (was 1853 wegfiel) der Gegenstände, deren Einfuhr wegen ertheilter Erfindungspatente oder Privilegien ausgeschlossen ist.

Weggelder u. dergl. Abgaben sollen nur in jener Höhe bestehen, welche den gewöhnlichen Herstellungs- und Unterhaltungskosten der betreffenden Verkehrseinrichtungen entspricht. Die Wasserzölle sollen thunlichst beseitigt oder doch vermindert werden, Stapel- und Umschlagsrechte aufhören.

Die Zollerträgnisse sind gemeinsam und nach der Bevölkerung zu vertheilen, die alle drei Jahre ermittelt wird. Nicht gemeinsam sind die inneren Steuern von inländischen Erzeugnissen und die Uebergangsabgaben, die Wasserzölle, die Abgaben für Verkehrseinrichtungen und die Zollstrafen.

Die Einrichtung der Zollbehörden soll eine gleichmäßige sein. Die Kosten der Erhebungs- und Verwaltungsbehörden bleiben jedem Staate zur Last; doch wird der Aufwand an der Zollgrenze und im Zollbezirke mit Pauschsummen vergütet. Die Hauptzollämter an der Grenze und die Zolldirectionen unterliegen einer Vereinscontrole.

Vereinsorgan ist eine Generalzollconferenz, die jährlich zusammentritt. Dieselbe verhandelt über alle Beschwerden und Mängel beim Vollzuge der Vereinbarungen, besorgt die endgiltige Abrechnung zwischen den Staaten und berath über Wünsche und Vorschläge, sowie über Aenderungen des bestehenden Zollrechts.

Der Vertrag soll vorläufig bis zum 1. Januar 1842 gelten und, wenn er nicht spätestens zwei Jahre vor seinem Ablaufe gekündigt wird, stets auf zwölf Jahre verlängert sein, dies unter Vorbehalt einer bundesmäßigen Uebereinkunft nach Artikel 19 der deutschen Bundesakte.

Durch Staatsvertrag vom 8. Mai 1841 wurde die Fortdauer des Zollvereins auf den bisherigen Grundlagen gesichert. Dabei wurden wichtige Abmachungen über die Gegenstände, welche inneren Verbrauchssteuern sollten unterliegen dürfen, und über die Uebergangsabgaben von denselben getroffen. In einer gleichzeitig geschlossenen Uebereinkunft wurde ferner die Besteuerung des Runkelrübenzuckers auf gemeinsame Rechnung verabredet.

Durch die Verträge vom 4. April 1853 und 16. Mai 1865 wurde der Zollverein auf je 12 Jahre verlängert. Die wichtigste Maßnahme, die in die Zeit zwischen den beiden Verträgen fällt, ist, daß die Durchgangszölle bzw. die ihre Stelle vertretenden Ausgangszölle aufgehoben wurden. Der Vertrag von 1865 enthielt Abmachungen über die Grundsätze bezüglich der inneren Steuern und über die Rückvergütung dieser Steuern bei der Ausfuhr, wodurch der Zollvereinsvertrag vom 8. Mai 1841 erhebliche Veränderungen erlitt. Die Zuckersteuer wurde wiederholt erhöht.

Der Zollvereinsvertrag vom 16. Mai 1865 sollte keinen langen Bestand haben. Die Ereignisse des Jahres 1866 vermochten zwar eine thatsächliche Auflösung des Vereins nicht zu bewirken, aber immerhin waren die bestehenden Verträge zerrissen und bedurften der Erneuerung. In den Friedensverträgen wurde daher bestimmt, der Vertrag vom 16. Mai 1865 sammt den damit in Verbindung stehenden Vereinbarungen solle vorläufig wieder in Kraft treten, vorbehaltlich einer sechsmonatlichen Kündigungsfrist für die Vertragstheile. Ueber die Regelung der Zollvereinsverhältnisse solle alsbald in Verhandlung getreten werden.

Die Verhandlungen über die Wiederherstellung des Zollvereins zwischen dem Norddeutschen Bunde, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen führten zum Abschlusse eines Vertrages vom 8. Juli 1867, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins betr. (nordd. B. G. Bl. S. 81), nebst Schlußprotokoll vom gleichen Tage (B. G. Bl. S. 107). Vorangegangen war eine Uebereinkunft vom 8. Mai 1867 (B. G. Bl. S. 49) wegen Erhebung einer Abgabe vom Salz, welche Uebereinkunft die Aufhebung des Salzmonopols zur Folge hatte.

Der Zollverein, dessen Gebiet sich beträchtlich vergrößerte, erhielt durch den neuen Vertrag eine völlig veränderte Gestalt. Seine Verfassung schloß sich an die Verfassung des Norddeutschen Bundes in der Weise an, daß Preußen das Präsidium auch im Zollvereine erhielt, und der Bundesrath und Reichstag des Norddeutschen Bundes durch Hinzutritt süddeutscher Mitglieder zum Bundesrathe des Zollvereins und zum Zollparlamente sich erweiterten.

Dem Vereine wurde eine gemeinschaftliche Gesetzgebung zugewiesen, die sich auf die Eingangs- und Ausgangsabgaben und die Durchfuhr, die Besteuerung von Zucker, Salz und Tabak, die Maßregeln zum Schutze der gemeinschaftlichen Zölle und Verbrauchsabgaben erstreckte. Die Verkündigung der Vereinsgesetze hatte nach Artikel 7 des Vertrages durch die Vertragstheile gesondert zu erfolgen.

Von großer Bedeutung waren die Vereinbarungen im Artikel 5 des Vereinigungsvertrages. „Die vertragenden Theile," so ist dort gesagt, „werden ihr Bestreben darauf richten, eine Uebereinstimmung der Gesetzgebung über die Besteuerung der in ihren Gebieten theils bei der Hervorbringung oder Zubereitung, theils unmittelbar beim Verbrauche mit einer inneren Steuer belegten, nicht unter §§ 3 und 4 des Artikels 3 fallenden Erzeugnisse im Wege des Vertrags herbeizuführen." Bis zur Erreichung dieses Zieles aber sollten hinsichtlich jener Steuern und des Verkehrs mit den davon betroffenen Gegenständen unter den Vereinsstaaten eine Reihe gemeinschaftlicher Grundsätze zur Anwendung kommen.

Der Ertrag der Abgaben, welche unter die Vereinsgesetzgebung fielen, sollte gemäß Artikel 10 des Vertrages gemeinsam sein und gemäß Artikel 11 nach der Bevölkerung vertheilt werden. Von der Gemeinschaft ausgeschlossen blieben die Steuern im Innern jedes Staates von inländischen Erzeugnissen und die entsprechenden Uebergangsabgaben, die Wasserzölle, die Weg- 2c. Gelder und Gebühren, die Zoll- und Steuerstrafen und Einziehungen. Die Erhebung und Verwaltung der gemeinsamen Abgaben verblieb nach wie vor den Staaten. Die Sorge für die Vereinsaufsicht durch Abordnung von Vereinscontroleuren zu den Hauptämtern und von Vereinsbevollmächtigten zu den Directivbehörden der Zoll- und Steuerverwaltung wurde dem Vereinspräsidium übertragen.

Der Vertrag sollte am 1. Januar 1868 in Wirksamkeit treten und zunächst bis zum 31. December 1877 Geltung behalten (Artikel 1).

Vgl. über den Zollverein: von Festenberg-Packisch, Die Geschichte des Zollvereins, Leipzig 1869; Weber, Der deutsche Zollverein, 2. Aufl., Leipzig 1872; Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins, Tübingen 1870; O. Frhr. von Aufseß, Annalen des Deutschen Reichs 1893 S. 161 ff.; mein Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., II S. 519 ff., dem obige Darstellung entnommen ist.

Mit der Gründung des Deutschen Reiches hörte der Zollverein zu bestehen auf. Die theilweise Aufrechterhaltung der Bestimmungen des Zollvereinigungsvertrags vom 8. Juli 1867 im Artikel 40 der Reichsverfassung hat nicht die Bedeutung, daß der Zollverein neben dem Reiche als besonderer Bund fortbestehen solle, ähnlich etwa, wie er neben dem alten deutschen Bunde bestanden hat. Ebenso wenig ergibt sich ein vom Reiche verschiedener Zollverein daraus, daß die Zollgemeinschaft auf einen Staat (Luxemburg) und auf Gebietstheile sich erstreckt, die nicht zum Reiche gehören. Diese theils unmittelbaren, theils mittelbaren Beziehungen fremder Staaten zum Reiche ändern daran nichts, daß die Reichsgemeinschaft der deutschen Staaten nach Abschnitt VI und Artikel 4 Ziffer 2 der Verfassung auch auf das Zollwesen sich bezieht. Hierüber herrscht unter den Schriftstellern nahezu Einmüthigkeit. Vgl. P. Laband II S. 851 f.; A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 390 Anm. 3; G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts II § 279 Anm. 4; R. Delbrück, Der Artikel 40 der Reichsverfassung, Berlin 1881, S. 9 f., und ausführlicher die vorzüglichen Darlegungen desselben als Abgeordneten Verh. d. Reichstags 4. Leg. Per. IV. Sess. 1881, Sten. Ber. S. 476 ff. (Sitzung vom 23. März 1881). Delbrück äußerte: „Ich kann nicht der Deduction folgen, daß neben dem Reiche noch ein Zollverein besteht. Es ist ja unbestritten, daß diejenige Zollgemeinschaft, welche jetzt das Reich ist, in einem Zollvereinsverhältniß zu Luxemburg steht und durch Vermittelung von Bayern, nicht einmal direct, in einem ähnlichen Verhältniß zu Oesterreich wegen der Tiroler Gemeinde Jungholz. Das Reich, welches in Beziehung auf die hier einschlagenden Verhältnisse Universalsuccessor des alten Zollvereins wurde, hat in dieser seiner Eigenschaft den Vertrag mit Luxemburg übernommen und übernehmen müssen. Der Vertrag wegen Jungholz ist dem Zollparlament zur Genehmigung vorgelegt worden und demnächst ebenso auf das Reich übergegangen. Ich kann nicht finden, daß irgendwie, insbesondere aus Artikel 40 der Reichsverfassung, herzuleiten sei, daß neben dem Reich oder innerhalb des Reichs noch eine Fortsetzung des früheren Zollvereins existire . . ."

Die gemeine Meinung findet nur bei C. Thümmel, Studien aus dem deutschen Zollrecht (Archiv für öff. Recht VIII S. 368 ff.) Widerspruch.

Thümmel behauptet (a. a. O. S. 411), „daß das Deutsche Reich auch praktisch seinen Vorläufer, den Zollverein, noch keineswegs als der Geschichte angehörig betrachtet, wie es ihm ja auch rechtlich durch Artikel 40 der Reichsverfassung sein Fortbestehen sicherte. Wenn auch seine Wirkungen durch die stärkeren und weitergehenden, aber zugleich dieselben Materien im vollen Umfange umfassenden der deutschen Reichsverfassung fast gänzlich unerkennbar geworden sind, so wird doch die staatsrechtliche Grundlage, auf der er errichtet wurde, als noch zu Recht bestehend anerkannt und bildet so gleichsam eine Reservekette, welche die deutschen Länder auch dann noch zusammenhalten müßte, wenn einmal — was Gott verhüten wolle! — das jetzige Einheitsband der Reichsverfassung zerreißen sollte."

Thümmel begründet diese eigenthümliche Ansicht hauptsächlich durch den Hinweis auf den früheren Bestand „zollvereinsländischer" oder „kaiserlicher" Hauptzollämter in den Hansestädten.

Damit verhält es sich folgendermaßen. (Vgl. O. Frhr. von Auffeß, Annalen des Deutschen Reichs 1893 S. 359 Anm. 4; R. Delbrück in der Reichstagssitzung vom 23. März 1881, Sten. Ber. S. 476 f.; derselbe, Artikel 40 der Reichsverfassung S. 73 ff.)

In Bremen war 1857, in Lübeck und Hamburg 1868 ein Hauptzollamt auf Kosten des Zollvereins errichtet worden, die man preußischen Provincialsteuerdirectionen unterstellte. Sie hießen ursprünglich „zollvereinsländisch". Nach den Vereinsverträgen hatte der Zollverein ebensowenig wie jetzt das Reich eine eigene Zollverwaltung und eigene Zollbehörden. Der Grund der ausnahmsweisen Einrichtung war, was Bremen und Hamburg anlangte, der, daß diese Staaten keine Vereinsstaaten waren, daß es also, wie Delbrück sich ausdrückt, nach Artikel 16 des Zollvereinsvertrags von 1867 und den früheren Bestimmungen an einem „Träger der Kosten fehlte". Unterm 26. August 1872 erging dann eine Bekanntmachung des Reichskanzlers, in Vertretung von Delbrück gezeichnet (R. G. Bl. S. 376), die folgenden Inhalts war: „Die in den freien und Hansestädten Lübeck, Bremen und Hamburg unter der Bezeichnung ‚zollvereinsländisches Hauptzollamt' errichteten Zollstellen werden fortan die Bezeichnung ‚kaiserliches Hauptzollamt' führen". Vgl. hieher auch Entsch. d. R. G.'s in Civilsachen V S. 44 f.

Ueber die drei Hauptzollämter kam es im Reichstage von 1881 zu einer Verhandlung aus budgetrechtlichen Gesichtspunkten. 4. Leg. Per. IV. Sess. Sten. Ber. S. 471 ff., 481 ff. (Sitzungen vom 23., 24. März 1881). Es handelte sich darum, ob die Kosten dieser unter preußischer Verwaltung stehenden Aemter nach Artikel 69 der Reichsverfassung auf den Haushaltsetat zu bringen oder gleich den Ausgaben des Artikels 38 der Reichsverfassung von vornhinein von den Zolleinnahmen abzuziehen seien. Erstere Ansicht wurde von den Rednern des Reichstags, letztere Ansicht vom Bundesraths-

tische aus vertheidigt. Bei diesem Anlasse äußerte der Staatssecretär des Reichsschatzamtes Scholz (Sten. Ber. S. 475), die drei Hauptzollämter seien weder kaiserliche noch Reichsämter, sondern Aemter „aller Einzelstaaten, die im Zollverein verbündet sind"; ihre ursprüngliche Bezeichnung sei nach wie vor die richtigere. Etwas unklarer meinte der preußische Finanzminister Bitter (Sten. Ber. S. 490), er habe dies nicht so verstanden, als ob der Zollverband noch neben dem Reiche hergehe, sondern daß „wir den in der That fortbestehenden Zollverband des Deutschen Reiches als ein dem Reich organisch angehöriges Institut (!) betrachten, und daß dies Institut nach der Reichsverfassung, und zwar nach den Artikeln 33—40, eine ganz bebestimmte, feste Stellung hat".

Die Lehre von Scholz fand im Reichstage den schärfsten Widerspruch, und auch die Worte Bitter's klingen nicht so fast wie Zustimmung als wie ein Versuch, dem Collegen aus der Klemme zu helfen.

Die „kaiserlichen" Hauptzollämter bestanden nicht mehr sehr lange. 1883 wurde das Hauptzollamt in Lübeck in ein lübisches (C. Bl. f. d. D. R. 1883 S. 85), jenes in Bremen in ein preußisches (C. Bl. f. d. D. R. 1883 S. 75), nach Bremens Eintritte in den Zollverband aber in ein bremisches verwandelt (C. Bl. f. d. D. R. 1888 S. 918). Hinsichtlich des Hauptzollamtes in Hamburg erging unterm 12. März 1884 (R. G. Bl. S. 24) ein kaiserlicher Erlaß folgenden Inhaltes an den Reichskanzler: „Auf Ihren Bericht vom 6. d. Mts. bestimme ich, daß die dem zollvereinsländischen Hauptzollamt zu Hamburg ohne Meine besondere Genehmigung beigelegte Bezeichnung ‚kaiserlich' von demselben in Zukunft nicht mehr zu führen ist." Als in der Folge Hamburg in das deutsche Zollgebiet eingeschlossen wurde, hörte das „vereinsländische" Hauptzollamt zu bestehen auf, und die Verwaltung der Reichs-Zölle und -Steuern ging an Hamburg über (C. Bl. f. d. D. R. 1888 S. 915). Vgl. auch P. Laband, II S. 886.

In all diesen Vorgängen wird man schwerlich eine Rechtsüberzeugung der verbündeten Regierungen ausgedrückt finden können, daß der Zollverein neben dem Reiche fortbestehe. Die frühere Einrichtung bezüglich der Hauptzollämter in den Hansestädten war ein Nothbehelf, der schon zur Zeit des Zollvereins rechtlichen Bedenken unterlag (R. Delbrück, Artikel 40 der Reichsverfassung S. 77 f.) und vom Reiche herübergenommen wurde, obschon er mit dessen Rechtszustande ebenso wenig im Einklange sich befand. (A. M. ist A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 408 f., mit Berufung auf den Vorbehalt in Artikel 36 Absatz I der Reichsverfassung und auf Artikel 16 Ziffer 1 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867, worüber unten zu Artikel 36.) Irgendwelche Folgerungen lassen sich daraus nicht ableiten, und die Aeußerungen von Scholz sind jedenfalls nur ein Ergebniß augenblicklicher Verlegenheit, nicht einer eindringenden staatsrechtlichen Untersuchung.

Artikel 33.

Deutschland bildet ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze. Ausgeschlossen bleiben die wegen ihrer Lage zur Einschließung in die Zollgrenze nicht geeigneten einzelnen Gebietstheile.

Alle Gegenstände, welche im freien Verkehr eines Bundesstaates befindlich sind, können in jeden anderen Bundesstaat eingeführt und dürfen in letzterem einer Abgabe nur insoweit unterworfen werden, als daselbst gleichartige inländische Erzeugnisse einer inneren Steuer unterliegen.

I. Artikel 33 stellt als Grundgedanken den Satz an die Spitze: Deutschland bildet ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze. Hiemit stehen die Zuständigkeitsbestimmungen in Artikel 4 Ziffer 2 und Artikel 35 der Reichsverfassung in unmittelbarem sachlichem Zusammenhange.

Das einheitliche Zollgebiet ist dadurch geschaffen, daß zwischen den verbündeten Staaten, denen nach Gesetz vom 17. Juli 1871 (R. G. Bl. S. 325) Elsaß-Lothringen hinzugetreten ist, eine Zollgrenze nicht besteht, sondern daß — von den unten zu erwähnenden Ausnahmen abgesehen — die Reichsgrenze zugleich Zollgrenze ist. Es ist weiter dadurch geschaffen, daß die Gesetzgebung über das Zollwesen und über die Verbrauchssteuern ausschließlich eine gemeinsame ist, und daß nach Artikel 38 der Verfassung der Ertrag der Zölle und der genannten Steuern der Reichskasse zufließt.

Das einheitliche Handelsgebiet ist noch insbesondere dadurch gewährleistet, daß Waaren aus den Bundesländern in jedem Bundesstaate wie inländische Waaren zu behandeln sind. (Artikel 33 Absatz II.)

Die Regel, daß Zollgrenze und Reichsgrenze zusammenfallen, erleidet Ausnahmen.

Kraft allgemeinen Rechtssatzes stimmen beide Grenzen an der Seeküste nicht zusammen. Das Vereinszollgesetz vom 1. Juli 1869 (B. G. Bl. S. 317) sagt in § 16 Absatz II: „Wo das Vereinsgebiet durch das Meer begrenzt wird, bildet die jedesmalige den Wasserspiegel begrenzende Linie des Landes die Zollinie. Das Gleiche gilt, wo das Vereinsgebiet an andere Gewässer grenzt, sofern deren Stand von Ebbe und Fluth abhängig ist."

Die Zollgrenze geht sodann mehrfach über das Bundesgebiet hinaus. Das Großherzogthum Luxemburg, das schon durch Vertrag vom 8. Februar 1842 dem Zollsystem Preußens und der mit Preußen zollvereinten Staaten sich angeschlossen hatte, verblieb auch zu Folge Vertrags vom 20./25. October 1865 im deutschen Zollverbande. In der Uebereinkunft vom 11. Juni 1872 wegen Uebernahme der Wilhelm-Luxemburg-Eisenbahnen durch die kaiserlich deutsche Eisenbahnverwaltung (R. G. Bl. S. 337) § 14 ist der Fortbestand dieser Verbindung in der Art gesichert, daß eine Kündigung vor dem 31. December 1912 nicht eintreten kann. Luxemburg führte weder im Zollvereine, noch führt es jetzt im Reiche bei Zoll- 2c. Angelegenheiten eine Stimme, sondern es wird durch Preußen vertreten.

Außerdem gehören zum Zollgebiete noch zwei österreichische Gemeinden. Die Tiroler Gemeinde Jungholz ist durch Staatsvertrag zwischen Bayern und Oesterreich vom 3. Mai 1868 (bayer. R.Bl. S. 1183, 1241) an das bayerische Zoll- und indirecte Steuersystem angeschlossen und damit dem Zollvereinsgebiete einverleibt worden. Die vorarlbergische Gemeinde Mittelberg ist durch Verträge Oesterreichs mit dem Deutschen Reiche und Bayern vom 2. December 1890 (R.G.Bl. 1891 S. 59, bayer. Ges. u. V.Bl. 1891 S. 145) dem Zoll- und indirecten Steuersystem des Reiches, sowie der bayerischen Bier- und Essigbesteuerung angeschlossen worden. Vgl. wegen des Vertrages von 1868 R. Delbrück, Der Artikel 40 der Reichsverfassung, S. 9. Formell sind nur im zweiten Falle unmittelbare Vertragsbeziehungen des Reiches zu Oesterreich begründet worden. Doch werden beide Gemeinden hinsichtlich der Zölle und indirecten Steuern behandelt, als gehörten sie zu Bayern.

Diese Zollanschlüsse finden ihre rechtliche Begründung im Artikel 2 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867, welcher lautet: „In dem Gesammtverein bleiben diejenigen Staaten oder Gebietstheile inbegriffen, welche dem Zoll- und Handelssysteme der vertragenden Theile oder eines von ihnen angeschlossen sind, unter Berücksichtigung ihrer auf den Anschlußverträgen beruhenden besonderen Verhältnisse." (Vgl. dazu R. Delbrück a. a. O. S. 8 f.)

Da Artikel 2 des Zollvereinigungsvertrages lediglich von den bestehenden Zollanschlüssen spricht, so können neue Zollanschlüsse nur durch Verträge des Reiches, nicht durch Verträge der Bundesstaaten erfolgen, woraus sich die Verschiedenheit des Verfahrens bei Jungholz und bei Mittelberg erklärt. (Die Verhandlungen wegen Jungholz waren schon 1867 im Gange; vgl. Delbrück a. a. O. S. 8.)

Solche Zollanschlüsse enthalten eine Abänderung des ersten Satzes des Artikels 33; zur Annahme der bezüglichen Verträge bedarf es also, wie A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 676, richtig bemerkt, der Form der Verfassungsänderung. Dagegen ist es nicht richtig, wenn Hänel dem vertragsmäßigen Anschlusse Mittelbergs die „formelle Bedeutung einer Verfassungsbestimmung" zuschreibt. Daß Mittelberg dem deutschen Zollgebiete einverleibt wurde, war eine Verfassungsänderung; aber daß es zu diesem Zollgebiete gehört, ist kein Verfassungssatz.

Die zweite Gruppe von Ausnahmen gegenüber der Regel des ersten Satzes des Artikels 33 bilden die Zollausschlüsse. Diese sind rechtlich von zweierlei Art. Sie beruhen theils auf Sonderrecht: hievon wird zu Artikel 34 gehandelt werden; theils auf zolltechnischen Gründen: hievon spricht Artikel 33 Absatz I im zweiten Satze mit den Worten: „Ausgeschlossen bleiben die wegen ihrer Lage zur Einschließung in die Zollgrenze nicht geeigneten einzelnen Gebietstheile."

Die Verfassung bestimmt diese Gebietstheile nicht näher. Es ist deshalb gemäß Artikel 40 auf den Zollvereinigungsvertrag vom 8. Juli 1867 zurückzugehen. Dieser führt in seinem Artikel 6 Ziffer 1 und 2 die Gebiete auf, die von der Zollgrenze ausgeschlossen sein sollen. Dann heißt es:

„Sobald die Gründe aufgehört haben, welche die volle Anwendung des gegenwärtigen Vertrages auf den einen oder andern der unter Nr. 1 genannten Staaten und Gebietstheile zur Zeit ausschließen, wird das Präsidium des Norddeutschen Bundes den Regierungen der übrigen vertragenden Theile Nachricht geben. Der Bundesrath des Zollvereins beschließt alsdann über den Zeitpunkt, an welchem die Bestimmungen der Artikel 3—5 und 10—20 in diesem Staat oder Gebietstheil in Wirksamkeit treten." Dieser Absatz II, dessen Bedeutung R. Delbrück a. a. O. S. 45 f. erläutert, ist als gegenstandslos weggefallen. Die Zuständigkeit, über den Vollzug des Artikels 33 Absatz I Satz 2 zu beschließen, bemißt sich nunmehr nach Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung.

Hienach beschließt der Bundesrath allein darüber, welche Gebietstheile aus zolltechnischen Gründen ausgeschlossen oder wegen Wegfalls dieser Gründe eingeschlossen werden sollen. Ein Widerspruchsrecht des Staates, dem die Gebietstheile gehören, besteht weder gegen die eine noch gegen die andere Maßregel. Ueber einige, gegenstandslos gewordene Streitfragen vgl. R. Delbrück a. a. O. S. 43 ff. und P. Laband II S. 859 Anm. 3, G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts 1. Aufl. § 275 Anm. 12 und A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 675 Anm. 10.

A. Hänel a. a. O. I S. 675 f. stellt in Abrede, daß der Bundesrath zur Verfügung von Zollausschlüssen befugt sei. Er sagt: „Die Ermächtigung des Ausschlusses beschränkt sich auf die zur Zeit der Verfassungsgründung außerhalb der Zollgrenze belegenen Gebietstheile, wie das Wort ‚bleiben' und die Aufzählung im Artikel 6 des Zollvereinsvertrages vom 8. Juli 1867 fordert. Daher kann eine weitere Ausschließung von Gebietstheilen nur im Wege der Verfassungsgesetzgebung erfolgen." Aus Artikel 6 des Zollvereinigungsvertrages folgt meines Erachtens nichts, da der Satz des Artikels 33 lediglich aus seinem eigenen Wortlaute auszulegen ist. Der Ausdruck „bleiben" aber hat nicht nothwendig den Wortsinn, den Hänel ihm beimißt; der sprachliche Zusammenhang ist hier ein anderer wie im Artikel 2 des Zollvereinigungsvertrages. Es ist nicht anzunehmen, daß man für solche Kleinigkeiten den Weg der Gesetzgebung habe vorschreiben oder gar sie als Verfassungsänderungen habe behandelt wissen wollen.

Das Gesetz, betr. die Vereinigung von Helgoland mit dem Deutschen Reiche, vom 15. December 1890 (R. G. Bl. S. 207) beweist hiegegen nichts. Dieses Gesetz, das allerdings theilweise Verfassungs-, theilweise Verfassungsänderungsgesetz, großen Theils aber gewöhnliches Gesetz ist, sagt in § 2: „Mit dem Tage der Einverleibung in den preußischen Staat tritt die Verfassung des Deutschen Reiches, mit Ausnahme des Abschnitts VI über das Zoll- und Handelswesen, auf der Insel in Geltung. Zu den Ausgaben des Reiches trägt Preußen für das Gebiet der Insel durch Zahlung eines Aversums nach Maßgabe des Artikels 38 Absatz III der Verfassung bei." Helgoland ist nicht wegen seiner Lage, sondern wegen vertragsmäßiger Verpflichtungen gegen Großbritannien in die Zollgrenze nicht einbezogen worden. Es handelt sich ferner Helgoland gegenüber nicht blos um einen Zollausschluß, sondern der ganze Abschnitt VI der Verfassung, insbesondere

Artikel 35 Absatz I, hat für die Insel keine Geltung. In Folge dessen sind die Zölle, die in Helgoland erhoben werden, preußische Staatsabgaben. Die Begründung zu dem angeführten § 2 sagt (Verh. d. Reichstages 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 145, Anl. Bd. II S. 821): „Es bedarf jedoch einer Einschränkung der in letzterer (der Reichsverfassung) enthaltenen Vorschriften, zunächst aus dem Grunde, weil gemäß Artikel XII Nr. 5 des deutsch-englischen Vertrages die Verpflichtung besteht, den zur Zeit auf der Insel geltenden Zolltarif bis zum 1. Januar 1910 nicht zu erhöhen." (Nach den Verordnungen des englischen Gouverneurs wurden nur Zölle von Wein, Bier, Spiritus und Petroleum erhoben.) „Um der erwähnten Vertragsbestimmung gerecht zu werden, erscheint es als das Einfachste und Richtigste, daß die Insel zunächst außerhalb der gemeinsamen Zollgrenze verbleibt. Auf der andern Seite würde es nicht zweckmäßig sein, dem Reiche die Bestimmung über die Gestaltung des Zollwesens der Insel während des hienach vorzusehenden Uebergangszustandes, insbesondere auch die Bestimmung über etwaige Abänderungen des auf der Insel geltenden Zolltarifs zuzuweisen." Diese Sache sei so sehr von örtlichen Verhältnissen und Bedürfnissen abhängig, daß man sie besser der Landesregierung überlasse.

Aus alledem ist ersichtlich, daß die Vorschrift bezüglich Helgolands im Wege der Gesetzgebung getroffen werden mußte, mag man Artikel 33 Absatz I Satz 2 der Verfassung auslegen, wie man will.

Nach Artikel 6 Ziffer 1 des Zollvereinigungsvertrages bestanden folgende Zollausschlüsse: a) eine Anzahl preußischer Gebietstheile, b) Mecklenburg-Schwerin und -Strelitz, ersteres mit Ausnahme einiger Gebietseinschlüsse in Preußen, c) Brake in Oldenburg, d) Lauenburg, e) die Hansestädte Lübeck, Bremen und Hamburg mit einem dem Zwecke entsprechenden Bezirke ihres oder des umliegenden Gebietes. Die Gebietstheile unter a mit Ausnahme der Hafenanlagen bei Geestemünde, dann die Gebiete und Gebietstheile unter b—d sind nun sämmtlich in die Zollgrenze einbezogen. Vgl. B. G. Bl. 1868 S. 518, C. Bl. f. d. D. R. 1888 S. 914 f. Diese Ausschlüsse beruhten übrigens keineswegs sämmtlich auf den Erwägungen, von denen Artikel 33 Absatz I der Verfassung spricht. Vgl. R. Delbrück a. a. O. S. 43 ff. Lit. e wurde durch Artikel 34 der Verfassung ersetzt.

Ziffer 2 des Artikels 8 des Zollvereinigungsvertrages führt als Zollausschlüsse eine Anzahl badischer Gebietstheile auf. Auch bezüglich dieser haben sich seither einige kleinere Veränderungen ergeben.

Ueber die Einbeziehung der Unterelbe und Unterweser P. Laband II S. 862 f.

Ueber den dermaligen Bestand der Zollausschlüsse vergl. O. Frhr. v. Aufseß, Annalen des Deutschen Reiches 1893 S. 194 ff.

II. Absatz II des Artikels 33 ersetzt den Absatz I des Artikels 4 und Ziffer II § 1 des Artikels 5 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867.

§ 1 des Vereinszollgesetzes vom 1. Juli 1869 bestimmt: „Alle Erzeugnisse der Natur wie des Kunst- und Gewerbefleißes dürfen im ganzen Umfange des Vereinsgebietes eingeführt, ausgeführt und durchgeführt werden."

Ferner ist durch den Absatz II u. ff. des Artikels 4 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867 festgesetzt: „Die Freiheit des Handels und Verkehrs zwischen den vertragenden Theilen soll auch dann keine Ausnahme erleiden, wenn bei dem Eintritt außerordentlicher Umstände, insbesondere auch bei einem drohenden oder ausgebrochenen Krieg, einer von ihnen sich veranlaßt finden sollte, die Ausfuhr gewisser, im innern freien Verkehr befindlicher Erzeugnisse oder Fabrikate in das Ausland für die Dauer jener außerordentlichen Umstände zu verbieten.

In einem solchen Falle wird man darauf Bedacht nehmen, daß ein gleiches Verbot von allen vertragenden Theilen erlassen werde.

Sollte jedoch einer oder der andere derselben es seinem Interesse nicht angemessen finden, auch seinerseits jenes Verbot anzuordnen, so bleibt demjenigen oder denjenigen Theilen, welche solches zu erlassen für nöthig finden, die Befugniß vorbehalten, dasselbe auch auf den Umfang des ihrem Beschlusse nicht beitretenden Theiles auszudehnen.

Die vertragenden Theile räumen sich ferner auch gegenseitig das Recht ein, zur Abwehr gefährlicher ansteckender Krankheiten für Menschen und Vieh die erforderlichen Maßregeln zu ergreifen. Im Verhältnisse von einem Vereinslande zu dem andern dürfen jedoch keine hemmenderen Einrichtungen getroffen werden, als unter gleichen Umständen den inneren Verkehr des Staates treffen, der sie anordnet."

Darüber, ob und inwieweit diese Bestimmungen noch Geltung haben, gehen die Meinungen auseinander.

P. Laband II S. 867 Anm. 5 und 7 und R. Delbrück a. a. O. S. 24 f. lehren Folgendes. Die Bundesstaaten sind dem Grundsatze nach zum Erlasse von Ein- und Ausfuhrverboten nicht berechtigt, weil solche Verbote gegen Artikel 33 Absatz I und 35 der Reichsverfassung verstoßen würden. Artikel 4 Absatz II—IV des Zollvereinigungsvertrages sind hinfällig, da sie nur das Verhältniß zwischen dem Norddeutschen Bunde und den süddeutschen Staaten betrafen.

Absatz V des Artikels ist, was die Viehseuchen anlangt, durch die Bestimmungen in den Reichsgesetzen vom 7. April 1869 (B. G. Bl. S. 105) und vom 1. Mai 1894 (R.G.Bl. S. 410) ersetzt. Bezüglich der Menschenseuchen vertritt Laband die Ansicht, daß, nachdem ein Reichsseuchengesetz noch nicht ergangen ist, die Bundesstaaten unter Beachtung der Einschränkung im Absatz V die erforderlichen Maßregeln ergreifen dürfen, und daß daneben auch das Reich nach §§ 2 und 167 Absatz II des Vereinszollgesetzes Beschränkungen des Waarenverkehrs anordnen könne. Delbrück dagegen ist der Meinung, daß Beschränkungen und Verbote der Einfuhr auch für gesundheitspolizeiliche Zwecke dem Auslande gegenüber nur das Reich verfügen könne. Artikel 4 Absatz V sei nur so weit noch in Wirksamkeit, als er Beschränkungen des inneren Verkehrs betreffe.

G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts II § 282 Anm. 3, stimmt in Bezug auf Artikel 4 Absatz II—IV den Ansichten der beiden vor-

genannten Schriftsteller zu, während er hinsichtlich des Absatzes V der Meinung Delbrück's ist.

Auch A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 677 f., spricht den Bundesstaaten das Recht ab, von besonderer reichsgesetzlicher Ermächtigung abgesehen, Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverbote zu erlassen.

Ich habe in der ersten Auflage dieses Commentars mich zu Gunsten der Fortgeltung des Artikels 4 Absatz II—V des Zollvereinigungsvertrages ausgesprochen. Ich gebe nunmehr zu, daß die Fassung von Absatz II—V auf das Verhältniß der seinerzeitigen Vertragstheile, des Nordbundes und der Südstaaten, berechnet ist, und daß daher, von einem Theile des Absatzes V abgesehen, die Bestimmungen formell hinfällig geworden sind. Aber daraus folgt nicht, daß dem durchweg beizustimmen ist, was die oben erwähnten Schriftsteller behaupten. Mir scheint vielmehr G. von Mayr in seinem vorzüglichen Artikel Einfuhr- und Ausfuhrverbote, K. Frhr. von Stengel's Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts II S. 295 f., den Nagel auf den Kopf getroffen zu haben.

Meiner Meinung nach ist vor Allem der Satz unrichtig, daß das Reich eine ausschließliche Zuständigkeit zum Erlasse von Ein- und Ausfuhrverboten besitze. Aus dem ersten Satze des Artikels 33 Absatz I der Verfassung kann dies deshalb nicht gefolgert werden, weil dieser überhaupt keine Zuständigkeitsbestimmung, sondern eine programmatische Erklärung enthält, wie solche sich in der Verfassung öfters finden. Die Zuständigkeitsbestimmung, die hier denkbarer Weise allein in Betracht kommen kann, ist im Artikel 35 Absatz I enthalten. Dort heißt es aber nur, daß dem Reiche ausschließlich die Gesetzgebung über das Zollwesen zusteht. Nun sagt allerdings Delbrück (a. a. O. S. 24): „Artikel 35 der Reichsverfassung (schließt) jeden in das Bereich des Zollwesens fallenden gesetzgeberischen Akt eines einzelnen Bundesstaates aus, und zu den gesetzgeberischen Akten dieser Art gehört, wie aus der Natur der Sache erhellt und in § 2 des Vereinszollgesetzes anerkannt ist, jedes Ausfuhrverbot (und Einfuhrverbot), gleichviel, ob es auf den für die Zollgesetzgebung leitenden wirthschaftlichen oder auf anderen Gründen beruht."

Auf die Natur der Sache beruft sich Delbrück für seine Ansicht schwerlich mit Glück. Ein- und Ausfuhrverbote haben an und für sich zum Zollwesen gar keinen Bezug. Sie erhalten diese Beziehung erst durch den Zweck, wenn dieser nemlich ein zoll- und handelspolitischer ist. Aber ein Pferdeausfuhrverbot wegen Kriegsgefahr, ein Verbot der Einfuhr von Lumpen bei Seuchengefahr wird wohl Niemand als eine Maßregel des Zollwesens ansehen.

§ 2 des Vereinszollgesetzes lautet:

„Ausnahmen hievon (§ 1) können zeitweise für einzelne Gegenstände beim Eintritt außerordentlicher Umstände oder zur Abwehr gefährlicher ansteckender Krankheiten (Artikel 4 Absatz II bis einschl. V des Vertrages vom 8. Juli 1867) oder aus sonstigen Gesundheits- und sicherheitspolizeilichen Rücksichten für den ganzen Umfang oder einen Theil des Vereinsgebietes angeordnet werden."

Diese Bestimmung sagt nicht, daß die dort erwähnten Ausnahmen zum Zollwesen gehören, sondern stellt nur außer Zweifel, daß sie trotz der Regel des § 1 zulässig sein sollen. Die Vorschrift sagt auch nicht, daß das Reich (der Verein) ausschließlich zuständig sein solle, solche ausnahmsweisen Anordnungen zu erlassen, sondern nur, daß es zuständig sein solle. Zu letzterem Zwecke ist der § 2 aufgenommen.

Ist diese Auffassung richtig, dann ergibt sich Folgendes.

Das Reich hat die Zuständigkeit zum Erlasse von Ein- und Ausfuhrverboten nach § 2 a. a. O. allgemein.

Ob diese Zuständigkeit eine ausschließliche ist, oder ob die Zuständigkeit der Bundesstaaten daneben besteht, bemißt sich nach folgenden Gesichtspunkten.

Wo das Verwaltungsgebiet, auf dem mit solchen Verboten vorgegangen werden soll, reichsgesetzlich bereits geregelt ist, wie z. B. die Veterinärpolizei, da entscheiden über die Zuständigkeit die reichsgesetzlichen Bestimmungen.

Wo eine reichsgesetzliche Regelung fehlt, ist die Zuständigkeit der Bundesstaaten nur dann ausgeschlossen, wenn das Gebiet, in dem die Maßregel sich bewegt, der ausschließlichen Reichszuständigkeit anheimfällt.

Vortrefflich sagt G. von Mayr (a. a. O. S. 296): „Auf allen Gebieten der Polizeiverwaltung, auf welchen die Untersagung der Waareneinfuhr als zweckentsprechende Maßregel erscheint, können — insoweit nicht das Reich von facultativer Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat — einzelstaatliche Ein- und Ausfuhrverbote Platz greifen. Als solche erscheinen, wenn auch unter anderer Benennung, beispielsweise die aus jagdpolizeilichen Bestimmungen hervorgehenden Verbote des Transports und der Zufuhr von Wild zur Schonzeit. Der Hauptfall aber, in welchem förmliche einzelstaatliche Einfuhrverbote Platz greifen können, ist die Abwehr ansteckender menschlicher Krankheiten.

Die viel erörterte Frage, ob die Bestimmungen des Artikels 4 des Zollvereinigungsvertrages, insoweit sie solche Verkehrsbeschränkungen betreffen, noch zu Recht bestehen oder nicht, ist als nebensächlich zu erachten. Durch den bezeichneten Vertrag wurde die Befugniß der Einzelstaaten zu solchen polizeilichen Maßregeln nicht erst geschaffen, sondern nur anerkannt, daß dieselbe auch in der Zollvereinigung fortbestehe. Daß sie nunmehr im Reiche aufgehoben sei, ist nirgends ausgesprochen; sie besteht demnach insoweit fort, als nicht das Reich selbst die Materie gesetzlich regelt, was bisher nicht geschehen ist, oder — wie im Jahre 1879 bei Ausbruch der Pest in Rußland — im einzelnen Falle mit einem Reichsverbote vorgeht."

Mayr bemerkt sodann richtig, daß eine grundsätzliche Beschränkung für solche landespolizeilichen Verbote dem Auslande gegenüber nicht, sondern nur gegenüber den anderen deutschen Staaten nach Artikel 4 Absatz V des Zollvereinigungsvertrages gegeben sei. „Gegenüber dem Auslande kann ohne Weiteres die Grenze als Absperrungslinie bezeichnet werden, gegenüber einem andern Staat des Inlandes nur eine solche Linie, welche nach Lage der natürlichen

Verkehrsverhältnisse im gegebenen Falle sich eignet; auf den Verlauf der politischen Grenze darf dabei keine Rücksicht genommen werden."

Es frägt sich nun weiter, in welcher Form die Ein- und Ausfuhrverbote, zu denen das Reich nach § 2 des Vereinszollgesetzes zuständig ist, zu ergehen haben.

Ph. Zorn (Staatsrecht des Deutschen Reichs, 1. Aufl. II S. 246 f.) sagt, nach Artikel 7 der Reichsverfassung sei der Bundesrath zum Erlasse von Zollverordnungen befugt. „Die Ein- und Ausfuhrverbote sind jedoch sämmtlich durch den Kaiser, allerdings mit Zustimmung des Bundesrathes, erlassen worden, ohne daß hiefür der erforderliche Specialtitel vorhanden wäre."

A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht II S. 75, meint, man scheine zu Zeiten des Norddeutschen Bundes von der Voraussetzung ausgegangen zu sein, „daß überall da, wo die Verfassung und alsdann die Bundesgesetze einen Anhalt für ein Verordnungsrecht im Namen des Bundes überhaupt boten und dasselbe nicht ausdrücklich auf den Bundesrath übertrugen, das Präsidium als solches zum Erlasse der Verordnung berufen sei. Demgemäß erließ das Präsidium . . . auf Grund des § 2 des Vereinszollgesetzes vom 1. Juli 1869, welches im Allgemeinen von einem ‚angeordnet werden können' spricht, die zahlreichen Ein- und Ausfuhrverbote des Jahres 1870, letztere mit einer ebenso wenig vorgesehenen Zustimmung des Bundesrathes."

Auch im Reiche sind, wie beizufügen ist, derartige kaiserliche Verordnungen mit Zustimmung des Bundesrathes ergangen. (Vgl. z. B. Verordnung vom 4. Juli 1893, R. G. Bl. S. 203.)

Bezüglich der Betheiligung des Präsidiums an dem Erlasse dieser Verordnungen hat, wie ich glaube, A. Arndt, Annalen des Deutschen Reichs 1895 S. 184, die richtige Erklärung dahin gegeben, daß das Präsidium hier nur eine formelle Rolle spiele. Der Kaiser ist im gegebenen Falle, ebenso wie bei den Gesetzen, nur Verkündigungsorgan. „Ebenso wie die vom Bundesrathe beschlossenen Gesetze vom Kaiser verordnet werden ‚nach erfolgter Zustimmung des Bundesraths', so sind auch die Bundesrathsverordnungen vom Kaiser (Präsidium) nach ‚erfolgter Zustimmung des Bundesraths' verordnet worden." Dieses Verfahren ist nicht zu beanstanden; denn die Verfassung schreibt nirgends vor, daß die Bundesrathsverordnungen durch den Reichskanzler bekannt gemacht werden müssen; sie bestimmt vielmehr über diese Frage gar nichts. A. Arndt gibt a. a. O. S. 185 für das eingeschlagene Verfahren verschiedene Erklärungen. Ich meine, daß folgende die nächstliegende ist. Das Verwaltungsverordnungsrecht des Bundesrathes ist, wie oben S. 142 dargelegt wurde, ein mittelbares. Die Verordnungen, die er auf Grund des Artikels 7 Ziffer 2 der Verfassung erläßt, wirken niemals unmittelbar als Befehle; hier ist also die einfache Bekanntmachung durch den Vorsitzenden des Bundesrathes ganz sachentsprechend. Das Rechtsverordnungsrecht des Bundesrathes dagegen ist natürlich ein unmittelbares; der Gesetzesbefehl soll unmittelbar Jedermann ergreifen. Die Rechtsverordnung soll also auch äußerlich in Befehlsform, nicht wie eine Bekanntmachung, auftreten, und dieser Zweck wird durch die kaiserliche Verkündigung erreicht.

Ist nun aber überhaupt für Ein- und Ausfuhrverbote ein Verordnungsrecht übertragen, und wenn ja, auf Grund welcher Bestimmung und wem?

Darüber, daß ein Verordnungsrecht übertragen sei, kann meines Erachtens kein Zweifel bestehen. Der Wortlaut des § 2 des Vereinszollgesetzes („können zeitweise . . . angeordnet werden") und der Zweck der Bestimmung lassen keine andere Deutung zu. Auf § 167 Absatz II desselben Gesetzes (Die zur Ausführung des Gesetzes erforderlichen Regulative und sonstigen Bestimmungen werden vom Bundesrathe des Zollvereins festgestellt) braucht man sich nicht zu beziehen und kann es wohl auch nicht, da er offenbar nur Verwaltungsvorschriften im Auge hat, und Aus- und Einfuhrverbote auch kaum als Bestimmungen zur Ausführung des Vereinszollgesetzes bezeichnet werden können. Auch das Wort „festgestellt", nicht „erlassen", deutet darauf hin.

Wenn man nun aber den § 167 preisgibt, so steht man vor der Beantwortung der Frage, worauf denn die Zuständigkeit des Bundesrathes zum Erlasse jener Verordnungen sich gründet, die zweifellos Rechtsverordnungen sind?

Es wird hiefür Artikel 7 Ziffer 2 der Verfassung angeführt; sogar P. Laband II S. 868 beruft sich hierauf, allerdings neben §§ 2 und 167 Absatz II des Vereinszollgesetzes. A. Arndt hat in seinem schon angezogenen Aufsatze: Ein-, Durch- und Ausfuhrverbote und deren rechtliche Natur, Annalen des Deutschen Reichs 1895 S. 181 ff., nicht verfehlt, von seinem Standpunkte mit vollem Rechte, diese Heranziehung des Artikels 7 Ziffer 2 der Verfassung zu Gunsten seiner Lehre vom Verordnungsrechte des Bundesrathes (oben S. 139 ff.) zu verwerthen.

Es ist meines Dafürhaltens weder angängig noch nöthig, sich auf Artikel 7 Ziffer 2 zu berufen. § 2 des Vereinszollgesetzes stellt ein Rechtsverordnungsrecht des Reiches fest, ohne zu sagen, wer es handhaben soll. Daraus ergibt sich von selbst, daß es dem Bundesrathe zukommt. Denn dieser ist die unmittelbare Vertretung der Träger der Bundesgewalt, der verbündeten Souveräne und hat daher, wie schon oben S. 141 bemerkt wurde, die Vermuthung der Zuständigkeit für sich.

F. Störk wirft in einem Aufsatze: „Das Ausfuhrverbot und die partielle Suspension völkerrechtlicher Verträge" (Archiv für öffentliches Recht IX S. 23 ff.) die Frage auf, ob das Verordnungsrecht nach § 2 des Vereinszollgesetzes durch die Bestimmungen internationaler Verträge Einschränkungen erfahren könne. Dem Grundsatze nach ist diese Frage mit Störk zu bejahen. Selbstverständlich ist diese einschränkende Wirkung nicht Folge des Vertrages als solchen, sondern des gesetzgeberischen Aktes, der ihn innerhalb des Reiches vollzieht. Wie hiebei Störk (a. a. O. S. 39) auf die „Grundlehre von der zeitlichen Wirksamkeit späterer Gesetze gegenüber älteren Rechtsnormen" hinweist, so ist daneben die andere Lehre nicht zu vergessen, daß die spätere allgemeine Rechtsvorschrift keine aufhebende Wirkung gegenüber der früheren besonderen Rechtsvorschrift äußert. Vgl. hieher auch A. Arndt, Annalen des Deutschen Reichs 1895 S. 190 f.

III. Artikel 33 Absatz II der Verfassung spricht den Satz aus: Alle Gegenstände, die sich im freien Verkehre eines Bundesstaates befinden, dürfen in jedem andern Bundesstaate einer Abgabe nur insoweit unterworfen werden, als daselbst gleichartige inländische Erzeugnisse einer inneren Steuer unterliegen. Dieser Verfassungssatz findet seine Ergänzung und Durchführung in Bestimmungen des Zollvereinigungsvertrags vom 8. Juli 1867.

Artikel 5 dieses Vertrags sagt einleitend Folgendes:

„Die vertragenden Theile werden ihr Bestreben darauf richten, eine Uebereinstimmung der Gesetzgebung über die Besteuerung der in ihren Gebieten theils bei der Hervorbringung oder Zubereitung, theils unmittelbar bei dem Verbrauche mit einer inneren Steuer belegten, nicht unter die §§ 3 und 4 des Artikels 3 (nun Artikel 35 der Verfassung) fallenden Erzeugnisse im Wege des Vertrages herbeizuführen. Bis dahin, wo dieses Ziel erreicht worden, sollen hinsichtlich der vorbemerkten Steuern und des Verkehrs mit den davon betroffenen Gegenständen unter den Vereinsstaaten, zur Vermeidung der Nachtheile, welche aus der Verschiedenartigkeit der inneren Steuersysteme überhaupt und namentlich aus der Ungleichheit der Steuersätze sowohl für die Producenten als für die Steuereinnahme der einzelnen Vereinsstaaten erwachsen könnten, folgende Grundsätze in Anwendung kommen."

Die vertragsmäßige Zusage des ersten Satzes hat selbstverständlich keine Bedeutung bezüglich derjenigen Steuern, die nunmehr Reichssteuern, also einheitliche Steuern sind. Sie ist daher im Artikel 35 Absatz II der Verfassung nur bezüglich derjenigen Reichssteuern wiederholt, die kraft Sonderrechts nicht für alle Staaten gemeinsam sind, und auch da ist sie bezüglich der Branntweinsteuer gegenstandslos geworden. Jene Zusage besteht aber noch neben dem Artikel 35 bezüglich der Landessteuern fort. Das Reich ist zwar nach Artikel 4 Ziffer 2 der Verfassung in der Lage, Gegenstände der Landesbesteuerung zur eigenen Besteuerung an sich zu ziehen. Wenn dies aber nicht geschieht, dann kann eine Uebereinstimmung der Gesetzgebung, d. h. eine Gleichheitlichkeit der Landesgesetzgebung, nur im Wege der Verständigung erzielt werden.

Die Aufstellung gemeinsamer Grundsätze für die Landesbesteuerung im Wege der Reichsgesetzgebung neben den oder in Abänderung der Bestimmungen des Artikels 5 des Zollvereinigungsvertrages kann nur mittels Verfassungsänderung geschehen. Die Bestimmungen des Artikels 5 sind nemlich, da sie Einschränkungen der Landesgesetzgebung enthalten, die durch keine allgemeine Verfassungsvorschrift gedeckt sind, als verfassungsmäßige zu erachten.

Artikel 5 enthält im Wesentlichen Folgendes[1].

Ausländische Erzeugnisse, welche mit einem Einfuhrzolle von mehr als 1,50 Mark vom Centner belegt sind, dürfen in den Bundesstaaten keinerlei Abgabe mehr unterworfen werden. Ausgenommen von dieser Regel sind die

[1] Einschränkung für Elsaß-Lothringen im Gesetze vom 25. Juni 1873 (R.G.Bl. S. 161) § 5.

Verarbeitungssteuern von bestimmt bezeichneten Gegenständen und die Umsatzsteuern von Getränken. Es heißt nemlich im Vertrage Artikel 5 Ziffer I: „mit Vorbehalt derjenigen inneren Steuern, welche in einem Vereinsstaate auf die weitere Verarbeitung oder auf anderweite Bereitungen aus solchen Erzeugnissen, ohne Unterschied des ausländischen, inländischen oder vereinsländischen Ursprungs, allgemein gelegt sind.

Unter diesen Steuern sind für jetzt die Steuern von der Fabrication des Branntweins, Biers und Essigs, ingleichen die Mahl- und Schlachtsteuer zu verstehen, welchen daher das ausländische Getreide, Malz und Vieh im gleichen Maße wie das inländische und vereinsländische unterliegt.

In denjenigen Staaten, in welchen die inneren Steuern von Getränken so angelegt sind, daß sie bei der Einlage der letzteren erhoben oder den Steuerpflichtigen zur Last gelegt werden, findet der Grundsatz der Freilassung verzollter ausländischer Erzeugnisse von inneren Abgaben in der Art Anwendung, daß die erste Einlage verzollter ausländischer Getränke, d. h. diejenige, welche dem directen Bezuge aus dem Auslande oder dem Bezuge aus öffentlichen Niederlagen oder Privatlagern unmittelbar folgt, von jeder inneren Steuer befreit bleibt.

Diese Bestimmung gilt auch da, wo die Erhebung einer inneren Getränkesteuer für Rechnung von Communen oder Corporationen stattfindet."

Artikel 5 Ziffer I des Zollvereinigungsvertrags hat in der Folge durch das Gesetz vom 27. Mai 1885 (R. G. Bl. S. 109) aus Anlaß der Erhöhung des Zolltarifs Aenderungen erfahren. Vgl. dazu Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. I. Sess. 1884/85 Druckf. Nr. 301, Sten. Ber. S. 2457 ff., 2602 ff., 2775 (Sitzungen vom 1., 7., 13. Mai 1885). Nach diesem Gesetze findet Artikel 5 Ziffer I auf Mehl und andere Mühlenfabricate, Backwaaren, Fleisch, Fleischwaaren und Fett, dann, soweit es sich um die Besteuerung für Gemeinden und Körperschaften handelt, auf Bier und Branntwein keine Anwendung. (Vgl. auch Gesetz vom 20. Februar 1885, R. G. Bl. S. 15.)

A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 392 Anm. 4, vgl. S. 56 Anm. 13, spricht den Bestimmungen des Artikels 5 Ziffer I des Zollvereinigungsvertrags die verfassungsgesetzliche Eigenschaft ab. (Anders R. Delbrück a. a. O. S. 28.) Er glaubt nemlich, daß diese Vorschriften sich innerhalb der Reichszuständigkeit bewegen. „Sache des Reiches ist es nicht minder," so bemerkt Hänel, „den Einzelstaaten und den Communen solche Abgaben zu untersagen, welche die Natur eines Zusatzzolles annehmen oder eine Höhe der Belastung des verzollten Gegenstandes erzeugen, die gerade durch die Bemessung des Zollsatzes ausgeschlossen sein sollte." Ich vermag nicht zu verstehen, wie man mit dem Hinweise auf volkswirthschaftliche Wirkungen eine rechtliche Zuständigkeit des Reichs soll begründen können. Die rechtliche Natur eines Zolles — und darum allein handelt es sich — haben die Abgaben, von denen Ziffer I a. a. O. spricht, niemals. Vgl. über den Begriff „Zoll" C. Thümmel, Arch. f. öff. Recht VIII S. 368 ff.

Weitere Vereinbarungen des Artikels 5 unter Ziffer II beziehen sich auf die steuerliche Behandlung zollinländischer Erzeugnisse. Diesen sind nach

Ziffer I ausländische Erzeugnisse gleichgestellt, die beim Eingange zollfrei oder mit nicht mehr als $1^1/_2$ Mark belegt sind.

1. § 2 sagt: „Jedem der vertragenden Theile bleibt es zwar freigestellt, die auf der Hervorbringung, der Zubereitung oder dem Verbrauche von Erzeugnissen ruhenden inneren Steuern beizubehalten, zu verändern oder aufzuheben, sowie neue Steuern dieser Art einzuführen, jedoch sollen dergleichen Abgaben für jetzt nur auf folgende inländische und gleichnamige vereinsländische Erzeugnisse, als: Branntwein, Bier, Essig, Malz, Wein, Most, Cider (Ostwein), Mehl und andere Mühlenfabricate, desgleichen Backwaaren, Fleisch, Fleischwaaren und Fett, gelegt werden dürfen.

Für Branntwein, Bier und Wein sollen die folgenden Sätze als das höchste Maß betrachtet werden, bis zu welchem in den Vereinsstaaten eine Besteuerung der genannten Erzeugnisse für Rechnung des Staates soll stattfinden können, nemlich:

a) für Branntwein 10 Rthlr. von der Ohm zu 120 Quart Preußisch und bei einer Alkoholstärke von 50 Prozent nach Tralles;
b) für Bier 1 Rthlr. 15 Sgr. von der Ohm zu 120 Quart Preußisch;
c) für Wein, und zwar
   aa) wenn die Abgabe nach dem Werthe des Weines erhoben wird, $1^1/_2$ Rthlr. vom Zollzentner (5 Rthlr. von der Ohm zu 120 Quart Preußisch);
   bb) wenn die Abgabe ohne Rücksicht auf den Werth des Weines erhoben wird, 25 Gr. vom Zollzentner (2 Rthlr. $23^1/_3$ Gr. von der Ohm zu 120 Quart Preußisch);
   cc) wenn die Abgabe nach einer Classification der Weinberge erhoben wird, ist die Beschränkung derselben auf ein Maximum nicht für erforderlich erachtet worden.

Auch für die anderen einer inneren Steuer unterworfenen Erzeugnisse werden, soweit nöthig, bestimmte Sätze festgesetzt werden, deren Betrag bei Abmessung der Steuer nicht überschritten werden soll."

Zu Absatz II ist Folgendes zu bemerken:

Die Bier- und Branntweinsteuer sind Reichssteuern. Für die Bierbesteuerung der süddeutschen Staaten, die nach Artikel 35 Absatz II der Verfassung ein Sonderrecht haben, gilt die Beschränkung unter b. A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 680 Anm. 24, bemerkt zutreffend, daß zur Erhöhung des dort festgestellten Höchstbetrages ein verfassungänderndes Gesetz, zur Herabsetzung außerdem die Zustimmung der sonderberechtigten Staaten nöthig sei. Ob Delbrück a. a. O. S. 30 anderer Ansicht ist, wie Hänel glaubt, ist mir nicht ganz deutlich.

Der Vorbehalt im Absatz III wäre, wie Delbrück a. a. O. S. 30 richtig ausführt, gegebenen Falles im Wege der Verfassungsänderung zu verwirklichen. Denn die Verweisung auf künftige vertragsmäßige Vereinbarung ist keine Begründung einer Zuständigkeit. Anders A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 680 Anm. 21.

Ueber Artikel 11 Nr. II a. E. des Zollvereinsvertrags vom 16. Mai 1865 s. R. Delbrück a. a. O. S. 30 f.

2. § 3 bestimmt: „Bei allen Abgaben, welche in dem Bereiche der Vereinsländer nach der Bestimmung im § 2 zur Erhebung kommen, wird eine gegenseitige Gleichmäßigkeit der Behandlung dergestalt stattfinden, daß das Erzeugniß eines andern Vereinsstaates unter keinem Vorwande höher oder in einer lästigeren Weise, als das inländische oder als das Erzeugniß der übrigen Vereinsstaaten, besteuert werden darf. In Gemäßheit dieses Grundsatzes wird Folgendes festgesetzt:

a) Vereinsstaaten, welche von einem inländischen Erzeugnisse keine innere Steuer erheben, dürfen auch das gleiche vereinsländische Erzeugniß nicht besteuern;

b) wo innere Steuern nach dem Werthe der Waare erhoben werden, sind nicht nur die nemlichen Erhebungssätze auf das inländische wie auf das vereinsländische Erzeugniß gleichmäßig in Anwendung zu bringen, sondern es darf auch bei Feststellung des zu besteuernden Werthes das inländische Erzeugniß nicht vor dem vereinsländischen begünstigt werden;

c) diejenigen Staaten, in welchen innere Steuern von einem Consumtionsgegenstande bei dem Kaufe oder Verkaufe oder bei der Verzehrung desselben erhoben werden, dürfen diese Steuern von den aus anderen Vereinsstaaten herrührenden Erzeugnissen der nemlichen Gattung nur in gleicher Weise fordern;

d) diejenigen Staaten, welche innere Steuern auf die Hervorbringung oder Zubereitung eines Consumtionsgegenstandes gelegt haben, können den gesetzlichen Betrag derselben bei der Einfuhr des Gegenstandes aus anderen Vereinsstaaten voll erheben lassen;

e) im Norddeutschen Bunde wird von dem in den übrigen Vereinsstaaten erzeugten Wein und Traubenmost eine Uebergangsabgabe nicht erhoben werden.

Eine solche Abgabe wird auch von denjenigen Vereinsstaaten nicht erhoben werden, welche etwa während der Dauer dieses Vertrages die Hervorbringung von Wein einer inneren Steuer unterwerfen möchten;

f) soweit zwischen mehreren Vereinsstaaten eine Vereinigung zu gleichen Steuereinrichtungen besteht, werden diese Staaten in Ansehung der Befugniß, die betreffenden Steuern gleichmäßig auch von vereinsländischen Erzeugnissen zu erheben, als ein Ganzes betrachtet."

Die Bestimmung unter e gibt den süddeutschen Staaten einen unentziehbaren Anspruch gegenüber den Staaten des vormaligen Nordbundes (Delbrück a. a. O. S. 32 f., Hänel a. a. O. I S. 680 f.); denn sie bezweckt die Begünstigung der Südstaaten als weinbauender Staaten. Man kann allerdings genau genommen nicht mit Delbrück sagen, die Vorschrift begründe bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in dem Verhältnisse zur

Gesammtheit; denn sie begründet solche Rechte nur im Verhältnisse zu bestimmten anderen Bundesstaaten, nemlich den einzelnen früheren Mitgliedern des Norddeutschen Bundes, der nicht mehr besteht. Aber im Wesen ist dieses Recht jenen vollkommen gleich, auf die sich die Begriffsbestimmung im Artikel 78 Absatz II der Verfassung bezieht. Es kommt eben auch hier zur Geltung, daß es sich sachlich um eine Vertragsbestimmung handelt; aus der Gesetzesnatur derselben ließe sich die Unentziehbarkeit jenes südstaatlichen Rechtes nicht erklären.

Ueber die Zuständigkeit zum Erlasse von Strafvorschriften gegen Hinterziehung von Uebergangsabgaben s. Delbrück a. a. O. S. 33 f.

§ 4 lautet: „Diejenigen Staaten, welche eine innere Steuer auf den Kauf oder Verkauf, die Verzehrung, die Hervorbringung oder die Zubereitung eines Consumtionsgegenstandes gelegt haben, können bei der Ausfuhr des Gegenstandes nach anderen Vereinsstaaten diese Steuer unerhoben lassen, beziehungsweise den gesetzlichen Betrag derselben ganz oder theilweise zurückerstatten.

Wegen Ausübung dieser Befugniß ist Folgendes verabredet worden:

a) Eine Zurückerstattung soll überhaupt nur insoweit stattfinden dürfen, als in dem betreffenden Staate bei der Ausfuhr des nemlichen Erzeugnisses nach dem Vereinsauslande eine Steuervergütung gewährt wird, und auch nur höchstens bis zum Betrage der letzteren;

b) die betreffenden Vereinsregierungen werden ihr besonderes Augenmerk darauf richten, daß in keinem Falle mehr als der wirklich bezahlte Steuerbetrag erstattet werde, und diese Vergütung nicht die Natur und Wirkung einer Ausfuhrprämie erhalte;

c) die Entlastung von der Verbindlichkeit zur Steuerzahlung soll nicht eher eintreten, beziehungsweise die Zurückerstattung der Steuer nicht eher geleistet werden, als bis der Eingang der besteuerten Erzeugnisse in dem angrenzenden Vereinsstaate oder beziehungsweise in dem Lande des Bestimmungsortes auf die unter den betreffenden Vereinsstaaten verabredete Weise nachgewiesen worden sein wird."

Die unter d folgende Vorschrift ist durch § 5 des Gesetzes, betr. die Steuerfreiheit des Branntweins zu gewerblichen Zwecken, vom 19. Juli 1879 (R. G. Bl. S. 259) beseitigt.

A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 678 Anm. 17, spricht gegen Delbrück dem § 4 die verfassungsgesetzliche Eigenschaft ab. Er beruft sich darauf, daß § 4 nur anerkenne, was aus der Verfassung folge: aus der Einheitlichkeit des Zoll- und Handelsgebietes (Artikel 33 Satz 1) und aus dem „Grundsatze des Indigenats" (Artikel 3 Absatz I). Aber Artikel 33 Satz 1 der Verfassung ist, wie schon oben S. 229 bemerkt, nur eine programmatische Erklärung, und Artikel 3 Absatz I hat nach seinem Wortlaute hieher überhaupt keinen rechtlichen Bezug.

Ueber § 5 s. Delbrück a. a. O. S. 36 f.

3. Nach § 6 soll die Erhebung der inneren Steuern in der Regel im Lande des Bestimmungsortes erfolgen, wenn sie nicht nach besonderen Ver-

einbarungen an den Binnengrenzen oder im Lande der Versendung für Rechnung des abgabeberechtigten Staates erfolgt.

Dazu Delbrück a. a. O. S. 38, Laband II S. 867, Hänel a. a. O. I S. 680 Anm. 23.

4. Wichtige Bestimmungen verfassungsrechtlicher Natur trifft § 7 bezüglich der Gemeindebesteuerung. Sie lauten:

„Die Erhebung von Abgaben für Rechnung von Communen oder Corporationen, sei es durch Zuschläge zu den Staatssteuern oder für sich bestehend, soll nur für Gegenstände, die zur örtlichen Consumtion bestimmt sind, bewilligt werden, und es soll dabei der im § 3 dieses Artikels ausgesprochene allgemeine Grundsatz wegen gegenseitiger Gleichmäßigkeit der Behandlung der Erzeugnisse anderer Vereinsstaaten, ebenso wie bei den Staatssteuern, in Anwendung kommen.

Zu den zur örtlichen Consumtion bestimmten Gegenständen, von welchen hienach die Erhebung einer Abgabe für Rechnung von Communen oder Corporationen allein soll stattfinden dürfen, sind allgemein zu rechnen: Bier, Essig, Malz, Cider (Obstwein) und die der Mahl- und Schlachtsteuer unterliegenden Erzeugnisse, ferner Brennmaterialien, Marktvictualien und Fourage.

Vom Weine soll die Erhebung einer Abgabe der vorgedachten Art auch ferner nur in denjenigen Theilen des Vereins zulässig sein, welche zu den eigentlichen Weinländern gehören.

Soweit in einzelnen Orten der zum Zollvereine gehörigen Staaten die Erhebung einer Abgabe von Branntwein für Rechnung der Communen oder Corporationen gegenwärtig stattfindet oder nach der bestehenden Gesetzgebung nicht versagt werden kann, wird es dabei ausnahmsweise bewenden.

Es sollen aber die für Rechnung von Communen oder Corporationen zur Erhebung kommenden Abgaben von Wein und Branntwein, ingleichen von Bier in Absicht ihres Betrages der Beschränkung unterliegen, daß solche beim Branntwein, mit der Staatssteuer zusammen, den im § 2 dieses Artikels festgesetzten Maximalsatz von 10 Thalern für die Ohm und beim Wein und Bier den Satz von 20 Prozent der für die Staatssteuern ebendaselbst verabredeten Maximalsätze nicht überschreiten dürfen. Ausnahmen hievon sollen nur insoweit zulässig sein, als einzelne Communen oder Corporationen schon gegenwärtig eine höhere Abgabe erheben, welchen Falls letztere fortbestehen kann.

Sollten in einem oder dem andern Orte auch noch von anderen als den vorstehend genannten Gegenständen, Abgaben erhoben werden, so soll die Erhebung der letzteren zwar einstweilen fortbestehen können, die betreffenden Regierungen werden es sich jedoch angelegen sein lassen, solche Abgaben bei der ersten passenden Gelegenheit zu beseitigen. Ueber den Erfolg der diesfälligen Bemühungen wird dem Bundesrathe des Zollvereins von Zeit zu Zeit Mittheilung gemacht werden.

Abgaben für Rechnung von Communen oder Corporationen dürfen bei dem Uebergange der besteuerten Gegenstände nach anderen Vereinsstaaten, gleich den Staatssteuern, ganz oder theilweise zurückerstattet werden, soweit

eine solche Vergütung bei dem Uebergange der besteuerten Gegenstände nach anderen Orten desselben Landes stattfindet."

§ 5 des Gesetzes, betr. die Einführung der Verfassung des Deutschen Reichs in Elsaß-Lothringen, vom 25. Juni 1873 (R.G.Bl. S. 161) sagt: „Die Beschränkungen, welchen die Erhebung von Abgaben für Rechnung von Communen nach Artikel 5 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867 (Artikel 40 der Verfassung) unterliegt, finden auf die in Elsaß-Lothringen bestehenden Bestimmungen über das Octroi bis auf Weiteres keine Anwendung."

Vgl. hieher R. Delbrück a. a. O. S. 40.

Der § 7 weist bezüglich der Vorschrift in Absatz III gegenüber Artikel 11 § 7 des Zollvereinigungsvertrages vom 16. Mai 1865 eine bedeutsame Aenderung auf.

Diese Aenderung besteht nicht nur in dem, was Delbrück hervorhebt, daß nemlich die Staaten Bayern, Württemberg, Baden, Hessen (und Nassau) nicht mehr aufgeführt sind, eine Weglassung, hinsichtlich deren Delbrück sagt, daß deren Gründe nicht ersichtlich seien. Die wesentliche Aenderung, die der Bestimmung einen andern Sinn gibt, ist vielmehr die, daß es früher hieß: „in denjenigen Vereinsstaaten, welche zu den eigentlichen Weinländern gehören", jetzt dagegen: „in denjenigen Theilen des Vereins, welche zu den eigentlichen Weinländern gehören". Hiernach sind also für die Bestimmung der „Weinländer" nicht mehr die Staatsgrenzen, sondern die Anbaugrenzen maßgebend, und zwar muß es sich um Bezirke handeln, die einen erheblichen Weinbau haben. Wenn in der Reichstagssitzung vom 29. Januar 1892 (Sten. Ber. S. 3947) gelegentlich behauptet wurde, ein Aufschlag vom inländischen Weine sei für München möglich, weil es in einem Weinlande liege, so ist dies mithin unzutreffend. Die Pfalz und Unterfranken sind Weinländer, Oberbayern aber gewiß nicht.

Durch die Gemeinde München ist übrigens eine Bewegung zu Gunsten der gemeindlichen Weinbesteuerung in Gang gebracht worden. Seit 1886 richtete der Magistrat München bezügliche Petitionen an den Reichstag (die Frage ist auch in den Reichstagsverhandlungen über das oben S. 234 erwähnte Gesetz vom 27. Mai 1885 berührt), über die zum ersten Male in der 7. Leg. Per. IV. Sess. 1888/89 Druckf. Nr. 107 Bericht erstattet wurde. Das Haus verhandelte zum ersten Male im Jahre 1892 über die Angelegenheit und ging über die Petition zur Tagesordnung über. 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Sten. Ber. S. 3946 f. (Sitzung vom 29. Januar 1892).

In der 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95 brachten die verbündeten Regierungen einen Gesetzentwurf (Druckf. Nr. 191) ein, der die Erhebung einer örtlichen Verbrauchsgabe vom Weine bis zu 10 % des Werthes oder 5 Mark vom Hektoliter den Gemeinden frei geben wollte. Der Entwurf gelangte nur zur ersten Lesung (Sten. Ber. S. 2033 ff., Sitzung vom 2. Mai 1895).

Ueber den Entwurf eines Weinsteuergesetzes s. oben S. 83.

5) § 8 des Artikel 5 enthält einige Verwaltungsvorschriften.

Artikel 34.

Die Hanseſtädte Bremen und Hamburg mit einem dem Zweck entſprechenden Bezirke ihres oder des umliegenden Gebietes bleiben als Freihäfen außerhalb der gemeinſchaftlichen Zollgrenze, bis ſie ihren Einſchluß in dieſelbe beantragen.

Ueber die Gründe der Beſtimmung des Artikels vergl. Sten. Ber. des verfaſſungberathenden Reichstags S. 494 ff. — Der entſprechende Artikel der norddeutſchen Verfaſſung führt auch noch Lübeck an, das inzwiſchen — ſeit dem 11. Auguſt 1868 — in die Zollgrenze eingeſchloſſen wurde.

Aber auch hinſichtlich der Freihafenſtellung der Hanseſtädte Bremen und Hamburg haben ſich in der Folge tiefgreifende Aenderungen ergeben. Hiedurch ſind zahlreiche Auslegungsfragen gegenſtandslos geworden, zu denen Artikel 34 Anlaß geboten hatte. Dieſelben können daher hier übergangen werden. Ich verweiſe darüber auf die Erörterungen in den Preußiſchen Jahrbüchern XLVI S. 494 ff.: Die St. Pauli-Frage und die Verlegung der Zollgrenze an die Elbe vom rechtlichen Standpunkt. Ein juriſtiſches Votum; dann bei P. Laband, Staatsrecht des Deutſchen Reiches 1. Aufl., III, 2 S. 254 ff. Nur eines feſtzuſtellen, iſt auch jetzt noch von Bedeutung. Die Einbeziehung Hamburgs und Bremens in das Zollgebiet und nunmehr die Einbeziehung der Freibezirke beider Staaten oder von Theilen dieſer Bezirke iſt keine Verfaſſungsänderung, ſondern vollzieht ſich, wie jede derartige Maßnahme auf Grund eines Bundesrathsbeſchluſſes. Jedoch haben die beiden Hanseſtädte ein Sonderrecht des Inhaltes, daß ein ſolcher Bundesrathsbeſchluß nur auf ihren Antrag gefaßt werden kann. P. Laband II S. 860 f., A. Hänel, Studien zum deutſchen Staatsrecht I S. 200 f. und Deutſches Staatsrecht I S. 674. Dagegen wäre eine Aenderung der beſtehenden Freibezirke im Sinne einer Erweiterung, wenn ſie nicht in Artikel 33 Abſatz I der Verfaſſung ihre Rechtfertigung findet, eine Verfaſſungsänderung, nemlich eine Aenderung eben dieſes Artikels. Denn die Hanseſtädte haben ein verfaſſungsmäßiges Recht nur auf Aufrechthaltung, nicht auf Ausdehnung des Freihafengebiets, das ihnen zugeſtanden iſt, und ihr Sonderrecht iſt, ſoweit es durch den geſtellten Antrag aufgegeben wurde, erloſchen.

Die politiſche Vorgeſchichte des nunmehr erfolgten Zollanſchluſſes der beiden Hanseſtädte bleibt hier außer Betracht. Vgl. hierüber G. Tuch, Sonderſtellung und Zollanſchluß Hamburgs. Ein Bruchſtück deutſcher Geſchichte. G. Schmoller's Jahrbuch für Geſetzgebung, Verwaltung und Volkswirthſchaft im Deutſchen Reich VI S. 113 ff. Daſelbſt S. 115 ff., und in deſſelben Verfaſſers Schrift: Die Sonderſtellung der deutſchen Freihäfen, Hamburg 1878, S. 18 ff. ſind die zahlreichen einſchlägigen Schriften angegeben.

Die rechtlich erheblichen Vorgänge ſind folgende.

Am 25. Mai 1881 wurde zwiſchen dem Reichskanzler und dem Senate von Hamburg eine Vereinbarung „über die Modalitäten“ getroffen, „unter

welchen der Anschluß Hamburgs an das deutsche Zollgebiet erfolgen solle." Die Vereinbarung fand die Genehmigung des Bundesraths, und hienach wurde vom Senate auf Grund des Artikels 34 der Verfassung der Einschluß des gesammten hamburgischen Staatsgebietes, mit Ausnahme der Hafenanlage zu Cuxhaven und eines näher bezeichneten Freihafengebietes, in die gemeinschaftliche Zollgrenze beantragt. Diesem Antrage gab der Bundesrath statt. S. die Aktenstücke Annalen des Deutschen Reichs 1881 S. 489 ff.

Unter den Anschlußbedingungen, welche Hamburg gestellt hatte, befand sich auch die, daß das Reich an den entstehenden Kosten der Ausführung des Zollanschlusses sich betheilige. Zur Erfüllung dieser Bedingung brachten die verbündeten Regierungen den Entwurf eines Gesetzes, betr. den Beitrag des Reiches zu den Kosten des Anschlusses der freien und Hansestadt Hamburg an das deutsche Zollgebiet, in Vorlage. Vgl. Verh. d. Reichstags 5. Leg. Per. I. Sess. 1881/82 Druckf. Nr. 4 und dazu Druckf. Nr. 65 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 39 ff., 777 ff., 813 ff., 867 (Sitzungen vom 28. November 1881, 20., 21., 23. Januar 1882). Der Entwurf fand Annahme, jedoch fügte der Reichstag auf Antrag seiner Commission einen § 1 hinzu, dessen sofort zu gedenken ist, und hienach erging das Gesetz, betr. die Ausführung des Anschlusses der freien und Hansestadt Hamburg an das deutsche Zollgebiet, vom 16. Februar 1882 (R. G. Bl. S. 39).

§ 1 dieses Gesetzes lautet: „Auf das Freihafengebiet der Hansestadt Hamburg, welches durch den Antrag derselben auf Einschluß in die gemeinschaftliche Zollgrenze nicht berührt wird, findet Artikel 34 der Reichsverfassung fortdauernd Anwendung." Diese Bestimmung war überflüssig, da sie nur wiederholt, was im Anschlußvertrage bereits bedungen war. Sie stellt klar, nicht nur, daß das neue Freihafengebiet nach wie vor Gegenstand eines Sonderrechtes für Hamburg ist, sondern auch, was gegenüber Artikel 34 der Verfassung streitig war, daß das nunmehrige Freihafengebiet vom Bundesrathe ohne Hamburgs Zustimmung nicht geschmälert werden kann. Der Zollanschluß Hamburgs erfolgte am 15. October 1888 (C. Bl. f. d. D. R. S. 913).

In ähnlicher Weise vollzog sich der Anschluß Bremens. Der Senat von Bremen trat im Frühjahre 1884 mit einem bezüglichen Antrage beim Bundesrathe hervor. Es wurde ein Kostenbeitrag des Reiches bedungen und zugleich festgestellt, die Hafenanlagen in Bremerhaven und die angrenzenden Petroleumlagerplätze sollten von der Zollinie ausgeschlossen bleiben und im Nordwesten der Stadt Bremen am rechten Weserufer ein Bezirk zollsicher umgrenzt und nach Maßgabe des Vereinszollgesetzes als Ausland behandelt werden. Wegen der finanziellen Vereinbarung erging das Gesetz, betreffend den Beitrag des Reiches zu den Kosten des Anschlusses der freien Hansestadt Bremen an das deutsche Zollgebiet, vom 31. März 1885 (R. G. Bl. S. 79). Dazu Verh. des Reichstages 6. Leg. Per. I. Sess. 1884/85 Druckf. Nr. 132 (daselbst auch die Aktenstücke), Sten. Ber. S. 1096 ff., 1483 f., 1513 f. (Sitzungen vom 5., 21. Februar, 3. März 1885). In diesem Gesetze ist zwar nicht, wie dies seiner Zeit bei Hamburg geschah, gesagt, daß auf die ausgeschlossenen Bezirke Bremens Artikel 34 der Verfassung fortdauernd Anwendung finde.

Doch da, wie oben bemerkt, diese Bestimmung bei Hamburg überflüssig war, so ist sie auch bei Bremen selbstverständlich. Uebereinstimmend P. Laband II S. 862 Anm. 4. Die Einbeziehung Bremens in das Zollgebiet vollzog sich, wie in Aussicht genommen war, gleichzeitig mit der Aufnahme Hamburgs (C. Bl. f. d. D. R. 1888 S. 914).

Für die Freigebiete, die den Hansestädten verblieben sind, haben folgende Gesetze noch Geltung:

1) Gesetz, betr. die Sicherung der Zollvereinsgrenze in den vom Zollgebiete ausgeschlossenen hamburgischen Gebietstheilen, vom 1. Juli 1869 (B. G. Bl. S. 370)[1];

2) Gesetz, betr. die Sicherung der gemeinschaftlichen Zollgrenze in den vom Zollgebiete ausgeschlossenen bremischen Gebietstheilen, vom 28. Juni 1879 (R. G. Bl. S. 159).

Diese beiden Gesetze sind auf Grund der Zuständigkeit nach Artikel 35 Absatz I der Verfassung erlassen.

Artikel 35.

Das Reich ausschließlich hat die Gesetzgebung über das gesammte Zollwesen, über die Besteuerung des im Bundesgebiete gewonnenen Salzes und Tabaks, bereiteten Branntweins und Bieres und aus Rüben oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Syrups, über den gegenseitigen Schutz der in den einzelnen Bundesstaaten erhobenen Verbrauchsabgaben gegen Hinterziehungen, sowie über die Maßregeln, welche in den Zollausschlüssen zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenze erforderlich sind.

In Bayern, Württemberg und Baden bleibt die Besteuerung des inländischen [Branntweins und] Bieres der Landesgesetzgebung vorbehalten. Die Bundesstaaten werden jedoch ihr Bestreben darauf richten, eine Uebereinstimmung der Gesetzgebung über die Besteuerung auch dieser Gegenstände herbeizuführen.

I. Vgl. zu Absatz I: Artikel 4 Ziffer 2 und die Bemerkungen dazu oben S. 76 ff.; ferner Artikel 5 Absatz II.

Aus der gesetzgeberischen Zuständigkeit, welche Artikel 4 Ziffer 2 der Verfassung dem Reiche einräumt, hebt Artikel 35 einen Theil heraus, um ihn den Bundesstaaten völlig zu entziehen und dem Reiche ausschließlich vorzubehalten. Die Landessteuergesetzgebung kann also innerhalb der Grenzen des Artikels 35 selbst da und so weit nicht Platz greifen, wo das Reich etwa von seiner Zuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat. Auch in Gebietstheilen,

[1] Beiläufig sei bemerkt, daß dieses Gesetz, wie die Zollvereinsgesetze überhaupt, in den süddeutschen Staaten, z. B. in Bayern durch Declaration vom 26. September 1869 (G. Bl. 1866/69 S. 1365), verkündet wurde. Es kann der oben S. 21 gegebenen Sammlung von Beispielen angeblich unmöglichen Gesetzesinhaltes als besonders hübsches Beispiel einverleibt werden.

die dem Zollgebiete nicht einverleibt sind, kann demnach der Staat die Abgaben, welche Artikel 35 nennt, nicht einführen. Vgl. Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. III. Sess. 1872 Drucks. Nr. 138, Sten. Ber. S. 641 ff. (Sitzung vom 31. Mai 1872) und dazu P. Laband, Annalen des Deutschen Reichs 1873 S. 449 Anm. 5. S. auch A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 405. Nur für Helgoland besteht, wie oben S. 226 f. dargelegt, eine Ausnahme.

Hervorzuheben ist, daß die Ausschließlichkeit der gesetzgeberischen Zuständigkeit des Reiches auf das gesammte Zollwesen, nicht blos auf die Regelung des Zolltarifs sich bezieht. P. Laband II S. 868 f. Der Begriff „Zoll" ist in der heutigen Gesetzessprache ein fest bestimmter. Zoll ist, wie C. Thümmel, Archiv für öffentliches Recht VIII S. 373, richtig sagt, „eine staatlich an der Grenze erhobene Abgabe von über sie aus- oder einzuführenden Handelsgütern". Es besteht also kein Anlaß, mit A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 392, dem Reiche die Befugniß zuzuschreiben, „die Weite des Begriffs gegen andere Abgaben abzugrenzen". Noch weniger kann die Rede davon sein, mit Hänel a. a. O. eine allgemeine Befugniß des Reiches anzunehmen, sich in das staatliche Abgabenwesen unter dem Gesichtspunkte einzumischen, daß die Zollinteressen dadurch berührt werden, oder daß eine Abgabe die wirthschaftliche Wirkung eines Zolles hat. Inwieweit nach dieser Richtung Beschränkungen für die Staaten bestehen, bemißt sich nach dem Zollvereinigungsvertrage. Vgl. auch oben S. 234.

In Bezug auf die Steuern, welche Artikel 35 Absatz I nennt, ist eine Aenderung gegenüber Artikel 35 der norddeutschen Bundesverfassung zu verzeichnen. Letzterer hielt nemlich die ausschließliche Bundeszuständigkeit in engeren Grenzen. Er lautete: „Der Bund ausschließlich hat die Gesetzgebung über das gesammte Zollwesen, über die Besteuerung des Verbrauchs von einheimischem Zucker, Branntwein, Salz, Bier und Tabak, sowie über die Maßregeln, welche in den Zollausschlüssen zur Sicherung der gemeinschaftlichen Zollgrenze erforderlich sind."

Hieraus ergibt sich, daß nach dem nunmehrigen Wortlaute der Verfassung die Besteuerung der Gegenstände des Artikels 35 in jeder Form, nicht blos in der Form der Verbrauchssteuer, ausschließlich dem Reiche zukömmt. A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 392. Die Einfügung der Worte „des Verbrauches" in Artikel 35 der norddeutschen Verfassung beruhte auf Versehen.

Ein Streit, der sich hinsichtlich der Auslegung des Artikels 2 Absatz II der Uebereinkunft wegen Erhebung einer Abgabe vom Salz vom 8. Mai 1867 (B. G. Bl. S. 49) ergeben hatte, ist nach dieser Richtung für die Auslegung des Artikels 35 Absatz I der Verfassung lehrreich. Der Vertrag sagt: „Neben dieser (Salz-)Abgabe darf in keinem Falle eine weitere Abgabe von dem Salz, weder für Rechnung des Staates noch für Rechnung von Communen oder Corporationen, erhoben werden." Der Bundesrath bejahte mit Beschluß vom 8. Mai 1869 die Frage, ob dadurch auch die Regalitätsabgaben aufgehoben seien. Vgl. auch Verh. des Zollparlaments 1868 Sten. Ber. S. 382 ff.

(Sitzung vom 23. Mai 1868), Anlagen S. 138 ff. A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches S. 170.

Vom Standpunkte des Artikels 35 können nur solche Landessteuern beanstandet werden, bei denen einer der dort genannten Gegenstände Steuergegenstand im Rechtssinne ist, nicht dagegen z. B. Gewerbsteuern, Bergwerksabgaben ꝛc. Der bloße Name der Steuer macht natürlich nichts aus; es ist vielmehr auf ihr rechtliches (nicht wirthschaftliches) Wesen zu sehen. Entsch. d. R.G. in Civilsachen XXXIV S. 140; über die Frage auch A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 392 Anm. 5, vgl. P. Laband II S. 872 Anm. 3.

II. Theils durch Artikel 35 der Verfassung, theils durch die spätere Reichsgesetzgebung ist Artikel 3 §§ 1—5, 7 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867 beseitigt. S. darüber R. Delbrück, Der Artikel 40 der Reichsverfassung, S. 10 ff. Dagegen ist der § 6 dieses Artikels als verfassungsrechtliche Bestimmung in Wirksamkeit verblieben. Er lautet: „Die Verwaltung der in den §§ 1, 3 und 4 (nun in Artikel 35 der Verfassung) bezeichneten Abgaben und die Organisation der dazu dienenden Behörden soll in allen Ländern des Gesammtvereins, unter Berücksichtigung der in denselben bestehenden eigenthümlichen Verhältnisse, auf gleichen Fuß gebracht werden."

Vgl. Art. 19 des Vertrages; ferner Abschnitt XVIII und XIX des Vereinszollgesetzes.

III. Artikel 35 Absatz II begründet ein Sonderrecht für die süddeutschen Staaten. Die finanzielle Folgerung hieraus zieht Artikel 38 Absatz IV.

Ueber die Entstehung dieser Sonderrechte gab Delbrück im II. a. o. Reichstag 1870 (Sten. Ber. S. 70) folgende Aufschlüsse: „Theils ganz besondere staatsrechtliche Verhältnisse, wie sie z. B. in Bayern in Betreff der Malzsteuer (des Malzaufschlags) in ihrem Zusammenhange mit der Staatsschuld obwalten, theils abweichende Betriebsverhältnisse, wie sie in Süddeutschland gegenüber Norddeutschland bestehen, ließen es jedenfalls zur Zeit nicht zu, die Besteuerung des Biers und Branntweins, wie sie jetzt im Bunde gesetzlich besteht, auf Süddeutschland auszudehnen. Es kam dazu, daß bei uns selbst erhebliche Zweifel über die Richtigkeit der Grundlagen für die Branntweinsteuer und, wie ich glaube, eine ziemlich allgemeine Uebereinstimmung darüber obwaltet, daß die Biersteuer so, wie sie besteht, nicht lange mehr fortdauern kann, und daß in einem Augenblick, wo man bekanntlich sich mit eingehenden Ermittelungen darüber beschäftigt, ob an Stelle der Maischraumsteuer eine Fabricatsteuer gesetzt werden soll, sei es so oder so; wo man sich ferner mit der Frage beschäftigt, ob die Bierbesteuerung, wie sie in dem größten Theile des Norddeutschen Bundes besteht, einer Abänderung zu unterziehen sei — in solchem Augenblick konnte man nicht füglich den süddeutschen Staaten zumuthen, diese beiden Steuerformen anzunehmen."

Ziffer 2 des badisch-hessischen Protokolls und Ziffer X des bayerischen Schlußprotokolls bestimmen zu Artikel 35 und 38 der Verfassung gleichmäßig, „daß die nach Maßgabe der Zollvereinsverträge auch ferner zu erhebenden

Uebergangsabgaben (vgl. den Artikel „Uebergangsabgaben" von G. von Mayr in K. Frhrn. von Stengel's Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes) von Branntwein und Bier ebenso anzusehen sind, wie die auf die Bereitung dieser Getränke gelegten Abgaben".

Das Sonderrecht der süddeutschen Staaten in Bezug auf die Bierbesteuerung besteht noch. Doch unterliegt deren Gesetzgebung hinsichtlich der Höhe der Steuersätze Beschränkungen nach Artikel 5 §§ 2 und 7 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867. Vgl. oben S. 235 und 238 f.

Es gibt außerdem noch Ausnahmen von der Reichsbrausteuergemeinschaft, die nicht auf verfassungsmäßigem Sonderrechte beruhen. Das großherzoglich sächsische Vordergericht Ostheim und das herzoglich sachsen-koburg-gothaische Amt Königsberg sind als bayerische Gebietseinschlüsse vertragsmäßig an die bayerische Malzaufschlaggesetzgebung angeschlossen. S. die Verträge bei O. Frhrn. von Aufseß, Annalen des Deutschen Reichs 1893 S. 297 Anm. 8; vgl. auch den Vorbehalt im Eingange des Brausteuergesetzes vom 31. Mai 1872 (R. G. Bl. S. 153). Ferner ist Elsaß-Lothringen in die Gemeinschaft nicht einbezogen worden. Eingang des eben angeführten Gesetzes und Gesetz, betr. die Einführung der Verfassung des Deutschen Reichs in Elsaß-Lothringen, vom 25. Juni 1873 (R. G. Bl. S. 161) § 4: „Die im Artikel 35 der Verfassung erwähnte Besteuerung des inländischen Bieres bleibt der inneren Gesetzgebung bis auf Weiteres vorbehalten. An dem in die Reichskasse fließenden Ertrage der Steuer von Bier und an dem diesem Ertrage entsprechenden Theile des im Artikel 38 Absatz III erwähnten Aversums hat Elsaß-Lothringen keinen Theil."

Auf das Sonderrecht hinsichtlich der Branntweinsteuer haben die süddeutschen Staaten Verzicht geleistet, allerdings indem sie zugleich eine andere sonderrechtliche Stellung dafür eintauschten.

Das Gesetz, betr. die Besteuerung des Branntweins, vom 24. Juni 1887 (R. G. Bl. S. 253) bestimmt im § 47, daß die Branntweinsteuergesetzgebung des Reiches „in einem der nicht zur Branntweinsteuergemeinschaft gehörenden Bundesstaaten nach erfolgter Zustimmung von Seiten des betreffenden Staates in Kraft" trete. Jedoch sollen gewisse Vorschriften des Gesetzes, die gleichmäßig für alle Bundesstaaten gelten, gegenüber einem der genannten Staaten „nur mit dessen Zustimmung abgeändert werden" können. Dies sind die Vorschriften über die Jahresmenge Branntweins, die zum niedrigeren Steuersatze hergestellt werden darf, und über deren Vertheilung auf die Brennereien durch die Landesbehörden; ferner über die Steuererhebung und -Verwaltung durch die Landesbehörden; endlich über die Vertheilung des Reinertrages der Verbrauchsabgabe auf die Staaten nach dem Matricularfuße (§ 39 Absatz I des Gesetzes).

Die vorgesehene Verzichtleistung erfolgte. Vgl. die kaiserlichen Verordnungen vom 9., 25., 27. September 1887 (R. G. Bl. S. 485, 489, 491) für Baden, Würtemberg und Bayern.

Darüber, daß hier Sonderrechte vorliegen, ist kein Zweifel. Es handelt sich um bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten im Verhältnisse zur Ge-

sammtheit. Der Unterschied gegen früher ist der, daß die Sonderrechte nach Artikel 35 Absatz II der Verfassung *vorbehaltene* Sonderrechte (Reservatrechte) waren, während die nunmehr bestehenden *verliehene* Sonderrechte sind. Eine „durchaus anormale Rechtsbildung", wie A. *Hänel*, Deutsches Staatsrecht I S. 384, meint, vermag ich hier nicht zu erkennen; denn daß es sich um Ausnahmen von einer Regel handelt, liegt schon im Begriffe des Sonderrechtes. *Hänel* bemerkt ferner, ebenda, das Sonderrecht bezüglich der Ertragsvertheilung habe mit Artikel 78 Absatz II der Verfassung „nichts zu schaffen". Mit dessen Wortlaute allerdings nicht; wohl aber mit dem Grundsatze, der im Artikel 78 Absatz II Anerkennung gefunden hat. Hievon wird zu Artikel 78 noch die Rede sein. Ueber das Sonderrecht hinsichtlich der Erhebung und Verwaltung der Steuer durch die Landesbehörden sagt *Hänel* (a. a. O. I S. 403 f.): „Damit ist in einer Verfassungsänderung ad hoc diesen Einzelstaaten ein formelles Sonderrecht gegenüber der Verfassungsgesetzgebung des Reiches eingeräumt, dem, der Bestimmung in Artikel 78 Absatz II zuwider, ein materielles Sonderrecht nicht entspricht." Das will offenbar sagen: da diese Verwaltung nach Artikel 36 Absatz I der Verfassung allen Bundesstaaten zukomme, könne man hier von einem Sonderrechte im Sinne des Artikels 78 Absatz II nicht reden. Dies ist richtig.

Thatsächlich kömmt auf diese Unterscheidungen nichts an, da die getroffenen Bestimmungen, wie auch *Hänel* anerkennt, keiner Beanstandung bezüglich ihrer Rechtsgiltigkeit unterliegen. Sie sind den süddeutschen Staaten gegenüber nicht blos Gesetzes-, sondern Vertragsbestimmungen und deswegen nur mit deren Einwilligung abänderbar. Wären sie lediglich das erstere, dann würde zwar auch die Beachtung der Rechte, die den süddeutschen Staaten eingeräumt sind, durch die Rücksicht auf Treu und Glauben gefordert sein; aber formell rechtlich könnte vielleicht der Satz aufgestellt werden, was das Gesetz gegeben habe, könne das Gesetz auch nehmen.

Bei den Verhandlungen über das Branntweinsteuergesetz in der Reichstagssitzung vom 14. Juni 1887 (Sten. Ber. S. 954 ff.) traten in der That solche Bedenken zu Tage, die überhaupt nur dann möglich sind, wenn man auf dem Boden einer Bundesstaatstheorie steht. (S. die einschlägigen Erörterungen auch in den Annalen des Deutschen Reichs 1887 S. 767 ff.)

Der Abg. *Windthorst* äußerte: „Diese Festsetzung im § 44 (jetzt 47) ein Reservatrecht zu nennen, ist ganz fehlsam. Es ist eine einfache gesetzliche Bestimmung, in welcher Bayern etwas zugestanden ist auf Grund dieses Gesetzes. Da ist die Reservatbasis beseitigt, und es unterliegt die Bestimmung des § 44 einfach der Legislative. Und wenn morgen der § 44 aufgehoben wird auf demselben Wege, auf welchem er entstand, so hindert uns gar nichts, Alles zu beseitigen, was jetzt hier im Interesse Bayerns stipulirt worden ist . . . . Tritt Bayern der Branntweinsteuergemeinschaft bei und will es nicht auf die Legislation ankommen lassen, die generell ist, und wobei es sich dann zweckmäßiger auf das Vertrauen stellt, als auf solche gesetzliche Bestimmungen, dann bleibt gar nichts Anderes übrig, als das Reservatrecht

hier in derselben Weise zu construiren, wie das jetzt bestehende Reservatrecht construirt worden ist, durch einen formellen Vertrag, der genehmigt wird von der Krone Bayerns und den dortigen Landständen und von den übrigen Regierungen acceptirt wird und vom Reichstag sanctionirt (!), wie die Verfassung es enthält. Ohne solche Construirung des Reservats . . . ist das Ganze auf Sand gebaut, und mit der einfachen gesetzlichen Beseitigung ist die Sicherheit, die Bayern zu haben glaubt, untergraben . . . An die Stelle des Vertrags tritt das veränderliche Gesetz."

Der bayerische Gesandte Graf Lerchenfeld-Köfering widerlegte (a. a. O. S. 960) diese Auslegung, die er mit Recht „als eine durchaus irrige" erklärte, in ganz vorzüglicher Weise. Er sagte u. A.: „Der § 44 bildet seinem Inhalte nach einen Vertrag, wenn auch die Form des Gesetzes gewählt ist . . . Wenn das heute geltende Recht in den Reservatstaaten ursprünglich in deren Bündnißverträgen stipulirt worden ist, so sind die betreffenden Bestimmungen doch später im Artikel 35 der Reichsverfassung in die Form des Gesetzes gebracht worden. Heute soll das eventuelle künftige Verhältniß gleich in Gesetzesform gekleidet werden. Ein Unterschied für das Recht der süddeutschen Staaten entsteht hieraus aber keineswegs."

Der württembergische Staatsrath von Schmid gab (a. a. O. S. 962 f.) die Erklärung bekannt, welche die drei süddeutschen Staaten in der Bundesrathssitzung vom 30. April 1887 abgegeben hatten. Sie lautet:

„Im Uebrigen nehmen Bayern, Württemberg und Baden im Hinblick auf Artikel 7 und 35 der Reichsverfassung an der Abstimmung nicht Theil, behalten sich jedoch vor, indem sie ihr Einverständniß mit § 44 erklären, je nach dem Ergebniß der weiteren Berathung die in diesem Paragraphen vorgesehene Zustimmung zu der Ausdehnung des Gesetzes auf ihre Staatsgebiete zu erklären."

Schmid reihte daran folgende Bemerkung: „Die Vertreter der Südstaaten haben also mit dieser Erklärung den vertragsmäßigen Standpunkt, wie er in der Reichsverfassung niedergelegt ist, hier festgehalten." Gegen Windthorst aber äußerte er unter Anderem: „In dem großen politischen und staatsrechtlichen Leben und namentlich vollends innerhalb des Deutschen Reichs, der einzelnen Bundesstaaten unter einander, ist es doch gewiß nicht nöthig, daß man ein formelles Vertragsinstrument so wie zwischen zwei Privatcontrahenten, die sich wechselseitig ein Lucrum abzuringen suchen, festzulegen hat. So liegt es glücklicher Weise im Deutschen Reiche mit der öffentlichen Rechtsordnung doch nicht!"

Diese Verhandlung ist für die staatsrechtlichen Anschauungen der verbündeten Regierungen sehr bezeichnend. Windthorst machte seine Bemängelungen vom Standpunkte jener Lehren aus, die von den Anhängern der verschiedenen Bundesstaatstheorien vertreten werden. Die süddeutschen Bevollmächtigten dagegen stellten sich bei ihrer Abwehr auf jenen Rechtsstandpunkt, den wenige Jahre zuvor die verbündeten Regierungen durch den An-

schluß an die preußische Erklärung vom 5. April 1884 (vgl. oben S. 23, 185 f.) zu dem ihrigen gemacht hatten.

IV. Der zweite Satz des Artikels 35 Absatz II besagt, die Staaten würden „ihr Bestreben darauf richten, eine Uebereinstimmung der Gesetzgebung über die Besteuerung auch dieser Gegenstände (also nunmehr noch des Biers) herbeizuführen."

A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 404, sagt hierüber, es sei „nur ein leitender legislatorischer Gesichtspunkt ohne bindende Gesetzeskraft". G. von Mayr (bei K. Frhrn. von Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts II S. 631) nennt den Satz eine „moralische Directive". Der Satz, der dem reinen Vertragsinhalte der Reichsverfassung angehört, ist weder eine Rechtsvorschrift noch eine verpflichtende Zusage, sondern nur die Bekundung eines gegenseitigen guten Vorsatzes. Die Bundesstaaten, von denen die Rede ist, sind keineswegs nur die drei zuvor genannten Südstaaten, sondern alle Bundesstaaten, die „vertragenden Theile", wie Artikel 5 des Zollvereinigungsvertrags vom 8. Juli 1867 im Eingange sagt.

Aus dieser letzteren Stelle, welcher der hier besprochene Satz nachgebildet ist, läßt sich auch verlässig ermitteln, was damit gemeint ist. Die Absicht entspricht genau dem Wortlaute. Übereinstimmende Gesetze bedeuten im Zollvereinigungsvertrage, wie auch der Wortsinn ist, nicht einheitliche, sondern gleichheitliche Gesetze, und noch weniger bedeutet natürlich Uebereinstimmung der Gesetzgebung Gemeinschaftlichkeit des Steuerertrages. Man braucht nur im Artikel 5, II § 2 Absatz I das Verzeichniß der Besteuerungsgegenstände zu lesen, um die Ueberzeugung zu gewinnen, daß eine Ertragsgemeinschaft bezüglich dieser sämmtlichen Gegenstände nicht hat in Aussicht genommen werden sollen. Bei R. Delbrück, Der Artikel 40 der Reichsverfassung S. 26, werden die Begriffe der Einheitlichkeit und der Uebereinstimmung der Gesetzgebung vermengt.

Artikel 36.

Die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern (Artikel 35) bleibt jedem Bundesstaate, soweit derselbe sie bisher ausgeübt hat, innerhalb seines Gebietes überlassen.

Der Kaiser überwacht die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens durch Reichsbeamte, welche er den Zoll- oder Steuerämtern und den Directivbehörden der einzelnen Staaten, nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrathes für Zoll- und Steuerwesen, beiordnet.

Die von diesen Beamten über Mängel bei der Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (Artikel 35) gemachten Anzeigen werden dem Bundesrathe zur Beschlußfassung vorgelegt.

I. Durch Absatz I und II dieses Artikels sind die Eingangssätze der Artikel 19 und 20 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867 in Wegfall gekommen. (Artikel 19. Die Erhebung — überlassen. Artikel 20.

Für Einhaltung — Vereinsbeamte bei.) Im Absatze I ist aus Versehen der Ausdruck „Verbrauchssteuern" aus der norddeutschen Verfassung herübergenommen worden, obschon er nach der Aenderung, die im Artikel 35 vorgenommen wurde, ebenso zu beseitigen war, wie dies im Artikel 38 Absatz I geschah.

Die Worte „soweit derselbe sie bisher ausgeübt hat" enthalten keinen Vorbehalt zu Gunsten des Reiches, sondern zu Gunsten bestehender Vereinbarungen zwischen den Bundesstaaten. Und zwar scheint es mir ganz selbstverständlich zu sein, daß es den Bundesstaaten freisteht, diese Verträge nach Belieben zu ändern oder neue derartige Verträge abzuschließen. Vgl. hieher die Ausführungen von A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 405 ff.; mindestens ungenau ist die Rechtslage bei R. Delbrück, Der Artikel 40 der Reichsverfassung S. 80 f., dargestellt.

Wenn aber A. Hänel a. a. O. S. 408 f. aus Artikel 36 Absatz I der Verfassung mit Artikel 16 Ziffer 1 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867 den Satz ableiten will: „Ausnahmsweise besteht die verfassungsmäßige Möglichkeit, das Zollwesen in die unmittelbare und eigene Verwaltung des Reiches zu nehmen", so ist das entschieden unrichtig. Davon steht weder in der Verfassung noch im Vertrage etwas. Artikel 16 Ziffer 1 des Zollvereinigungsvertrages sagt, man werde, „soweit nicht ausnahmsweise etwas Anderes verabredet ist", bei den Erhebungs- und Verwaltungskosten keine Gemeinschaft eintreten lassen. Das hat nicht, wie Hänel meint, einen „engeren" und einen weiteren Sinn, sondern nur einen Sinn. Es ist nur von Gemeinschaft bezw. Nichtgemeinschaft der Kosten, aber nicht von eigener Vereinsverwaltung die Rede.

Ueber die früheren vereinsländischen, bzw. kaiserlichen Hauptzollämter in den Hansestädten s. oben S. 222 f.

II. Artikel 36 Absatz I bringt, entsprechend der für das Reich geltenden Regel, den Grundsatz zum Ausdrucke, daß die dort bezeichnete Finanzverwaltung Landesverwaltung, nicht Reichsverwaltung ist. A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 399 ff. Die Zoll- 2c. Behörden haben also ihren Amtsauftrag vom Staate, nicht vom Reiche. Entsch. d. R.G.'s in Civilsachen V S. 41 ff. (Reger II S. 329). Im Artikel 3 § 6 des Zollvereinigungsvertrages ist der nunmehr verfassungsrechtliche Grundsatz ausgesprochen, daß die fragliche Verwaltung und „die Organisation der dazu dienenden Behörden" in allen Staaten, „unter Berücksichtigung der in denselben bestehenden eigenthümlichen Verhältnisse, auf den gleichen Fuß gebracht werden" soll. Artikel 19 Absatz II und III des Vertrages bestimmt über die Behördeneinrichtung (Local- und Bezirksbehörden, Zolldirectionen, Ministerien) und wahrt das Ernennungsrecht der Staaten. Die eben bezeichneten Festsetzungen sind, wie R. Delbrück a. a. O. S. 81 richtig bemerkt, verfassungsrechtlicher Natur. (Vgl. über die Organisation O. Freiherr v. Aufseß, Annalen des Deutschen Reichs 1893 S. 358 ff.; über Artikel 16 Ziffer 4 des Vertrages insbesondere S. 359 f.) — Ferner ist hervorzuheben, daß dem Bundesrathe

das Recht eingeräumt ist, den Wirkungskreis der Zolldirectionen, so weit er nicht durch den Zollvereinigungsvertrag und die gemeinschaftlichen Zollgesetze bestimmt ist, durch Instruction festzustellen.

Aus dem Dargelegten erhellt, daß das geltende Reichsverfassungsrecht auch die theilweise Uebernahme der Zoll- 2c. Verwaltung auf das Reich durch Schaffung einer obersten Reichsbehörde nicht gestattet. Die Errichtung eines „Reichszolltarifamts" wäre eine Verfassungsänderung, und zwar auch dann, wenn dasselbe als Aufsichtsstelle gedacht würde; denn die Reichsaufsicht ist durch Artikel 36 Absatz II und Artikel 7 der Verfassung erschöpfend geordnet. Der Bundesrath hat sich denn auch gegen die Errichtung eines solchen Amtes, die von Handelskammern mehrfach angeregt und vom Reichstage beantragt wurde, ablehnend verhalten. Vgl. Verh. d. Reichstags 7. Leg. Per. IV. Sess. 1888/89, Sten. Ber. S. 1733 ff. (Sitzung vom 14. Mai 1889); der Antrag v. Benda u. Gen., „die verbündeten Regierungen zu ersuchen, behufs einheitlicher und beschleunigter Entscheidung von Tarifstreitigkeiten die Errichtung eines Reichszolltarifamts in Erwägung zu ziehen", wurde angenommen. Ebenso wenig Anklang fanden wiederholte Anträge des Reichstags, durch ein Gesetz „die schließliche Entscheidung der in Zollsachen auftauchenden Rechtsfragen dem Rechtswege oder dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu überweisen". Vgl. 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86 Drucks. Nr. 23, 174, Sten. Ber. S. 507 ff., 1493 ff. (Sitzung vom 14. Januar und 13. März 1886); 8. Leg. Per. I. Sess. 1890, Sten. Ber. S. 271 ff., 277 ff. (Sitzungen vom 11. und 12. Juni); s. auch 6. Leg. Per. I. Sess. 1885, Sten. Ber. S. 1674, 1691 (Sitzung vom 9. März). S. auch die jüngsten Verhandlungen in der Reichstagssitzung vom 4. December 1896.

III. Die näheren Ausführungen zu Absatz II des Artikels gibt Artikel 20 Absatz II—VII des Zollvereinigungsvertrags. Es heißt dort: „Die den Hauptämtern beigeordneten Controleure haben von allen Geschäften derselben und der Nebenämter in Beziehung auf die Grenzbewachung und das Verfahren bei der Zoll- und Steuererhebung Kenntniß zu nehmen und auf Einhaltung eines gesetzlichen Verfahrens, ingleichen auf Abstellung etwaiger Mängel einzuwirken, übrigens sich jeder eigenen Verfügung zu enthalten. Ihre dienstliche Stellung und ihre Befugnisse werden durch eine Instruction geregelt. Die den Directivbehörden beigeordneten Bevollmächtigten haben sich von allen vorkommenden Verwaltungsgeschäften, welche sich auf die durch den gegenwärtigen Vertrag eingegangene Gemeinschaft beziehen, vollständige Kenntniß zu verschaffen. Ihr Geschäftsverhältniß ist durch eine besondere Instruction näher bestimmt, als deren Grundlage unbeschränkte Offenheit von Seiten der Verwaltung, bei welcher die Bevollmächtigten fungiren, in Bezug auf alle Gegenstände der gemeinschaftlichen Verwaltung, und die Erleichterung jedes Mittels, durch welches sie sich die Information hierüber verschaffen können, angenommen ist, während andererseits ihre Sorgfalt nicht minder aufrichtig dahin gerichtet sein soll, eintretende Anstände und Meinungsverschiedenheiten auf eine dem gemeinsamen Zwecke und dem Verhältnisse verbündeter Staaten entsprechende Weise zu erledigen. Die Ministerien oder

obersten Verwaltungsstellen der Vereinsstaaten werden überdies dem Bundesrathe auf Verlangen jede gewünschte Auskunft über die gemeinschaftlichen Angelegenheiten mittheilen. Die Gehälter und alle übrigen Kosten der Vereinscontroleure und Bevollmächtigten trägt der Verein" (jetzt das Reich).

Diese Reichsämter werden zufolge der Zusicherung in Ziffer 15 Nr. 1 des Schlußprotokolls zum Zollvereinigungsvertrage vom 8. Juli 1867 von Beamten der einzelenn Bundesstaaten (Zollvereinsbevollmächtigten) commissarisch versehen: „Preußen wird zur Ausübung der ihm nach Artikel 20 des Vertrages vom heutigen Tage zustehenden Controle auch Beamte der anderen Vereinsstaaten, unter Berücksichtigung der Wünsche der betreffenden Regierungen, verwenden."

Nr. 2 der eben angeführten Ziffer 15 regelt die Grundlagen für die in Artikel 20 des Vertrages erwähnte Instruction.

Vgl. hieher O. Frhr. von Auffeß a. a. O. S. 420 ff., P. Laband II S. 888 ff.

IV. In Artikel 36 Absatz II und III, welch letzterer Absatz in der norddeutschen Bundesverfassung fehlte, tritt die Grenze der Befugnisse des Kaisers und des Bundesrathes in Bezug auf die Ueberwachung besonders scharf hervor. Es liegt darin eine Bestätigung der Ansicht, welche ich oben zu den Artikeln 4, 7 und 17 entwickelte; denn hier handelt es sich nur um die Anwendung der Grundsätze, die in den genannten drei Artikeln aufgestellt sind. Der Kaiser kann aus seinem Rechte der Ueberwachung kein Recht der Entscheidung ableiten; die Beschlußfassung über die gemachten Wahrnehmungen ist Sache des Bundesrathes und richtet sich nach den Bestimmungen des Artikels 7 der Reichsverfassung.

Artikel 37.

Bei der Beschlußnahme über die zur Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (Artikel 35) dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen gibt die Stimme des Präsidiums alsdann den Ausschlag, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Vorschrift oder Einrichtung ausspricht.

Vgl. die Anmerkungen zu Artikel 5 unter Ziffer III, oben S. 119 f.

Durch die Artikel 5 Absatz II und 37 ist die Bestimmung im Schlußsatze des Artikels 8 § 12 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867 ersetzt.

Artikel 38.

Der Ertrag der Zölle und der anderen in Artikel 35 bezeichneten Abgaben, letzterer, so weit sie der Reichsgesetzgebung unterliegen, fließt in die Reichskasse.

Dieser Ertrag besteht aus der gesammten von den Zöllen und den übrigen Abgaben aufgekommenen Einnahme nach Abzug:

1) der auf Gesetzen oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften beruhenden Steuervergütungen und Ermäßigungen,
2) der Rückerstattungen für unrichtige Erhebungen,
3) der Erhebungs- und Verwaltungskosten, und zwar:
   a) bei den Zöllen der Kosten, welche an den gegen das Ausland gelegenen Grenzen und in dem Grenzbezirke für den Schutz und die Erhebung der Zölle erforderlich sind,
   b) bei der Salzsteuer der Kosten, welche zur Besoldung der mit Erhebung und Controlirung dieser Steuer auf den Salzwerken beauftragten Beamten aufgewendet werden,
   c) bei der Rübenzuckersteuer und Tabaksteuer der Vergütung, welche nach den jeweiligen Beschlüssen des Bundesrathes den einzelnen Bundesregierungen für die Kosten der Verwaltung dieser Steuern zu gewähren ist,
   d) bei den übrigen Steuern mit fünfzehn Prozent der Gesammteinnahme.

Die außerhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze liegenden Gebiete tragen zu den Ausgaben des Reichs durch Zahlung eines Aversums bei.

Bayern, Württemberg und Baden haben an dem in die Reichskasse fließenden Ertrage der Steuern von [Branntwein und] Bier und an dem diesem Ertrage entsprechenden Theile des vorstehend erwähnten Aversums keinen Theil.

I. Absatz I des Artikels lautete in der norddeutschen Verfassung: „Der Ertrag der Zölle und der in Artikel 35 bezeichneten Verbrauchsabgaben fließt in die Bundeskasse."

Die Aenderung des Wortes „Verbrauchsabgaben" in „Abgaben" war Folge der Umgestaltung des Artikels 35; der Zusatz: „soweit — unterliegen" in der neuen Fassung bezieht sich auf Artikel 35 Absatz II mit Ziffer 2 des badisch-hessischen Protokolls und X des bayerischen Schlußprotokolls. Den Wortlaut der letzteren sieh oben S. 244 f.

Ueber die Aenderung des Grundsatzes, der in Artikel 38 Absatz I aufgestellt ist, durch die sog. Franckenstein'sche Clausel vgl. oben S. 77.

Der Wortlaut des Artikels 38 Absatz I ist genau zu beachten, wenn man nicht in staatsrechtliche Mißverständnisse fallen will. Es heißt nicht: Die Zölle und die anderen in Artikel 35 bezeichneten Abgaben fließen in die Reichskasse, sondern: Der *Ertrag* der Zölle ꝛc. fließt in die Reichskasse. Die Zölle und die genannten Steuern fließen in die *Staatskassen*; sie sind von den Zoll- und Steuerpflichtigen dem Staate geschuldet und ruhen in dessen Kassen als Staatsgelder. Artikel 35 der Verfassung steht dem nicht entgegen; denn er spricht nur von der *Gesetzgebung* durch das Reich, nicht von der Zoll- und Steuererhebung. Artikel 38 Absatz I begründet also

nicht eine Forderung des Reiches gegen den einzelnen Pflichtigen, sondern eine Forderung des Reiches gegen die Staaten. Diese haben dem Reiche den Ertrag der Zölle und der Steuern des Artikels 35 abzuliefern. Was aber unter diesem Ertrage zu verstehen ist, sagt Absatz II des Artikels 38. Dieser gibt die genaue Begriffsbestimmung des Ausdrucks. Erst dieser Ertrag geht den Reichshaushaltsetat und damit den Reichstag etwas an. Die Abzüge nach Absatz II sind keine Reichsausgaben, sondern Staatsausgaben, welche die Forderung des Reiches an die Staaten von Rechts wegen mindern. Die Rechtslage ist bei A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 400 f., klar und richtig dargelegt. Vgl. auch Verh. d. Reichstags 5. Leg. Per. II. Sess. 1882/83, Sten. Ber. S. 1327 f. (Berichterstatter Abg. v. Wedell-Malchow in der Sitzung vom 7. Februar 1883); s. ferner 4. Leg. Per. IV. Sess. 1881, Sten. Ber. S. 471 ff. (Sitzung vom 23. März 1881).

Eine andere Auffassung bekundet P. Laband II S. 920 ff. Er knüpft seine Bemerkungen an Artikel 38 Absatz II Ziffer 3a der Verfassung und Artikel 16 Absatz I Ziffer 2 des Zollvereinigungsvertrages an. Wie unten S. 259 zu erwähnen sein wird, ist man bei Abzug der Kosten für die Grenzzollverwaltung von dem ursprünglichen Verfahren, Pauschsummen zu vereinbaren, zur Aufstellung von Zollverwaltungsetats übergegangen. P. Laband ist nun der Meinung, daß diesem Verfahren „erhebliche staatsrechtliche Bedenken entgegenstehen. Die sämmtlichen Kosten der Zollverwaltung, auch diejenigen der Grenzzollverwaltung, figuriren in den Etats der Einzelstaaten; in dem Reichsetat erscheinen sie nicht, da Artikel 38 der Reichsverfassung nur den Nettoertrag der Zölle als Einnahme der Reichskasse bezeichnet, die Erhebungs- und Verwaltungskosten daher vorweg in Abzug zu bringen sind. In Wirklichkeit aber werden die Ausgaben der Grenzzollverwaltung nicht auf Kosten der Einzelstaaten, sondern auf Kosten des Reichs geleistet. Der Uebergang vom Pauschsummensystem zum System der Verwaltungsetats hätte daher, wenn er mit voller Consequenz durchgeführt worden wäre, die Wirkung haben müssen, daß die Kosten der Grenzzollverwaltung auf den Reichshaushaltsetat gebracht, mithin im Wege der Gesetzgebung festgestellt werden. Denn sind die Kosten der Grenzzollverwaltung auch formell Ausgaben der Einzelstaaten, so werden sie doch materiell auf Rechnung des Reichs geleistet. Das Verhältniß ist juristisch genau dasselbe wie bei den Militärausgaben." (S. 922.)

So Laband. Ich halte diese Ausstellungen nicht nur nicht für begründet, sondern glaube sogar, daß das Verfahren, welches Laband befürwortet, mit der Verfassung nicht im Einklange stehen würde. Laband erkennt an, daß die Kosten der Grenzzollverwaltung formell Ausgaben der Staaten seien, zieht aber seine Schlüsse daraus, daß sie materiell vom Reiche bestritten würden. Formell heißt hier so viel wie rechtlich, materiell so viel wie: der wirthschaftlichen Wirkung nach. Aber für die staatsrechtliche Frage, ob jene Ausgaben auf den Staats- oder auf den Reichshaushaltsetat gehören, kömmt es ausschließlich auf den formell rechtlichen Standpunkt an. Aus Artikel 38 der Verfassung ergibt sich mit unbedingter Sicherheit, daß

der Reichshaushalt mit den Zoll- 2c. Erträgnissen erst dann zu schaffen hat, wenn die Abzüge nach Absatz II bereits gemacht sind. Wie der Umstand, daß man den Abzugsposten unter Ziffer 3 a jetzt anders berechnet, als früher, an der budgetrechtlichen Natur dieses Postens etwas ändern soll, ist nicht wohl abzusehen. Auch eine Gleichartigkeit der Sachlage mit jener bei den Militärausgaben scheint mir nicht vorzuliegen. Denn zu den Militärausgaben liefert das Reich das Geld; zu den Zollgrenzausgaben liefern es die Staaten. Der Betrag dieser Ausgaben ist auch keineswegs eine formelle Schuld des Reiches an die Staaten, sondern die Staaten sind dem Reiche von vornherein um diesen Betrag weniger schuldig.

Ich glaube also, daß das gegenwärtig bestehende Verfahren nicht blos, wie Laband zugesteht, „das relativ beste Auskunftsmittel", sondern daß es auch das staatsrechtlich richtige Verfahren ist.

II. Durch Absatz I des Artikels 38 ist Absatz I des Artikels 10 des Zollvereinigungsvertrags vom 8. Juli 1867 beseitigt, dessen zweiter Satz zu Folge des Zollvereinsgesetzes vom 28. Mai 1868, betr. die Besteuerung des Tabaks, wirksam geworden war.

Dagegen bleiben als verfassungsmäßige (R. Delbrück, Der Artikel 40 der Reichsverfassung S. 53) die Bestimmungen im Absatze II des genannten Artikels 10 in Geltung, vorbehaltlich der Aenderungen, die sich aus Artikel 35 und 54 der Reichsverfassung ergeben. Artikel 10 Absatz II des Zollvereinigungsvertrages lautet:

„Von der Gemeinschaft sind ausgeschlossen und bleiben, sofern nicht Separatverträge zwischen einzelnen Vereinsstaaten ein Anderes bestimmen, dem privativen Genusse der betreffenden Staatsregierungen vorbehalten:

1) die Steuern, welche im Innern eines jeden Staates von inländischen Erzeugnissen erhoben werden, einschließlich der nach Artikel 5 von den vereinsländischen Erzeugnissen der nemlichen Gattung zur Erhebung kommenden Uebergangsabgaben;

2) die Wasserzölle;

3) Chausseeabgaben, Pflaster-, Damm-, Brücken-, Fähr-, Canal-, Schleusen-, Hafengelder, sowie Wage- und Niederlagegebühren oder gleichartige Erhebungen, wie sie auch sonst genannt werden mögen;

4) die Zoll- und Steuerstrafen und Confiscate, welche vorbehaltlich der Antheile der Denuncianten jeder Staatsregierung in ihrem Gebiete verbleiben."

Bezüglich der letztgenannten Bestimmung (Ziffer 4) ist durch den Präsidenten des Bundeskanzleramts bei den Verhandlungen des II. a. o. Reichstags von 1870 (Sten. Ber. S. 126) ausdrücklich anerkannt worden, daß sie eine verfassungsmäßige sei; eine gleiche Anerkennung erfolgte bei derselben Gelegenheit bezüglich der Bestimmung im Artikel 18 des Zollvereinigungsvertrages: „Das Begnadigungs- und Strafverwandlungsrecht bleibt jedem Vereinsstaat in seinem Gebiete vorbehalten." Zu Ziffer 3 ist zu bemerken, daß hinsichtlich der dort genannten Abgaben die Bundesstaaten den verfassungsmäßigen Beschränkungen des Artikels 22 des Zollvereinigungsvertrages (s.

darüber Delbrück a. a. O. S. 85 f.), ferner den Beschränkungen des Artikels 54 Absatz III und IV der Reichsverfassung (welcher die Artikel 23 und 25 Satz 1 des Zollvereinigungsvertrags ersetzt; Delbrück a. a. O. S. 87 f.), sowie der auf Grund des Artikels 4 Ziffer 9 erlassenen Reichsgesetze unterliegen.

Das badisch-hessische Protokoll bestimmt zu Artikel 38, „daß, solange die jetzige Besteuerung des Bieres in Hessen fortbesteht, nur der dem Betrage der norddeutschen Braumalzsteuer entsprechende Theil der hessischen Biersteuer in die Bundeskasse fließt". Diese Vereinbarung ist durch das Brausteuergesetz vom 31. Mai 1872 erledigt.

III. Absatz II des Artikels zeigt gegenüber Artikel 38 Absatz II der norddeutschen Verfassung folgende Aenderung: Ziffer 2 ist neu eingesetzt; statt der Bestimmungen in Ziffer 3 a und c weist Ziffer 2 a des Artikels der norddeutschen Verfassung auf die Verabredungen des Zollvereinigungsvertrages hin, über die Tabaksteuer enthält er nichts; lit. b lautet dort: „bei der Steuer von inländischem Salze — sobald solche, sowie ein Zoll von ausländischem Salze unter Aufhebung des Salzmonopoles eingeführt sein wird — mit dem Betrage der auf den Salzwerken erwachsenden Erhebungs- und Aufsichtskosten;" lit. d der deutschen und c der norddeutschen Verfassung sind gleichlautend.

Durch Absatz II des Artikels 38 der Reichsverfassung ist Artikel 11 Absatz II des Zollvereinigungsvertrages beseitigt. (Vgl. hieher R. Delbrück a. a. O. S. 55 ff.)

Dagegen ist Absatz III noch in Kraft, welcher lautet:

„Der Stand der Bevölkerung in den Gebieten der vertragenden Theile wird alle drei Jahre ausgemittelt und die Nachweisung derselben dem Bundesrathe vorgelegt." Die Bestimmung ist seit 1875 thatsächlich dahin abgeändert, daß die Volkszählungen alle fünf Jahre stattfinden. Delbrück a. a. O. S. 58 f. bemängelt dieses Vorgehen. Die Bestimmung sei zwar nicht mehr eine vertragsmäßige, aber eine gesetzliche und könne daher nur im Wege der Gesetzgebung abgeändert werden. „Ihr gesetzgeberischer Charakter," sagt Delbrück, „folgt aus der Stellung, welche ihr in allen Zollvereinsverträgen als integrirender Theil eines der Fundamentalartikel gegeben ist, aus ihrer gebieterischen Fassung und aus der Bedeutung, welche sie für die Vertheilung des durch Matricularbeiträge aufzubringenden Bedarfes auf die einzelnen Bundesstaaten besitzt." Nunmehr hat die Anordnung, deren Wirkung durch die Reichsverfassung auf die Matricularbeiträge (Artikel 76) beschränkt worden war, in Folge der Franckenstein'schen Clausel auch für die Abgaben wieder Erheblichkeit erlangt.

Der Ausstellung Delbrück's läßt sich sicher Gewicht nicht absprechen. Unter den Betheiligten indessen hat die eingetretene Aenderung keine Beanstandung gefunden, woraus sich schließen läßt, daß diese der Verabredung des Artikels 10 Absatz III formell gesetzliche Kraft nicht beimessen. Dabei wird man sich auch beruhigen können. Materiell gesetzlich ist die Vorschrift

keinesfalls, denn bei Volkszählungen wird kein gesetzlicher Zwang geübt. Sie hat nur mittelbaren Einfluß auf die finanzielle Wirkung, welche die oben erwähnten Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen für die Bundesstaaten äußern. Es handelt sich also sachlich um reines Bundesrecht, um die finanziellen Beziehungen der Staaten zu einander. Hier scheint mir denn kein Grund zu sein, das zu beanstanden, worüber die Betheiligten einig sind, zumal da ein unzweideutiger Ausspruch, daß Artikel 11 Absatz III des Vertrages nur formelle Gesetzeskraft habe, nicht vorliegt, und da dem Wesen nach die Anordnung selbst eine Verwaltungsmaßregel ist, die weitere Rechtswirkungen nur in Folge von Gesetzesvorschriften hat, die darauf Bezug nehmen. Vgl. hieher auch unten S. 266 f.

IV. Der Gemeinschaft der Einnahmen, welche Artikel 38 Absatz I feststellt, entspricht keine vollständige Gemeinschaftlichkeit der Lasten und Kosten. Vielmehr obliegen die letzteren formell den verwaltenden Staaten, und ein Rückersatz erfolgt nur so weit, als Absatz II des Artikels dies ausdrücklich vorsieht. Bei der Regelung dieser Ersatzleistungen war darauf Bedacht zu nehmen, eine Ungleichheit der Belastung zwischen den Bundesstaaten thunlichst hintanzuhalten.

Im Einzelnen ist zu Absatz II Folgendes zu bemerken.

Zu Ziffer 1. Unter den hier genannten Gesetzen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften sind naturgemäß nur solche des Reiches, nicht der Bundesstaaten zu verstehen. Der Bundescommissär Delbrück bemerkte im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 502): „Daß die Regulirung der Steuervergütungen und -Ermäßigungen ein Gegenstand der Bundesgesetzgebung in Zukunft sein wird, ist nach dem Inhalte des Artikels 32 (jetzt 35) völlig zweifellos; denn im Artikel 32 ist dem Bunde ausschließlich die Gesetzgebung über das gesammte Zollwesen und über die inneren Verbrauchssteuern zugewiesen; ein integrirender und nothwendiger Theil dieser gesetzgeberischen Befugnisse ist auch die Befugniß, über die Vergütungen und Ermäßigungen derjenigen Abgaben Bestimmungen zu treffen, welche Gegenstand der gemeinschaftlichen Gesetzgebung bilden." Aus diesen Gründen erklärte der Redner den Abänderungsvorschlag für überflüssig, in Ziffer 1 zu sagen: „der durch Bundesgesetz zu regelnden Steuervergütungen ...." Zur Begründung dieses Antrages bemerkte der Abgeordnete Erxleben (Sten. Ber. S. 501): Es sei zwar nicht seine Absicht, an den bestehenden Verhältnissen etwas zu ändern, aber es dürfe doch nicht den Schein gewinnen, als gestatte die Verfassung, Steuervergütungen und -Ermäßigungen durch Verordnung einzuführen.

Aus diesen Verhandlnngen erhellt ein Doppeltes: einmal, daß die Feststellung von Steuervergütungen und -Ermäßigungen durch Verordnung nur insoweit geschehen kann, als ein Gesetz dies besonders zuläßt; sodann, daß die bereits bestehenden Verhältnisse nicht geändert werden wollten, daß also bis zur gesetzlichen Regelung einer Steuer durch das Reich der Bundesrath, als Nachfolger der früheren Zollconferenz, zur Erlassung diesbezüglicher allgemeiner Verwaltungsvorschriften befugt sein sollte.

Hieher gehörige Bestimmungen sind durch die Reichsgesetzgebung bereits zahlreich getroffen, auch ist dem Bundesrathe die Befugniß zum Erlasse solcher Vorschriften eingeräumt worden.

Zu Ziffer 1 kommen die in Geltung gebliebenen Artikel 13 bis 15 des Zollvereinigungsvertrages als gesetzliche Vorschriften ergänzend in Betracht.

Artikel 13 lautet: „Vergünstigungen für Gewerbetreibende hinsichtlich der Zollentrichtung, welche nicht in der Zollgesetzgebung selbst begründet sind, fallen der Staatskasse derjenigen Regierung, welche sie bewilligt hat, zur Last. Hinsichtlich der Maßgaben, unter welchen solche Vergünstigungen zu bewilligen sind, bewendet es bei den darüber bestehenden Verabredungen.

Zollbegünstigungen für Maschinen und Maschinentheile sollen auch auf privative Rechnung nicht gewährt werden."

Die Verabredungen, auf welche Absatz I verweist, beschränken sich auf folgende Bestimmung in einem Protokolle vom 3. April 1833: „Begünstigungen der Einfuhr von Fabrikstoffen durch Freipässe, sowie Begünstigungen der Ausfuhr von Fabrikaten durch Rückzölle und Prämien können in keinem Vereinsstaate einseitig, ohne Einverständniß mit den übrigen, auch nicht auf privative Rechnung des bewilligenden Staates zugestanden werden." § 23 des Münchener Vollzugsprotokolls vom 14. Februar 1834, den R. Delbrück a. a. O. S. 60 weiter anführt, enthält eigentlich nur eine Anleitung über die Gewährung von Begünstigungen aus dem „Geiste des Vertrags".

Artikel 14: „Dem auf Förderung freier und natürlicher Bewegung des allgemeinen Verkehrs gerichteten Zwecke des Zollvereins gemäß sollen besondere Zollbegünstigungen einzelner Meßplätze, namentlich Rabattprivilegien, da, wo sie dermalen in den Vereinsstaaten noch bestehen, nicht erweitert, sondern vielmehr, unter geeigneter Berücksichtigung sowohl der Nahrungsverhältnisse bisher begünstigter Meßplätze als der bisherigen Handelsbeziehungen mit dem Auslande, thunlichst beschränkt und ihrer baldigen gänzlichen Aufhebung entgegengeführt, neue aber ohne allseitige Zustimmung auf keinen Fall ertheilt werden."

Eine Nebenverabredung zu Artikel 14 s. unter Ziffer 12 des Schlußprotokolls zum Vertrage.

Die „allseitige Zustimmung", von der Artikel 14 spricht, ist gleich einem einstimmigen Bundesrathsbeschlusse. Als lex specialis besteht diese Vorschrift trotz des Artikels 7 Absatz III der Reichsverfassung fort. Sie ist übrigens belanglos.

Vgl. über Artikel 14 R. Delbrück a. a. O. S. 60 ff. und über die Meßconten O. Frhr. v. Aufseß, Annalen des Deutschen Reichs 1893 S. 244 f.

Artikel 15: „Von der tarifmäßigen Abgabenentrichtung bleiben die Gegenstände, welche für die Hofhaltung der hohen Souveräne und ihrer Regentenhäuser oder für die bei ihren Höfen accreditirten Botschafter, Gesandten, Geschäftsträger u. s. w. eingehen, nicht ausgenommen, und wenn dafür Rückvergütungen statthaben, so werden solche der Gemeinschaft nicht in Rechnung gebracht.

Ebensowenig anrechnungsfähig sind Entschädigungen, welche in einem oder dem anderen Staate den vormals unmittelbaren Reichsständen, oder an Communen oder einzelne Privatberechtigte für eingezogene Zollrechte oder für aufgehobene Befreiungen gezahlt werden müssen.

Dagegen bleibt es einem jeden Staate unbenommen, einzelne Gegenstände auf Freipässe ohne Abgabenentrichtung ein- oder ausgehen zu lassen. Dergleichen Gegenstände werden jedoch zollgesetzlich behandelt, und in Freiregistern, mit denen es wie mit den übrigen Zollregistern zu halten ist, notirt, und die Abgaben, welche davon zu erheben gewesen wären, kommen bei der demnächstigen Revenuenausgleichung demjenigen Staate, von welchem die Freipässe ausgegangen sind, in Abrechnung."

Die Rückvergütungen an die Botschafter 2c., die beim Reiche beglaubigt sind, werden nach Bundesrathsbeschluß vom 29. April 1872 (Prot. § 199) vom Reiche übernommen.

Zu Ziffer 3, a. Nähere Vereinbarungen hiezu enthält der Artikel 16 des Zollvereinigungsvertrages, welcher lautet: „In Absicht der Erhebungs- und Verwaltungskosten für die Eingangs- (und Ausgangs)abgaben kommen folgende Grundsätze zur Anwendung:

1) Man wird, so weit nicht ausnahmsweise etwas Anderes verabredet ist, keine Gemeinschaft dabei eintreten lassen; vielmehr übernimmt jede Regierung alle in ihrem Gebiete vorkommenden Erhebungs- und Verwaltungskosten, es mögen diese durch die Einrichtung und Unterhaltung der Haupt- und Nebenzollämter, der inneren Steuerämter, Hallämter und Packhöfe und der Zolldirectionen oder durch den Unterhalt des dabei angestellten Personals und durch die dem letzteren zu bewilligenden Pensionen oder aus irgend einem anderen Bedürfnisse der Zollverwaltung entstehen.

2) Hinsichtlich desjenigen Theils des Bedarfs aber, welcher an den gegen das Ausland gelegenen Grenzen und innerhalb des dazu gehörigen Grenzbezirks für die Zollerhebungs- und Aufsichts- oder Controlbehörden und Zollschutzwachen erforderlich ist, wird man sich über Pauschsummen vereinigen, welche von der jährlich aufkommenden und der Gemeinschaft zu berechnenden Bruttoeinnahme an Zollgefällen nach der in Artikel 11 getroffenen Vereinbarung in Abzug gebracht werden.

3) Bei dieser Ausmittelung des Bedarfs soll da, wo die Perception privativer Abgaben mit der Zollerhebung verbunden ist, von den Gehältern und Amtsbedürfnissen der Zollbeamten derjenige Theil in Anrechnung kommen, welcher dem Verhältnisse ihrer Geschäfte für den Zolldienst zu ihren Amtsgeschäften überhaupt entspricht.

4) Man wird auch ferner darauf bedacht sein, durch Feststellung allgemeiner Normen die Besoldungsverhältnisse der Beamten bei den Zollerhebungs- und Aufsichtsbehörden, ingleichen bei den Zolldirectionen in möglichste Uebereinstimmung zu bringen.

Die Vereinsstaaten machen sich verbindlich, für die Diensttreue der bei der Zollverwaltung von ihnen angestellten Beamten und Diener und für die Sicherheit der Kassenlocale und Geldtransporte in der Art zu haften, daß Ausfälle, welche an den Zolleinnahmen durch Dienstuntreue eines Angestellten erfolgen oder aus der Entwendung bereits eingezahlter Gelder entstehen, von derjenigen Regierung, welche den Beamten angestellt hat, oder welche die entwendeten Bestände erhoben hatte, ganz allein zu vertreten sind und bei der Revenuenvertheilung dem betreffenden Staate zur Last fallen.

In Betracht, daß die Kosten für die inneren Steuerämter oder Hallämter oder Packhöfe einem jeden Vereinsstaate zur Last fallen, bleibt es jedem derselben überlassen, solche Aemter innerhalb seines Gebietes in beliebiger Zahl zu errichten, so daß in Beziehung auf deren Competenz und Personalbestellung keine anderen als diejenigen Beschränkungen eintreten, welche aus der Vereinszollordnung und den bestehenden Instructionen und Verabredungen hervorgehen.

Der gesammte amtliche Schriftwechsel in den gemeinschaftlichen Zollangelegenheiten zwischen den Behörden und Beamten der Vereinsstaaten im ganzen Umfange des Zollvereins soll auf den Brief- und Fahrposten portofrei befördert werden, und es ist zur Begründung dieser Portofreiheit die Correspondenz der gedachten Art mit der äußeren Bezeichnung „Zollvereinssache" zu versehen."

Hiezu R. Delbrück a. a. O. 66 ff.

Die in Artikel 16 Absatz I Ziffer 2 vorgesehene Vereinbarung von Pauschsummen ist aufgegeben worden. Auf Antrag des Reichskanzlers wurde zu Folge Bundesrathsbeschlusses vom 30. Juni 1882 (Prot. § 311, Druckf. Nr. 25, 76) der Pauschsummenetat durch einen Zollverwaltungsetat ersetzt. Näheres hierüber bei O. Frhrn. von Auffeß a. a. O. S. 398 ff. Vgl. auch oben S. 253 f.

Zu Ziffer 3 b—d f. die Angaben bei O. Frhrn. von Auffeß a. a. O. S. 408 f.

V. Die Aversen, von denen Artikel 38 Absatz III spricht, haben keine nennenswerthe Bedeutung mehr. Die Wirkung der Zahlung ist die, daß die Zollausschlüsse in Bezug auf den Reichshaushalt so anzusehen sind, als stünden sie in der Steuergemeinschaft, während die sonderberechtigten Staaten nach Artikel 38 Absatz IV hinsichtlich der Brausteuer außerhalb der Finanzgemeinschaft mit den übrigen Staaten stehen.

Für Elsaß-Lothringen bestimmt das Gesetz vom 25. Juni 1873 (R. G. Bl. S. 161) § 4 Absatz II: „An dem in die Reichskasse fließenden Ertrage der Steuer von Bier und an dem diesem Ertrage entsprechenden Theile des in Artikel 38 Absatz III (der Verfassung) erwähnten Aversums hat Elsaß-Lothringen keinen Theil."

Artikel 39.

Die von den Erhebungsbehörden der Bundesstaaten nach Ablauf eines jeden Vierteljahres aufzustellenden Quartalextracte und die nach dem Jahres- und Bücherschlusse aufzustellenden Finalabschlüsse über die im Laufe des Vierteljahres, beziehungsweise während des Rechnungsjahres fällig gewordenen Einnahmen an Zöllen und nach Artikel 38 zur Reichskasse fließenden Verbrauchsabgaben werden von den Directivbehörden der Bundesstaaten, nach vorangegangener Prüfung, in Hauptübersichten zusammengestellt, in welchen jede Abgabe gesondert nachzuweisen ist, und

es werden diese Uebersichten an den Ausschuß des Bundesrathes für das Rechnungswesen eingesandt.

Der letztere stellt auf Grund dieser Uebersichten von drei zu drei Monaten den von der Kasse jedes Bundesstaates der Reichskasse schuldigen Betrag vorläufig fest und setzt von dieser Feststellung den Bundesrath und die Bundesstaaten in Kenntniß, legt auch alljährlich die schließliche Feststellung jener Beträge mit seinen Bemerkungen dem Bundesrathe vor. Der Bundesrath beschließt über diese Feststellung.

Artikel 39 beseitigt den Artikel 17 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867.

Der Schlußsatz stand in der norddeutschen Bundesverfassung im Artikel 37 Ziffer 4. Da letzterer Artikel bis auf den letzten Satz in Folge der Umgestaltung des Artikels 7 der Reichsverfassung fortfiel, setzte man diese Ziffer 4 hier ein.

Die Bestimmungen des Artikels 39 sind die staatsrechtliche Folge der Rechtslage, welche bezüglich der Einnahmen des Artikels 35 nach Artikel 38 der Verfassung besteht. Wie nicht die Zölle und die dort genannten Steuern an sich, sondern nur deren Reinerträge dem Reichshaushaltsetat etwas angehen, so haben auch das Rechnungswesen und die Rechnungsprüfung des Reiches, wie sie im Anschlusse an Artikel 72 der Reichsverfassung geordnet sind, nur mit dem Reinertrage als fertigem Ergebnisse der Zoll- und Steuerverwaltung, nicht dagegen mit dieser Verwaltung selbst zu thun. Die Nachweisung über diese Verwaltung und die Abrechnung vollzieht sich lediglich zwischen den Bundesstaaten im Bundesrathe. Der Ausschuß des Bundesrathes für das Rechnungswesen ist Nachfolger des Centralbureaus des Zollvereins, das durch die Verträge von 1833 geschaffen wurde und bis 1872 fortbestand. Hilfsorgan des Bundesrathausschusses ist nunmehr das Zoll- und Steuerrechnungsbureau des Reichsschatzamts.

Vollzugsbestimmungen des Bundesraths vom 12. Januar 1872 (Annalen des Deutschen Reichs 1872 S. 1489) und vom 28. März 1878 (Bundesratsprot. § 222, Druckf. Nr. 61).

Vgl. hieher A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 401 ff., O. Frhr. von Aufseß a. a. O. 385 ff., G. v. Mayr in K. Frhrn. von Stengel's Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts II S. 969.

Artikel 40.

Die Bestimmungen in dem Zollvereinigungsvertrage vom 8. Juli 1867 bleiben in Kraft, so weit sie nicht durch die Vorschriften dieser Verfassung abgeändert sind, und so lange sie nicht auf dem im Artikel 7 beziehungsweise 78 bezeichneten Wege abgeändert werden.

I. Der Artikel 40 der Verfassung bietet der Erläuterung erhebliche Schwierigkeiten, sowohl deshalb, weil er auf einen sehr umfangreichen Stoff

verweist, als auch deshalb, weil er zur Ausscheidung desselben nach bestimmten rechtlichen Gesichtspunkten keine Anleitung an die Hand gibt.

Ich stelle zunächst die Entstehungsgeschichte des Artikels dar.

In der norddeutschen Verfassung lautete er, übereinstimmend mit dem Artikel 37 des Entwurfes, der im verfassungberathenden Reichstage ohne jede Erörterung angenommen wurde, folgendermaßen:

„Die Bestimmungen in dem Zollvereinigungsvertrage vom 16. Mai 1865, in dem Vertrage über die gleiche Besteuerung innerer Erzeugnisse vom 28. Juni 1864, in dem Vertrage über den Verkehr mit Tabak und Wein von demselben Tage und im Artikel 2 des Zoll- und Anschlußvertrages vom 11. Juli 1864, desgleichen in den thüringischen Vereinsverträgen bleiben zwischen den bei diesen Verträgen betheiligten Bundesstaaten in Kraft, so weit sie nicht durch die Vorschriften der gegenwärtigen Verfassung abgeändert sind, und so lange sie nicht auf dem im Artikel 37 vorgezeichneten Wege abgeändert werden.

Mit diesen Beschränkungen finden die Bestimmungen des Zollvereinigungsvertrages vom 16. Mai 1865 auch auf diejenigen Bundesstaaten Anwendung, welche dem deutschen Zoll- und Handelsvereine zur Zeit nicht angehören."

Ich bemerke hier einstweilen, daß die Anführung des Artikels 37 ungefähr der Anführung des Artikels 7 der Reichsverfassung entspricht.

Der nunmehrige Wortlaut erscheint schon in der mit Baden und Hessen vereinbarten Verfassung des Deutschen Bundes. An die Stelle der früher angeführten Verträge tritt die Bezugnahme auf den Vertrag vom 8. Juli 1867; neu sind die Worte „beziehungsweise 78"; Absatz II des Artikels ist gefallen.

Bei Berathung des badisch-hessischen Vertrages in der II. außerordentlichen Session des Reichstages von 1870 kam der Artikel zum ersten und letzten Male zur Sprache. (Sitzung vom 7. December 1870.) Ich gebe bei der Wichtigkeit der Sache die einschlägigen Aeußerungen wörtlich wieder.

Der Abgeordnete Lasker sagte (Sten. Ber. S. 126): „Nach den Bestimmungen des Artikels sollen die auf den Zollverein bezüglichen Verträge — und das muß ein hübscher Band sein — abgeändert werden können, entweder im Wege des Artikels 7 oder auf dem Wege des Artikels 78. Nun gestehe ich, daß dieser Ausdruck mir völlig dunkel ist. Es handelt sich darum, ob die Bestimmungen der Zollvereinsverträge nur mit drei Vierteln Majorität oder gegen 14 Stimmen des Bundesrathes abgeändert werden können, oder mit einfacher Majorität. Da scheint mir nothwendig, daß wir wenigstens die leitenden Grundsätze erfahren, wann der Artikel 78 und wann der Artikel 7 maßgebend sein soll." Lasker reihte hieran den Wunsch, eine „authentische Interpretation" über die Absichten der vertragschließenden Theile zu erhalten.

Präsident Delbrück erwiderte (Sten. Ber. S. 126 f.): „Der Herr Vorredner geht mit Recht davon aus, daß er die Gesammtheit derjenigen Verabredungen, welche hier bezeichnet sind als der Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867, für sehr umfangreich hält. Es ist diese Gesammtheit von Verab-

redungen zum Theil administrativer Natur, zum Theil legislativer Natur und zum Theil verfassungsmäßiger Natur. Ich glaube mit dem Inhalt dieser verschiedenen Verabredungen ziemlich genau bekannt zu sein — meine frühere Stellung hat mich dazu geführt —; ich würde aber glauben, daß ich selbst, wenn ich nun nach diesen Gesichtspunkten den Inhalt dieser Verabredungen gruppiren sollte, lediglich nach meiner persönlichen Auffassung, dazu doch mehrere Tage ununterbrochenen Studiums brauchen würde. Ich glaube, daß alsdann eine Verständigung unter den betheiligten Regierungen, ob diese von mir entworfene Subsumption richtig sei oder nicht, einen noch viel größeren Spielraum erfordern würde und namentlich dazu führen könnte, eine Menge von Fragen discutabel zu machen, die von der Art sind, daß sie eigentlich nur dadurch zu Fragen werden, wenn man darauf gestoßen wird, sie als solche zu behandeln.

Bei der Redaction des Artikels ist man davon ausgegangen, daß eine Erschöpfung der Materie, also eben eine solche Classification der einzelnen Bestimmungen, in der That mit den größten Schwierigkeiten verbunden sei, mit Schwierigkeiten, die mit dem davon zu erwartenden Nutzen kaum im Verhältniß stehen würden.

Wenn hier Artikel 78 mit in Bezug genommen ist, so hat das darin seinen Grund, daß in der That in den Zollvereinsverträgen Bestimmungen enthalten sind, welche sich ihrer ganzen Natur nach, wenn man sie betrachtet vom Standpunkte der Bundesverfassung aus, unzweifelhaft als solche darstellen, die nicht im Wege der einfachen Gesetzgebung werden abgeändert werden können. Um nur ein Beispiel anzuführen: es enthält der Zollvereinsvertrag die Bestimmung, daß, trotzdem daß die Zollvereinseinnahmen gemeinschaftlich sind, die Strafgefälle, die Erlöse aus Confiscaten, den einzelnen Staaten verbleiben, als Früchte der Jurisdictionen; es ist ferner in diesen Zollvereinsverträgen das Begnadigungsrecht und Strafverwandlungsrecht in Fällen von Zollvergehen den Regierungen der einzelnen Staaten vorbehalten. Es sind das Bestimmungen, welche, wenn man sie ändern wollte, wie ich glaube, unzweifelhaft als verfassungsmäßig zu behandeln sein würden. Ich führe hier ein paar Beispiele an, um hiedurch anschaulich zu machen, welcher Gedanke bei der Redaction des Artikels obgewaltet hat. Alle die einzelnen Bestimmungen, die nach meiner Ansicht unter den Artikel 78 fallen würden, aufzuführen, bin ich im Augenblick nicht im Stande, und ich glaube auch, daß es insofern nicht von entscheidendem Interesse für die Beschlußnahme sein würde, als ich in dieser Beziehung, und wenn ich auf Einzelheiten dieser Art eingehen wollte, doch immer nur meine persönliche Meinung sagen könnte."

Abgeordneter Miquel meinte hierauf (Sten. Ber. S. 127): „Die Erklärung des Herrn Präsidenten des Bundeskanzleramts kann uns eigentlich doch nur sehr wenig befriedigen. Wir haben hier also eine Bestimmung, nach welcher Aenderungen an den Zollvereinsverträgen theilweise mit einfacher Mehrheit im Bundesrathe und im Reichstage, theilweise mit einfacher Mehrheit im Reichstage und aus Dreiviertel Stimmen im Bundesrathe beschlossen werden können . . . .

Ich glaube, es muß dem nächsten deutschen Reichstage darüber gewissermaßen ein Vervollständigungsgesetz vorgelegt werden, wodurch klargelegt wird, was als Theil der Verfassung und was als Gesetz angesehen wird."

Bei Berathung der deutschen Reichsverfassung ging der Artikel 40 ohne jede Bemerkung durch.

Hiemit ist Alles erschöpft, was zur Erläuterung zu Gebote steht. Es ist, wie man gestehen muß, wenig genug. Indessen hat sich die Wissenschaft der Aufgabe, die ihr durch Delbrück's Erklärung zugeschoben wurde, nicht ohne verdienstliche Betheiligung Delbrück's selbst, unterzogen. So hat sich nunmehr wenigstens über die wichtigste grundsätzliche Frage, nemlich die, welche verschiedenerlei staatsrechtliche Natur der Artikel 40 den Bestimmungen des Zollvereinigungsvertrags neu verliehen hat, eine herrschende Meinung gebildet. Vor Allem sind es A. Hänel (Studien zum deutschen Staatsrecht, Leipzig 1873, I S. 120 ff., nun auch Deutsches Staatsrecht I S. 55 ff., 394 f.) und R. Delbrück (Der Artikel 40 der Reichsverfassung, Berlin 1881), deren Untersuchungen Klarheit geschaffen haben. Ich selbst habe mich vor den beiden Genannten in der ersten Auflage dieses Commentars an diesem Gegenstande versucht, bin jedoch von meinen damaligen Ansichten abgekommen.

Eine andere Meinungsverschiedenheit brauche ich nur zu berühren, aber nicht näher auszuführen, da sie auf einen schon erörterten grundsätzlichen Zwiespalt zurückgeht. Nach meiner Ansicht ist mit dem Zollvereinigungsvertrage keine Novation vor sich gegangen. Er ist nach wie vor Vertrag geblieben, wie die ganze Reichsverfassung Vertrag ist. Aber er hat zu dieser Vertragsnatur auch noch eine innerstaatsrechtliche und zwar eine reichsstaatsrechtliche Natur hinzuerhalten, ganz so wie er früher eine bundes- und landesstaatsrechtliche im Norddeutschen Bunde und in den süddeutschen Staaten hatte.

II. Die erste Hälfte des Artikels 40 ist nicht mißverständlich. Die Bestimmungen des Zollvereinigungsvertrags vom 8. Juli 1867 bleiben in Kraft, soweit sie nicht durch die Vorschriften dieser Verfassung abgeändert oder, wie man hinzufügen darf, ersetzt sind. Der Vergleich des Vertrages mit der Verfassung muß also ergeben, in welchem Maße der Vertrag noch gilt. Die Durchführung des Grundsatzes mag im einzelnen Falle Schwierigkeiten machen, aber der Grundsatz selbst ist klar. Ich werde später darauf zurückkommen.

Der Artikel fährt sodann fort: „und solange sie nicht auf dem im Artikel 7 beziehungsweise 78 bezeichneten Wege abgeändert werden". Mit diesem Zusatze ist gesagt: die Bestimmungen des Vertrags sollen von nun an entweder die Natur von Verfassungsbestimmungen haben — daher der Hinweis auf Artikel 78 — oder sie sollen eine solche rechtliche Natur haben, daß sie auf dem Wege des Artikels 7 abgeändert werden können. Was ist das nun für ein Weg?

Im Artikel 7 heißt es, der Bundesrath beschließe 1) über Vorlagen an den Reichstag und Beschlüsse des letzteren, 2) über Erlaß von Verordnungen ꝛc., 3) über Mängel bei Ausführung von Reichsgesetzen u. s. w. So viel ist klar: der Weg der Abänderung soll ein Bundesrathsbeschluß sein. Allein

ein Beschluß über was? Ziffer 3 des Artikels 7 kömmt nach seinem Inhalte im Vorneherein nicht in Betracht. Es bleiben also noch die Ziffern 1 und 2.

Nun kann man gegenüber Ziffer 1 sagen: ein Bundesrathsbeschluß über Vorlagen an den Reichstag vermag keine Abänderung des Zollvereinsvertrages zu bewirken; meinte man die Aufhebung gesetzlicher Bestimmungen durch neues Gesetz, so mußte man auf Artikel 5 der Verfassung verweisen, nicht auf Artikel 7. Im Artikel 40 kann also nur Ziffer 2 des Artikels 7 gemeint sein. Auf diese Weise sind wohl Fr. Thudichum und Ph. Zorn zu ihren Ergebnissen gekommen. Der Erstere sagt nemlich (bei Fr. v. Holtzendorff, Jahrb. f. Gesetzgebung ꝛc. I S. 9 f.): „Den nicht aufgehobenen Bestimmungen des Zollvereinsvertrags mißt der Artikel 40 der Verfassung eine verschiedene rechtliche Natur bei, nemlich entweder die Natur von bloßen Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, welche in Gemäßheit des Artikels 7 der Verfassung der Bundesrath abzuändern befugt ist, oder aber von Verfassungsvorschriften, zu deren Aenderung es laut Artikel 78 außer der Zustimmung des Reichstages auch einer solchen Majorität im Bundesrath bedarf, daß nicht 14 Stimmen widersprechen." Ph. Zorn (Staatsrecht des Deutschen Reichs, 1. Aufl., II S. 244) pflichtet dieser Ansicht bei.

Man kann aber auch so sagen: Zollvereinigungsvertrag und Schlußprotokoll sind von den sämmtlichen gesetzgebenden Factoren der vertragschließenden Theile seiner Zeit genehmigt worden; sie wurden insbesondere im Bundesgesetzblatte des Norddeutschen Bundes (1867 S. 81—112) mit Gesetzeskraft verkündet. Vgl. zur Frage den Bericht der vereinigten Bundesrathsausschüsse für Zoll- und Steuerwesen und für Handel und Verkehr in den Drucksachen des ordentlichen Reichstags 1867 S. 20 Sp. 2. Dort ist anerkannt, daß durch den Zollvereinigungsvertrag die Bundesverfassung in ihrer Anwendung zeitlich (nemlich auf die Dauer des Vereins) „modificirt" werde. Dies konnte aber der Vertrag als solcher unmöglich bewirken, sondern nur ein Gesetz, welches den Vertragsinhalt in sich aufnahm. Die Bestimmung des Artikels 11 Absatz II der norddeutschen (Artikel 11 Absatz III der Reichs-) Verfassung wurde hier angewandt und damit zugleich anerkannt, daß der Vertrag sich auf einen Gegenstand der Reichsgesetzgebung beziehe. War aber der Zollvereinigungsvertrag norddeutsches Bundesgesetz, dann ist nicht wohl anzunehmen, daß die Urheber der Verfassung einen noch dazu nicht näher bezeichneten Theil des Vertrages der Gesetzeseigenschaft berauben und zu bloßen Verordnungen herabsetzen wollten. Man hatte die Wahl, den in Geltung gebliebenen Rest des Vertrages ganz zum Verfassungsbestandtheile zu machen, folglich dem Artikel 78 zu unterwerfen oder ihn zum einfachen Gesetze zu erklären. Man entzog sich aber dieser Wahl und sagte, die betreffenden Bestimmungen sollen theils verfassungsgesetzliche, theils einfach gesetzliche sein. Hinsichtlich der letzteren bezog man sich auf Artikel 7 Absatz I Ziffer 1 und Absatz III, wo die Abstimmungsart im Bundesrathe im Gegensatze zu Artikel 78 für alle Fälle geregelt ist, in denen es sich um keine Verfassungsänderung handelt. Artikel 7 Absatz I Ziffer 1 zeigt allerdings einen Weg

zur Aenderung der in Rede stehenden Bestimmungen, da er auch auf die Vorlage von Gesetzentwürfen an den Reichstag sich bezieht.

Eine verstärkte Bedeutung gewinnen diese Erwägungen, wenn man die Bestimmung des Artikels 40 der norddeutschen Verfassung vergleicht. Ich führte diesen Artikel oben an und sagte, der Artikel 37, auf welchen er verweise, entspreche etwa dem jetzigen Artikel 17. In jenem Artikel 37 aber heißt es: „Der Bundesrath beschließt: 1) über die dem Reichstage vorzulegenden oder von demselben angenommenen, unter die Bestimmung des Artikels 35 fallenden gesetzlichen Anordnungen einschließlich der Handels- und Schifffahrtsverträge; 2) über die zur Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (Artikel 35) dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen."

Hier ist durch den ausdrücklichen Hinweis auf Artikel 35 ausgedrückt, daß man lediglich an Abänderung durch die Bundesgesetzgebung dachte. Es liegt nun nahe, daß man, indem man den jetzigen Artikel 40 der norddeutschen Verfassung nachbildete, auch die gleiche Absicht damit verband, also nur an Abänderungen auf dem Gesetzgebungswege dachte.

Mittels dieser Beweisführung bin ich in der ersten Auflage S. 185 zu dem Ergebnisse gelangt, daß die Vorschriften des Zollvereinigungsvertrags nur entweder verfassungsgesetzliche oder einfach gesetzliche sein könnten.

Indessen stehen dieser Ansicht doch erhebliche Bedenken entgegen. Auf den Einwand, welchen A. Hänel, Studien 2c. I S. 125 Anm. 17, erhebt, habe ich selbst in der ersten Auflage aufmerksam gemacht. Warum bezog man sich gerade auf Artikel 7, warum nicht einfach auf Artikel 5? Oder, wenn dies nicht ganz geeignet erschien, warum sagte man nicht klar und deutlich: „auf dem Wege der Reichsgesetzgebung oder auf dem in Artikel 78 vorgeschriebenen Wege"? Dies legt den Gedanken nahe, daß man sowohl auf Ziffer 1 als auch auf Ziffer 2 des Artikels 7 Bezug nehmen wollte. Darin wird man noch mehr durch die Worte Delbrück's bestärkt: „Es ist diese Gesammtheit von Verabredungen zum Theil administrativer Natur (vgl. Artikel 7 Ziffer 2 „Verwaltungsvorschriften"), zum Theil legislativer Natur und zum Theil verfassungsmäßiger Natur," worauf dann unmittelbar von einer Gruppirung des Inhalts der Verabredungen nach diesen (also wohl nach diesen drei) Gesichtspunkten die Rede ist.

Dies spricht für eine dritte Auffassung, daß man nemlich den Bestimmungen des Zollvereinigungsvertrages theils die Natur des Verfassungsgesetzes, theils die Natur des einfachen Gesetzes, theils die Natur der Verordnung zuschreiben wollte.

A. Hänel, Studien 2c. I S. 127 f., hat den Nachweis geliefert, und R. Delbrück, Der Artikel 40 der Reichsverfassung S. 5 ff., hat dies bestätigt, daß die Absicht der Vertragschließenden in der That dahin ging, einem Theile der Zollvereinsabmachungen für das innere Staatsrecht die Bedeutung gesetzlicher Bestimmungen, einem andern Theile die Bedeutung von Verwaltungsvorschriften zu geben. Hänel a. a. O. S. 127 Anm. 18 belegt dies aus der preußischen Denkschrift zum Zollvereinigungsvertrage vom 16. Mai 1865 (Verh. d. Hauses der Abg. 1865 IV S. 1538).

Uebereinstimmend P. Laband II S. 853 f., L. v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs II, 2 S. 197 ff., G. Meyer, Lehrb. d. deutschen Verwaltungsrechts § 280.

III. Die bisher gewonnenen Ergebnisse haben für die Ausscheidung des Vertragsstoffes nach seiner innerstaatsrechtlichen Natur nur einen bescheidenen Werth. Es ergibt sich daraus, daß von den Vertragsbestimmungen ein Theil aufgehoben ist: das läßt sich, wie sich schon früher herausgestellt hat, verhältnißmäßig leicht ermitteln; der in Geltung gebliebene Rest aber hat entweder die Bedeutung von Verfassungsrecht oder die Bedeutung von einfachem Gesetzesrecht oder endlich die Natur von Verwaltungsvorschriften.

Für die Ausscheidung des Gebietes des formellen Gesetzes und der formellen Verordnung haben Hänel und Delbrück aus der Geschichte der Zollvereinigungsverträge ein äußeres Merkmal beigebracht. Man habe bei den Zollvereinigungsverträgen vom 16. Mai 1865 und 8. Juli 1867 in den Hauptvertrag all das aufgenommen, was sich zur Aufnahme in ein mit Gesetzeskraft zu verkündendes Aktenstück eignete, die Abreden über Verwaltungsvorschriften aber in das Schlußprotokoll verwiesen. Damit hätte man wenigstens für die wichtigsten neueren Verträge eine sichere Anleitung zur Ausscheidung des Verordnungsstoffes; daß man für das ältere Vertragsrecht im Stiche gelassen wäre, hätte so viel nicht zu bedeuten. Die Frage ist nur, ob jenes Merkmal in der That untrüglich ist. Ich glaube nicht. Die innerstaatsrechtliche Natur der einzelnen Vertragsbestimmungen konnte füglich nicht Gegenstand des Staatsvertrages sein; diese richtete sich nach dem Staatsrechte jedes einzelnen Vertragstheiles. Die Vorlage eines Vertrages bei den parlamentarischen Körpern ist an und für sich noch kein Beweis dafür, daß man den ganzen Vertrag in Bausch und Bogen mit formeller Gesetzeskraft ausstatten wolle. Bei einem Vertrage, in dem Bestimmungen verschiedener staatsrechtlicher Natur durcheinander laufen, spart man sich oft die Mühe, den Stoff auseinander zu suchen. Man legt ihn so, wie er ist, der Volksvertretung vor und unterbreitet ihn damit der parlamentarischen Zustimmung quoad passus concernentes.

Die Art der Verkündigung des Zollvereinigungsvertrages in Bayern bietet hiefür einen bezeichnenden Beleg. In der königlichen Declaration vom 16. November 1867, die Zoll- und Handelsverhältnisse betr. (Ges. Bl. 1866/69 S. 89), heißt es:

„Nachdem der vorallegirte Vertrag vom 8. Juli 1867, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins betr., sowie die Uebereinkunft wegen Erhebung einer Abgabe von Salz d. d. Berlin den 8. Mai 1867 nebst Schlußprotokollen, insoweit durch deren Inhalt der verfassungsmäßige Wirkungskreis des Landtags berührt wird, durch Gesammtbeschluß beider Kammern unter Beobachtung der im Titel X § 7 der Verfassungsurkunde vorgeschriebenen Formen die Zustimmung des Landtags erhalten hat, ertheilen Wir hiemit all denjenigen Bestimmungen dieser Vereinbarungen, welche den verfassungsmäßigen Wirkungskreis des Land-

tags berühren, vom 1. Januar 1868 beginnend, gesetzliche Kraft und Geltung."

Wie nun damals die innerstaatsrechtliche Natur der einzelnen Bestimmungen der Zollvereinigungsverträge nach dem Staatsrechte jedes Vertragstheiles sich richtete, so richtet sie sich jetzt nach dem Staatsrechte des Deutschen Reiches. Gerade so, wie anerkanntermaßen die Frage, ob eine Vorschrift verfassungsrechtlich oder einfach gesetzlich ist, hienach sich beantwortet, so auch die Frage, ob sie eine gesetzliche oder eine Verwaltungsvorschrift ist. Im großen Ganzen mag ja die formelle Ausscheidung in Hauptvertrag oder Protokoll damit sich decken, aber die Möglichkeit, daß dies ab und zu nicht der Fall ist, besteht immerhin. Auch der Bundesrath scheint dieser Ansicht zu sein; denn er hat, wie oben S. 255 f. gezeigt wurde, die Bestimmung des Hauptvertrags über die Volkszählungen, und zwar sogar stillschweigend, einseitig abgeändert.

Für die Ausscheidung der verfassungsgesetzlichen und der einfach gesetzlichen Bestimmungen sind folgende Grundsätze maßgebend.

Soweit die Zollvereinigungsverträge Vorschriften enthalten, die außerhalb der verfassungsmäßigen Reichszuständigkeit liegen, wie z. B. jene in Artikel 5 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867, sind dieselben als verfassungsrechtliche anzusehen. Uebereinstimmend P. Laband II S. 854 f., A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 56.

Verfassungsrechtlich sind ferner diejenigen Vertragsbestimmungen, welche die Zuständigkeiten des Reichs gegenüber den Zuständigkeiten der Bundesstaaten abgrenzen. Sie sind, wie P. Laband a. a. O. S. 855 treffend sagt, „als Ergänzungen des Artikels 36 der Reichsverfassung anzusehen". Auch A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht I S. 136 ff., war früher derselben Ansicht. Er erklärt aber nunmehr, Deutsches Staatsrecht I S. 55, diese Ausführungen für „nicht genau" und hält es für „unzweifelhaft, daß alle diejenigen Bestimmungen, welche nur folgerichtige Entwickelungen aus den in der Reichsverfassung bereits festgestellten Grundsätzen . . . sind . . ., Verfassungsgesetze nicht sind". Vgl. dagegen G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts II § 280 Anm. 6.

Der verbleibende Rest des Vertragsrechts hat die Eigenschaft einfacher Gesetze. A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht I S. 131, sagt richtig: „Alle diejenigen Bestimmungen des Zollvereinigungsvertrags und die in demselben angezogenen besonderen Verabredungen, welche unter die verfassungsmäßige Competenz der Reichsgesetzgebung fallen, und welche daher, wenn jetzt erlassen, kraft dieser Competenz im Wege der einfachen Gesetzgebung erlassen werden könnten, haben nur die Geltung einfacher Gesetze."

IV. Es ist schließlich noch auf einen weiteren Umstand aufmerksam zu machen. Artikel 40 der Verfassung gedenkt zwar mit ausdrücklichen Worten nur des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867. Dies bedeutet aber, wie schon früher angedeutet wurde, nicht blos die (theilweise) Aufrechthaltung dieses Vertrages, sondern auch die Fortgeltung älterer Vertragsbestimmungen des Zollvereins.

Artikel 1 Absatz II des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867 läßt nämlich auch die älteren Zollvereinigungsverträge von 1833 ab bis 1865 in Kraft, soweit sie durch die folgenden Artikel — und, wie jetzt beizufügen ist, durch die Reichsverfassung und das sonstige Reichsrecht — nicht abgeändert sind. Gleichzeitig dehnt Ziffer 1 des Schlußprotokolls diesen Vorbehalt „auf diejenigen Bestimmungen und Abreden" aus, „welche in den zu jedem dieser Verträge gehörigen Protokollen und Abreden enthalten sind, sowie überhaupt auf alle in Folge der Zollvereinigungsverträge zum Vollzuge derselben und zur weiteren inneren Ausbildung des Vereins getroffenen Vereinbarungen."

Es wäre also dieser ganze umfängliche Stoff nach der Richtung hin zu prüfen, in wieweit er durch den Zollvereinigungsvertrag und das Reichsrecht beseitigt ist, in wieweit nicht. Die noch geltenden Bestimmungen sind weder zahlreich noch bedeutend, ja es ist sogar wahrscheinlich, daß sich hierüber niemals Anstände ergeben werden. Diese Erwägung war es nach Delbrück's Erklärung, welche die verbündeten Regierungen davon Abstand nehmen ließ, eine Ausscheidung zu bewerkstelligen und Streitfragen anzuregen, die nur durch ihre Anregung zu Streitfragen würden. Auch ich kann daher von dieser unfruchtbaren Arbeit absehen.

VII. Eisenbahnwesen.

Artikel 41.

Eisenbahnen, welche im Interesse der Vertheidigung Deutschlands oder im Interesse des gemeinsamen Verkehrs für nothwendig erachtet werden, können kraft eines Reichsgesetzes auch gegen den Widerspruch der Bundesglieder, deren Gebiet die Eisenbahnen durchschneiden, unbeschadet der Landeshoheitsrechte, für Rechnung des Reiches angelegt oder an Privatunternehmer zur Ausführung concessionirt und mit dem Expropriationsrechte ausgestattet werden.

Jede bestehende Eisenbahnverwaltung ist verpflichtet, sich den Anschluß neu angelegter Eisenbahnen auf Kosten der letzteren gefallen zu lassen.

Die gesetzlichen Bestimmungen, welche bestehenden Eisenbahnunternehmungen ein Widerspruchsrecht gegen die Anlegung von Parallel- oder Concurrenzbahnen einräumen, werden, unbeschadet bereits erworbener Rechte, für das ganze Reich hiedurch aufgehoben. Ein solches Widerspruchsrecht kann auch in den künftig zu ertheilenden Concessionen nicht weiter verliehen werden.

I. Ueber das Verhältniß zwischen den Bestimmungen des VII. Abschnittes und Artikel 4 Ziffer 8 vgl. die Anmerkungen zu letzterem, oben S. 88 f. Daselbst habe ich auch die Bedeutung des Wortes „gemeinsam"

erörtert. Vgl. A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 649 Anm. 15, und die dort Genannten.

Die Frage, ob im Sinne des Artikels 41 ein Interesse für Anlage von Bahnen vorliegt, ist naturgemäß durch den Erlaß eines bezüglichen Reichsgesetzes entschieden. Wenn ein solches Gesetz in Folge des Widerspruches eines Bundesgliedes nöthig wird, so wird das letztere immer läugnen, daß ein Interesse bestehe, die Bahn anzulegen. Die Bestimmung des Artikels 41 hat also gerade den Sinn, daß die Entscheidung über die Nothwendigkeit der Bahn dem Reiche zukomme. Uebereinstimmend P. Laband II S. 106. Laband bemerkte a. a. O. in der 2. Aufl. noch weiter: „Wenn das Gesetz, welches den Reichshaushalt feststellt, die Herstellung einer Eisenbahn für Rechnung des Reichs genehmigt, so ist dem Erforderniß des Artikels 41 Absatz I der Reichsverfassung genügt; eines besonderen Specialgesetzes bedarf es in diesem Falle nicht." A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs S. 205, bestreitet dies mit Recht. Der Ansatz im Etat ist allemal nur eine Ermächtigung zur Ausgabe. Er sagt nicht: der Bundesstaat muß sich die Anlage der Bahn gefallen lassen, sondern: wenn die Bahn angelegt wird, darf von Reichs wegen so und so viel dafür ausgegeben werden. Was aber die Reichsverfassung im Artikel 41 Absatz I will, ist etwas Anderes. Sie will dem Widerspruche des Bundesstaates gegenüber die Feststellung durch Gesetz, daß die verfassungsmäßigen Voraussetzungen zu dem dort bezeichneten ausnahmsweisen Vorgehen gegeben sind. Ein Etatsansatz kann das nicht leisten. Laband scheint auch von seiner früheren Ansicht abgekommen zu sein; denn in der 3. Auflage ist jener Satz gestrichen.

Die Worte „unbeschadet der Landeshoheitsrechte" kamen auf Antrag der verbündeten Regierungen in den preußischen Verfassungsentwurf. (Drucksachen des verfassungberathenden Reichstages S. 20 Sp. 2.) Sie sind eigentlich überflüssig; denn was sie ausdrücken wollen, hätte sich von selbst verstanden; was sie wörtlich ausdrücken, ist nicht richtig. P. Laband II S. 106. Die Bedeutung der Worte ist die, daß solche Bahnen nicht der Landeshoheit völlig entzogen sein sollen, sondern daß die Landeshoheit nur so weit berührt wird, als dies das betreffende Gesetz mit sich bringt. Die Sache ist ähnlich wie bei Artikel 65 der Verfassung, zu dem im Artikel 8 der sächsischen Militärconvention vom 7. Februar 1867 die „territorialen Souveränetätsrechte" gewahrt werden.

Das Reich soll nach Artikel 41 Absatz I auch zur Verleihung des Enteignungsrechtes befugt sein. Dies wird in verschiedener Weise geschehen können. Das Reich kann die anzulegende Bahn mit dem Enteignungsrechte nach Maßgabe des Landesrechtes ausstatten, falls die Bahn nicht ohnehin schon nach Landesrecht das Enteignungsrecht hat. Das ist es wohl, was Artikel 41 Absatz I im Auge hat. A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs S. 205. Das Reich kann aber auch das Enteignungsrecht für den Einzelfall im Gesetze selbst regeln. Endlich ist das Reich nach Artikel 4 Ziffer 8 zuständig, ein Eisenbahnenteignungsgesetz zu erlassen. Dagegen fehlt dem Reiche die Zuständigkeit zur Erlassung eines allgemeinen Enteignungs-

gesetzes. Das Reich kann Bestimmungen über die Enteignung nur so weit treffen, als die Enteignung mit einem Gegenstande zusammenhängt, der nach Artikel 4 in seine Zuständigkeit fällt. Auf Artikel 4 Ziffer 13 wird man sich nicht zu stützen vermögen, da die Enteignung nicht dem bürgerlichen, sondern dem öffentlichen Rechte angehört. Vgl. L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs II, 1 S. 319 f. Eigenartig ist die Auffassung von O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Leipzig 1896, II S. 11 Anm. 12. — Ueber die Vorarbeiten für die Bahnanlage s. P. Laband II S. 106 Anm. 2.

II. In den Absätzen II und III trifft Artikel 41 Bestimmungen, welche Gesetzesvorschriften im materiellen Sinne sind. A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 637, nennt sie „Vorgriffe auf die künftige Reichsgesetzgebung".

Absatz II leidet jedoch an einer Unklarheit, die für seine unmittelbare Anwendbarkeit einigermaßen mißlich ist. Es ist nicht mit Sicherheit ersichtlich, was unter „Anschluß" zu verstehen und wie die Worte „auf Kosten der letzteren" aufzufassen sind.

Der Artikel 9 des vorläufigen Entwurfes eines Reichseisenbahngesetzes von 1875 (Annalen des Deutschen Reichs 1875 S. 1234 f.) gibt nach der verneinenden Seite einige Anleitung. Er lautet:

„Jede Eisenbahn ist verpflichtet, einer andern Eisenbahn:

1) die Ueber- und Unterführung,
2) den Anschluß
und, insofern das vom Reichseisenbahnamt mit den Interessen der Sicherheit und Ordnung des Betriebes für vereinbar erachtet wird,
3) den Mitgebrauch einzelner größerer Bauwerke außerhalb der Bahnhöfe, als Brücken, Tunnel, Viaducte 2c., einschließlich der nöthigen Zugangsstrecke, sowie
4) den selbständigen Nebenbetrieb auf ihrer Bahn oder auf einer Strecke derselben behufs Beförderung von Personen und Gütern mittels eigener Fahrzeuge

zu gestatten und die hiezu erforderliche Herstellung von baulichen Anlagen und Einrichtungen wie die Aenderung der bestehenden zuzulassen."

Man darf hienach wohl mit Sicherheit annehmen, daß die hier in Ziffer 1, 3 und 4 aufgeführten Befugnisse auch von der Verfassung unter „Anschluß" nicht begriffen werden wollten (vgl. P. Laband II S. 106 f.), jene Befugnisse, die Ziffer 1 nennt, so weit, als die Ueber- oder Unterführung nicht den Zweck des Anschlusses hat.

Dagegen scheint mir die Auffassung von A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs S. 205, wenigstens dem Wortlaute des Satzes nach, zu enge, daß Anschluß „die Ueberführung des rollenden Materials" bedeute. Es ist jedenfalls auch, um mit den Worten des eben angeführten Artikels 9 zu reden, „die hiezu erforderliche Herstellung von baulichen Anlagen und Einrichtungen wie die Aenderung der bestehenden" hieher zu rechnen. Dies schon deshalb, weil ohne irgend welche Anlage die Ueberführung des rollenden Materials gar nicht denkbar ist. Auch die Worte „auf Kosten der letzteren"

weisen zwingend darauf hin. Daß die Bahnverwaltung, die Anschluß will, die Kosten der Anlagen 2c. auf ihrem eigenen Grunde und Boden selbst tragen muß, ist dermaßen selbstverständlich, daß die Verfassung dies kaum hat sagen wollen. Die Worte können also nur Folgendes bedeuten. Der Bahnverwaltung, an deren Linie Anschluß gesucht wird, kann nicht zugemuthet werden, daß sie an ihrem Eigenthume zu diesem Zwecke Aenderungen vornimmt und Kosten aufwendet. Dagegen ist ihr eine gesetzliche Eigenthumsbeschränkung dahin auferlegt, daß sie sich die Arbeiten, die zum Anschlusse nöthig sind, auf ihrem Grunde und Boden gefallen lassen muß. Die Verwaltung der Anschlußbahn hat die Kosten zu tragen.

Nach alledem lautet die Verfassungsbestimmung nicht so, daß ihre Anwendung anders als im Wege der Verständigung sich empfehlen wird. Ihr Hauptwerth liegt wohl in der Aufstellung des Grundsatzes; aber dieser Grundsatz schreit geradezu nach Ausführungsbestimmungen.

P. Laband II S. 115 legt der Vorschrift des Artikels 41 Absatz II eine Tragweite bei, die meines Erachtens dem Wortlaute und der Absicht der Verfassung nicht entspricht. Er sagt: „Diese Vorschrift ... enthält ebenfalls eine Beschränkung der Landeshoheit der Einzelstaaten, nicht blos eine Verpflichtung der Eisenbahnunternehmer. Denn wenn die neu angelegte Eisenbahn auf dem Gebiete eines Nachbarstaates liegt und von dem letzteren concessionirt worden ist, so darf der Staat, welchem die Anschlußstation zugehört, die Concession zur Herstellung und zum Betriebe der Anschlußstrecke, soweit dieselbe in seinem eigenen Gebiete liegt, nicht versagen oder an erschwerende Bedingungen knüpfen." Das hat Artikel 41 Absatz II entschieden nicht sagen wollen und auch nicht gesagt. Er spricht von bestehenden Eisenbahnverwaltungen, die sich etwas gefallen lassen müssen, also nur von Verpflichtungen dieser. Daß auch die staatlichen Eisenbahnverwaltungen dazu gehören, ist sicher. Aber die staatlichen Eisenbahnverwaltungen als solche haben mit der Concessionirung der Bahnen nichts zu schaffen; das ist eine Handlung hoheitlicher Natur, und Artikel 41 Absatz II hat damit keinen Zusammenhang. Wenn also z. B. der Staat A auf seinem Gebiete eine Bahn baut, so kann er dem Staate B nicht auf Grund des Artikels 41 Absatz II zumuthen, daß der Staat B ihm den Betrieb der Anschlußstrecke auf seinem Gebiete gestatte, sondern er muß sich gefallen lassen, daß der Staat B diese Anschlußstrecke selbst baut und betreibt.

III. Der letzte Absatz wurde zu Folge eines Abänderungsantrages Michaelis im verfassungberathenden Reichstage angefügt. (Sten. Ber. S. 504 f.) Daß er auch etwaige Verordnungen aufhebt, die ihm widersprechen, versteht sich von selbst.

Der Absatz III läßt schon erworbene Rechte unberührt. Dies ist dem Zusammenhange nach so aufzufassen, daß nicht blos jene Rechte unverkürzt bleiben, welche auf besonderer Verleihung beruhen, sondern auch solche, die etwa auf Grund allgemeiner Rechtssätze bereits erworben wurden. P. Laband II S. 107 und Andere wollen dagegen nur jene erworbenen Rechte aufrecht er-

halten wissen, die „auf speciellem Rechtstitel (Privileg, Vertrag)" beruhen. Da aber die Verfassung keine Unterscheidung macht, scheint mir die Auslegung nicht berechtigt zu sein, sie in die Verfassung hereinzutragen. Vgl. die Schriftsteller für und gegen bei G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts I § 165 Anm. 13. E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 621 Anm. 3, weist mit Recht darauf hin, daß die Ausdrücke „bestehende" Eisenbahnverwaltungen oder Unternehmungen nicht die Eisenbahnen, die bei Erlaß der Verfassung bestehen, sondern den Gegensatz zu den neu anzulegenden Bahnen im Auge haben.

Artikel 42.

Die Bundesregierungen verpflichten sich, die deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz verwalten und zu diesem Behuf auch die neu herzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen.

Artikel 43.

Es sollen demgemäß mit thunlichster Beschleunigung übereinstimmende Betriebseinrichtungen getroffen, insbesondere gleiche Bahnpolizeireglements eingeführt werden. Das Reich hat dafür Sorge zu tragen, daß die Eisenbahnverwaltungen die Bahnen jeder Zeit in einem die nöthige Sicherheit gewährenden baulichen Zustande erhalten und dieselben mit Betriebsmaterial so ausrüsten, wie das Verkehrsbedürfniß es erheischt.

I. Artikel 42 gehört zu denjenigen Bestimmungen der Verfassung, welche den reinen Vertragsstil aufweisen. „Die Verfassung," sagt Laband II S. 107, „fällt vollkommen aus der Ausdrucksweise des Gesetzgebers heraus; sie befiehlt nicht, sie sanctionirt keine Regel, sondern sie enthält ein Versprechen der Einzelstaaten." Ich kann von meinem Standpunkte aus nicht zugeben, daß die Verfassung hier aus dem Stil fällt. Da die Verfassung ein Vertrag ist, ist ihr auch die Ausdrucksweise des Vertrages angemessen. Im gegebenen Falle um so mehr, als es sich hier um reines Bundesvertragsrecht handelt, das auch durch die formelle Gesetzeseigenschaft der Verfassung zu nichts Anderem, nicht zum Gesetze im materiellen Sinne werden kann. Wo der Bundesvertrag wirkliches materielles Gesetzesrecht enthält, da kann er auch die Sprache des Gesetzgebers reden; denn solche Vorschriften empfangen durch die gleichzeitige Eigenschaft der Verfassung als formelles Gesetz unmittelbar die materielle Gesetzeswirkung. Dagegen kann eine Bestimmung, wie sie Artikel 42 enthält, die nichts als Vertragsabmachung ist, durch keine formelle Gesetzeskraft der Welt mit der Wirkung eines materiellen Gesetzes ausgestattet werden; sie wirkt in alle Ewigkeit sachlich als Vertragsrecht zwischen den Staaten. Ganz richtig bemerkt also Laband a. a. O.:

„Das Reich legt nicht den Bundesstaaten eine Pflicht auf, sondern die Bundesregierungen verpflichten sich." Und auch das trifft zu, daß die Fassung des Artikels 42 auf keinem Versehen, sondern auf Absicht beruht, daß hervorgehoben werden will, die Eisenbahnhoheit sei Sache der Staaten, nicht des Reichs. Laband betont S. 108 Anm. 1 mit Recht, daß E. Löning's entgegengesetzte Ansicht „dem Wortlaute des Artikels 42 Gewalt anthue". A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht II S. 73 und Deutsches Staatsrecht I S. 644, stimmt Laband darin bei, daß es sich hier um Verpflichtungen der Bundesregierungen handle. Dagegen bemerkt er gegen Laband: Die Auffassung sei ausgeschlossen, als ob es sich um Verpflichtungen der Bundesstaaten gegen einander handle. Vielmehr sei zu diesen Verpflichtungen das berechtigte Subject das Reich. Das ist für die, die in keiner Bundesstaatstheorie befangen sind, und hierzu gehören die verbündeten Regierungen, ein Wortstreit. Um Verpflichtungen der Bundesstaaten gegen einander handelt es sich bei der ganzen Reichsverfassung; denn die Bundesstaaten sind das Reich. Aus der Stellung des Artikels 42 in der Reichsverfassung folgt schon zur Genüge, daß darüber im Bundesrathe nach Bundesrecht zu verhandeln ist, und daß bei der hier vertretenen Auffassung der Artikel 42 nicht, wie Hänel meint, „in seinem Bestande oder in seiner Durchführung" „von den Beliebungen der Einzelstaaten" „abhängig gedacht werden" muß. Denn der Artikel 42 gehört nicht dem Vertragsrechte der Staaten außerhalb der Reichsverfassung, sondern dem Vertragsrechte innerhalb der Reichsverfassung an.

Ueber die statthaften Grenzen der Auslegung geht es weit hinaus, wenn A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 647, dem hier besprochenen Satze des Artikels 42, den er eine „Generalclausel" nennt, eine „selbständige Bedeutung" in dem Sinne beilegt, daß das Reich auf dessen Grundlage befugt sei, jedes Eisenbahnbauproject zu prüfen, rechtsverbindlichen Einspruch gegen einen Neubau zu erheben und neue Eisenbahnbauten zu erzwingen. Die allgemeine, ja verschwommene Fassung des Satzes, der das Wort „Reich" gar nicht enthält, zeigt zur Genüge, daß es sich hier um ein Programm handelt, das durch gütliche Verständigung durchgeführt werden soll. G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts I § 164 Ziffer 4, spricht hier mit glücklichem Ausdrucke von „vermittelnden Functionen des Reiches", und in diesem Sinne sind die Bestimmungen auch bisher von den verbündeten Regierungen gehandhabt worden. Vgl. auch P. Laband II S. 108.

II. Aus der allgemeinen Zusicherung, die in der ersten Hälfte des Artikels 42 enthalten ist, zieht die Verfassung zwei bestimmter umschriebene Folgerungen, deren eine in der zweiten Hälfte des Artikels 42 und deren andere in der ersten Hälfte des Artikels 43 enthalten ist.

Die Bundesregierungen verpflichten sich: 1. zu diesem Behufe, d. h. um die Einheitlichkeit des deutschen Bahnnetzes zu bewirken, auch die neu herzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen.

2. Es sollen demgemäß mit thunlichster Beschleunigung übereinstimmende Betriebseinrichtungen getroffen, insbesondere gleiche Bahnpolizeireglements eingeführt werden. (Ueber die Aenderung der Fassung durch den verfassungberathenden Reichstag s. Sten. Ber. S. 504 — Abg. Michaelis.)

Aus diesen beiden Bestimmungen, die sämmtlich stilistisch unter der Herrschaft der Worte: „Die Bundesregierungen verpflichten sich" stehen, läßt sich ein Verordnungsrecht des Reichs, d. h. im gegebenen Falle des Bundesrathes, schlechterdings nicht folgern. Die entgegengesetzte Behauptung von A. Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reichs 2c. S. 105 f., entbehrt der Stütze einer zwingenden Beweisführung; die Reichstagsverhandlungen, auf die er S. 105 Anm. 2 sich bezieht, sind ganz unmaßgeblich. Mit mir übereinstimmend A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht II S. 73, Deutsches Staatsrecht I S. 645; P. Laband II S. 109 f.; G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts I § 164 Ziffer 4. Falsch Entsch. d. Reichsoberhandelsgerichts XX S. 61, Entsch. d. R. G.'s in Strafsachen X S. 325, worüber P. Laband a. a. O. II S. 110 Anm. 1.

In der Bestimmung des Artikels 42 ist überhaupt von Verordnungen gar nicht die Rede. Es ist offen gelassen, wie sie zum Vollzuge gelangen soll. Bei den Staatsbahnen wird es überhaupt der Verordnung nicht nothwendig bedürfen. Das Wort „auch" deutet an, daß die Anforderung nicht nur an die neu herzustellenden, sondern auch an die bestehenden Bahnen gestellt werden will.

In der Bestimmung des Artikels 43 wird es durch das Wort „demgemäß" augenfällig, daß die Bundesregierungen als die Anordnungen erlassend gedacht sind; ganz abgesehen davon, daß, wenn Anordnungen von Reichs wegen gemeint wären, die Uebereinstimmung und Gleichheit nicht als Erforderniß hätten hervorgehoben zu werden brauchen. So schlagend richtig P. Laband II S. 109.

Die Uebereinstimmung und Gleichheit wird naturgemäß durch Verhandlung und Beschlußfassung im Bundesrathe zu erzielen sein, auf deren Grund dann die bundesstaatlichen Anordnungen ergehen. In welcher Form aber diese Anordnungen zu ergehen haben, darüber sagt die Reichsverfassung nichts; hierüber entscheidet das Landesstaatsrecht. Mit vollem Rechte bemerkt A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 645: „Einer Verpflichtung, welche den Bundesregierungen als solchen aufgelegt ist, kann schlechterdings nicht die Deutung beigelegt werden, daß denselben dadurch Rechte erwachsen, die weder in den Reichsgesetzen definirt, noch im Particularrecht begründet sind, und daß dadurch die rechtlichen Schranken beseitigt werden sollten, die diesen Regierungen durch ihre Landesgesetze gezogen waren." Will das Reich den Bundesregierungen die Möglichkeit geben, Landesrecht ohne die verfassungsmäßig vorgeschriebene Mitwirkung der parlamentarischen Körper durch Verordnung zu setzen, so muß es ihnen die Grundlage hiefür durch reichsgesetzliche Ermächtigung verschaffen. In den Worten „die Bundesregierungen verpflichten sich" liegt eine solche Ermächtigung ganz gewiß nicht.

Vgl. über ein Beispiel vollkommen richtigen Verfahrens der bayerischen Staatsregierung in einem ganz entsprechenden Falle mein Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., III S. 728 Anm. 42.

III. In seinem zweiten Satze ändert der Artikel 43 plötzlich den Ton. Der Vertragsstil wird verlassen. Es heißt: „Das Reich hat dafür Sorge zu tragen". Diese „Sorge" bezieht sich auf den baulichen Zustand und das Betriebsmaterial der Bahnen. Trotz dieser befehlenden Form ist aber mit der Verfassungsbestimmung allein eine Möglichkeit wirksamen Eingreifens für das Reich nicht dargeboten. Denn unter „Sorge tragen" kann, insofern weitere Bestimmungen nicht zur Verfügung stehen, nichts als eine moralische Einwirkung verstanden werden. Die Befugniß zur Feststellung allgemeiner „Normen" mag man für das Reich gleichfalls daraus folgern, keineswegs aber ein Anordnungsrecht. Wenn P. Laband II S. 111 sagt, nach Artikel 17 der Verfassung habe der Kaiser „durch Inspection den Zustand der Bahnen feststellen zu lassen und die dadurch veranlaßten Anordnungen wegen Abstellung von Mängeln zu erlassen", so trifft dies meines Erachtens kaum zu. Denn erstlich ist das Aufsichtsrecht, von dem die Artikel 4 mit 7 Absatz I Ziffer 3 und Artikel 17 handeln, ein Aufsichtsrecht des Reichs über die Staaten und über deren Vollzug der Reichsgesetze; sodann steht dem Kaiser, wo es ihm nicht, wie in Heeresangelegenheiten, ausdrücklich eingeräumt ist, kein Anordnungsrecht zu, und endlich hat auch der Bundesrath nur das Recht beschlußmäßiger Feststellung, keineswegs aber das Recht unmittelbarer Anordnung. (Vgl. oben S. 59 ff., 144 f.) Mit diesen Verfassungsvorschriften ist also hier nichts zu machen.

Erst das verfassungändernde Reichsgesetz vom 27. Juni 1873 (R. G. Bl. S. 164) hat dem Reiche die Möglichkeit einigen Eingriffs gegeben, und zwar mittels des Reichseisenbahnamtes. Allein auch das Reichseisenbahnamt hat keine sehr große Bedeutung erlangt. Die Entwickelung, die es anbahnen sollte, ist an dem Widerstreben der Bundesstaaten gescheitert.

IV. Zu den Artikeln 42 und 43 wurden vom Bundesrathe beschlossen:

1) Betriebsordnung (früher Bahnpolizeireglement) für die Haupteisenbahnen Deutschlands vom 5. Juli 1892 (R.G.Bl. S. 691).

2) Signalordnung für die Eisenbahnen Deutschlands vom 5. Juli 1892 (R. G. Bl. S. 733).

3) Normen für den Bau und die Ausrüstung der Haupteisenbahnen Deutschlands vom 5. Juli 1892 (R. G. Bl. S. 747).

4) Bahnordnung für die Nebeneisenbahnen Deutschlands vom 5. Juli 1892 (R. G. Bl. S. 764).

Vgl. auch Bekanntmachung, betr. die technische Einheit im Eisenbahnwesen, vom 17. Februar 1887 (C. Bl. f. d. D. R. S. 50).

Artikel 44.

Die Eisenbahnverwaltungen sind verpflichtet, die für den durchgehenden Verkehr und zur Herstellung ineinander greifender Fahrpläne nöthigen Personenzüge mit entsprechender Fahrgeschwindigkeit, desgleichen die zur Bewältigung des Güterverkehrs nöthigen Güterzüge einzuführen, auch directe Expeditionen im Personen- und Güterverkehr, unter Gestattung des Uebergangs der Transportmittel von einer Bahn auf die andere, gegen die übliche Vergütung einzurichten.

Artikel 45.

Dem Reiche steht die Controle über das Tarifwesen zu. Dasselbe wird namentlich dahin wirken:

1) daß baldigst auf allen deutschen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt werden;

2) daß die möglichste Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife erzielt, insbesondere, daß bei größeren Entfernungen für den Transport von Kohlen, Coaks, Holz, Erzen, Steinen, Salz, Roheisen, Düngungsmitteln und ähnlichen Gegenständen ein dem Bedürfniß der Landwirthschaft und Industrie entsprechender ermäßigter Tarif, und zwar zunächst thunlichst der Einpfennigtarif, eingeführt werde.

Artikel 44 veranlaßt keine besonderen Bemerkungen. Zu Artikel 45 gehört folgende Bestimmung aus der Verhandlung über den Beitritt Württembergs u. s. w. Ziffer 2:

„Zu Artikel 45 der Verfassung wurde anerkannt, daß auf den württembergischen Eisenbahnen bei ihren Bau-, Betriebs- und Verkehrsverhältnissen nicht alle in diesem Artikel aufgeführten Transportgegenstände in allen Gattungen von Verkehren zum Einpfennigsatz befördert werden können."

Der erste Satz des Artikels 45 schreibt dem Reiche die „Controle" des Tarifwesens zu. Das Reich hat hienach nicht das Recht, die Tarife festzusetzen oder Grundsätze für deren Bemessung aufzustellen, wonach die Bahnverwaltungen sich richten müßten. Auch an ein Aufsichtsrecht des Reiches ist nicht gedacht. Die ausdehnende Auslegung, die A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 652 ff., dem Worte „Controle" gibt, ist nicht begründet, ganz abgesehen davon, daß nicht ganz klar ist, was es bedeuten soll, wenn Hänel sagt, das Reich habe „das Recht, in rechtsverbindlicher Weise dahin zu wirken", daß die Handhabung des Tarifwesens in Uebereinstimmung mit dem geltenden Rechte, gleichviel, ob Landes- oder Reichsrecht, erfolge. Denn in rechtsverbindlicher Weise etwas bewirken, das heißt doch eigentlich befehlen, und Befehlen ist nicht mehr bloßes Controliren. Gemeint ist mit Controle thatsächlich nichts weiter als die Befugniß des Reiches (und zwar nunmehr des Reichseisenbahnamtes), von den Tarifen Kenntniß zu er-

halten. Dies erhellt aus den Aeußerungen Delbrück's im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 507): „Der Gedanke dabei ist der, daß der Ausschuß des Bundesrathes, welcher . . über das Eisenbahnwesen zu bilden ist, durch die vorliegende Bestimmung die Befugniß erhält, von den Tarifen Kenntniß zu nehmen und . . ., wenn es ihm geeignet scheint, die betheiligten Regierungen zu einer Einwirkung, soweit sie ihnen gesetzlich zusteht, auf ihre Eisenbahnen im Sinne des Artikels 42 (nun 45) zu veranlassen." Vgl. auch hieher P. Laband II S. 123 f., F. Perrot, Die „Controle" des Reiches über das Eisenbahntarifwesen, Annalen des Deutschen Reichs 1874 S. 1087 ff.

Artikel 45 Ziffer 1 stellt sodann den Programmsatz auf, das Reich werde namentlich dahin wirken, daß baldigst auf allen deutschen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt werden. Das Wort „Betriebsreglement" hatte bei den deutschen Eisenbahnverwaltungen einen eigenthümlichen Sinn; es bezeichnete nemlich die Regelung der Rechtsverhältnisse hinsichtlich der Personen- und Güterbeförderung mit Ausnahme der Tarife (P. Laband II S. 114, A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 652 f.). Nunmehr wird statt des Ausdrucks „Betriebsreglement" der Ausdruck „Verkehrsordnung" gebraucht. Vgl. Verkehrsordnung für die Eisenbahnen Deutschlands vom 15. November 1892 (R. G. Bl. S. 923).

Weder dem Reiche überhaupt noch dem Bundesrathe insbesondere ist durch die angegebene Bestimmung das Recht beigelegt, ein Betriebsreglement zu erlassen. Es ist gar nicht die Absicht des Artikels 45, dies zu verfügen (vgl. Sten. Ber. des verfassungberathenden Reichstags S. 504 und die Bemerkungen P. Laband's II S. 115 Anm. 1). Und vollends der Wortlaut des betreffenden Satzes schließt jede Möglichkeit aus, ihn auf den Erlaß bindender Vorschriften durch das Reich oder gar auf ein Verordnungsrecht des Bundesrathes zu beziehen. A. Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reichs S. 102 ff., hat gleichwohl letzteres darzuthun versucht — ein Versuch, der um so weniger gelingen konnte, als in der angegebenen Verfassungsstelle überhaupt von keinem Anordnungsrechte des Reiches die Rede ist. Daß Artikel 45 von alledem nicht spricht, muß Arndt selbst zugeben, denn er bedient sich der etwas unsicheren Redewendungen: „Es ist anzunehmen" und „Man muß annehmen, daß" 2c.

Kräftig, aber richtig sagt A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 656 f.: „Niemals wird es auch den gewagtesten Interpretationen gelingen, den Wortlaut des Verfassungstextes: ‚dahin wirken, daß baldigst auf allen deutschen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements (Plural!) eingeführt werden (Passivum!)', so weit zu beugen, daß darin die Ermächtigung gefunden werden kann, eine Verordnung, welche nach dem historisch bestimmten Inhalt des Betriebsreglements eine gesetzvertretende sein und wesentliche Bestimmungen eines anderen Reichsgesetzes, des Handelsgesetzbuches, modificiren müßte, zu erlassen unter den nemlichen Voraussetzungen und mit den nemlichen Wirkungen wie in Ausübung eines dem Reiche schlechthin zugeschriebenen Verordnungsrechtes."

Es handelt sich hier gar nicht darum, ob die von Arndt vertretene Bedeutung des Ausdruckes „Verwaltungsvorschrift" richtig ist; denn im Artikel 45 ist überhaupt von keinem Verordnungsrechte des Bundesrathes, gleichviel welchem, die Rede, dasselbe ist vielmehr geradezu verneint.

In seiner Ausgabe der Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich S. 210 sagt Arndt gegen die angeführte Stelle Hänel's: „Darauf ist mit zwei Fragen zu antworten: 1) Wenn alle im Bundesrathe vertretenen Regierungen darein willigten, daß das Reich das Reglement erließ, ist das nicht die vollkommenste Erfüllung der in Artikel 42—45 dem deutschen Volke verfassungsmäßig gemachten Zusicherungen? 2) Warum setzte man Artikel 45 Nr. 1 in die Verfassung, wenn nicht ein unmittelbares Recht des Reiches daraus folgen soll?" Ich muß bekennen, daß ich nicht verstehe, was durch diese zwei Fragen rechtswissenschaftlich bewiesen werden soll. Sie schaffen, mag man sie beantworten, wie immer, den klaren Wortlaut des Artikels 45 Ziffer 1 nicht aus der Welt.

Th. Gerstner hat in einem Artikel: Eisenbahnbetriebsreglement und Verkehrsordnung, ihre Entstehung und ihre rechtliche Natur (Archiv für öffentliches Recht XI S. 161 ff.) eine dankenswerthe Uebersicht über die geschichtliche Entwickelung der hier besprochenen Verhältnisse, sowie über die verschiedenen Ansichten gegeben, die in Literatur und Rechtsprechung zu Tage getreten sind. Seine eigene Auffassung aber ist staatsrechtlich unhaltbar. Er sagt (S. 195), die Verkehrsordnung sei „kein Gesetz und ebensowenig eine gesetzvertretende Verordnung, weder in ihrer Gesammtheit noch in einzelnen Theilen oder Beziehungen". Sie sei „vielmehr ein den Eisenbahnen vom Bundesrath auf Grund des Artikels 45 der Reichsverfassung im Aufsichtswege direct ertheilter Verwaltungsbefehl, welcher innerhalb des durch das Handelsgesetzbuch gegebenen allgemeinen Rahmens die speciellen Normen enthält, nach denen die Verwaltungen den Eisenbahnfrachtvertrag abzuschließen haben". An einer andern Stelle (S. 191) äußert Gerstner: „Nun steht aber die Aufsicht über das Eisenbahnwesen gemäß Artikel 4 im Eingang und Ziffer 8 der Reichsverfassung dem Reiche zu, und zwar in der durch die Bestimmungen des siebenten Abschnitts, hier insbesondere durch Artikel 45 näher präcisirten Richtung. Sie ist ein selbständiges, wenn auch nicht ausschließliches Recht des Reiches, und dieses bedarf zur Ausübung nicht erst, wie Laband annimmt, der Vermittelung der Einzelstaaten." Aus den angeführten Sätzen ist ohne Weiteres klar, daß Gerstner sich über das Wesen der Reichsaufsicht, von welcher Artikel 4 der Verfassung spricht, im Irrthume befindet. Der Bundesrath kann kraft dieses Aufsichtsrechts überhaupt keine „Verwaltungsbefehle" ertheilen, am allerwenigsten aber an Behörden oder Unterthanen der Staaten. Vgl. oben S. 59 ff.

Der Beschluß des Bundesrathes über eine Verkehrsordnung hat nach alledem nicht die Bedeutung des Beschlusses einer Anordnung, die durch Verkündigung von Reichs wegen wirksam würde. Er stellt nur das Einverständniß fest, das unter den Regierungen erzielt wurde. Das Reich kann den Beschluß nur für seine eigenen Eisenbahnen unmittelbar verwirklichen. Bezüglich

ihrer Staatsbahnen verwirklichen ihn die Staaten. Wie weit sie den Privatbahnen in dieser Hinsicht befehlen können, hängt vom Landesrechte ab. Vgl. P. Laband II S. 118.

Im Verhältnisse zwischen Bahnen und Publicum hat die Verkehrsordnung die Bedeutung eines Vertragsrechts. Daher kann die Verkehrsordnung nichts bestimmen, was zwingenden Gesetzesvorschriften entgegen ist. Vgl. die Angaben bei P. Laband II S. 117 Anm. 1 und 2; Entsch. des Reichsoberhandelsgerichts XIX S. 184, Entsch. d. R.G.'s in Civilsachen XV S. 152 (156).

Nach Ziffer 2 des Artikels 45 soll das Reich auch dahin „wirken", daß eine möglichste Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife erzielt wird. Das klingt nicht sonderlich bestimmt. Noch verschwommener ist der übrige Inhalt der Ziffer 2. Es ist nicht ersichtlich, was als „größere Entfernung" zu gelten habe, und wenn von einem „dem Bedürfnisse der Landwirthschaft und Industrie entsprechenden" Tarife die Rede ist, so möchte man wohl fragen, ob denn im Uebrigen dem Bedürfnisse nicht entsprechende Tarife bestehen sollen? Was man unter den „ähnlichen Gegenständen" zu verstehen hat, ist unklar, da die aufgezählten keine gemeinsamen Merkmale aufweisen. Auch die Redewendung „zunächst thunlich" zeichnet sich nicht gerade durch leichte Verständlichkeit aus. Vgl. Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. II. Sess. 1874/75, Sten. Ber. S. 1121 ff. (Sitzung vom 20. Januar 1875, Abg. Berger). S. auch P. Laband II S. 119 Anm. 2.

Die geringe zwingende Kraft, die dem Satze der Ziffer 2 innewohnt, prägt sich in der Art aus, wie die vorgesehene Einwirkung des Reiches sich vollzogen hat. Eine Tarifvereinbarung ist zwar unter den deutschen Eisenbahnverwaltungen gelungen, eine Tarifherabsetzung dagegen nicht; im Gegentheile, der Bundesrath hat, dem Wunsche der Verfassung entgegen, einer Tariferhöhung keine Einwendungen entgegengesetzt. Unterm 11. Juni 1874 beschloß der Bundesrath, „daß vom Standpunkte des Reichs gegen eine mäßige, im Durchschnitte den Betrag von 20 % nicht übersteigende Erhöhung der Eisenbahntarife (unter gewissen Voraussetzungen) nichts zu erinnern sei". S. den Beschluß Annalen des Deutschen Reichs 1874 S. 1527 ff.

Vgl. über den weiteren Verlauf der Sache die Angaben von Fleck in K. Frhrn. von Stengel's Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts I S. 344 f. und P. Laband II S. 119 f.

A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 659, scheint mir auch hier der Neigung zu unterliegen, aus der Verfassung zu viel herauszulesen. Er erklärt das Reich für „befugt, die herbeigeführte Uebereinstimmung und Gleichmäßigkeit des Tarifwesens festzuhalten". Zwar lege der Wortlaut der Verfassung dem Reiche keine einseitigen Zwangs- und Verordnungsrechte bei, aber es wäre widersinnig, anzunehmen, daß die einmal herbeigeführte und vom Bundesrathe beschlußmäßig „fixirte" Uebereinstimmung und Gleichmäßigkeit des Tarifwesens durch einseitiges Belieben der Bahnverwaltungen wieder aufgehoben werden könne. „Vielmehr steht dem Reiche das Recht zu, gegen jede einseitige, ohne seine Mitwirkung und Genehmigung erfolgende Abweichung davon

in für jeden Betheiligten rechtsverbindlicher Weise Einspruch zu erheben, als eine verfassungswidrige und nichtige Maßregel." Wie das Alles aus Artikel 45 folgen soll, vermag ich meinerseits nicht zu erkennen. Ein solcher Kautschukartikel ist der Artikel 45 doch nicht. Hat einmal in diesen Dingen der Bundesrath nichts zu befehlen, so hat er es nicht nur vor, sondern auch nach der Vereinbarung nicht. Geht die Vereinbarung in die Brüche, so ist das zwar nicht schön, aber wie man da von Verfassungsverletzung soll reden können, ist Angesichts des Wortlautes des Artikels 45 nicht einzusehen. Das Reich kann ja dann noch fortfahren, „dahin zu wirken, daß" 2c. Diese Möglichkeit verkürzt ihm Niemand, und daß dabei nothwendig etwas herauskommen müsse, sagt die Verfassung nicht.

Artikel 46.

Bei eintretenden Nothständen, insbesondere bei ungewöhnlicher Theuerung der Lebensmittel, sind die Eisenbahnverwaltungen verpflichtet, für den Transport, namentlich von Getreide, Mehl, Hülsenfrüchten und Kartoffeln, zeitweise einen dem Bedürfniß entsprechenden, von dem Kaiser auf Vorschlag des betreffenden Bundesrathsausschusses festzustellenden, niedrigen Specialtarif einzuführen, welcher jedoch nicht unter den niedrigsten auf der betreffenden Bahn für Rohproducte geltenden Satz herabgehen darf.

Die vorstehend, sowie die in den Artikeln 42 bis 45 getroffenen Bestimmungen sind auf Bayern nicht anwendbar.

Dem Reiche steht jedoch auch Bayern gegenüber das Recht zu, im Wege der Gesetzgebung einheitliche Normen für die Construction und Ausrüstung der für die Landesvertheidigung wichtigen Eisenbahnen aufzustellen.

I. Der Artikel 46 Absatz I enthält die eine der zwei Ausnahmebestimmungen (die andere steht im Artikel 47), welche dem Reiche eine Befugniß unmittelbarer Tariffestsetzung einräumen. Aus der Fassung des Artikels 46 Absatz I folgt, daß der Kaiser nicht auf eigene Hand die Einführung eines niedrigen Specialtarifes anordnen kann, sondern nur dann, wenn der betreffende Bundesrathsausschuß, das ist nach Artikel 8 Absatz I Ziffer 5 der Verfassung der Ausschuß für Eisenbahnen, Post und Telegraphen, im Einklange mit dem Kaiser die verfassungsmäßigen Voraussetzungen als gegeben erachtet. Die Entscheidung, daß diese Voraussetzungen vorliegen, kann nicht mehr weiter angefochten werden. Nicht ganz klar ist, ob der Kaiser den Tarif selbständig feststellt, der Bundesrathsausschuß also nur eine gutachtliche Aeußerung abzugeben hat, oder ob der Kaiser an die Ausschußbeschlüsse gebunden ist. Thatsächlich wird die Sache nicht viel Bedeutung haben. Bei etwaigen Meinungsverschiedenheiten wird wohl davon auszugehen sein, daß der Kaiser zwar nur feststellen *kann*, aber nicht feststellen *muß*, was der Bundesrathsausschuß vorschlägt, daß also eine Vereinbarung zu suchen ist.

Wenn auch hier, wie in Artikel 45 Absatz II, von einem „dem Bedürfnisse entsprechenden" Tarife die Rede ist, so hat das in Artikel 46 weniger auf sich. Denn das ist für Bundesrathsausschuß und Kaiser eine Frage des Ermessens, und die Rechtsgiltigkeit der an die Bahnverwaltungen erlassenen Aufforderung kann weder mit der Behauptung angefochten werden, der Tarif sei nicht dem Bedürfnisse entsprechend, noch auch mit dem Vorbringen, die im Schlußsatze des Absatzes I gezogene Grenze nach unten sei nicht eingehalten.

Der Kaiser „stellt" den Bahnverwaltungen gegenüber nur den Tarif fest; er „erläßt" ihn nicht. Die Bahnverwaltungen sind verpflichtet, den Tarif „einzuführen". Es braucht also keine kaiserliche Verordnung zu ergehen; es genügt die den betheiligten Bahnverwaltungen zugestellte kaiserliche Aufforderung.

II. Die Absätze II und III des Artikels 46 würden eigentlich einen besonderen Artikel zu bilden haben; mit dem Absatz I stehen sie in keinem unmittelbaren Zusammenhange.

Das Sonderrecht Bayerns erleidet nur hinsichtlich der Bahnen eine Beschränkung, die für die Landesvertheidigung wichtig sind. P. Laband II S. 112 bemerkt hiezu richtig: „Der Ausdruck: ‚einheitliche Normen' bedeutet, daß die für das übrige Bundesgebiet in dieser Richtung aufgestellten Normen auch für Bayern in Kraft gesetzt werden können; sonach ist das Reich nicht befugt, für Bayern besondere, erschwerende Vorschriften zu erlassen." Das Reich kann ferner diese Bestimmungen nur im Wege der Gesetzgebung treffen. Auch ist darauf aufmerksam zu machen, daß, während Artikel 41 Absatz I der Verfassung von dem „Interesse der Vertheidigung Deutschlands" und dem „Interesse des gemeinsamen Verkehrs" spricht, in Artikel 46 Absatz III nur von den „für die Landesvertheidigung wichtigen Eisenbahnen" die Rede ist. Vgl. A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 660.

Eine wichtige Folge der bayerischen Sonderstellung ist, daß sich die Thätigkeit des Reichseisenbahnamtes auf Bayern nicht erstreckt. Nicht als ob ein ausdrücklicher Vorbehalt im Gesetze vom 27. Juni 1873 (R.G.Bl. S. 164) die Zuständigkeit des Reichseisenbahnamtes Bayern gegenüber ausschlösse; aber aus den Bestimmungen des genannten Gesetzes im Zusammenhalte mit dem Umfange des bayerischen Sonderrechts ergibt sich, daß das Reichseisenbahnamt Bayern gegenüber denkbarer Weise nur einen unbedeutenden (Artikel 41, 46 Absatz III, 47 der Verfassung) und nach dem dermaligen Stande der Dinge gar keinen Wirkungskreis hat. Daraus erklärt sich auch, daß Bayern an den Ausgaben (und an den Einnahmen) des Reichseisenbahnamtes nur einen geringfügigen Antheil hat. Vgl. P. Laband II S. 121, 928.

Uebrigens mag noch bemerkt werden, daß Bayern die oben S. 275 angeführten Ordnungen sämmtlich für sich angenommen hat. Vgl. Betriebsordnung für die Haupteisenbahnen, Signalordnung, Normen für den Bau und die Ausrüstung der Eisenbahnen, Bahnordnung für die Nebeneisenbahnen, sämmtlich vom 10. December 1892 (bayer. G. u. V. Bl. S. 855, 887, 895, 913); Bestimmungen über die technische Einheit im Eisenbahnwesen vom

4. März 1887 (G. u. V. Bl. S. 185); Verkehrsordnung vom 4. December 1892 (G. u. V. Bl. S. 759).

Die Anwendung des Artikels 41 auf Bayern ist ebenso wenig ausgeschlossen, wie die Erlassung von Reichsgesetzen auf Grund des Artikels 4.

Artikel 47.

Den Anforderungen der Behörden des Reichs in Betreff der Benutzung der Eisenbahnen zum Zweck der Vertheidigung Deutschlands haben sämmtliche Eisenbahnverwaltungen unweigerlich Folge zu leisten. Insbesondere ist das Militär und alles Kriegsmaterial zu gleichen ermäßigten Sätzen zu befördern.

I. Die Bestimmungen des Artikels 47 gelten nicht blos im Falle des erklärten Krieges, sondern auch für die Friedenszeit; denn auch hier ist der Zweck der Vertheidigung Deutschlands gegeben. Ein Abänderungsantrag Evans, nach „Kriegsmaterial" die Worte „bei Kriegsgefahr" einzusetzen, wurde im verfassungberathenden Reichstage abgelehnt. (Sten. Ber. S. 509.)

Das Wort unweigerlich zeigt, daß die Eisenbahnverwaltungen dem unbeschränkten Befehlsrechte der Behörden gegenüberstehen, daß es eine Rechtsbeschwerde (d. h. hinsichtlich der Anforderung an sich) überhaupt nicht, eine Verwaltungsbeschwerde nicht mit aufschiebender Wirkung giebt. Vgl. P. Laband II S. 121.

Zu dem zweiten Satze des Artikels bemerkte Delbrück im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 509): „Der Ausdruck zu gleichen ermäßigten Sätzen hat sagen wollen, daß eben die Beförderung in den vorausgesetzten Fällen auf sämmtlichen bei dieser Beförderung betheiligten Eisenbahnen zu gleichen Sätzen stattfinden soll." Die Feststellung der Sätze geschieht einseitig durch das Reich.

II. Die Bestimmungen des Artikels 47 sind durch die Gesetzgebung über die Heereslasten näher ausgeführt und ergänzt worden.

§ 15 des Gesetzes über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden vom 13. Februar 1875 (R. G. Bl. S. 52) sagt: „Jede Eisenbahnverwaltung ist verpflichtet, die Beförderung der bewaffneten Macht des Landheeres und der Marine (dieser Zusatz ist eine Ergänzung oder wenigstens Klarstellung der Verfassung) gegen Vergütung nach Maßgabe eines vom Bundesrathe zu erlassenden und von Zeit zu Zeit zu revidirenden allgemeinen Tarifs zu bewirken." Dazu die Friedenstransportordnung vom 11. Februar 1888 (R. G. Bl. S. 23) nebst späteren Aenderungen; eine vom Bundesrathe beschlossene, vom Kaiser erlassene Verordnung, in Bayern durch königliche Verordnung vom 9. März 1888 (Bayer. G. u. V. Bl. S. 153) in Kraft gesetzt.

Einschneidendere Bestimmungen enthält das Kriegsleistungsgesetz vom 13. Juni 1873 (R. G. Bl. S. 129). Die einschlägigen Vorschriften sind in den §§ 28 ff. des Gesetzes enthalten. § 28 sagt:

„Jede Eisenbahnverwaltung ist verpflichtet:

1) die für die Beförderung von Mannschaften und Pferden erforderlichen Ausrüstungsgegenstände ihrer Eisenbahnwagen vorräthig zu halten;
2) die Beförderung der bewaffneten Macht und der Kriegsbedürfnisse zu bewirken;
3) ihr Personal und ihr zur Herstellung und zum Betriebe von Eisenbahnen dienliches Material herzugeben."

Für die Leistungen unter Ziffer 2 und 3 wird Vergütung „nach Maßgabe eines vom Bundesrathe zu erlassenden und von Zeit zu Zeit zu revidirenden allgemeinen Tarifs" geleistet, für die Leistungen unter Ziffer 1 nicht (§§ 29, 30).

§ 31 bestimmt sodann weiter: „Die Verwaltungen der Eisenbahnen auf dem Kriegsschauplatze selbst oder in der Nähe desselben haben bezüglich der Einrichtung, Fortführung, Einstellung und Wiederaufnahme des Bahnbetriebs den Anordnungen der Militärbehörde Folge zu leisten.

Im Falle des Zuwiderhandelns gegen diese Anordnungen ist die Militärbehörde berechtigt, dieselben auf Kosten der Eisenbahnverwaltungen zur Ausführung zu bringen."

Dazu Kriegstransportordnung vom 26. Januar 1887 (R.G.Bl. S. 9) nebst Nachträgen, in gleicher Form wie die Friedenstransportordnung erlassen; auch für Bayern giltig.

Militärtarif für Eisenbahnen vom 28. Januar 1887 (R.G.Bl. S. 97), zu beiden Gesetzen gehörig.

Vgl. zum Ganzen meine Abhandlung: Das Kriegswesen des Deutschen Reichs, Annalen des Deutschen Reichs 1874 S. 1061 ff. (Kriegsleistungen), 1875 S. 1097 (Friedensleistungen), P. Laband II S. 749 ff. (Friedensleistungen), S. 771 ff. (Kriegsleistungen).

VIII. Post- und Telegraphenwesen.

Artikel 48.

Das Postwesen und das Telegraphenwesen werden für das gesammte Gebiet des Deutschen Reichs als einheitliche Staatsverkehrsanstalten eingerichtet und verwaltet.

Die im Artikel 4 vorgesehene Gesetzgebung des Reichs in Post- und Telegraphenangelegenheiten erstreckt sich nicht auf diejenigen Gegenstände, deren Regelung nach den in der norddeutschen Post- und Telegraphenverwaltung maßgebend gewesenen Grundsätzen der reglementarischen Festsetzung oder administrativen Anordnung überlassen ist.

I. Zu Absatz I vgl. Artikel 52, wonach Artikel 48 Absatz I zu ergänzen ist. Elsaß-Lothringen ist dem deutschen Postgebiete seit 1. Januar 1872 einverleibt. (Verordnung vom 14. October 1871, R.G.Bl. S. 443.)

Die Bestimmung des Artikels 48 Absatz I der Verfassung selbst gibt dem Reiche kein Alleinrecht auf den Post- und Telegraphenbetrieb gegenüber der gewerblichen oder nichtgewerblichen Thätigkeit der Einzelnen (Monopol). Sie berührt das Verhältniß zu den Unterthanen mit keinem Worte. Ihre Bedeutung erschöpft sich, wie A. Hänel richtig ausführt, darin, daß sie die Vereinheitlichung der Staatsverkehrsanstalten ausspricht und sonach den Bundesstaaten, von Bayern und Württemberg abgesehen, verwehrt, fernerhin Geschäfte zu betreiben, die in das Bereich der Post- und Telegraphenverwaltung fallen. Vgl. A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 413 f.

Diese Auslegungsfrage ist auch jetzt noch nicht ganz gleichgiltig, trotzdem die Gesetzgebung inzwischen zu Gunsten der Staatsverkehrsanstalten eingegriffen hat. In dem Ausdrucke Post- oder Telegraphenmonopol, dessen man sich besonders im gewöhnlichen Leben zu bedienen pflegt, fließen zwei rechtlich verschiedene Begriffe in einander, der Begriff des Zwangsrechtes und des Alleinbetriebsrechtes. Der Inhalt des Zwangsrechtes ist der, daß sich Jedermann für gewisse Versendungen der Staatsverkehrsanstalt bedienen muß; der Inhalt des Alleinbetriebsrechtes ist, daß gewisse Arten von Beförderungsgeschäften dem Gewerbebetriebe entzogen und der Staatsverkehrsanstalt allein zum Betriebe vorbehalten sind. Soweit das Zwangsrecht geht, ist naturgemäß auch das Alleinbetriebsrecht von selbst gegeben. Soweit aber der Staatsverkehrsanstalt ein Zwangsrecht nicht zur Seite steht, wäre immerhin denkbar, daß sie ein Alleinbetriebsrecht hätte. Wer also in Artikel 48 Absatz I den Ausdruck eines unbedingten Alleinbetriebsrechtes der Reichsverkehrsanstalten erblickt, der gelangt zu der Schlußfolgerung, daß, selbst wenn die Gesetzgebung die Grenzen des Zwangsrechts enger zieht, das Alleinbetriebsrecht dessenungeachtet unverkürzt fortbesteht. Dieser Gedanke ist in der That von R. Göpfert in einer Schrift: Staatspost und Privatpost, Dresden 1887, zu vertreten versucht worden. Derselbe ist, wie H. Rehm in der Krit. Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft N. F. XI S. 263 ff. eingehend nachgewiesen hat, völlig unhaltbar; denn von dem behaupteten „Regal" ist in Artikel 48 Absatz I der Verfassung nichts zu entdecken. Dagegen halte ich P. Laband's Urtheil (II S. 62 Anm. 4), die Unterscheidung Göpfert's sei „nicht blos eine willkürliche, sondern auch eine juristisch unmögliche, eine logisch sich selbst widersprechende", für zu hart. Logische Unmöglichkeit kann man, wie aus dem Dargelegten erhellen wird, der Ansicht Göpfert's nicht zur Last legen.

Der Post ist durch die Reichsgesetzgebung ein Zwangsrecht beigelegt worden. Das Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reichs vom 28. October 1871 (R.G.Bl. S. 347) bestimmt darüber in §§ 1, 2. Die Hauptvorschrift enthält § 1 Absatz I:

„Die Beförderung

1. aller versiegelten, zugenähten oder sonst verschlossenen Briefe,

2. aller Zeitungen politischen Inhalts, welche öfter als einmal wöchentlich erscheinen, gegen Bezahlung von Orten mit einer Postanstalt nach anderen Orten mit einer Postanstalt des In- und Auslandes auf andere Weise als

durch die Post ist verboten. Hinsichtlich der politischen Zeitungen erstreckt dieses Verbot sich nicht auf den zweimeiligen Umkreis ihres Ursprungsortes."

Damit ist das Bestehen von sogenannten Privatpostanstalten für den Ortsverkehr frei gelassen. Reger, Entsch. VIII S. 96, 411; vgl. auch XI S. 85.

In eine bevorzugtere Lage sind die Telegraphenanstalten durch das Gesetz über das Telegraphenwesen des Deutschen Reichs vom 6. April 1892 (R.G.Bl. S. 467) gekommen. § 1 des Gesetzes bestimmt:

„Das Recht, Telegraphenanlagen für die Vermittelung von Nachrichten zu errichten und zu betreiben, steht ausschließlich dem Reich (bezw. nach § 15 Bayern und Württemberg) zu. Unter Telegraphenanlagen sind die Fernsprechanstalten mit begriffen."

Damit ist, von den hier nicht zu erörternden Ausnahmen abgesehen, ein Alleinrecht des Reiches und der genannten Staaten nicht nur zum Betriebe von Telegraphenlinien, sondern auch zur Errichtung von Telegraphenanlagen begründet, wodurch der Telegraphenzwang thatsächlich von selbst gegeben ist.

Vgl. hieher G. Maas, Der staats- und verwaltungsrechtliche Inhalt des Reichstelegraphengesetzes, Archiv für öffentliches Recht VII S. 479 ff., L. v. Bar, Das Gesetz über das Telegraphenwesen, Berlin 1892, S. 4 ff. Ueber den Begriff Telegraph Reger, Entsch. II S. 60, Entsch. d. R.G.'s in Strafsachen XIX S. 57.

Wenn die Verfassung sagt, daß das Post- und Telegraphenwesen als einheitliche Staatsverkehrsanstalten eingerichtet und verwaltet werden, so bringt sie damit zum Ausdrucke, daß das Post- und Telegraphenwesen öffentliche Verwaltungseinrichtungen sind. Diese Eigenschaft wird ihnen dadurch, daß sie Ertragsüberschüsse abwerfen, nicht genommen. Man kann nicht mit A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 410 f., sagen, sie seien nach der Verfassung „eine Finanzquelle schlechthin".

II. In Artikel 48 Absatz II der norddeutschen Verfassung hieß es abweichend von der jetzigen Fassung des zweiten Absatzes: „nach den gegenwärtig in der preußischen Post- und Telegraphenverwaltung maßgebenden Grundsätzen", eine allerdings etwas allgemein gehaltene Hinweisung, die mittelbar auch jetzt noch von Bedeutung ist.

Bezüglich des Postwesens sind übrigens die Grenzen des Gesetzgebungs- und Verordnungsrechtes, sowie der Verwaltungsanordnungen bestimmt abgesteckt.

Dies geschah zuerst durch das norddeutsche Postgesetz vom 2. November 1867. Die Begründung desselben (Drucksachen des ordentlichen Reichstages 1867 S. 29) sagt darüber:

„Die Grenze für den Umfang der gesetzlichen Bestimmungen über das Postwesen, im Gegensatze zu den im Wege des Reglements oder der administrativen Anordnung zu erlassenden, hat Artikel 48 der Verfassung . . . bereits gegeben. Da die gegenwärtig in dieser Beziehung bei der preußischen

Postverwaltung maßgebenden Grundsätze — auf welche Artikel 48 Bezug nimmt — nicht als allgemein bekannt vorausgesetzt werden können, so sind dieselben, soweit sie die der reglementarischen Verfügung zugewiesenen Gegenstände betreffen, materiell völlig übereinstimmend mit § 50 des preußischen Postgesetzes von 1852, in § 56 des Gesetzes aufgenommen worden, und es mag außerdem bemerkt werden, daß für die Abgrenzung der selbständigen Befugnisse der Provinzial-Postdirectionen und demgemäß auch der Directionen der besondere Directionsbezirke bildenden bisherigen Landespostanstalten die Bestimmungen in der neuesten preußischen Instruction für das Postwesen vom Jahre 1867 maßgebend sein werden."

Die Begründung betont ferner (a. a. O. S. 34) ausdrücklich: „§ 56 stützt sich auf den II. Absatz des Artikels 48 der Verfassung. Er stimmt materiell mit § 50 des preußischen Postgesetzes vom 5. Juni 1852 vollständig überein und enthält sonach nichts, was mit Artikel 48 in Widerspruch stünde ... Die in den Bereich der administrativen Anordnung fallenden Gegenstände sind nicht aufgeführt. Dieselben würden sich schwer vollständig erschöpfen lassen."

Der Zustand, der in solcher Weise für den Norddeutschen Bund geschaffen wurde, ist für Artikel 48 Absatz II maßgebend; innerhalb der Grenze, welche durch die eben angeführten Bestimmungen festgestellt ist, bewegt sich das Verordnungs- und Verwaltungsrecht reichsverfassungsmäßig. Ergänzend kommen noch in Betracht § 10 des Gesetzes über die Portofreiheiten, wonach neue Portofreiheiten oder Ermäßigungen nur durch Gesetz eingeführt werden können, sowie das Gesetz vom 4. November 1867, welches das Posttaxwesen der Gesetzgebung überwiesen hat und nun durch das Gesetz vom 28. October 1871 (R. G. Bl. S. 358) ersetzt ist.

Auf dieser verfassungsgesetzlichen Grundlage ist die neue Reichsgesetzgebung über das Postwesen (s. zu Artikel 4 Ziffer 10 oben S. 91 f.) ergangen. § 50 des neuen Postgesetzes vom 28. October 1871 regelt nunmehr das Verordnungsrecht. Er sagt im Absatze I: „Durch ein vom Reichskanzler zu erlassendes Reglement, welches mittels der für die Publication amtlicher Bekanntmachungen bestimmten Blätter zu veröffentlichen ist, werden die weiteren bei Benutzung der Postanstalt zu beobachtenden Vorschriften getroffen." Absatz III bestimmt sodann, was das Reglement zu enthalten hat, und überweist drei Punkte (Höchstgewicht der Briefe und Packete, schließliche Verfügung über unanbringliche Sendungen, gewisse Gebührenfestsetzungen) der Beschlußfassung des Bundesrathes. S. darüber unten S. 291 f.

Ist sonach in Beziehung auf das Postwesen der Artikel 48 einer scharfen Begrenzung aus den Bestimmungen, auf welche verwiesen wird, fähig, so läßt sich nicht unbedingt dasselbe hinsichtlich des Telegraphenwesens behaupten.

Das Telegraphengesetz vom 6. April 1892 regelt nemlich das Verordnungsrecht nicht und erschöpft auch keineswegs das Telegraphenrecht. Es begnügt sich mit einer Begrenzung des Verordnungsrechtes in § 7: „Die für die Benutzung von Reichs-Telegraphen- und Fernsprechanlagen bestehenden Gebühren können nur auf Grund eines Gesetzes erhöht werden. Ebenso ist eine Ausdehnung der gegenwärtig bestehenden Befreiungen von solchen Ge-

bühren nur auf Grund eines Gesetzes zulässig." Hier bleibt also Raum für Zweifel über die Auslegung des Artikels 48 Absatz II. Man kann nemlich über den Sinn des Ausdruckes „nach den in der norddeutschen Post- und Telegraphenverwaltung maßgebend gewesenen Grundsätzen" ähnliche Bedenken hegen, wie solche gegenüber der entsprechenden Bestimmung der norddeutschen Verfassung, die auf die preußischen Verwaltungsgrundsätze hinwies, laut geworden waren. (Reichstag 1869, Sten. Ber. S. 561, 878 ff.) Man stellte die Behauptung auf, die Bestimmung der norddeutschen Verfassung sei dahin zu verstehen, daß Gegenstand der Post- und Telegraphenverwaltung alles das sei, was nach dem preußischen Verfassungsrechte ihr zustehe, nicht aber, was sie verfassungswidrig sich angeeignet habe. Diese Auslegung widerspricht jedoch dem Wortlaute der Verfassung; denn diese redet von „maßgebend gewesenen" Grundsätzen, nicht von denen, die hätten maßgebend sein sollen. Man war sich im verfassungberathenden Reichstage über die Tragweite des Ausdruckes vollkommen klar; es war vom Regierungstische deutlich genug ausgesprochen worden, was man wollte. (Sten. Ber. S. 515, 516.) Aber auch davon abgesehen muthet man dem Gesetzgeber eine Ungereimtheit zu, wenn man annimmt, er habe die ohnedies nicht sehr scharfe, sondern eher unbestimmte Anordnung noch unsicherer dadurch machen wollen, daß er Streitfragen des preußischen Verfassungsrechtes ins Bundesrecht hinübertrug. Uebereinstimmend Fr. Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes ꝛc. S. 335. Was von dem Artikel 48 der norddeutschen, das gilt auch von dem Artikel 48 der Reichsverfassung. Das Reich hat vom Nordbunde dieselbe Erbschaft überkommen, wie dieser von Preußen. Vgl. hieher auch P. Laband I S. 570 f.

III. Für Hessen enthielt das badisch-hessische Protokoll unter Ziffer 4 besondere Bestimmungen, die als nunmehr belanglos übergangen werden können. Dasselbe gilt von der Vereinbarung zu Gunsten Badens in Ziffer 5 des gleichen Protokolls, die äußerlich an Artikel 52 der Verfassung anknüpft. Es handelt sich hier wie dort um finanzielle Verhältnisse (Nordd. B. G. Bl. 1870 S. 651, 652). Vgl. hieher P. Laband II S. 41 f.

Artikel 49.

Die Einnahmen des Post- und Telegraphenwesens sind für das ganze Reich gemeinschaftlich. Die Ausgaben werden aus den gemeinschaftlichen Einnahmen bestritten. Die Ueberschüsse fließen in die Reichskasse (Abschnitt XII).

Im verfassungberathenden Reichstage wurde ein Abänderungsantrag ausdrücklich abgelehnt, der im zweiten Satze nach den Worten „die Ausgaben werden" eingeschaltet wissen wollte: „nach vorgängiger Bewilligung durch den Reichstag". (Sten. Ber. S. 712.)

Vgl. hieher Artikel 70 der Verfassung.

Artikel 50.

Dem Kaiser gehört die obere Leitung der Post- und Telegraphenverwaltung an. Die von ihm bestellten Behörden haben die Pflicht und das Recht, dafür zu sorgen, daß Einheit in der Organisation der Verwaltung und im Betriebe des Dienstes, sowie in der Qualification der Beamten hergestellt und erhalten wird.

Dem Kaiser steht der Erlaß der reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen, sowie die ausschließliche Wahrnehmung der Beziehungen zu andern Post- und Telegraphenverwaltungen zu.

Sämmtliche Beamte der Post- und Telegraphenverwaltung sind verpflichtet, den kaiserlichen Anordnungen Folge zu leisten. Diese Verpflichtung ist in den Diensteid aufzunehmen.

Die Anstellung der bei den Verwaltungsbehörden der Post und Telegraphie in den verschiedenen Bezirken erforderlichen oberen Beamten (z. B. der Directoren, Räthe, Oberinspectoren), ferner die Anstellung der zur Wahrnehmung des Aufsichts- u. s. w. Dienstes in den einzelnen Bezirken als Organe der erwähnten Behörden fungirenden Post- und Telegraphenbeamten (z. B. Inspectoren, Controleure) geht für das ganze Gebiet des Deutschen Reichs vom Kaiser aus, welchem diese Beamten den Diensteid leisten. Den einzelnen Landesregierungen wird von den in Rede stehenden Ernennungen, so weit dieselben ihre Gebiete betreffen, behufs der landesherrlichen Bestätigung und Publication rechtzeitig Mittheilung gemacht werden.

Die anderen bei den Verwaltungsbehörden der Post- und Telegraphie erforderlichen Beamten, sowie alle für den localen und technischen Betrieb bestimmten, mithin bei den eigentlichen Betriebsstellen fungirenden Beamten u. s. w. werden von den betreffenden Landesregierungen angestellt.

Wo eine selbständige Landespost- resp. Telegraphenverwaltung nicht besteht, entscheiden die Bestimmungen der besonderen Verträge.

I. Das Recht, welches durch Artikel 50 dem Kaiser verliehen ist, wird von ihm durch den Reichskanzler, bezw. das Reichspostamt ausgeübt. Ursprünglich bestanden für die Verkehrsanstalten zwei Abtheilungen des Bundes-, dann Reichskanzleramts, das Generalpostamt und die Generaldirection der Telegraphen. Durch Verordnung vom 22. December 1875 (R. G. Bl. S. 379) wurden diese Abtheilungen vom Reichskanzleramte getrennt und unter einem Generalpostmeister vereinigt. Ein kaiserlicher Erlaß vom 23. Februar 1880 (R. G. Bl. S. 25) verfügte die jetzige Amtsbezeichnung und gab dem Vorstande den Titel Staatssecretär.

Statt „die von ihm bestellten Behörden" hieß es zu Anfang des zweiten Satzes in der norddeutschen Verfassung: „Dasselbe (das Bundespräsidium) hat die Pflicht" u. s. w. Durch die neue Fassung ist ausdrücklich anerkannt, daß der Kaiser die Rechte seiner Oberleitung an Behörden, die er bestellt, zur selbständigen Wahrnehmung übertragen kann.

Das Präsidialrecht der Oberleitung des Post- und Telegraphenwesens erstreckt sich auf die Verwaltung und den Betrieb; dies zeigt der zweite Satz des ersten Absatzes. Dagegen ist das Anstellungsrecht des Kaisers ein beschränktes.

Im Schlußprotokolle zu den Regierungsberathungen über den preußischen Entwurf erklärte der preußische Bevollmächtigte zu diesem Artikel: „Unter dem Ausdruck ‚Verwaltungsbehörden' sind nur die in den einzelnen Staaten bestehenden oder noch zu errichtenden oberen verwaltenden Behörden (z. B. die Oberpostdirection in Leipzig 2c.) im Gegensatze zu den eigentlichen technischen Betriebsstellen zu verstehen."

Sonach ist der Ausdruck „Verwaltung" im Absatze I am Anfange im weiteren Sinne gebraucht, indem er auch den Betrieb mit umfaßt, und es ist jedenfalls richtig, wenn man im Absatze III den Worten „Post- und Telegraphenverwaltung" dieselbe Bedeutung wie im Absatze I zuschreibt, so daß also die Pflicht des Gehorsams gegen den Kaiser sich auch auf die Betriebsbeamten erstreckt.

Die einschränkende Erklärung des Schlußprotokolls gilt nur dem Worte „Verwaltungsbehörden". Dieser Ausdruck ist im Gegensatze zu den technischen Betriebsstellen aufzufassen, und das kaiserliche Ernennungsrecht erstreckt sich sonach nicht auf die Betriebsbeamten und nicht auf die unteren Verwaltungsbeamten. Diese letzteren leisten ihrem Landesherrn den Diensteid, in welchen eine ähnliche Clausel wie in den Fahneneid zur Sicherung ihres Gehorsams gegen die kaiserlichen Anordnungen aufgenommen ist. Wenn A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 417, von diesem Diensteide sagt: „Im Uebrigen hat der ‚Diensteid' an den Landesherrn nur die Bedeutung einer Festhaltung der allgemeinen Unterthanenpflichten gegen den Landesherrn auch während des Reichsdienstes," so ist das eine Auffassung, die einfach unmöglich ist. So unbedacht redet die Reichsverfassung doch nicht, daß sie einen Unterthaneneid Diensteid benennen würde. Das erinnert an die Auslegungen, die man mit dem Fahneneide versucht hat. Vgl. P. Laband II S. 507 Anm. 2. Hänel scheint mir auch hier zu übersehen, daß seine Auffassung des Reichs nicht die Auffassung der deutschen Verbündeten ist. Der Diensteid hat die Bedeutung, die jeder Diensteid hat, daß darin die Erfüllung der Dienstpflichten versprochen wird. Wäre richtig, was Hänel meint, auf Beamtenpflichten habe nur die in den Diensteid aufzunehmende Verpflichtung Bezug, den kaiserlichen Anordnungen Folge zu leisten, dann würden ja diese Beamten weniger beschwören, als jene, die der Kaiser ernennt. Es hat einen ganz guten Sinn, wenn diese Beamten ihrem Landesherrn den Diensteid schwören; denn erstlich hat dieser ein Interesse daran, daß Beamte, die in seinem Lande den Postdienst thun, ihre Pflicht erfüllen, und zweitens stehen dieselben nicht in einem fremden Staatsdienste, sondern der Postdienst ist gemeinsamer Staatsdienst der verbündeten Staaten, wie überhaupt jeder Reichsstaatsdienst. Die vom Kaiser ernannten Beamten leisten diesem den Diensteid; sie sind Reichsbeamte im eigentlichen Sinne. Reichsbeamte im Sinne des Reichsbeamtengesetzes vom 21. März 1873 sind sämmtliche Post- und

Telegraphenbeamte. Entsch. d. R. G.'s in Civilsachen I S. 306 (Reger, Entsch. I S. 104), II S. 101 (Reger, Entsch. I S. 185), 114.

Artikel 50 Absatz IV fügt bezüglich der eigentlichen Reichsbeamten die Bestimmung bei: Den Landesregierungen wird von diesen Ernennungen, soweit dieselben ihre Gebiete betreffen, behufs der landesherrlichen Bestätigung und Publication rechtzeitig Mittheilung gemacht werden. Es kann natürlich nicht entfernt davon die Rede sein, wie Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs 1. Aufl. II S. 6 Anm. 11 thut, diese Verfassungsvorschrift mit den Worten bei Seite zu schieben: „Eine juristische Bedeutung hat weder jene Bestätigung noch diese Publication." Der Vergleich mit Artikel 66 Absatz I der Verfassung, wo von der „nöthigen landesherrlichen Publication" gesprochen wird (vgl. darüber P. Laband im Archiv f. öff. Recht III S. 514 f.), zeigt, daß auch mit der Redewendung im Artikel 50 Absatz IV etwas gemeint sein muß, und zwar mehr als mit jener in Artikel 66 Absatz I; denn in letzterem ist nur von Publication, in ersterem von Bestätigung und Publication die Rede. Die Reichsverfassung mag manche Bestimmungen enthalten, die dem einen oder andern Schriftsteller nicht in seine Theorien passen; aber Bestimmungen, die man als Luft behandeln dürfte, enthält sie doch nicht.

A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 416 Anm. 3, bemerkt denn auch gegen Zorn, die fraglichen Worte könnten nicht nichtssagend sein. Aber seine eigene Erklärung ihrer Bedeutung ist nicht haltbar. Hänel meint, der Sinn der Worte sei nicht der, daß die Bestätigung Bedingung der Rechtsgültigkeit der Anstellung sei; „sie können daher nur ein Recht der Remonstration gegen personae ingratae begründen." Diese Auslegung ist unmöglich. Man kann den Wortlaut des Verfassungstextes nicht so weit beugen, daß man sagt, mit Bestätigung sei eine unmaßgebliche Gegenvorstellung gemeint. Dazu ist der sprachliche Sinn des Wortes doch zu unzweideutig.

Der Sinn des Artikels 50 Absatz IV ist der, daß die dort bezeichneten Postbeamten vom Kaiser angestellt werden — und dazu braucht der Kaiser keinerlei Zustimmung —, daß aber deren Ernennung auf einen bestimmten Dienstesposten nur mit Zustimmung des Landesherrn erfolgen kann, in dessen Gebiete die dienstliche Verwendung stattfindet. Es ist die Achtung vor der Gebietshoheit, die sich hier wie öfter in der Verfassung ausspricht.

Ph. Zorn und A. Hänel sind an der Erkenntniß des wahren Sachverhaltes durch ihre Bundesstaatstheorie gehindert. Sie halten es offenbar für ganz undenkbar, daß eine kaiserliche Regierungshandlung an die Zustimmung eines Landesherrn gebunden sein könne. Und doch ist diese gegenseitige Gebundenheit nichts Ungewöhnliches und hat im gegebenen Falle nichts, was der kaiserlichen Stellung Abtrag thun würde. Mag auch der Rang des Kaisers der höhere sein, im eigenen Lande ist jeder Landesherr staatsrechtlich die höchste Persönlichkeit; es ist also keine staatsrechtliche Ungeheuerlichkeit, wenn die Verfassung hier dem Landesherrn ein Recht einräumt, das mit dem Exequatur einige Aehnlichkeit hat.

Ein Gebrauch dieses Rechts wird ja selten sein, er ist vielleicht noch gar nicht vorgekommen; aber das Dasein des Rechts ist schlechterdings nicht zu läugnen.

Artikel 50 Absatz VI ist in seiner Fassung nicht ganz deutlich ausgefallen. Die gegenwärtige Zeit: „Wo eine selbständige Landespost- resp. Telegraphenverwaltung nicht besteht" paßte für die norddeutsche Bundesverfassung eher wie für die Reichsverfassung. Der Sinn des Absatzes VI ist der, daß Bundesstaaten, die schon vor Gründung des Norddeutschen Bundes eine eigene Postverwaltung nicht besaßen, keine Rechte aus Artikel 50 neu gewinnen sollen; auf diese Rechte haben nur jene Staaten Anspruch, die durch Annahme der Verfassung auf ihre selbständigen Post- und Telegraphenverwaltungen verzichteten. Ueberdies steht es diesen letzteren Staaten frei, ähnlich wie in den Militärconventionen, ihre Rechte aus Artikel 50 aufzugeben.

Die Worte „entscheiden die Bestimmungen der besonderen Verträge" haben aber auch noch die Bedeutung, daß, wenn durch frühere Verträge die Post eines Staates an einen andern Staat übergegangen ist, diesem letzteren auch für das Gebiet jenes Staates die Rechte aus Artikel 50 zustehen.

Ueber die thatsächlichen Verhältnisse, wie sie im Anschlusse an Artikel 50 Absatz VI liegen, vgl. P. Laband, Annalen des Deutschen Reichs 1873 S. 466 f., Staatsrecht des Deutschen Reichs II S. 43 ff.

Artikel 51 der norddeutschen Verfassung ist in der Reichsverfassung, weil gegenstandslos geworden, weggefallen. Er lautete:

„Zur Beseitigung der Zersplitterung des Post- und Telegraphenwesens in den Hansestädten wird die Verwaltung und der Betrieb der verschiedenen, dort befindlichen staatlichen Post- und Telegraphenanstalten nach näherer Anordnung des Bundespräsidiums, welches den Staaten Gelegenheit zur Aeußerung ihrer hierauf bezüglichen Wünsche geben wird, vereinigt. Hinsichts der dort befindlichen deutschen Anstalten ist diese Vereinigung sofort auszuführen.

Mit den außerdeutschen Regierungen, welche in den Hansestädten noch Postrechte besitzen oder ausüben, werden die zu dem vorstehenden Zweck nöthigen Vereinbarungen getroffen werden."

II. Artikel 50 Absatz II stellt in seiner ersten Hälfte eine Ausnahme von der Regel des Artikels 7 Absatz I Ziffer 2 dar, wonach der Bundesrath die Verwaltungsverordnungen erläßt. Der Erlaß der „reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen" im Gebiete der Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung soll dem Kaiser zukommen. § 50 des Postgesetzes vom 28. October 1871 überträgt dagegen die Befugniß zur Erlassung des Reglements für die Posten dem Reichskanzler. Diese Bestimmung enthält eine Verfassungsänderung.

A. Arndt, Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich S. 218 und Das Verordnungsrecht des Deutschen Reichs ꝛc. S. 169 ff., läugnet dies, im Gegensatze zu P. Laband I S. 579 Anm. 3, unter Berufung auf die

„Analogie des preußischen Staatsrechts". Der Streit ist für den gegebenen Fall unerheblich; da die Frage aber von allgemeiner Bedeutung ist, mag darauf eingegangen werden. Hier ist denn zunächst zu bemerken, daß die Heranziehung des preußischen Staatsrechtes unzulässig ist. Wo die Verfassung auf das preußische Recht Bezug genommen haben will, sagt sie es. Im Uebrigen hat das preußische Staatsrecht für das Reichsstaatsrecht nicht mehr Bedeutung wie das Staatsrecht irgend eines andern Bundesstaates. Dabei will ich dahingestellt sein lassen, ob, wie Arndt behauptet, das preußische Staatsrecht eine Weiterübertragung des Rechtsverordnungsrechts kennt. Das Recht der deutschen Bundesstaaten kann höchstens so weit zur Aushülfe herangezogen werden, als sich daraus wissenschaftlich gemeines deutsches Staatsrecht ermitteln läßt. Der von Arndt vertretene Satz ist aber ganz sicher nicht ein Satz des gemeinen deutschen Staatsrechts. In Bayern z. B. zweifelt Niemand daran, daß, wo ein Gesetz Regelung durch königliche Verordnung vorschreibt, die Verordnung nur vom Könige selbst erlassen werden kann. Und das hat auch seinen guten Grund; denn es ist klar, daß in der Stellung des Herrschers eine höhere Gewähr für den Inhalt der Verordnung liegt und auch gesucht wird. Der Vorbehalt, den A. Arndt, Verordnungsrecht ꝛc. S. 172 zu Gunsten der „ausgesprochenen oder in anderer Weise ersichtbaren Absichten des Gesetzes" macht, trifft also immer zu.

Eine noch eingreifendere Verfassungsänderung liegt darin, daß der angeführte § 50 folgende reglementäre Anordnungen der Beschlußfassung des Bundesrathes überweist:

1) die Bestimmung des Höchstgewichtes der Briefe und Packete;

2) die Bestimmungen wegen schließlicher Verfügung über die unanbringlichen Sendungen;

3) die Bestimmung der Gebühren für Postanweisungen, Vorschußsendungen und sonstige Geldübermittlungen durch die Post, für Sendungen von Drucksachen, Waarenproben und Mustern, Postkarten, eingeschriebene Sendungen, für Zustellung von Sendungen mit Behändigungsscheinen, für Laufschreiben wegen Postsendungen und Ueberweisung der Zeitungen.

(Vgl. die Bemerkungen Verh. des Reichstags 1. Leg. Per. I. Session 1871, Sten. Ber. S. 549, 552, 553.)

III. Dem Kaiser steht nach Absatz II „die ausschließliche Wahrnehmung der Beziehungen zu anderen Post- und Telegraphenverwaltungen zu". Man könnte vielleicht die Ansicht aufstellen (wie dies A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs S. 129, 218, in der That gethan hat), daß hiedurch für die Post- und Telegraphenverträge die Bestimmungen des Artikels 11 Absatz III ausgeschlossen seien, und könnte in dieser Meinung bestärkt werden, wenn man hört, daß im verfassungberathenden Reichstage der Antrag Lette, am Schlusse des Satzes beizufügen: „in Betreff der mit denselben abzuschließenden Verträge vgl. jedoch Artikel 11" — abgelehnt wurde.

Diese Ansicht wäre aber entschieden irrig. Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes S. 137, bemerkt ganz richtig, daß, wenn

dem Präsidium gegenüber der Vorschrift des Artikels 11 ein derartiges Recht zugesprochen werden wollte, man dies klar und deutlich ausdrücken mußte. Für die ausschließliche Zuständigkeit des Kaisers streitet keine Vermuthung. Der Antrag Lette wurde im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 519) abgelehnt, nicht weil man Artikel 11 auf Artikel 50 nicht angewandt wissen wollte — der Bundescommissär Graf Itzenplitz wies nur die Ansicht zurück, daß Post- und Telegraphenverträge vor ihrer Ausführung dem Reichstage vorgelegt werden müßten —; der Zusatz wurde vielmehr abgelehnt, weil er überflüssig war. Steht also fest, daß Artikel 11 hier anwendbar ist, dann handelt es sich nur mehr um die Auslegung des Artikels 11. In dieser Beziehung aber ist kein Zweifel, daß die Auffassung des Grafen Itzenplitz bezüglich des Mitwirkungsrechtes des Reichstags falsch ist. Artikel 11 Absatz III sagt ganz unzweideutig, daß Verträge mit fremden Staaten über Gegenstände, die nach Artikel 4 in das Bereich der Gesetzgebung gehören, zum Abschlusse der Zustimmung des Bundesrathes, zur Giltigkeit der Genehmigung des Reichstages bedürfen. Der Kaiser kann also ohne die Genehmigung des Reichstages über den formellen Abschluß des Vertrages nicht hinaus gehen. Einen Vertrag, der noch nicht giltig ist, kann man auch „vorläufig" nicht ausführen. Man kann zugeben, daß das seine Nachtheile hat. Dann ist es eben nöthig, die Bestimmungen der Verfassung zu ändern; so wie sie jetzt lauten, lassen sie entschieden nur die hier vertretene Auslegung zu. Wie wäre es z. B. denkbar, einen Vertrag, welcher Abänderungen von bestehenden Reichsgesetzen enthält, mit Verletzung dieser Gesetze vorläufig durchzuführen? Vgl. auch oben S. 162 ff.

Ueber einen Irrthum des Abg. Lette in Vergleichung dieser Bestimmung der Verfassung mit denjenigen der preußischen Verfassungsurkunde vgl. Hiersemenzel a. a. O. S. 135 ff.

Artikel 51.

Bei Ueberweisung des Ueberschusses der Postverwaltung für allgemeine Reichszwecke (Artikel 49) soll, in Betracht der bisherigen Verschiedenheit der von den Landespostverwaltungen der einzelnen Gebiete erzielten Reineinnahmen, zum Zwecke einer entsprechenden Ausgleichung während der unten festgesetzten Uebergangszeit folgendes Verfahren beobachtet werden.

Aus den Ueberschüssen, welche in den einzelnen Postbezirken während der fünf Jahre 1861 bis 1865 aufgekommen sind, wird ein durchschnittlicher Jahresüberschuß berechnet, und der Antheil, welchen jeder einzelne Postbezirk an dem für das gesammte Gebiet des Reichs sich darnach herausstellenden Postüberschüsse gehabt hat, nach Procenten festgestellt.

Nach Maßgabe des auf diese Weise festgestellten Verhältnisses werden den einzelnen Staaten während der auf ihren Eintritt in die Reichspostverwaltung folgenden acht Jahre die sich für sie aus den im Reiche auf-

kommenden Postüberschüssen ergebenden Quoten auf ihre sonstigen Beiträge zu Reichszwecken zu Gute gerechnet.

Nach Ablauf der acht Jahre hört jede Unterscheidung auf, und fließen die Postüberschüsse in ungetheilter Aufrechnung nach dem im Artikel 49 enthaltenen Grundsatz der Reichskasse zu.

Von der während der vorgedachten acht Jahre für die Hansestädte sich herausstellenden Quote des Postüberschusses wird alljährlich vorweg die Hälfte dem Kaiser zur Disposition gestellt zu dem Zwecke, daraus zunächst die Kosten für die Herstellung normaler Posteinrichtungen in den Hansestädten zu bestreiten.

Diesem Artikel entspricht Artikel 52 der norddeutschen Verfassung, deren Artikel 51, wie oben S. 291 bemerkt, weggefallen ist. Auf die Zustände, die in jenem beseitigten Artikel erwähnt sind, bezieht sich auch Artikel 51 Absatz V. An Artikel 51 schließt sich Ziffer 5 des badisch-hessischen Protokolls an, deren oben S. 287 bereits gedacht ist.

Ueber den ganzen Artikel 52, der jetzt keine Bedeutung mehr hat, vgl. die eingehende Darlegung von P. Laband, Das Finanzrecht des Deutschen Reichs, Annalen des Deutschen Reichs 1873 S. 513 ff.

Artikel 52.

Die Bestimmungen in den vorstehenden Artikeln 48 bis 51 finden auf Bayern und Württemberg keine Anwendung. An ihrer Stelle gelten für beide Bundesstaaten folgende Bestimmungen.

Dem Reiche ausschließlich steht die Gesetzgebung über die Vorrechte der Post und Telegraphie, über die rechtlichen Verhältnisse beider Anstalten zum Publicum, über die Portofreiheiten und das Posttaxwesen, jedoch ausschließlich der reglementarischen und Tarifbestimmungen für den internen Verkehr innerhalb Bayerns, beziehungsweise Württembergs, sowie, unter gleicher Beschränkung, die Feststellung der Gebühren für die telegraphische Correspondenz zu.

Ebenso steht dem Reich die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Auslande zu, ausgenommen den eigenen unmittelbaren Verkehr Bayerns, beziehungsweise Württembergs mit seinen dem Reiche nicht angehörenden Nachbarstaaten, wegen dessen Regelung es bei der Bestimmung im Artikel 49 des Postvertrages vom 23. November 1867 bewendet.

An den zur Reichskasse fließenden Einnahmen des Post- und Telegraphenwesens haben Bayern und Württemberg keinen Theil.

I. Ueber die Fassung des Artikels 52 ist zunächst Folgendes zu bemerken.

Der Artikel beseitigt die Verschiedenheiten, welche Artikel 2 Ziffer 4 des württembergischen und III § 4 des bayerischen Vertrages aufwiesen, indem er

an den Wortlaut des ersteren Vertrages sich anschließt. Dies bewirkte zu Gunsten Bayerns zwei Aenderungen: im bayerischen Vertrage a. a. O. hieß es nemlich im Absatze II nach dem Worte „Posttaxwesen": „soweit beide letztere nicht lediglich den inneren Verkehr in Bayern betreffen"; sodann fehlte dort der jetzige Absatz III, und war im Absatze II a. E. dem Bunde die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Auslande ohne Ausnahme zugeschrieben. (Vgl. Sten. Ber. des Reichstags II. a o. Session 1870 S. 70.)

Der hierher gehörigen Bestimmung in Ziffer XI des bayerischen Schlußprotokolles wurde oben S. 165 f. bereits gedacht.

Zu Gunsten Württembergs enthielt Ziffer 3 der Verhandlung vom 25. November 1870 (B. G. Bl. S. 657) eine Bestimmung, welche eine Ausnahme von dem Gesetzgebungsrechte über die Vorrechte der Post darstellte, das im Artikel 52 Absatz II dem Reiche zugeschrieben ist. Dieser Ziffer 3 zu Folge war man darüber einverstanden, „daß die Ausdehnung der im Norddeutschen Bunde über die Vorrechte der Post geltenden Bestimmungen auf den inneren Verkehr Württembergs insoweit von der Zustimmung Württembergs abhängen soll, als diese Bestimmungen der Post Vorrechte beilegen, welche derselben nach der gegenwärtigen Gesetzgebung nicht zustehen". Mit dem Erlasse des Reichspostgesetzes vom 28. October 1871 ist diese Abmachung gegenstandslos geworden, da mit Zustimmung Württembergs eine gemeinsame Regelung der Postvorrechte eintrat. (Vgl. Drucksachen des Reichstags 1. Leg. Per. I. Sess. 1871 S. 200.) Uebereinstimmend Fischer in Fr. v. Holtzendorff's Jahrb. I S. 428, P. Laband II S. 42 Anm. 4. Dagegen erklärt A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht I S. 233 Anm. 12, „diese Clausel" auch durch das Postgesetz nach dessen § 4 „noch nicht vollständig erledigt". Der genannte § 4, der für Bayern und Württemberg nicht galt, ist jetzt durch das Gesetz vom 20. December 1875 (R. G. Bl. S. 318) ersetzt. In seinem deutschen Staatsrechte I S. 418 Anm. 11 bemerkt Hänel sodann, die Zusage in Ziffer 3 des württembergischen Schlußprotokolls sei zwar zur Zeit durch das Postgesetz erledigt, bleibe aber „als Maßstab bei etwaigen Aenderungen der Reichsgesetzgebung bestehen". Doch nur höchstens als politischer Maßstab. Denn die Ziffer 3 kennzeichnet sich klar als eine Uebergangsverabredung. Sie spricht von den im Norddeutschen Bunde geltenden Bestimmungen, und solche sind nicht mehr da.

Hinsichtlich des Telegraphenwesens hat Württemberg im Artikel 11 der Militärconvention vom 21./25. November (vgl. Schlußbestimmung zum Abschnitte XI der Verfassung) dem Reiche das Zugeständniß gemacht, daß im Falle eines Krieges die Oberleitung des Telegraphenwesens, soweit solches für die Kriegszwecke eingerichtet ist, dem Kaiser zustehen solle.

Der in Absatz III angeführte Artikel 49 (sieh den Vertrag B. G. Bl. 1868 S. 41 ff.) lautet wie folgt:

„Die Behandlung der Sendungen im Verkehr mit auswärtigen Postgebieten richtet sich nach den Postverträgen mit den betreffenden fremden

Regierungen, beziehungsweise nach den Uebereinkünften mit auswärtigen Transportunternehmungen.

Bei dem Abschlusse von Postverträgen mit fremden Regierungen wird, wenn zwei oder mehrere der Theilnehmer des gegenwärtigen Vertrages mit einem und demselben ausländischen Staate in unmittelbarem Postverkehr stehen oder in solchen eintreten wollen, diejenige Postverwaltung, welche den Abschluß eines neuen Vertrags beabsichtigt, den anderen beim directen Postverkehr mit dem betreffenden Lande betheiligten Postverwaltungen von ihrer Absicht Kenntniß geben zum Zwecke der Herbeiführung einer Verständigung über das in dem Verhältnisse zu dem fremden Lande einzuhaltende Verfahren und der Geltendmachung der bezüglich des deutschen Postwesens bestehenden gemeinsamen Interessen.

Insoweit als eine solche Verständigung stattgefunden hat, werden die dabei betheiligten Postverwaltungen sich bemühen, den Abschluß der neuen Verträge in Gemeinschaft zu bewirken, wobei eine Bevollmächtigung eines der contrahirenden Theile durch den andern nicht ausgeschlossen ist.

In allen Fällen wird durch die Verträge dahin Vorsorge getroffen werden, daß die Erleichterungen, welche dem Postverkehr des betreffenden Auslandes mit dem Gebiet der vertragschließenden deutschen Verwaltung zu Theil werden, in gleicher Weise und unter denselben Bedingungen auch auf den durch diese Verwaltung stückweise vermittelten Correspondenzverkehr anderer deutscher Postgebiete mit dem betreffenden Auslande zur Anwendung gelangen.

Die Annahme der in den Verträgen mit dem Auslande vereinbarten Bestimmungen soll für alle Theilnehmer des gegenwärtigen Vertrages obligatorisch sein, sobald bei den Festsetzungen über den Portobezug nicht unter das interne deutsche Porto herunter gegangen ist. Hat in besonderen Fällen ein niedrigeres Porto vereinbart werden müssen, so bleibt die Theilnahme an den Bestimmungen des bezüglichen Vertrages dem Ermessen der einzelnen Postverwaltungen anheimgestellt."

II. Artikel 52 stellt ein zurückbehaltenes Sonderrecht (Reservatrecht) der beiden süddeutschen Königreiche fest. Aeußerlich ist es dahin ausgedrückt, daß der ganze Abschnitt VIII der Verfassung mit Ausnahme des Artikels 52, der den Abschnitt für Bayern und Württemberg ersetzt, für diese Staaten keine Geltung hat.

Der Kern dieses Sonderrechtes ist der, daß Post und Telegraphie für Bayern und Württemberg Staats-, nicht Reichsverkehrsanstalten sind. Daraus folgt, was im Artikel 52 Absatz IV ausdrücklich Anerkennung findet, daß das Reich und die beiden Staaten an den Erträgnissen und Ausgaben jener Anstalten wechselseitig keinen Antheil haben.

Die Ausnahme im Artikel 11 der württembergischen Militärconvention berührt die Selbständigkeit der württembergischen Telegraphenverwaltung nicht. Sie gibt dem Kaiser nur ein vorübergehendes Befehlsrecht. Die Bestimmung lautet:

„Im Falle eines Krieges steht von dessen Ausbruch bis zu dessen Beendigung die obere Leitung des Telegraphenwesens, soweit solches für die Kriegszwecke eingerichtet ist, dem Bundesfeldherrn zu. Die königlich württembergische Regierung wird bereits während des Friedens die bezüglichen Einrichtungen in Uebereinstimmung mit denjenigen des Norddeutschen Bundes treffen und insbesondere bei dem Ausbau des Telegraphennetzes darauf Bedacht nehmen, auch eine der Kriegsstärke ihres Armeecorps entsprechende Feldtelegraphie zu organisiren."

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Reichs über Post- und Telegraphenwesen erstreckt sich in der Hauptsache auch auf die beiden süddeutschen Königreiche. Sie ist im Artikel 52 Absatz II aufzählend bestimmt und es wird beigefügt, daß sie eine ausschließliche sei. Letzteres zu sagen, war nur gegenüber den sonderberechtigten Staaten nöthig; denn für die anderen Staaten ergibt sich die Ausschließlichkeit der Reichsgesetzgebung aus Artikel 48 der Verfassung mit genügender Deutlichkeit.

Die Reichsgesetzgebung erstreckt sich Bayern und Württemberg gegenüber, von den nachher zu besprechenden Ausnahmen abgesehen, auf die Vorrechte der Post und Telegraphie, auf die rechtlichen Verhältnisse beider Anstalten zum Publicum, auf die Portofreiheiten, das Posttaxwesen und die Feststellung der Telegraphengebühren. Auf andere Gegenstände als die genannten kann die Post- und Telegraphengesetzgebung des Reiches Bayern und Württemberg gegenüber nicht ausgedehnt werden. Von diesem Gesichtspunkte aus ist auch eine eigenthümliche Streitfrage aufzufassen, die sich in Bezug auf den Umfang des Sonderrechts der süddeutschen Königreiche ergeben hat. Sie ist folgende. Es ist die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, daß die Reichsgesetzgebung den Geschäftskreis der Post auf einen Verwaltungsgegenstand ausdehnt, der ihr an sich begrifflich fern liegt. Ein derartiger Ausdehnungsversuch ist oben S. 91 zu Artikel 4 Ziffer 10 erwähnt worden. Hier frägt es sich denn: Erstreckt sich das Sonderrecht Bayerns und Württembergs, welches in Artikel 52 umschrieben ist, auch auf diese neugeschaffenen Aufgaben der Post? Darauf ist unbedingt und uneingeschränkt mit Ja zu antworten. Nimmt die Reichsgesetzgebung mit dem Umfange der Postgeschäfte eine Erweiterung vor, so ist damit Artikel 52 Absatz II der Verfassung nicht beseitigt, wo die Gegenstände der Postgesetzgebung aufgeführt sind, bezüglich welcher das Reich auch den beiden Königreichen gegenüber die Zuständigkeit besitzt. Will das Reich hinsichtlich der neu zu ergreifenden Zuständigkeit durch die Sonderrechte nicht beengt sein, dann darf es die betreffende Angelegenheit nicht zur Postangelegenheit machen.

Das Militärrecht bietet ein Seitenstück. Man kann sich die Strafrechtspflege gegenüber den Heeresangehörigen als Bestandtheil des Heerwesens und als Bestandtheil des Justizwesens denken. Wenn und soweit dieselbe den bürgerlichen Strafgerichten überwiesen würde, könnte sich Bayern der Zuständigkeit des Reichsgerichts nicht entziehen; die Zuständigkeit eines Generalauditoriats des Reiches aber könnte Bayern mit Berufung auf sein Sonderrecht ablehnen.

Im Entwurfe des Postsparkassengesetzes (Verh. d. Reichstags 6. Leg. Per. I. Sess. 1884 Drucks. Nr. 82) hat der hier vertretene Standpunkt Anerkennung gefunden. § 48 sagt, das Gesetz fände auf Württemberg mit der und der Maßgabe, auf Bayern keine Anwendung. Die Begründung aber verweist bezüglich Württembergs auf den Vorbehalt nach Artikel 52 Absatz II der Reichsverfassung und bemerkt bezüglich Bayerns, daß dessen Regierung für sich das Gesetz abgelehnt habe, und zwar „unter Berufung auf die Sonderstellung, welche ihr verfassungsmäßig in Bezug auf das Postwesen zusteht".

Aus dem Dargelegten ergibt sich auch, daß das Reich nicht befugt ist, den bayerischen und württembergischen Postbehörden ohne Zustimmung ihrer Staatsregierungen gesetzlich beliebige Nebenaufgaben zu übertragen. Die Frage kam im Reichstage anläßlich des Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetzes vom 22. Juni 1889 (§ 162) zur Erörterung — vgl. 7. Leg. Per. IV. Sess. 1888/89 Drucks. Nr. 141, Sten. Ber. S. 1508 ff. (Sitzung vom 11. April 1889) — und ist vom Gesetze im hier vertretenen Sinne entschieden worden. Uebereinstimmend in sehr guter Darlegung H. Rosin, Das Recht der Arbeiterversicherung, Berlin 1893, I S. 62 ff.; dagegen A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 418 Anm. 12.

Aus dem Sonderrechte Bayerns und Württembergs folgt ferner eine Beschränkung der Reichsgesetzgebung in Bezug auf den Inhalt jener Gesetze, die in der Reichszuständigkeit liegen. Im Wege der Reichsgesetzgebung kann nemlich keine Bestimmung getroffen werden, durch welche das Recht der beiden Staaten auf den Besitz ihrer Post- und Telegraphenanstalten und auf den ungeschmälerten Bezug der Einnahmen hieraus beeinträchtigt würde. Es wäre daher z. B. eine Verletzung der Sonderrechte, wenn eine reichsgesetzliche Bestimmung für die bayerische, württembergische und Reichspost, sei es überhaupt oder nur im Wechselverkehre, die gleichen ununterscheidbaren Postmarken einführen oder in jedem der drei Postgebiete den Gebrauch der fremden oder der eigenen Werthzeichen gestatten wollte. Vgl. die Ausführungen in meinem Aufsatze: Die deutschen Postwerthzeichen, Annalen des Deutschen Reichs 1882 S. 617 ff.

Von der Reichszuständigkeit sind „die reglementarischen und Tarifbestimmungen für den internen Verkehr innerhalb Bayerns beziehungsweise Württembergs", sowohl was die Post als was die Telegraphie anlangt, ausgenommen.

Wie sich schon gezeigt hat (vgl. Artikel 48 Absatz II), gibt es keinen Rechtsgrundsatz, wonach sich entscheiden ließe, was gesetzlicher, was „reglementarischer" Ordnung anheimfällt. Die Grenze, die Artikel 48 Absatz II zieht (der übrigens für Bayern und Württemberg nicht gilt), hat sich durch die Gesetzgebung verschoben. Das Sonderrecht wird dahin aufzufassen sein, daß der selbständigen Regelung der sonderberechtigten Staaten für den inneren Verkehr all das anheimfällt, was nach der jeweiligen Lage der Gesetzgebung Sache „reglementarischer" Bestimmung ist.

III. Das Sonderrecht Bayerns und Württembergs erheischt schließlich noch eine Abgrenzung hinsichtlich der Beziehungen zu fremden Verwaltungen.

Soweit der Verkehr zwischen den drei deutschen Verwaltungen in Frage kömmt, versteht es sich meines Erachtens von selbst (übereinstimmend P. Laband II S. 46; anderer Ansicht A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 419 Anm. 14), daß dessen Regelung innerhalb der Schranken der reichsgesetzlichen Vorschriften der vertragsmäßigen Vereinbarung zufällt. In dieser Beziehung blieben nach Einführung der Reichsverfassung zunächst der Postvertrag vom 23. November 1867 (B. G. Bl. 1868 S. 41) und der Telegraphenvereinsvertrag vom 25. October 1868 maßgebend. Ersterer wurde durch Uebereinkunft vom 9. November 1872 (Annalen des Deutschen Reichs 1873 S. 1257) nebst Nachtrag vom 7. Mai 1875 geändert, an deren Stelle nun das Uebereinkommen vom 25. Mai 1889 (V. Bl. der bayer. Verkehrsanstalten S. 251, Weber, Neue Gesetz- und Verordnungensammlung für das Königreich Bayern XIX S. 607) getreten ist. Auch der Telegraphenvereinsvertrag ist durch neue Vereinbarungen ersetzt. Die neueste Vereinbarung für den Telegraphenwechselverkehr ist vom 20./23. Mai/4. Juni 1879 (nicht veröffentlicht). Ueber die Tarifsätze C. Bl. f. d. D. R. 1891 S. 13.

Die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs kömmt nach Artikel 52 Absatz III auch für Bayern und Württemberg dem Reiche zu. Hiervon besteht nur die aus Absatz III selbst ersichtliche Ausnahme. (Vgl. hierüber A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht I S. 109 ff.) Diese Reichszuständigkeit erstreckt sich nur auf die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs, d. h. auf den Abschluß von Staatsverträgen, nicht auf den dienstlichen Verkehr überhaupt. Es bedarf kaum der Hervorhebung, daß die Post- und Telegraphenverwaltungen Bayerns und Württembergs nicht gehalten sind, sich für etwaige geschäftliche Mittheilungen an ausländische Verwaltungen der Vermittelung des Reiches zu bedienen.

IX. Marine und Schiffahrt.

Artikel 53.

Die Kriegsmarine des Reichs ist eine einheitliche unter dem Oberbefehl des Kaisers. Die Organisation und Zusammensetzung derselben liegt dem Kaiser ob, welcher die Offiziere und Beamten der Marine ernennt, und für welchen dieselben nebst den Mannschaften eidlich in Pflicht zu nehmen sind.

Der Kieler Hafen und der Jadehafen sind Reichskriegshäfen.

Der zur Gründung und Erhaltung der Kriegsflotte und der damit zusammenhängenden Anstalten erforderliche Aufwand wird aus der Reichskasse bestritten.

Die gesammte seemännische Bevölkerung des Reichs, einschließlich des Maschinenpersonals und der Schiffshandwerker, ist vom Dienste im Landheere befreit, dagegen zum Dienste in der kaiserlichen Marine verpflichtet.

[Die Vertheilung des Ersatzbedarfes findet nach Maßgabe der vorhandenen seemännischen Bevölkerung statt, und die hienach von jedem Staate gestellte Quote kommt auf die Gestellung zum Landheere in Abrechnung.]

I. Artikel 53 Absatz I lautete in der norddeutschen Verfassung:

„Die Bundeskriegsmarine ist eine einheitliche unter preußischem Oberbefehl. Die Organisation und Zusammensetzung derselben liegt Sr. Majestät dem Könige von Preußen ob, welcher" u. s. w.

Durch die neue Fassung ist eine Unklarheit beseitigt worden, die allerdings durch den Wortlaut der norddeutschen Verfassung nicht verschuldet war. Es ist klar gestellt, daß die Marine keine preußische, sondern eine deutsche Marine ist. Das frühere preußische Marineministerium wurde durch kaiserlichen Erlaß vom 1. Januar 1872 (R. G. Bl. S. 5) aufgehoben. Vgl. über diese Verhältnisse P. Laband I S. 352 ff., A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 480 f.

Im Absatze IV ist der Ausdruck „Bundesmarine", den die norddeutsche Verfassung hatte, nicht durch den Ausdruck „Reichsmarine", wie im Absatze I, ersetzt worden, obschon dieser Ausdruck, strenge genommen, der richtige gewesen wäre. Es wurde, und zwar, wie der bayerische Bevollmächtigte zum Bundesrathe, Staatsminister von Lutz, im Reichstage (1. Leg. Per. I. Sess. 1871, Sten. Ber. S. 157) bemerkte, mit Rücksicht auf die seemännischen Ueberlieferungen, die Bezeichnung „kaiserliche Marine" gewählt. Eine sachliche Aenderung hatte man dabei nicht im Auge.

Artikel 53 der Reichsverfassung hat seither eine Aenderung erlitten. Durch Artikel I des Gesetzes, betreffend die Ersatzvertheilung, vom 26. Mai 1893 (R. G. Bl. S. 185) — vgl. oben S. 106 — wurde Absatz V des Artikels aufgehoben. An seine Stelle trat die — nicht verfassungsgesetzliche — Bestimmung im Artikel II § 1 Absatz III des genannten Gesetzes.

II. Aus Artikel 53 Absatz I ergibt sich, daß die Kriegsmarine in einem staatsrechtlich völlig anderen Sinne Reichsanstalt ist, als, wie später darzulegen sein wird, das Heer. Sie ist im vollsten Sinne des Wortes Reichskriegsmarine, d. h. für sämmtliche Bundesstaaten einheitlich und gemeinsam. Daher führt sie auch in der Flagge nach Artikel 55 die Reichsfarben, und es gibt nur einen dem Vertreter des Reichs, dem Kaiser geleisteten Diensteid. Die Marine bildet sich nicht aus Contingenten der Staaten. Daraus folgt, daß die ganze Organisation der Kriegsmarine von Reichs wegen nicht blos geregelt, sondern auch durchgeführt wird, im schärfsten Gegensatze zum Heere, wo die Durchführung der Gesetze und Verordnungen des Reiches verfassungsmäßig Sache der Staaten ist. Der Kaiser im Namen des Reiches hat nicht nur den Oberbefehl über die Marine, er ist vielmehr in der ganzen staatsrechtlichen Bedeutung des Wortes deren Kriegsherr.

Die Organisation der Marine und deren Präsenzstärke ist nicht wie jene des Heeres auf eine dauernde gesetzliche Grundlage gestellt. Hierüber bestimmt innerhalb der Grenzen des Budgets allein der Kaiser.

Die Absicht des Artikels 53 Absatz I ist ferner unzweifelhaft die gewesen, dem Kaiser für die Kriegsmarine das Verordnungsrecht zu übertragen. (Ebenso P. Laband II S. 496.) Dies hat vor Allem die Folge, daß im Bereiche der Verwaltungsverordnungen die Zuständigkeit des Kaisers an die Stelle der regelmäßigen Zuständigkeit des Bundesrathes nach Artikel 7 Absatz I Ziffer 2 der Verfassung tritt. Das organisatorische Verordnungsrecht nennt Artikel 53 Absatz I ausdrücklich. Eine Befugniß des Kaisers zum Erlasse von Rechtsverordnungen wird nur so weit anzuerkennen sein, als sie mit Oberbefehl und Organisationsrecht thatsächlich nothwendig zusammenhängt. Dieses Recht wird sich also nur innerhalb der geschaffenen Organisation bewegen können und im Ganzen nicht sehr umfangreich sein. Die Regelung der Marinewehrpflicht z. B. ist ihm entzogen. Vgl. hieher auch A. Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches ꝛc. S. 122 ff.

III. Die Bestimmung des Absatzes II hat durch das Gesetz, betreffend die Reichskriegshäfen und die Feststellung eines Nachtrages zum Reichshaushaltsetat für das Etatsjahr 1883/84, vom 15. Juni 1883 (R. G. Bl. S. 105; vgl. oben S. 109) ihre Ergänzung gefunden. Dort werden die Gebiete der Kriegshäfen, die durch eine kaiserliche Verordnung vom 15. Februar 1873 (Mar. V. Bl. S. 37) als Festungen erklärt sind, abgegrenzt, und es wird innerhalb derselben den Marinestationschefs ein Rechtsverordnungsrecht und ein polizeiliches Anordnungsrecht eingeräumt. Vgl. P. Laband I S. 577, II S. 552 f., 800 f., auch A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 482.

Eine Vermehrung der Reichskriegshäfen nimmt das Gesetz, betreffend die Vereinigung von Helgoland mit dem Deutschen Reich, vom 15. December 1890 (R. G. Bl. S. 207) insofern in Aussicht, als es in § 5 bestimmt:

„Durch kaiserliche Verordnung unter Zustimmung des Bundesraths wird festgestellt, inwieweit die Vorschriften in den §§ 2, 3, 4, 7, 8 des Gesetzes betreffend die Reichskriegshäfen ꝛc. für die Insel und ihre Gewässer zur Anwendung gelangen."

IV. Absatz III des Artikels 53 entspricht im Grundgedanken dem, was im Artikel 58 für das Landkriegswesen gesagt ist. Jedoch besteht ein rechtlich sehr erheblicher Unterschied, der einigermaßen auch im Wortlaute angedeutet ist. Artikel 53 Absatz III sagt, daß der Aufwand für Gründung und Erhaltung der Kriegsflotte ꝛc. aus der Reichskasse bestritten wird, Artikel 58 dagegen, daß die Kosten des Landkriegswesens von allen Bundesstaaten gleichmäßig zu tragen sind. Der wirkliche Sachverhalt ist der, daß bei der Marine, die unmittelbare Reichsanstalt ist, die Finanzverwaltung unmittelbar durch das Reich, beim Landheere dagegen durch die Staaten besorgt wird.

V. Artikel 53 Absatz IV spricht für die Wehrpflicht in der Marine den leitenden Grundsatz aus. Was unter der seemännischen Bevölkerung zu verstehen ist, erläutert das Gesetz, betreffend die Verpflichtung zum Kriegsdienste, vom 9. November 1867 (B. G. Bl. S. 131) in § 13 Ziffer 2 a.

Es bezeichnet als „Seeleute von Beruf" solche, „welche bei ihrem Eintritte in das dienstpflichtige Alter mindestens ein Jahr auf deutschen Handelsschiffen gedient oder die Seefischerei ebenso lange gewerbsmäßig betrieben haben".

Aus der Fassung des Absatzes IV ergibt sich, daß die seemännische Bevölkerung nur zum Dienste in der Marine verpflichtet ist und zum Dienste im Landheere nicht herangezogen werden kann; dagegen gestattet das oben unter I erwähnte Gesetz vom 26. Mai 1893 Artikel II § 1 Absatz III ausnahmsweise eine Heranziehung der Landbevölkerung zum Marinedienste. Es heißt dort: „Beim Mangel an Ersatzmannschaften der seemännischen Bevölkerung wird der Bedarf durch Hinübergreifen auf geeignete Militärpflichtige der Landbevölkerung unter Zurechnung zu den für das Landheer aufzubringenden Recruten gedeckt."

Ueber Art und Dauer der Wehrpflicht in der Marine enthalten das schon angeführte Kriegsdienstgesetz, sowie das Gesetz, betreffend Aenderungen der Wehrpflicht, vom 11. Februar 1888 (R. G. Bl. S. 11; vgl. oben S. 106) die näheren Bestimmungen.

Artikel 54.

Die Kauffahrteischiffe aller Bundesstaaten bilden eine einheitliche Handelsmarine.

Das Reich hat das Verfahren zur Ermittelung der Ladungsfähigkeit der Seeschiffe zu bestimmen, die Ausstellung der Meßbriefe, sowie der Schiffscertificate zu regeln und die Bedingungen festzustellen, von welchen die Erlaubniß zur Führung eines Seeschiffes abhängig ist.

In den Seehäfen und auf allen natürlichen und künstlichen Wasserstraßen der einzelnen Bundesstaaten werden die Kauffahrteischiffe sämmtlicher Bundesstaaten gleichmäßig zugelassen und behandelt. Die Abgaben, welche in den Seehäfen von den Seeschiffen oder deren Ladungen für die Benutzung der Schiffahrtsanstalten erhoben werden, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung dieser Anstalten erforderlichen Kosten nicht übersteigen.

Auf allen natürlichen Wasserstraßen dürfen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, erhoben werden. Diese Abgaben, sowie die Abgaben für die Befahrung solcher künstlicher Wasserstraßen, welche Staatseigenthum sind, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Auf die Flößerei finden diese Bestimmungen insoweit Anwendung, als dieselbe auf schiffbaren Wasserstraßen betrieben wird.

Auf fremde Schiffe oder deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen, als von den Schiffen der Bundesstaaten oder deren Ladungen zu entrichten sind, steht keinem Einzelstaate, sondern nur dem Reiche zu.

I. Die gesetzliche Begriffsbestimmung für den Ausdruck „Kauffahrteischiffe" ist im § 1 des Gesetzes vom 25. October 1867, betreffend die Nationalität der Kauffahrteischiffe und ihre Befugniß zur Führung der Bundesflagge (B. G. Bl. S. 35; vgl. oben S. 86), gegeben. Es sind „die zum Erwerbe durch die Seefahrt bestimmten Schiffe". Der Begriff ist also weiter als der Begriff des Handelsschiffs.

Der Satz des Artikels 54 Absatz I enthält keine Zuständigkeitsbestimmung für die Reichsgesetzgebung, sondern eine Erklärung über einen Rechtsstand, der von der Reichsverfassung beabsichtigt ist. Die Zuständigkeitsbestimmungen sind in Artikel 4 Ziffer 7 und in dem weiteren Inhalte des Artikels 54 zu finden. Anderer Ansicht ist A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 628 ff. Er sagt, Artikel 4 Ziffer 7 der Verfassung empfange eine Erweiterung durch Artikel 54 Absatz I, welcher „den Grundsatz schlechthin" aufstelle: Die Kauffahrteischiffe aller Bundesstaaten bilden eine einheitliche Handelsmarine. Wie sich nachher zeigen wird, liegt die Sache in Wirklichkeit gerade umgekehrt: nicht Artikel 4 Ziffer 7 ist aus Artikel 54 Absatz I, sondern letztere Stelle aus ersterer zu erklären. Hänel fährt fort: „Damit ist das Reich ermächtigt, berechtigt und verpflichtet (?), alle diejenigen Regelungen zu treffen, welche die Durchführung des verfassungsmäßigen Grundsatzes erfordert. D. h. es ist ermächtigt, die rechtlichen Ordnungen für die Benutzung des Meeres und für den Betrieb der Schiffahrt in einheitlicher Weise zu gestalten." Hänel nennt dann eine Reihe der oben S. 86 f. angeführten Gesetze als Belege für die Verwirklichung der angegebenen Zuständigkeit. Ich bin nun weit davon entfernt, gegen jene Gesetze Zuständigkeitsbedenken erheben zu wollen. Es hätte auch keinen Werth, im Einzelnen zu untersuchen, durch welche Zuständigkeiten nach Artikel 4 — nach Ziffer 2, 7, 9, 13 — die Vorschriften jener Gesetze gedeckt sind. Was ich bestreiten muß, ist nur der Satz, daß die Befugniß des Reiches zum Erlasse jener Gesetze aus Artikel 54 Absatz I abgeleitet werden kann.

P. Laband II S. 229 hat zweifellos Recht, wenn er sagt, die Einheitlichkeit der Handelsmarine beziehe sich „auf den internationalen Seeverkehr, auf den völkerrechtlichen Schutz der Schiffahrt, auf die Rechte, die dem Reiche anderen Staaten gegenüber zur Förderung des Erwerbs durch Seeschiffahrt zustehen". Die Absicht des Artikels 54 Absatz I ist aus Artikel 4 Ziffer 7 der Verfassung klar ersichtlich, der die „Organisation eines gemeinsamen Schutzes der deutschen Schiffahrt" als Aufgabe des Reiches erklärt; nicht minder aus Artikel 55, welcher der deutschen Handelsmarine die Führung einer einheitlichen deutschen Flagge vorschreibt. Es gibt dem Auslande gegenüber nur deutsche Schiffe, und darin besteht die Einheitlichkeit der deutschen Handelsmarine.

II. Bei der Bestimmung des Artikels 54 Absatz II der Verfassung erhebt sich die Frage, in welchem Wege die dort vorgesehenen Regelungen zu erfolgen haben, ob durch Reichsgesetz oder durch Verordnung des Bundesrathes. Die Ansichten der Schriftsteller hierüber sind getheilt. S. die Angaben bei

P. Laband II S. 182 Anm. 1. Der Bundesrath hat sich thatsächlich die Befugniß beigelegt, Verordnungen auf Grund des Artikels 54 Absatz II zu erlassen. Gemäß dieser Auffassung sind die Schiffsvermessungsordnungen vom 5. Juli 1872 (R. G. Bl. S. 270), dann vom 20. Juni 1888 (R. G. Bl. S. 190), abgeändert unterm 1. März 1895 (R. G. Bl. S. 153, 161), ergangen. S. darüber P. Laband II S. 181 ff. Die Einen, wie A. Hänel, vertreten die jedenfalls zu weit gehende Ansicht, die Schiffsvermessungsordnung sei gänzlich ungültig; die Andern, wie P. Laband, erklären sie für ungültig, soweit sie nicht blos Verwaltungsvorschriften für die Behörden enthält; Dritte endlich, wie A. Arndt, behaupten die Rechtsgültigkeit der ganzen Verordnung. Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches ꝛc. S. 139 ff. stützt sich auf seine Auslegung des Wortes „Verwaltungsvorschriften" im Artikel 7 Ziffer 2 der Verfassung, wovon oben S. 138 ff. schon die Rede war. Diesen Weg vermag ich nicht zu gehen; ein Verordnungsrecht des Bundesrathes läßt sich meines Erachtens nur dann vertreten, wenn man die Ermächtigung für den Bundesrath im Artikel 54 Absatz II selbst findet. Ich muß zugeben, daß dies, wenn man sich scharf an den Wortlaut hält, schwer wird, daß, was P. Laband a. a. O. S. 181 f. von diesem Standpunkte aus vorbringt, nicht leicht anzufechten ist. Indessen zeigt, wie ich glaube, die Entstehungsgeschichte der Bestimmung, daß man den Verordnungsweg zu eröffnen beabsichtigt habe und da dies auch durch die thatsächliche Uebung des Bundesrathes bestätigt wird, so sollte man, glaube ich, die Rechtsgültigkeit der Schiffsvermessungsordnung zu halten suchen, wenn es irgend möglich ist.

Im preußischen Entwurfe zur norddeutschen Verfassung lautete nemlich der Eingang des zweiten Absatzes: „Die Bundesbehörden haben" u. s. w. Auf Antrag der Verbündeten Preußens wurde dies in: „Der Bund hat" u. s. w. abgeändert. (Drucksachen des verfassungberathenden Reichstages S. 21.) Beim preußischen Entwurfe ist es augenscheinlich, daß man den Weg der Gesetzgebung ausschließen wollte, was sich wohl auch aus der Natur des Gegenstandes erklärt. Der Zweck der Aenderung aber, die von den verbündeten Regierungen bewirkt wurde, bezielte offenbar nicht, die Angelegenheit dem Wege der Gesetzgebung zu überweisen, sondern das Verordnungsrecht nicht den Bundesbehörden, d. h. dem Präsidium oder dem Bundeskanzler, sondern sich selber, dem Bunde, beizulegen. Nun bezeichnet auch sachlich das Wort „Bund" oder „Reich" zunächst die Gesammtheit der verbündeten Herrscher; denn diese sind der Bund. Man kann also den Ausdruck hier ganz so wie im Artikel 45 dahin auslegen, daß er sagen will: „Die Verbündeten haben". Wollte man für die Geltendmachung dieser Zuständigkeiten den Weg der Reichsgesetzgebung vorschreiben, so hätte man sie wohl in das Verzeichniß des Artikels 4 eingestellt. Läßt man diese Beweisführung zu, dann folgt die Zuständigkeit des Bundesrathes nicht, wie Arndt will, aus Artikel 7 Absatz I Ziffer 2 der Verfassung, sondern aus der grundsätzlichen Erwägung, die ich oben S. 141 angegeben habe.

Ueber die Schiffscertificate P. Laband II S. 184 Anm. 4.

Ueber die Bedingungen, von welchen die Erlaubniß zur Führung eines

Seeschiffs abhängig ist, hat die Reichsgesetzgebung Bestimmungen getroffen, sich aber veranlaßt gesehen, im Wesentlichen auf den Verordnungsweg zu verweisen.

§ 31 Absatz I und II der Gewerbeordnung sagt:

„Seeschiffer, Seesteuerleute, Maschinisten der Seedampfschiffe und Lootsen müssen sich über den Besitz der erforderlichen Kenntnisse durch ein Befähigungszeugniß der zuständigen Verwaltungsbehörde ausweisen.

Der Bundesrath erläßt die Vorschriften über den Nachweis der Befähigung. Die auf Grund dieses Nachweises ertheilten Zeugnisse gelten für das ganze Reich, bei Lootsen für das im Zeugniß angeführte Fahrwasser."

Zu § 31 Absatz II der Gewerbeordnung sind die entsprechenden Bundesrathsverordnungen ergangen. S. das Nähere bei P. Laband II S. 194 ff. und R. v. Landmann, Die Gewerbeordnung für das Deutsche Reich, 2. Aufl., München 1895, I S. 230 ff.

III. Absatz III des Artikels 54 ersetzt theilweise die Artikel 23 und 28 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867, ebenso Absatz IV die Artikel 23 und 25 des gleichen Vertrages. Die Verfassung führt die Abgaben nicht auf, von welchen Absatz IV handelt; Artikel 25 des Vertrages nennt: Canal-, Schleusen-, Brücken-, Fähr-, Hafen-, Wage-, Krahnen- und Niederlagengebühren und Leistungen für Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind.

R. Delbrück, Der Artikel 40 der Reichsverfassung, S. 89, bemerkt daher richtig: „Sachlich ist der erste Absatz des Artikels (25) durch die erwähnte Bestimmung der Reichsverfassung (Artikel 54 Absatz IV) gedeckt; er wird indessen eintretenden Falles zur Interpretation der letzteren herangezogen werden können." Vgl. auch ebenda S. 87 zu Artikel 23 des Vertrages.

In Geltung ist noch der Schlußsatz des Artikels 25: „Findet der Gebrauch einer Wageeinrichtung nur zum Behufe der Zollermittelung oder überhaupt einer zollamtlichen Controle statt, so tritt eine Gebührenerhebung nicht ein."

§ 8 Absatz II des Vereinszollgesetzes vom 1. Juli 1869 (B. G. Bl. S. 317) erklärt ausdrücklich, daß unter das Verbot der Binnenzölle jene vorerwähnten Abgaben nicht fallen.

Die Vorschrift des Artikels 54 Absatz V entspricht dem Grundsatze, der sich auch für das Zollwesen in Folge der Reichszuständigkeit von selbst ergibt und der Einheitlichkeit des deutschen Zoll- und Handelsgebietes nach Artikel 33 der Verfassung gemäß ist. Vgl. den § 6 des Zolltarifgesetzes nach der Fassung vom 18. Mai 1895 (R. G. Bl. S. 233).

Artikel 55.

Die Flagge der Kriegs- und Handelsmarine ist schwarz-weiß-roth.

Die Bedeutung des Artikels 55 ist vor allem die, daß die Marine nur die Reichsflagge, keine Staatsflagge, weder an Stelle noch neben der Reichsflagge, führen darf.

Zu Artikel 55 wurde gleichzeitig mit dem Gesetze, betr. die Nationalität der Kauffahrteischiffe und ihre Befugniß zur Führung der Bundesflagge, die Präsidialverordnung vom 25. October 1867, betr. die Bundesflagge der Kauffahrteischiffe (B. G. Bl. S. 39), erlassen. Ich kann in der Verordnung nicht mit A. Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reichs ꝛc. S. 143 f., einen Rechtsbefehl enthalten finden. Die erforderlichen Rechtsbefehle stehen in dem vorgenannten Gesetze. Da es natürlich nicht die Absicht der Verfassung war, jedem Schiffer eine Phantasieflagge zu gestatten, sofern sie nur die drei Farben hat, so ist die Nothwendigkeit amtlicher Formvorschriften damit von selbst gegeben.

Begründeter sind Arndt's Bedenken gegen die Zuständigkeit des Präsidiums; jedenfalls schließt jetzt Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung jeden Zweifel darüber aus, daß der Bundesrath zur Feststellung der Handelsflagge, der Kaiser zur Feststellung der Kriegsflagge befugt ist. Aus der Unzweckmäßigkeit dieser Theilung erklärt es sich übrigens leicht, wenn die Regelung der Sache durch kaiserliche Verordnung einheitlich erfolgt. Vgl. hieher auch den kaiserlichen Erlaß, betr. die Führung der Kriegsflagge auf den Privatfahrzeugen der deutschen Fürsten, vom 2. März 1886 (R. G. Bl. S. 59) und die kaiserliche Verordnung über die Führung der Reichsflagge vom 8. November 1892 (R. G. Bl. S. 1050).

Über die Befugniß zur Führung der Reichsflagge bestimmen die oben S. 86 zu Artikel 4 Ziffer 7 der Verfassung unter 1 aufgeführten Gesetze. Außerdem enthält das Schutzgebietsgesetz, Fassung vom 19. März 1888 (R. G. Bl. S. 75), in § 7 eine einschlägige Vorschrift.

X. Consulatwesen.

Artikel 56.

Das gesammte Consulatwesen des Deutschen Reichs steht unter der Aufsicht des Kaisers, welcher die Consuln, nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrathes für Handel und Verkehr, anstellt.

In dem Amtsbezirk der deutschen Consuln dürfen neue Landesconsulate nicht errichtet werden. Die deutschen Consuln üben für die in ihrem Bezirk nicht vertretenen Bundesstaaten die Functionen eines Landesconsuls aus. Die sämmtlichen bestehenden Landesconsulate werden aufgehoben, sobald die Organisation der deutschen Consulate dergestalt vollendet ist, daß die Vertretung der Einzelinteressen aller Bundesstaaten als durch die deutschen Consulate gesichert von dem Bundesrathe anerkannt wird.

I. Vgl. hieher die Gesetzesübersicht zu Artikel 4 Ziffer 7, oben S. 87 f. P. Laband II S. 9 ff., woselbst S. 10 Anm. die Litteratur.

Die Reichsverfassung regelt das Consulatwesen des Deutschen Reiches, also lediglich das Consulatwesen außerhalb des Bundesgebietes. Innerhalb der Reichsgrenzen können die Bundesstaaten, wenn sie es nützlich finden, unbehindert durch die Bestimmungen des Artikels 56 Consulate errichten. Dieses Recht hat jedoch keine große Bedeutung, da Deutschland ein einheitliches Handelsgebiet bildet (Artikel 33), die Interessen des Handels also im ganzen Reiche schon durch die Reichsgesetzgebung gleichmäßig gewahrt sind.

§ 1 des Gesetzes, betr. die Organisation der Bundesconsulate, sowie die Amtsrechte und Pflichten der Bundesconsuln, vom 8. November 1867 (B.G.Bl. S. 137) bezeichnet die Aufgaben der Bundesconsuln mit folgenden Worten: „Die Bundesconsuln sind berufen, das Interesse des Bundes, namentlich in Bezug auf Handel, Verkehr und Schiffahrt, thunlichst zu schützen und zu fördern, die Beobachtung der Staatsverträge zu überwachen und den Angehörigen der Bundesstaaten, sowie anderer befreundeter Staaten in ihren Angelegenheiten Rath und Beistand zu gewähren . . .“ Ihre amtliche Thätigkeit ist also vorwiegend eine staatspflegliche; obrigkeitliche Befugnisse kann der Consul nur so weit ausüben, als das heimische Recht ihn dazu beruft, und das Recht des empfangenden Staates es ihm gestattet. Das Consularrecht ist in ausgedehntem Maße durch internationale Verträge bestimmt. Vgl. hierüber J. Reitz, Die Consularverträge des Deutschen Reichs, Annalen des Deutschen Reichs 1872 S. 1281 ff., Ph. Zorn, Das deutsche Gesandtschafts-, Consular- und Seerecht, ebenda 1882 S. 409 ff., P. Laband II S. 13 Anm. 2.

II. Das Consulatwesen des Reichs steht unter der Aufsicht des Kaisers und in Folge dessen, was § 3 des Gesetzes vom 8. November 1867 ausdrücklich sagt, des Reichskanzlers. Die Consuln (Berufs- und Wahlconsuln) werden vom Kaiser angestellt. Die Vernehmung des Bundesrathsausschusses für Handel und Verkehr ist eine gutachtliche.

Vorgesetzte der Consuln sind nicht nur die Reichsbehörden, die Consuln empfangen nicht nur vom Reiche Befehle. Im Schlußprotokolle der Verhandlungen über den preußischen Verfassungsentwurf erklärte der preußische Bevollmächtigte auf Anregung des hamburgischen Vertreters: „Es wird den einzelnen Regierungen unverwehrt sein, den Bundesconsuln Aufträge zu ertheilen und Berichte von ihnen einzuziehen.“ (Drucksachen des verfassungberathenden Reichstags S. 26.) Artikel 56 selbst erkennt dies gewissermaßen an, wenn er in der Übergangsbestimmung des Absatzes II sagt, daß die deutschen Consuln für die Bundesstaaten, die in ihrem Bezirke nicht vertreten sind, die Functionen eines Landesconsuls ausüben. Dies ist nunmehr auch gesetzlich festgelegt. § 3 Absatz II des Gesetzes vom 8. November 1867 sagt: „In besonderen, das Interesse eines einzelnen Bundesstaates oder einzelner Bundesangehöriger betreffenden Geschäftsangelegenheiten berichten sie an die Regierung des Staates, um dessen besonderes Interesse es sich

handelt, oder dem die betheiligte Privatperson angehört; auch kann ihnen in solchen Angelegenheiten die Regierung eines Bundesstaates Aufträge ertheilen und unmittelbare Berichterstattung verlangen." Ferner haben sie nach § 3 Absatz I bei Angelegenheiten von allgemeinem Interesse in dringlichen Fällen gleichzeitig mit der Berichterstattung an den Reichskanzler „die erforderlichen Anzeigen über erhebliche Thatsachen unmittelbar an die zunächst betheiligten Regierungen gelangen zu lassen".

Laut Ziffer 6 des badisch-hessischen Protokolls vom 15. November 1870 (B. G. Bl. S. 650) „bemerkten die Bevollmächtigten des Norddeutschen Bundes auf Anfrage des großherzoglich badischen Bevollmächtigten, daß das Bundespräsidium schon bisher, nach Vernehmung des zuständigen Ausschusses des Bundesrathes, Bundesconsulate errichtet habe, wenn eine solche Einrichtung an einem bestimmten Platze durch das Interesse auch nur *eines* Bundesstaates geboten worden sei. Sie verbanden damit die Zusage, daß in diesem Sinne auch in Zukunft werde verfahren werden." Auf diese Erklärung ist auch im Schlußprotokolle zum Vertrage mit Württemberg vom 25. November 1870 (B. G. Bl. S. 657) Ziffer 1 e verwiesen, und im Schlußprotokolle zum Vertrage mit Bayern vom 23. November 1870 (B. G. Bl. 1871 S. 23) wird unter XII Absatz II gesagt: „Ferner wurde die Zusicherung gegeben, daß Bundesconsuln an auswärtigen Orten auch dann aufgestellt werden sollen, wenn es nur das Interesse eines einzelnen Bundesstaates als wünschenswerth erscheinen läßt, daß dies geschehe."

III. Absatz III des Artikels 56 enthält in seinem größeren Theile Uebergangsbestimmungen, und soweit dies der Fall ist, ist er längst erledigt. Er hat aber auch eine bleibende Bedeutung, insofern er zum Ausdrucke bringt, daß die consularische Vertretung im Auslande ausschließlich Sache des Reiches ist, daß die Staaten, nachdem der Absatz II zum Vollzuge gelangt ist, Consuln im Auslande nicht mehr ernennen dürfen.

IV. Artikel 56 regelt nur die consularische Vertretung *der* Bundesstaaten, nicht die consularische Vertretung *bei* den Bundesstaaten. Er geht in der ersteren Hinsicht weiter, als es der allgemeine Grundsatz des Artikels 11 mit sich bringt, indem er die gänzliche Verdrängung der Consuln der Bundesstaaten in Aussicht nimmt. In letzterer Hinsicht ist dagegen auf Artikel 11 zurückzugreifen, dessen Bestimmung schon deshalb maßgebend sein muß, weil die consularische Vertretung jedenfalls unter den Begriff der völkerrechtlichen Vertretung fällt, demgemäß der Kaiser, wie er das Recht hat, Gesandte Namens des Reiches zu empfangen, so auch befugt ist, Consuln von Bundes wegen mit dem Exequatur zu versehen. Andererseits durfte aber schon nach der norddeutschen Verfassung nicht bestritten werden (Sten. Ber. des Reichstages 1869 S. 517 f.), daß den einzelnen Bundesstaaten ebenfalls das Recht zustehe, an fremde Consuln das Exequatur zu ertheilen, selbstverständlich nur mit Wirkung für ihr Gebiet und unter Beachtung der Bundesgesetze und der vom Bunde geschlossenen Verträge. Denn den Bundes-

staaten war jenes Recht nirgends abgesprochen. Für das Bundesrecht des Deutschen Reiches aber ist die Frage durch Ziffer XII des bayerischen Schlußprotokolls ausdrücklich entschieden, wo es heißt: „Zu Artikel 56 der Bundesverfassung wurde allseitig anerkannt, daß den einzelnen Bundesstaaten das Recht zustehe, auswärtige Consuln bei sich zu empfangen und für ihr Gebiet mit dem Exequatur zu versehen." Vgl. hieher P. Laband I S. 170.

Bezüglich dieses staatlichen Rechtes sind in der Literatur einige Behauptungen aufgestellt worden, die auf dessen Einschränkung abzielen, aber meines Erachtens nicht haltbar sind.

Fr. Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes ꝛc. S. 279, sagt: „Eine vom Bundespräsidium zurückgewiesene Person darf von einer Einzelregierung als Consul nicht zugelassen werden." Er gibt hiefür keinen Grund an, und es wäre ein solcher auch schwer erfindlich. Der Fall wird bei den bundesfreundlichen Gesinnungen der deutschen Regierungen thatsächlich kaum vorkommen; aber das ändert an der Rechtslage nichts.

Noch anfechtbarer ist eine zweite Behauptung Thudichum's: „Ueberhaupt haben die Einzelregierungen alle allgemeinen Verfügungen hinsichtlich fremder Consuln zu befolgen, welche das Bundespräsidium vermöge seines ausschließlichen Rechtes zur völkerrechtlichen Vertretung des Bundes erläßt." Das beruht auf Irrthum. Das Reich kann sich hier ebenso wenig einmengen, als in das Gesandtschaftswesen der Bundesstaaten. Es ist überhaupt nicht in der Lage, allgemeine Verfügungen in Bezug auf Consuln zu treffen, die lediglich bei der Regierung eines Bundesstaates empfangen sind. Das Präsidium hat das ausschließliche Recht, die Gesammtheit zu vertreten, so weit die Gemeinsamkeit reicht; es hat aber hinsichtlich des passiven Consulatrechts sicher nicht die Befugniß, jeden Bundesstaat ausschließlich zu vertreten. Weist man dies Recht einmal der bundesstaatlichen Zuständigkeit zu, dann muß man einen Einfluß des Reiches auf seine Ausübung folgerichtig ausschließen.

A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 557, sagt: „Es muß auch behauptet werden, daß der Einzelstaat den von ihm empfangenen Consuln keine größeren Befugnisse und Freiheiten einräumen darf, als diejenigen, die das Reich kraft Gesetzes oder Vertrages den von ihm selbst empfangenen Consuln desselben Staates einräumt." Ich vermisse für diese Behauptung den Beweis. Daß die einzelnen Bundesstaaten den Consuln, die sie empfangen, nichts einräumen können, was den Reichsgesetzen und Reichsverträgen widerspricht, ist sicher. Aber darüber hinaus gibt es keine Vorschriften, durch welche die Staaten beschränkt wären. Es gilt auch hier die Bemerkung, daß der Fall sich nicht leicht ereignen wird, daß hiedurch aber die Rechtslage sich nicht ändert.

XI. Reichskriegswesen.

Einleitung.

Der Zwiespalt der Meinungen, der in Bezug auf die staatsrechtliche Natur des deutschen Heeres besteht, ist eine der merkwürdigsten Erscheinungen in der deutschen Staatswissenschaft. Allerdings ist er nur ein Kampf in den wissenschaftlichen Wolken; auf dem Boden des wirklichen Lebens weiß man davon nichts.

Die eine Ansicht geht dahin, daß das deutsche Heer staatsrechtlich ein Reichsheer in demselben Sinne sei, wie die Marine Reichsmarine ist. Die andere Ansicht habe ich, Annalen des Deutschen Reichs 1875 S. 1396, in den Satz zusammengefaßt: „Das deutsche Heer ist nach der Verfassung ein Contingentsheer." Die erste Ansicht, die von einer größeren Zahl von Schriftstellern verfochten wird (vgl. P. Laband II S. 484 Anm. 2), hat insbesondere Fr. Brockhaus in einem eigenen Buche: Das deutsche Heer und die Contingente der Einzelstaaten, Leipzig 1888, zu vertheidigen unternommen. Meine Ansicht theilt, mit den Abweichungen, die durch die Verschiedenheit unserer Grundauffassung des Reiches nothwendig bedingt sind, P. Laband (Staatsrecht des Deutschen Reichs II S. 480 ff.; Die Einheitlichkeit des deutschen Heeres und die Contingentsherrlichkeit, Archiv für öffentliches Recht III S. 491 ff.) Es ist ein sprechender Beweis für die Sachlichkeit der wissenschaftlichen Auffassung Laband's, daß er, der einer Bundesstaatstheorie anhängt, in dieser Frage mit mir einig geht. Denn das ist richtig, daß die gegnerische Lehre sich in das Gebäude einer Bundesstaatstheorie architektonisch besser einfügt und das Auge mehr befriedigt, als Laband's und meine Lehre. Aber das darf kein Grund sein, die Dinge anders sehen zu wollen, als sie sind. Die Verschiedenheit der wissenschaftlichen Auffassung soll immer die wirklichen Formen der Dinge, nur in verschiedener Beleuchtung, zeigen; sie darf nicht dazu führen, daß für das Auge des Einen die Formen der Wirklichkeit sich verzerren.

Laband (II S. 539 Anm. 5) bemerkt einmal gegenüber seinen Gegnern, „daß sie von dem Standpunkte aus, von welchem sie die Militärverfassung des Reichs betrachten, Alles verkehrt sehen". Zur Erzielung dieser Sehwirkung gibt es bekanntlich zwei Mittel: entweder die Dinge oder sich selbst auf den Kopf zu stellen. Glücklicher Weise ist die Anwendung des ersten Mittels uns Theoretikern versagt.

Als ich meine Abhandlung über das Kriegswesen des Deutschen Reiches schrieb (vgl. Annalen des Deutschen Reichs 1875 S. 1393), erachtete ich es nicht für nothwendig, den Satz, daß das deutsche Heer ein Contingentsheer sei, weitläufig zu rechtfertigen. Ich hielt es nicht wohl für möglich, daß er

ernsthaft bestritten werden könnte. Diese Möglichkeit ist jetzt allerdings zur Wirklichkeit geworden, und die Mehrzahl der staatsrechtlichen Schriftsteller vertritt die Meinung, daß die Militärhoheit den Staaten abzusprechen sei. A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs S. 252 f., hat die Gründe für diese Lehre zusammengestellt; es ist nicht einer darunter, der Durchschlagskraft hätte. So erklärt es sich denn, daß auch diese Ansicht, wie manche andere, ihr Dasein nur in den Büchern führt, daß die Wirklichkeit hievon keine Kenntniß nimmt. Und in der That besteht von all den Dingen, die bestehen müßten, wenn ein Reichsheer im staatsrechtlichen Sinne vorhanden sein sollte, nicht eines. Es gibt kein Reichswehramt, wie es ein Reichsmarineamt gibt, es gibt nur ein königlich preußisches, königlich württembergisches, königlich sächsisches Kriegsministerium; es gibt keine kaiserlich deutschen Offiziere des Landheeres, sondern wiederum nur königlich preußische, sächsische, württembergische; der Soldat schwört seinem Landesherrn den Fahneneid; die Feldzeichen tragen die Landesfarben u. s. f., kurz man möchte fast sagen, ein Blick auf sein Portepee liefert jedem Secondelieutenant den Beweis, daß jene Lehre der Theoretiker ein Luftgebilde ist. Die ganze amtliche Welt im Deutschen Reiche kennt keine andere Auffassung. In einer Denkschrift des Reichskanzlers aus den achtziger Jahren, die später noch weiter zu erwähnen sein wird, heißt es (Archiv für öffentliches Recht IV S. 150 f.):

„Der Reichskanzler geht davon aus, daß die Reichsverfassung in ihren auf das Kriegswesen sich beziehenden Vorschriften die Militärhoheit der Einzelstaaten nicht beseitigt und denselben insbesondere die Verwaltung der Militärangelegenheiten belassen hat. Demgemäß führt vor Allem der König von Preußen, dessen Armee als in sich geschlossener Bestandtheil mit zunächst unveränderter Organisation in das Bundesheer übergegangen ist (Artikel 61, 63 Absatz V der Reichsverfassung), die Verwaltung seines Contingents durch eigene Organe, zugleich mit der ihm conventionsweise übertragenen Verwaltung der meisten übrigen Contingente. Ebenso verwalten die Könige von Sachsen und Württemberg mit der aus dem Artikel 63 Absatz V a. a. O. sich ergebenden Beschränkung ihre Contingente selbständig. Eine Bestätigung findet diese Auffassung insbesondere auch durch Artikel 4 (im Eingange und unter Nr. 14) der Reichsverfassung, wonach das Militärwesen nur der Beaufsichtigung Seitens des Reichs unterliegt, über deren Ausübung Artikel 63 nähere Bestimmung trifft, — nicht aber in die Verwaltung des Reichs übergegangen ist. Allerdings übt das Reich auf die Handhabung der Militärverwaltung einen tiefgehenden Einfluß aus."

Ebenso mit umfassender Begründung das Reichsgericht in seinem Urtheile vom 20. December 1887 (a. a. O. S. 159 ff.).

Das Bewunderungswürdige der Leistung, welche Abschnitt XI der Reichsverfassung darstellt, liegt nicht darin, daß er die Absichten zu verwirklichen

sucht, welche Brockhaus und seine Anhänger hineinauslegen, sondern daß er unter thunlichster Schonung der Militärhoheit der Bundesstaaten die Wirkung einer einheitlichen Heeresmacht zu erreichen weiß. Nicht die formelle, sondern die sachliche Einheit des Heerwesens ist der Zweck der Verfassung. Diese sachliche Einheitlichkeit aber, auf die es allein ankömmt, wird von der Verfassung durch folgende rechtliche Gestaltungen erzielt, die sich wie eherne Klammern um die Contingente herumlegen: durch die Einheitlichkeit des Rechts und die Gleichheitlichkeit der Einrichtungen, durch die Befugnisse des kaiserlichen Bundesfeldherrnamts, endlich durch die Gemeinschaftlichkeit der Kosten und Lasten des Heerwesens.

Der Beweis für die Richtigkeit meiner, die Unrichtigkeit der gegnerischen Auffassung soll durch die folgenden Erläuterungen zu den Artikeln 57—68 der Verfassung erbracht werden.

Der Abschnitt der Reichsverfassung über das Kriegswesen ist, wie Laband II S. 489 treffend sagt, in seiner Anlage ein politisches und staatsrechtliches Kunstwerk, welches zu durchforschen dem, der dafür Sinn hat, Genuß gewährt. Die staatsmännische Leistung besteht darin, daß es gelungen ist, die praktische Einheit des Heeres herzustellen, ohne die staatliche Sonderung zu zerstören. Das Streben der meisten Schriftsteller ist es aber, dieses Werk wissenschaftlich zu vernichten und ihre eigenen vorgefaßten Gedanken hinein zu tragen, wonach die Militärhoheit der Staaten schlechterdings zu verschwinden hat.

Ein französischer Spruch sagt: Pour faire une omelette, il faut casser des oeufs. Aber Eier zu zerschlagen, nachdem der Eierkuchen gebacken ist, scheint mir ein Verfahren zu sein, das weder in der Politik zu zweckmäßigen, noch im Staatsrechte zu richtigen Ergebnissen führen kann.

Artikel 57.

Jeder Deutsche ist wehrpflichtig und kann sich in Ausübung dieser Pflicht nicht vertreten lassen.

I. Durch Artikel 57 wird ausgesprochen, daß jeder Deutsche, seine Diensttauglichkeit vorausgesetzt, wehrpflichtig ist, und daß er dieser Pflicht in eigener Person genügen muß. Vgl. hieher die allgemeinen Erörterungen in meiner Abhandlung: Das Kriegswesen des Deutschen Reichs, Annalen des Deutschen Reichs 1875 S. 1431 ff., und bei P. Laband II S. 595 ff.

Der Grundsatz des Artikels 57 bezieht sich gleichmäßig auf das Landheer und auf die Kriegsmarine.

Die Verfassung sagt nicht ausdrücklich, wem gegenüber die Wehrpflicht besteht, ebensowenig als sie im Artikel 64 Absatz I ausdrücklich sagt, wem die Truppen den Fahneneid leisten; dagegen schreibt Artikel 53 Absatz I hin-

sichtlich der Marineangehörigen vor, daß sie für den Kaiser eidlich in Pflicht zu nehmen sind. Diese Verschiedenheit des gesetzgeberischen Verfahrens erklärt sich daraus, daß der Gesetzgeber das nicht auszusprechen pflegt, was sich von selbst versteht, während er allerdings das bestimmen muß, was sich nicht von selbst versteht. Als die nord- und mitteldeutschen Staaten den Norddeutschen Bund und als die süddeutschen Staaten zusammen mit jenen das Deutsche Reich gründeten, konnte kein Zweifel obwalten, daß die Wehrpflicht eine Unterthanenpflicht gegenüber dem Landesherrn sei. Die Verfassung durfte also mit Fug davon ausgehen, daß, wenn sie nicht sage, es solle von nun an anders werden, es in dieser Beziehung beim Alten bleibe.

An einer Stelle sagt übrigens die Verfassung das, was sie hier als selbstverständlich verschweigt, mit ausdrücklichen Worten, und zwar mit einer Wendung, die anzeigt, daß sie von etwas Selbstverständlichem spricht. Im Artikel 3 Absatz V heißt es nemlich, die Reichsgesetzgebung werde „hinsichtlich der Erfüllung der Militärpflicht im Verhältniß zu dem Heimatslande" das Nöthige ordnen. Diese Worte werfen eigentlich für sich allein schon alle Künsteleien über den Haufen.

Indessen bestehen trotz dieser Sachlage, die für die unbefangene Betrachtung klar ist, in der Wissenschaft Zweifel über die Frage, wem die Wehrpflicht geschuldet wird, in der Wirklichkeit der Dinge allerdings nicht.

Nach dem Vorgange von G. Meyer, Annalen des Deutschen Reichs 1880 S. 344 ff. und Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts § 206 Anm. 24 [1]), hat Fr. Brockhaus in seiner Schrift: Das deutsche Heer und die Contingente der Einzelstaaten S. 111 ff. ausführlich die Behauptung zu begründen versucht, daß die Wehrpflicht eine Verpflichtung gegen das Reich, der Heeresdienst ein dem Kaiser geleisteter Dienst sei. P. Laband, Archiv für öffentliches Recht III S. 517 ff., Staatsrecht des Deutschen Reiches II S. 546 ff., hat die Brockhaus'sche Beweisführung geradezu vernichtet. Wenn man sich darauf beruft, daß die Stellung und Aushebung des Wehrpflichtigen im Wohnsitz- und nicht im Heimatstaate stattfindet, so berührt dies die Frage, wem gegenüber die Wehrpflicht besteht, gar nicht. Wenn es mir gestattet ist, meine Schuld an A durch Bezahlung an B zu tilgen, so werde ich dadurch nicht Schuldner des B und noch weniger natürlich des C. Laband verweist mit Recht auf die militärische Freizügigkeit, die zwischen dem Norddeutschen Bunde und Baden bestand, und die ganz sicher nicht bewirkt hat, daß der Badener gegenüber dem Norddeutschen Bunde wehrpflichtig war. Ebensowenig ist abzusehen, wie die Bundesfeldherrnrechte des Kaisers an der Natur der Wehrpflicht etwas ändern sollen. All diese Beweismittel zerschellen überdies geradezu an dem Wortlaute des Fahneneides, der sich allerdings, wie bei Artikel 64 Absatz I zu zeigen sein wird, die unglaublichsten

[1] H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, der ursprünglich I S. 362 die richtige Ansicht hatte, ist II S. 266 Anm. 1 „durch ein tieferes Eindringen in den Geist unserer Militärverfassung" dazu bestimmt worden, seine richtige Meinung zu berichtigen.

Umdeutungen hat gefallen lassen müssen, damit er für die hier bekämpfte Theorie gefügig wird.

Noch eines weiteren Grundes ist zu gedenken. Man hat gesagt, die Auffassung der Wehrpflicht als Pflicht gegen den Staat scheitere an der Marinedienstpflicht. Da stehe dem Wehrpflichtigen zweifellos das Reich gegenüber. Da nun aber die Pflicht zum Dienste im Heere und die Pflicht zum Dienste in der Marine nicht zwei grundsätzlich verschiedene Pflichten, sondern nur zwei verschiedene Formen derselben Pflichterfüllung seien, so müsse auch der Landheerdienst als Pflicht gegen das Reich angesehen werden. Man kann vom entgegengesetzten Standpunkte aus auch umgekehrt folgern: Da der Landheerdienst Erfüllung einer Pflicht gegen den Heimatstaat ist, so ist es auch der Dienst in der Marine. Und so verhält es sich in der That. Der Dienst ist die Erfüllung der Wehrpflicht; diese Pflicht besteht allemal gegen den Staat. Wer die Pflicht im eigenen Contingente erfüllt, zahlt seine Schuld unmittelbar an den Gläubiger; wer sie im fremden Contingente oder in der Marine erfüllt, tilgt seine Schuld in gesetzlich gestatteter Weise durch Leistung an einen Dritten. Er schwört im zweiten Falle den Fahneneid gleichwohl seinem Landesherrn, im dritten Falle dem Kaiser. Der Grund hiefür ist einfach. Die Marine ist Reichsanstalt, d. h. gemeinsame Anstalt aller deutschen Staaten, der Kaiser Vertreter aller Verbündeten, also auch jedes einzelnen; in dieser Vertretung empfängt er den Fahneneid. Das Contingent des einzelnen Bundesstaates ist als solches rechtlich nicht Reichsanstalt, der Contingentsherr ist als solcher nicht Vertreter der Gesammtheit und darum auch nicht Vertreter der einzelnen anderen Contingentsherren; deshalb schwört der Deutsche, der im fremden Contingente dient, den Fahneneid seinem Landesherrn.

II. Der Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht hat durch die Reichsgesetzgebung, insbesondere durch das Gesetz, betreffend die Verpflichtung zum Kriegsdienste, vom 9. November 1867 (B. G. Bl. S. 131) seine Durchführung gefunden. Der Satz des Artikels 57 der Verfassung ist jedoch hiebei nicht strenge festgehalten worden, sondern hat sowohl eine, allerdings nicht sehr belangreiche Ausdehnung auf Ausländer als auch eine Durchbrechung durch Ausnahmen erfahren. Die Ausdehnung bezieht sich auf vormalige Deutsche, die staatlos geworden sind. Hievon handelt § 11 des Militärgesetzes vom 2. Mai 1874, auf den hier nicht näher einzugehen ist. Vgl. meine angeführte Abhandlung S. 1435 f., P. Laband II S. 602, C. Siegel, Ueber die Wehrpflicht nach Erwerbung und Verlust der Reichsangehörigkeit, Annalen des Deutschen Reichs 1893 S. 781 ff., Entsch. d. R. G.'s in Strafsachen XXIII S. 407 (Reger, Entsch. XIII S. 407). Die Ausnahmen von dem Grundsatze der allgemeinen Wehrpflicht sind theils von vorübergehender Natur, theils von bleibender Bedeutung. Die ersteren sind folgende. Nach § 2 Absatz II des Gesetzes, betreffend die Einführung von Bestimmungen über das Kriegswesen in Elsaß-Lothringen, vom 23. Januar 1872 (R. G. Bl. S. 31), findet das Kriegsdienstgesetz vom 9. November 1867 auf die Angehörigen Elsaß-Loth-

ringens keine Anwendung, die vor dem 1. Januar 1851 geboren sind, und nach Artikel II § 34 Absatz I des Gesetzes, betreffend Aenderungen der Wehrpflicht, vom 11. Februar 1888 (R. G. Bl. S. 11) gilt für diese Personen das Nemliche hinsichtlich dessen, was das angeführte Gesetz wegen der Landsturmpflicht verfügt. Des Weiteren hat das Gesetz, betreffend die Vereinigung von Helgoland mit dem Deutschen Reich, vom 15. December 1890 (R. G. Bl. S. 207) „die von der Insel herstammenden Personen und ihre vor dem 11. August 1890 geborenen Kinder", d. h. wohl dann, wenn sie erst durch den Gebietsanschluß Deutsche geworden sind, „von der Wehrpflicht befreit". Die dauernden Ausnahmen enthält § 1 des Kriegsdienstgesetzes vom 9. November 1867, welcher lautet:

„Ausgenommen von der Wehrpflicht sind nur

a) die Mitglieder regierender Häuser,

b) die Mitglieder der mediatisirten, vormals reichsständischen und derjenigen Häuser, welchen die Befreiung von der Wehrpflicht durch Verträge zugesichert ist oder auf Grund besonderer Rechtstitel zusteht."

Die erste Ausnahme rechtfertigt sich von selbst. Die zweite Ausnahme dagegen gibt zu Betrachtungen Anlaß, die auf eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung führen. Ich muß zu deren Beleuchtung etwas weiter ausholen.

III. Es ist eine vielfach angeregte Frage, inwieferne nach Auflösung des alten deutschen Bundes der Bundesacte und etwa auch den Bundesbeschlüssen eine rechtliche Wirkung noch zukomme. Die Frage ist von besonderem staatsrechtlichem Interesse hinsichtlich der Verhältnisse der Standesherren, wie sie durch die Bundesacte unter Abschnitt II, besondere Bestimmungen, Artikel XIV geregelt wurden.

Man hat versucht, die Fortgeltung dieses Artikels darzuthun. Um diese Versuche richtig zu würdigen, ist vor Allem der Stand der Dinge, wie er unter dem alten deutschen Bunde war, festzustellen.

Es gab vertragsmäßige Verpflichtungen der Bundesglieder unter sich, dahin gehend, daß in ihren Staaten den Mediatisirten gewisse Rechte eingeräumt werden sollen. Es gab Landesgesetze, durch welche diese Verpflichtungen ihre Erfüllung fanden, aber keine Bundesgesetze zu deren Verwirklichung, weil eine Bundesgesetzgebung überhaupt nicht statthaft war. Es gab endlich eine Bundesaufsicht über die Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen in den Staaten.

Darüber, daß mit dem Bunde und seiner Verfassung auch diese Aufsicht weggefallen ist, herrscht kein Streit. So sagt H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes I S. 402: „Der durch die Bundesverfassung gegebene formelle Rechtsschutz ist mit derselben hinweggefallen." Und ähnlich, wenn auch weniger bündig, äußert H. A. Zachariä in seiner Denkschrift über den territorialen Umfang der standesherrlichen Vorrechte in Deutschland, Karlsruhe 1867, § 24, es leide keinen Zweifel, daß die allgemeinen Bestimmungen der Bundesacte mit der Auflösung des Bundes ihre Geltung verloren haben, und ebenso verstehe es sich von selbst, daß die in den be-

sonderen Bestimmungen liegende äußere Beschränkung der Einzelsouveränetäten gegenüber der Gesammtheit der Bundesglieder und damit die für die einzelnen Rechtsbestimmungen gegebene bundesrechtliche Garantie mit der Auflösung des Bundes in Wegfall gekommen sei.

Nicht minder ist zweifellos, daß das Landesrecht, das in Erfüllung der bundesmäßigen Verpflichtungen zu Gunsten der Mediatisirten geschaffen wurde, durch die Auflösung des deutschen Bundes seine gesetzliche Kraft nicht verloren hat. Es ist daher, von einer Ungenauigkeit des Ausdruckes abgesehen, richtig, wenn H. A. Zachariä im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 556) und in der Vorrede zur 3. Auflage des II. Theils seines deutschen Staats- und Bundesrechts S. IV sagte: Der deutsche Bund ist nur aufgelöst, aber nicht rückwärts annullirt worden; das materielle Recht, diejenigen Rechtszustände, welche unter der Herrschaft seiner Gesetze (?) begründet wurden, ist nicht dadurch eo ipso beseitigt, daß die Organisation des Bundes aufgehoben wurde.

Somit erübrigt nur noch zu untersuchen, ob auch die vertragsmäßige Verpflichtung fortdauere, die im Artikel XIV der Bundesacte enthalten ist. Es sind, um die Bejahung dieser Frage zu begründen, zwei Behauptungen aufgestellt worden.

H. Schulze a. a. O. I S. 401 (vgl. auch J. v. Pözl, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, 5. Aufl., München 1877, S. 58 Anm. 3, S. 198 Anm. 5) bemerkt: Durch „die Auflösung des deutschen Bundes" ist „nur die Bundesverfassung aufgehoben, keineswegs aber der ganze Inhalt der Bundesacte, als eines von der Existenz der Bundesverfassung unabhängigen Vertrages, beseitigt worden". Hienach gäbe es also noch Bestimmungen der Bundesacte, welche auch während des Krieges von 1866 und nach demselben zwischen den Staaten des ehemaligen Deutschen Bundes in fortdauernder Geltung geblieben sind. Nun ist allerdings richtig, daß in der Bundesacte Bestimmungen sich finden, deren Dasein auch abgesehen von dem Bestande der Bundesverfassung denkbar ist; allein dadurch werden sie nicht zu einem Vertrage, der vom Bestande der Bundesverfassung unabhängig wäre. Die deutsche Bundesacte enthält nicht zwei Verträge, deren einer auf die Bundesverfassung, der andere auf alles Uebrige, was etwa sonst noch darin steht, sich bezöge, sondern sie ist Ein Vertrag. Indessen, selbst wenn der Abschnitt II der Bundesacte eine selbständige Urkunde wäre, würde dies die Sache nicht ändern. Mit der Auflösung des alten Bundes sind alle vertragsmäßigen Vereinbarungen hinfällig geworden, welche von den Bundesgliedern als solchen getroffen worden waren; der Bundesvertrag ist zerrissen, und zwar nicht theilweise nach dieser oder jener Seite hin, sondern ganz. Bundesrecht des Deutschen Reichs ist nur, was in dessen Bundesverträge aufgenommen oder auf Grund derselben festgesetzt worden ist. Bundespflichten aus einem Bundesverhältnisse, das nicht mehr besteht, sondern durch ein anderes ersetzt ist, sind nicht möglich. Uebereinstimmend Fr. Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes 2c. S. 7, G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts § 229 Anm. 9, und Andere.

Eine zweite Behauptung, mit welcher der Fortbestand der Vertragsverbindlichkeit aus Artikel XIV der Bundesacte hat dargethan werden wollen, ist die. Unmittelbare Vertragstheile der Bundesacte seien allerdings nur die Bundesstaaten gewesen; „aber auch die mediatisirten Häuser haben aus den zu ihren Gunsten getroffenen Bestimmungen des Artikels XIV, welche sie ausdrücklich oder stillschweigend angenommen haben, unzweifelhaft Vertragsansprüche gewonnen." So H. Schulze a. a. O. I S. 401; H. A. Zachariä in der angeführten Denkschrift §§ 24, 25; H. Zöpfl, Die neuesten Angriffe auf die staatsrechtliche Stellung der deutschen Standesherren, Karlsruhe 1867. Zachariä sagt: „Insoweit durch die Vereinbarung der souveränen Fürsten und freien Städte Deutschlands, in vertragsmäßig bindender Form, bestimmte Rechtszusicherungen ertheilt worden sind, die damit zu integrirenden Bestandtheilen der privaten Rechtssphäre der Betheiligten gemacht wurden, oder die Unverletzlichkeit der auf älterem oder selbständigem Titel beruhenden Rechtszuständigkeiten anerkannt, also durch die Vereinbarung iura quaesita geschaffen oder anerkannt wurden, müssen die souveränen Paciscenten trotz der Auflösung des Bundes forthin zur Anerkennung der unter diesen Gesichtspunkt fallenden Rechte, resp. zur Erfüllung der darauf bezüglichen Verbindlichkeiten als verpflichtet betrachtet werden." (§ 25) „Die Stiftung des Bundes ist nicht der Grund, sondern nur die äußere Veranlassung zu der im Artikel XIV der Bundesacte ausgesprochenen Aenderung gewesen. Wie der Artikel selbst besagt, haben sich die Bundesstaaten (ohne Ausnahme irgend welcher) dahin vereinigt, den ehemaligen Reichsständen die dann folgenden Rechte und Vorzüge zuzuerkennen, und dieser Vertrag, welcher die Bedingungen enthält, unter welchen die im Jahre 1806 und seitdem mittelbar gewordenen Reichsstände der Souveränetät der einzelnen mit einander paciscirenden Staatsgewalten unterworfen oder in die bestehende Verfassung eingefügt werden sollten, enthält für jeden einzelnen Betheiligten einen selbständigen Verpflichtungsgrund und zugleich einen für Alle maßgebenden Verzicht auf einseitige Abänderung des vertragsmäßig zugesicherten Rechtszustandes."

Das wäre nun sehr richtig, wenn in der erstangeführten Stelle lediglich behauptet werden wollte, daß durch Auflösung des Bundes die bezüglichen staatsrechtlichen Bestimmungen nicht von selbst weggefallen sind; sehr richtig, wenn in der zweiten Stelle Zachariä unter den Betheiligten die vertragschließenden Staaten verstünde. Allein es wird aus seinen folgenden Sätzen klar, daß er unter den Betheiligten die standesherrlichen Familien mitbegreift, und dadurch wird seine Ausführung meines Erachtens ebenso falsch, als sie sonst zu billigen wäre. Die deutschen Staaten schlossen mit einander einen Vertrag und waren durch diesen Vertrag gebunden; dieser Vertrag ist aufgelöst, also sind sie nicht mehr gebunden. Die Standesherren erwarben aus dem Vertrage unmittelbar ebenso wenig Rechte als beispielshalber die Nordschleswiger aus Artikel V des Prager Friedens. Sie erwarben ihre Rechte als gesetzliche durch das in Ausführung des Vertrages entstandene Landesgesetz, und sie können, was sie durch Gesetz erwarben, durch Gesetz wieder verlieren.

Der Gesetzgeber ist den Unterthanen gegenüber niemals vertragsmäßig gebunden. Die Wahrung „wohlerworbener Rechte" ist für ihn eine Frage der Gesetzgebungspolitik, keine Schranke der gesetzgebenden Gewalt. Ist sonach nach dem jetzigen Rechtsstande die Landesgesetzgebung formell nicht gehindert, standesherrliche Vorrechte zu beseitigen oder zu verändern, so ist es die Reichsgesetzgebung noch viel weniger. Durch keine Verfassungsbestimmung ist innerhalb der Grenzen der Reichszuständigkeit der Grundsatz des Artikels 2 der Verfassung dann eingeschränkt, wenn standesherrliche Vorrechte mitbetroffen werden, und die Reichsgesetzgebung hat sich auch thatsächlich schon öfter über solche hinweggesetzt.

Dies wurde auch von der bayerischen Staatsregierung im Jahre 1872 anerkannt, als der Jesuitenpater Graf Fugger sich gegenüber den Bestimmungen des Reichsgesetzes über den Orden der Gesellschaft Jesu vom 4. Juli 1872 (vgl. oben S. 113 f.) auf das freie Aufenthaltsrecht berief, das ihm als Mitglied einer standesherrlichen Familie gemäß der deutschen Bundesacte zustehe. S. darüber meine Bemerkungen, Annalen des Deutschen Reichs 1876 S. 159 Anm. 3 und Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., I S. 329 Anm. 69.

Die hier behandelte Frage ist bereits im Bundesrathe zur Erörterung gelangt und in dem hier vertretenen Sinne entschieden worden. S. Verh. d. Bundesraths von 1873 Druckf. Nr. 30, Prot. Sitzung vom 28. Februar. Die Drucksache (Bericht des Justizausschusses) ist abgedruckt in den Verh. d. preußischen Abgeordnetenhauses 1872/73 Druckf. Nr. 331 (Anl. Bd. II S. 1383 ff.); über die Sitzung vgl. Reichsanzeiger Nr. 54 vom 1. März 1873.

Vgl. hieher auch mein bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., I S. 321 ff.; ferner L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs, 2. Aufl., I S. 53 ff., wo viel Stoff beigebracht ist. (S. 56 Anm. 2 findet sich eine Abwehr gegen mich, welcher gegenüber es genügt, auf die unklaren Erörterungen in Rönne's preußischem Staatsrecht, 4. Aufl., II S. 313 f. hinzuweisen.)

Wenn man nun das gewonnene Ergebniß auf Artikel 57 der Verfassung anwendet, so ergibt sich, daß nichts im Wege stand, die Freiheit von der Militärpflichtigkeit, welche nach Artikel XIV Ziffer 3 der Bundesacte den standesherrlichen Häusern zukam, ihnen durch die Bundesverfassung zu entziehen. Das ist auch durch Artikel 57 der norddeutschen Bundesverfassung geschehen, und somit enthält das Kriegsdienstgesetz in § 1 eine Verfassungsänderung. Man hat sich dem gegenüber darauf berufen, daß Artikel 61 die preußische Wehrgesetzgebung für den Bund zur Einführung in Aussicht nehme, diese preußische Gesetzgebung aber das standesherrliche Vorrecht der Befreiung von der Wehrpflicht anerkenne. (Vgl. ordentlicher Reichstag 1867, Sten. Ber. S. 465 ff., Drucksachen S. 157 ff.) Allein das ist, wie schon der Abg. Duncker im Reichstage 1867 gegenüber dem Berichte der vierten Commission nachwies, ein offenbarer Trugschluß; denn es versteht sich von selbst, daß diese Gesetzgebung nur insoweit zur Einführung gelangen konnte, als sie mit der Verfassung nicht im Widerspruche stand.

IV. Der Bündnißvertrag mit Bayern hat in Ziffer III § 5 folgende hieher gehörige Bestimmung:

„Anlangend die Artikel 57 bis 68 von dem Bundeskriegswesen, so findet Artikel 57 Anwendung auf das Königreich Bayern."

Artikel 58.

Die Kosten und Lasten des gesammten Kriegswesens des Reichs sind von allen Bundesstaaten und ihren Angehörigen gleichmäßig zu tragen, so daß weder Bevorzugungen noch Prägravationen einzelner Staaten oder Classen grundsätzlich zulässig sind. Wo die gleiche Vertheilung der Lasten sich in natura nicht herstellen läßt, ohne die öffentliche Wohlfahrt zu schädigen, ist die Ausgleichung nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit im Wege der Gesetzgebung festzustellen.

I. Der Grundsatz, welchen Artikel 58 aufstellt (vgl. für die Marine Artikel 53 Absatz III), ist nicht blos ein Grundsatz des Finanzrechts; denn es ist von Kosten und Lasten die Rede. Er umschließt ferner die Verpflichtungen der Staaten als solcher gegen einander (gegen das Reich) und die Verpflichtungen der einzelnen Staatsangehörigen für die Zwecke der bewaffneten Macht. Den Grundsatz, daß die Kosten des Heerwesens gleichmäßig von den Staaten aufzubringen sind, hat die Verfassung selbst durch ihre Bestimmungen verwirklicht. Ebenso hat sie durch die seither abgeänderte Vorschrift des Artikels 60 für eine gleichmäßige Vertheilung des Heeresersatzes Sorge getragen. In Bezug auf die Verpflichtungen der Staatsangehörigen ist Artikel 58 durch die reichsgesetzliche Regelung des Heeresdienstes und der Heereslasten zur Verwirklichung gelangt. Vgl. hieher P. Laband II S. 524 ff.

Auf Grund der Ausnahme, die im zweiten Satze des Artikels gestattet ist, wurde mehreren Bundesstaaten eine zeitliche Erleichterung durch Nachlässe an den Beiträgen für das Kriegswesen zugestanden. Diese Nachlässe kommen an den Matricularbeiträgen in Abzug. Vgl. darüber Annalen des Deutschen Reichs 1873 S. 17 ff.; P. Laband ebenda S. 494 f.; L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs II, 1 S. 149 Anm. 1, II, 2 S. 116 Anm. 7.

II. Nach Ziffer III § 5 des bayerischen Vertrags ist Artikel 58 „gleichfalls für das Königreich Bayern gültig. Dieser Artikel erhält jedoch für Bayern folgenden Zusatz:

Der in diesem Artikel bezeichneten Verpflichtung wird von Bayern in der Art entsprochen, daß es die Kosten und Lasten seines Kriegswesens, den Unterhalt der auf seinem Gebiet belegenen festen Plätze und sonstigen Fortificationen einbegriffen, ausschließlich und allein trägt."

In Betreff der Festungen finden sich weitere Verabredungen in Ziffer XIV §§ 1—3 des bayerischen Schlußprotokolles enthalten, von denen unten zu Artikel 65 die Rede sein wird.

Durch den Zusatz, welchen Artikel 58 für Bayern erhalten hat, wird der Inhalt des Artikels nur so weit betroffen, als er von den Kosten und Lasten der Bundesstaaten handelt.

Der Zusatz bewirkt, daß die Ersatzvertheilung, wie sie in Artikel II § 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1893 (R. G. Bl. S. 185) geordnet ist, Bayern gegenüber nicht Platz greift. Weder können die in Bayern ausgehobenen Recruten für andere Contingente, noch können in den anderen Staaten ausgehobene Recruten für das bayerische Contingent verwendet werden. (P. Laband II S. 528.) Diese Folgerung ergibt sich übrigens auch aus dem Satze des bayerischen Bündnißvertrages Ziffer III § 5, III, daß das bayerische Heer „einen in sich geschlossenen Bestandtheil des deutschen Bundesheeres" bildet.

In Bezug auf die finanziellen Verhältnisse drückt der Zusatz des bayerischen Bündnißvertrages nicht mit genügender Deutlichkeit das aus, was er sagen will. Wie unten zu Artikel 62 darzulegen sein wird, ist es durchaus nicht an dem, daß Bayern die Kosten seines Kriegswesens ausschließlich und allein trägt; es trägt vielmehr diese Kosten mit den übrigen Staaten gemeinsam. Daß ersteres nicht die Meinung sein kann, wäre, selbst wenn es nicht aus anderen Stellen des Bündnißvertrages klar erhellen würde, aus der hier besprochenen Stelle selbst ersichtlich. Denn da sie damit beginnt, zu sagen, Artikel 58 gelte auch für Bayern und erhalte für diesen Staat nur einen Zusatz, so kann der Zusatz keine Bestimmung beabsichtigen, die den Inhalt des Artikels 58 für Bayern im Wesentlichen aufhöbe. Der Bündnißvertrag will vielmehr sagen, daß Bayern, entsprechend der Selbständigkeit seiner Heeresverwaltung, mit seinem Antheile für den Heeresaufwand auf eigene Rechnung wirthschaftet. Vgl. mein Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., III S. 712 ff.

Fr. Brockhaus, Das deutsche Heer und die Contingente der Einzelstaaten S. 137 ff., der auf diese anscheinenden Widersprüche hingewiesen hat, irrt sonach, wenn er S. 139 meint: „Der Zusatz zu Artikel 58 besagt nichts Anderes als das, was Artikel 58 und Artikel 60 auch ohne diesen Zusatz ausdrücken. Damit verliert derselbe alle Bedeutung. Er wiederholt nur in ungeschicktester Fassung ein bereits von der Reichsverfassung und von Bayern anerkanntes Prinzip und hätte deshalb wegfallen können, ohne die staatsrechtliche Stellung Bayerns irgendwie zu verändern."

So ist die Sache doch nicht. Die Fassung des Zusatzes ist nicht ganz glücklich, aber er ist weder rechtlich noch thatsächlich völlig belanglos. Brockhaus behandelt die Urheber des Bündnißvertrages, wie sich das ja die Urheber des ganzen Verfassungswerks von schriftstellerischer Seite öfters gefallen lassen müssen, entschieden zu unhöflich.

Die Hauptbedeutung des Zusatzes ist, wie ich a. a. O. S. 714 gesagt habe, die, klar zu stellen, daß die bayerische Heeresverwaltung zwar eine Verwaltung aus Reichsmitteln, nicht aber von Reichsmitteln ist, daß sie auf Rechnung und im Namen des Staates, nicht des Reichs geführt wird, so daß für Bayern die später zu erwähnende Streitfrage unmöglich ist.

Würde der Zusatz fehlen, so wären Brockhaus und die Anhänger seiner Meinung die Ersten gewesen, diesen Rechtsstand zu läugnen.

Artikel 59.

Jeder wehrfähige Deutsche gehört sieben Jahre lang, in der Regel vom vollendeten zwanzigsten bis zum beginnenden achtundzwanzigsten Lebensjahre, dem stehenden Heere — und zwar die ersten drei Jahre bei den Fahnen, die letzten vier Jahre in der Reserve — und die folgenden fünf Lebensjahre der Landwehr ersten Aufgebots und sodann bis zum 31. März desjenigen Kalenderjahres, in welchem das neununddreißigste Lebensjahr vollendet wird, der Landwehr zweiten Aufgebots an. In denjenigen Bundesstaaten, in denen bisher eine längere als zwölfjährige Gesammtdienstzeit gesetzlich war, findet die allmälige Herabsetzung der Verpflichtung nur in dem Maße statt, als dies die Rücksicht auf die Kriegsbereitschaft des Reichsheeres zuläßt.

In Bezug auf die Auswanderung der Reservisten sollen lediglich diejenigen Bestimmungen maßgebend sein, welche für die Auswanderung der Landwehrmänner gelten.

I. Die Worte am Schlusse des ersten Satzes im Absatze I: „ersten Aufgebots . . . zweiten Aufgebots" sind durch Artikel I des Gesetzes, betr. Aenderungen der Wehrpflicht, vom 11. Februar 1888 (R. G. Bl. S. 11) eingefügt worden. (Vgl. oben S. 106 unter Ziffer 1.)

Durch den Ausdruck „in der Regel" weist die Verfassung auf die Möglichkeit hin, in gewissen Fällen Ausnahmen hinsichtlich der Anfangszeit der Wehrpflicht zuzulassen. Der gleiche Ausdruck kehrt in § 6 des Kriegsdienstgesetzes vom 9. November 1867 wieder. Ueber denselben enthält der Commissionsbericht des Reichstags (Drucksachen des ordentlichen Reichstags 1867 S. 158) Folgendes: „Die Bundescommissarien erläuterten die Worte: ‚in der Regel' damit, daß in einigen Provinzen: Westfalen, Schleswig-Holstein und Hannover, die Dienstpflicht erst mit dem 21. Lebensjahre beginne, was einstweilen nicht wohl zu ändern sei." Die Bestimmung ist in dieser Beziehung längst gegenstandslos geworden. Vgl. L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs II, 2 S. 199 Anm. 6, b.

Der genannte § 6 läßt in Absatz I die Dienstpflicht in der Regel mit dem 1. Januar desjenigen Kalenderjahres beginnen, in welchem der Wehrpflichtige das 20. Lebensjahr vollendet. Darüber ist a. a. O. gesagt: „Die Mehrheit der Commission fand hierin keinen Widerspruch gegen den in Artikel 59 der Bundesverfassung auf das vollendete 20. Lebensjahr bestimmten Anfangstermin, weil die Verfassung diesen Termin nur als Regel bezeichnet, und diese bestehen bleibt, da der Jahrgang derer, welche in dem betreffenden Kalenderjahre das 20. Jahr vollenden, erst nach dem 1. October eingestellt wird." Das Militärgesetz vom 2. Mai 1874 (R. G. Bl. S. 45) sagt nunmehr, die Worte „in der Regel" weglassend, in § 10 Absatz I: „Alle Wehr-

pflichtigen sind . . . vom 1. Januar des Kalenderjahres an, in welchem sie das 20. Lebensjahr vollenden, der Aushebung unterworfen (militärpflichtig)." Vgl. über letzteren Begriff P. Laband II S. 604 ff. Ueber die Berechnung der activen Dienstzeit Kriegsdienstgesetz § 6 Absatz III. Die Bestimmungen über die Dauer der Dienstpflicht im activen Heere und in der Landwehr ersten Aufgebots sind für die Zeit vom 1. October 1893 bis zum 31. März 1899 durch das Gesetz, betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres, vom 3. August 1893 (R. G. Bl. S. 335) Artikel II theilweise abgeändert worden.

§ 14 des Kriegsdienstgesetzes vom 9. November 1867 enthält noch folgende wichtige Anordnungen:

„Die in diesem Gesetze erlassenen Bestimmungen über die Dauer der Dienstverpflichtung für das stehende Heer, resp. die Flotte und für die Land-, resp. Seewehr gelten nur für den Frieden. Im Kriege entscheidet darüber allein das Bedürfniß, und werden alsdann alle Abtheilungen des Heeres und der Marine, soweit sie einberufen sind, von den Herangewachsenen und Zurückgebliebenen nach Maßgabe des Abganges ergänzt."

Ebenso Artikel II § 5 Absatz II des Gesetzes vom 11. Februar 1888 hinsichtlich der Landwehr ersten und zweiten Aufgebots.

Ueber die Ersatzreservepflicht, die durch das eben genannte Gesetz neu geordnet worden ist, P. Laband II S. 635 ff.

Neben dem Heere und der Marine nennt das Kriegsdienstgesetz vom 9. November 1867 § 2 als dritten Bestandtheil der bewaffneten Macht den Landsturm. In § 3 Absatz II war bestimmt: „Der Landsturm besteht aus allen Wehrpflichtigen vom vollendeten 17. bis zum vollendeten 42. Lebensjahre, welche weder dem Heere noch der Marine angehören." Nunmehr hat das Gesetz vom 11. Februar 1888 Artikel II §§ 23—35 die älteren Bestimmungen über den Landsturm, besonders das Gesetz vom 12. Februar 1875 (R. G. Bl. S. 63), aufgehoben und in § 24 die Landsturmpflicht bis zum vollendeten 45. Lebensjahre verlängert. Der nemliche § 24 verfügt die Eintheilung des Landsturms in zwei Aufgebote und sagt in Absatz II: „Zum Landsturm ersten Aufgebots gehören die Landsturmpflichtigen bis zum 31. März desjenigen Kalenderjahres, in welchem sie ihr 39. Lebensjahr vollenden, zum Landsturm zweiten Aufgebots von dem eben bezeichneten Zeitpunkte bis zum Ablauf der Landsturmpflicht."

Auch hier findet sich, und zwar in § 27 Absatz III, die dem § 14 des Kriegsdienstgesetzes entsprechende Bestimmung: „Nach Erlaß des Aufrufs bis zur Auflösung des Landsturms findet ein Uebertritt vom ersten zum zweiten Aufgebot, sowie ein Ausscheiden aus dem Landsturm nicht statt."

Vgl. über die Landsturmpflicht P. Laband II S. 637 ff.

Der zweite Satz des Artikels 59 Absatz I hat insbesondere die preußischen Verhältnisse im Auge gehabt. Durch § 18 des Kriegsdienstgesetzes wurde die Befugniß zur allmäligen Herabsetzung der längeren Gesammtdienstzeit dem Bundesfeldherrn übertragen. Vgl. dazu meine Abhandlung, Annalen des Deutschen Reichs 1875 S. 1437.

II. Absatz II kam durch einen Abänderungsantrag des Abg. v. Forckenbeck im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 559) hinzu. Er hat jetzt keine thatsächliche Bedeutung mehr.

Die Bestimmungen über die Beschränkung der Auswanderung aus militärischen Rücksichten sind in folgenden Gesetzen enthalten: Kriegsdienstgesetz § 15 Absatz III; Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870 (B. G. Bl. S. 355) § 15 Absatz II, § 17; Militärgesetz vom 2. Mai 1874 § 60; Gesetz, betr. Ergänzungen und Aenderungen des Reichsmilitärgesetzes vom 2. Mai 1874, vom 6. Mai 1880 (R. G. Bl. S. 103) Artikel I § 3 Ziffer 8, aufgehoben durch Artikel II § 35 des Gesetzes vom 11. Februar 1888; s. nunmehr ebenda § 11; Gesetz vom 3. August 1893 Artikel II § 2 Absatz II. Dazu St. G. B. §§ 140, 360 Ziffer 3.

Vgl. hieher mein bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., I S. 285 ff., P. Laband II S. 598 ff.

III. Ziffer III § 5 des bayerischen Bündnißvertrags bestimmt: „Artikel 59 hat gleichwie der Artikel 60 für Bayern gesetzliche Geltung."

Artikel 60.

Die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres wird bis zum 31. December 1871 auf ein Procent der Bevölkerung von 1867 normirt und wird pro rata derselben von den einzelnen Bundesstaaten gestellt. Für die spätere Zeit wird die Friedenspräsenzstärke des Heeres im Wege der Reichsgesetzgebung festgestellt.

I. Zu diesem Artikel vgl. H. Preuß, Friedenspräsenz und Reichsverfassung, Berlin 1887; L. von Savigny, Die Friedenspräsenz des deutschen Heeres, Archiv für öffentliches Recht III S. 203 ff.

Artikel 60 lautete im Entwurfe der norddeutschen Bundesverfassung als Artikel 56 wie folgt: „Die Friedenspräsenzstärke des Bundesheeres wird auf ein Procent der Bevölkerung von 1867 normirt und pro rata derselben von den einzelnen Bundesstaaten gestellt; bei wachsender Bevölkerung wird je nach zehn Jahren ein anderweitiger Procentsatz festgesetzt werden." (Drucks. des verfassungberathenden Reichstags S. 16.)

Ein Antrag des Abg. von Moltke, beizufügen: „Die durch Artikel 56 und 58 bestimmten Leistungen dauern fort bis zur Publication des neu zu Stande zu bringenden Bundesgesetzes," wurde abgelehnt. (A. a. O. S. 70, Sten. Ber. S. 579 f.)

Ebenso ein Antrag des Abg. Grafen zu Stolberg, der bei der Schlußberathung gestellt wurde und dahin ging, den Schlußsatz wie folgt zu fassen: „Für die spätere Zeit wird die Friedenspräsenzstärke durch ein Bundesgesetz festgestellt, bis zu dessen Erlaß die vorstehenden Bestimmungen von Jahr zu Jahr in Kraft bleiben." (A. a. O. S. 82, Sten. Ber. S. 720 ff.)

Der Wortlaut des Artikels, wie ihn die Verfassung nunmehr aufweist,

verdankt seine Entstehung einem Antrage des Abg. von Forckenbeck (a. a. O. S. 68, Sten. Ber. S. 571 ff.)

II. Der erste Satz des Artikels 60 hat mit Ablauf der Zeit, für welche er zu gelten bestimmt war, seine Wirksamkeit verloren. Von nun an ist die Friedenspräsenzstärke des Heeres nicht mehr verfassungsmäßig, sondern nur gesetzlich bestimmt. Unter der Friedenspräsenzstärke ist nach der Verfassung nur der Stand an Mannschaften und Unteroffizieren zu verstehen; dagegen sind die Offiziere und die Einjährig-Freiwilligen nicht mitzurechnen. Als unzulässig, wie in den späteren Gesetzen, war die Einrechnung letzterer allerdings nicht erklärt. (Vergl. die Erläuterungen des preußischen Kriegsministers von Roon zu Abschnitt XI der Verfassung, unter Ziffer 1 Absatz II Drucksachen des verfassungberathenden Reichstags S. 52 und Sten. Ber. S. 571.)

Auf Grund des zweiten Satzes des Artikels 60 ist zunächst das Gesetz vom 9. December 1871, betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres und die Ausgaben für die Verwaltung desselben für die Jahre 1872, 1873 und 1874, ergangen. (R. G. Bl. S. 411.) Dasselbe bestimmte in § 1: „Für die Jahre 1872, 1873 und 1874 wird die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres auf 401,659 Mann (d. i. die bisherige Ziffer) .... festgestellt."

Das Militärgesetz vom 2. Mai 1874 (R. G. Bl. S. 45) § 1 setzte dann Folgendes fest: „Die Friedenspräsenzstärke des Heeres an Unteroffizieren und Mannschaften beträgt für die Zeit vom 1. Januar 1875 bis zum 31. December 1881 401 659 Mann. Die Einjährig-Freiwilligen kommen auf die Friedenspräsenzstärke nicht zur Anrechnung." Die Novelle zum Militärgesetze vom 6. Mai 1880 (R. G. Bl. S. 103) sagte in Artikel I § 1: „In Ausführung der Artikel 57, 59 und 60 der Reichsverfassung wird die Friedenspräsenzstärke des Heeres an Mannschaften für die Zeit vom 1. April 1881 bis zum 31. März 1888 auf 427 274 Mann festgestellt." Bezüglich der Einjährig-Freiwilligen blieb es damals und später beim bisherigen Standpunkte. Die Gesetze über die Friedenspräsenzstärke vom 11. März 1887 (R. G. Bl. S. 117) § 1 und vom 15. Juli 1890 (R. G. Bl. S. 140) § 1 brachten dann eine Erhöhung, ersteres Gesetz für die Zeit vom 1. April 1887 bis zum 31. März 1894 auf 468 409 Mann, letzteres Gesetz für die Zeit vom 1. October 1890 bis zum eben bezeichneten Endzeitpunkte auf 486 983 Mann. Das Gesetz gl. Betr. vom 3. August 1893 (R. G. Bl. S. 233) Artikel I § 1 traf endlich folgende Verfügungen, die das dermalen geltende Recht bilden:

„Die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres an Gemeinen, Gefreiten und Obergefreiten wird für die Zeit vom 1. October 1893 bis 31. März 1899 auf 479 229 Mann als Jahresdurchschnittsstärke festgestellt.

An derselben sind die Bundesstaaten mit eigener Militärverwaltung nach Maßgabe der Bevölkerungsziffer betheiligt.

Die Einjährig-Freiwilligen kommen auf die Friedenspräsenzstärke nicht in Anrechnung.

Die Stellen der Unteroffiziere unterliegen in gleicher Weise wie die der Offiziere, Aerzte und Beamten der Feststellung durch den Reichshaushaltsetat.

In offenen Unteroffiziersstellen dürfen Gemeine nicht verpflegt werden."

Die wesentlichen Unterschiede gegen den ursprünglichen Rechtsstand sind also zwei: Die Unteroffiziere sind nicht mehr in der Präsenzziffer inbegriffen. Die Ziffer bedeutete früher die gesetzlich zulässige höchste Ziffer der Friedenspräsenzstärke, d. h. sie durfte unter gewöhnlichen Verhältnissen an keinem Tage des Jahres überschritten, es durfte aber unter dieselbe herabgegangen werden. Jetzt ist sie eine Durchschnittsziffer, so daß der thatsächliche Präsenzstand nicht nur unter, sondern auch über die gesetzliche Ziffer gehen kann. Nach wie vor aber ist sie eine Normalziffer, d. h. sie muß dem Heeresetat zu Grunde gelegt werden, und demgemäß können die Bundesregierungen vom Reichstage jährlich so viel Verpflegungstage fordern, als die Präsenzziffer mit 365 vervielfacht ergibt. Vgl. hieher meine Abhandlung, Annalen des Deutschen Reichs 1875 S. 1409, P. Laband II S. 556 ff.

Ueber das Verhältniß der gesetzlichen Regelung der Präsenzstärke zu Artikel 63 Absatz IV der Verfassung und § 6 Absatz V des Kriegsdienstgesetzes vom 9. November 1867 vgl. unten zu Artikel 63.

III. Wie sich ergeben hat, ist die gesetzliche Regelung der Friedenspräsenzstärke auch nach dem Jahre 1871 niemals in dauernder Weise, sondern immer nur auf eine Anzahl Jahre erfolgt. Wenn dabei schließlich die Zahl von sieben Jahren eine gewisse thatsächliche Rolle, allerdings mit einigem Wechsel der Erscheinung, gespielt hat, so ist diese Thatsache (Septennat) ohne staatsrechtliche Erheblichkeit. (P. Laband II S. 558 f.)

Unter diesen Umständen kommt dem zweiten Satze des Artikels 60 nach wie vor Bedeutung zu. Es ist sowohl im Reichstage wie unter den Schriftstellern darüber Streit entstanden, was die Verfassung mit den Worten „im Wege der Gesetzgebung" meine. Dreierlei Ansichten sind denkbar und auch geltend gemacht worden. Man kann sagen: die Worte „im Wege der Gesetzgebung" stehen im Gegensatze zur Regelung durch das Etatsgesetz, und kann daraus die Folge ziehen entweder, daß die Friedenspräsenzstärke durch ein Gesetz dauernd, d. h. bis zum Zustandekommen eines neuen Gesetzes, festgestellt werden müsse, oder daß sie auch durch ein besonderes Gesetz neben dem Etat auf eine bestimmte Zeit festgestellt werden dürfe. Man kann endlich die Ansicht vertreten, daß der fragliche Ausdruck lediglich den Gegensatz gegen die Bestimmungen der Verfassung hervorhebe, sonach besage, daß die Friedenspräsenzstärke des Heeres in Zukunft nicht durch die Verfassung, sondern durch Gesetz festgestellt werden solle, also auch durch das jeweilige Etatsgesetz festgestellt werden dürfe. Ich habe in meiner Abhandlung über das Kriegswesen des Deutschen Reichs, Annalen des Deutschen Reichs 1875 S. 1410 ff., die Frage eingehend untersucht und dabei sowohl die Entstehungsgeschichte der maßgebenden Verfassungsvorschrift wie die Reichstagsverhandlungen über das Militärgesetz vom 2. Mai 1874 näher gewürdigt. Mein Ergebniß habe ich in dem Satze zusammengefaßt, mit dem auch P. Laband II S. 559 f. sich einverstanden erklärt hat: Die Bestimmungen der Reichsverfassung schließen ebenso wenig eine Feststellung der Friedenspräsenzstärke des Heeres durch das

Etatsgesetz, als eine dauernde gesetzliche Regelung derselben aus. Auch die späteren literarischen Erörterungen der Frage haben mich in dieser Ueberzeugung nicht irre gemacht. (Vgl. über die einschlägigen Schriften P. Laband II S. 560 Anm. 2.) Die besonders von H. Preuß a. a. O. S. 71 ff. verfochtene gegentheilige Meinung hat durch L. v. Savigny a. a. O. S. 224 ff. eine treffliche Widerlegung gefunden.

Ausschlaggebend ist meines Erachtens in erster Linie der Wortlaut der Verfassung, die lediglich den Weg der Gesetzgebung verlangt; da dieser Weg auch beim Etatsgesetze eingeschlagen wird, so genügt Feststellung der Friedenspräsenzstärke durch das Etatsgesetz. Das mag höchst unzweckmäßig sein, aber verfassungswidrig ist es nicht. Ueberdies ist, nachdem nun einmal zur Anerkennung gekommen ist, daß man die Friedenspräsenzstärke auf eine bestimmte Anzahl Jahre feststellen kann, der Streit nur noch von geringem Belange. Denn ist es erlaubt, die Präsenzstärke auf 7 Jahre festzusetzen, dann darf man sie auf 6, 5 und weniger Jahre und auch auf ein Jahr festsetzen, und ob das dann letzteren Falles im Etatsgesetze oder in einem besonderen Gesetze geschieht, ist einerlei.

Noch Eines möchte ich bemerken. H. Schulze, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts II S. 277 ff., sowie in Grünhut's Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart II S. 208 ff., meint, es sei unzweifelhaft, „daß hier ‚im Wege der Bundesgesetzgebung' nichts Anderes besagen kann, als: Feststellung durch ein wahres Gesetz im materiellen Sinne im Gegensatz zur blos jährlichen budgetmäßigen Feststellung, welche nur Gesetz im formellen Sinne ist". Schulze scheint mir hier die Begriffe von Gesetz im materiellen und formellen Sinne nicht richtig aufzufassen. Ein Gesetz im materiellen Sinne, d. h. eine Rechtsvorschrift, die, um mit der bayerischen Verfassungsurkunde zu reden, „die Freiheit der Personen oder das Eigenthum der Staatsangehörigen betrifft" (vgl. mein Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl. II S. 322 f.), ist die Feststellung der Friedenspräsenzstärke überhaupt nie, mag sie geschehen, wo sie will; sie kann immer nur ein Gesetz im formellen Sinne sein. Der Satz, daß die Friedenspräsenzstärke des Heeres 479 229 Mann beträgt, ist, gleichviel, wo er steht, eine organisatorische Bestimmung, und würde z. B. die Regelung der Präsenzstärke kaiserlicher Verordnung überlassen sein, so würde schwerlich Jemand auf den Gedanken kommen, zu behaupten, daß das eine Rechtsverordnung sei. (Anders H. Preuß, Friedenspräsenz und Reichsverfassung S. 76.)

IV. Bestritten ist die Frage, ob Artikel 60 der Verfassung und bezw. der jetzt geltende Artikel I § 1 des Gesetzes vom 3. August 1893 unter die Bestimmung des Artikels 5 Absatz II der Verfassung fällt, ob also bezüglich desselben das Veto des Präsidiums besteht. Die Frage wurde in der bayerischen Kammer der Abgeordneten 1870/71 (Sten. Ber. IV S. 116 ff., 210 ff., 371) verneint. Riedel, Die Reichsverfassungsurkunde, Nördlingen 1871, S. 142, sagt: „Da die Verfassung (und entsprechend jetzt das Gesetz) einen fixen Endtermin bestimmt, bis zu welchem die dermalige Friedenspräsenzstärke

gelten soll, und es sich demzufolge bei Eintritt dieses Termins nicht darum handelt, eine bestehende Einrichtung durch Gesetz zu beseitigen, so kann auch das dem Kaiser nach Artikel 5 der Verfassung zukommende Veto hier nicht Platz greifen."

Auch H. Preuß a. a. O. S. 91 ff. und L. v. Savigny a. a. O. S. 237 ff. haben sich in gleichem Sinne ausgesprochen. Ich habe sowohl in der ersten Auflage dieses Commentars S. 220 f. als auch in den Annalen des Deutschen Reichs 1875 S. 1413 f. die gegentheilige Meinung vertreten, und eine Reihe von Schriftstellern, die P. Laband II S. 561 Anm. 2 angibt, darunter Laband selbst (II S. 560 ff.), haben mir zugestimmt. Der Reichskanzler Fürst von Bismarck hat sich gleichfalls zu Gunsten dieser Auffassung ausgesprochen. In der Reichstagssitzung vom 11. Juni 1887 (Sten. Ber. S. 342) bemerkte er: „Die bestehende Einrichtung ist doch immer die Präsenzziffer des vorigen Jahres und würde in Folge des ausschlaggebenden Votums des Kaisers immer in Geltung bleiben, selbst wenn, was nicht denkbar ist, die Majorität des Bundesrathes dagegen stimmte."

Die gegnerische Auffassung erklärt den Ausdruck „bestehende Einrichtungen" als gleichbedeutend mit „bestehende, nicht auf eine bestimmte Zeit getroffene Einrichtungen". Dem Wortsinne nach aber bedeutet „bestehende Einrichtung" eine solche, die zur Zeit, wo man das Gesetz vorschlägt, besteht, ohne Unterschied, ob diese Einrichtung auf eine längere Dauer berechnet ist oder nicht. Es muß also jedenfalls zugegeben werden, daß, wenn das neue Gesetz vor dem 31. März 1899 eingebracht wird — und es muß, soll anders keine Lücke entstehen, sogar zuvor zu Stande kommen —, das preußische Veto geltend gemacht werden kann.

Kömmt aber das neue Gesetz vorher nicht zu Stande, dann dauert doch jedenfalls die Einrichtung fort, nemlich das Heer in der bisherigen Friedensstärke. Denn es ist klar, daß man nicht das Heer auflösen kann, bis eine Einigung zwischen Bundesrath und Reichstag erzielt ist; ja, man darf es sogar nicht, weil das Heer, ganz abgesehen von der Friedenspräsenzstärke, eine gesetzlich nothwendige Einrichtung ist.

L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs II, 1 S. 151 ff., der die entgegengesetzte Meinung ausführlich zu begründen sucht, spricht wiederholt hier von einer provisorischen im Gegensatze zu einer bestehenden Einrichtung im Sinne des Artikels 5 der Verfassung. Fr. Thudichum hat in Fr. v. Holtzendorff's Jahrbuch II S. 110 ff. hiegegen mit Recht bemerkt, zwischen einer provisorischen und einer periodischen Feststellung der Friedenspräsenzstärke sei ein Unterschied.

V. Ich habe in dem vorstehenden Abschnitte dieser Erläuterungen bereits die Möglichkeit berührt, daß bis zum 31. März 1899 eine neue Vereinbarung über den Friedenspräsenzstand nicht erzielt ist. Diese Möglichkeit ist weder in der Verfassung noch in den späteren Gesetzen vorgesehen. Sie ist aber gleichwohl vorhanden, da eine Rechtspflicht für den Bundesrath und Reichstag, sich gegenseitig nachzugeben, nicht besteht. Es bleibt dann nichts Anderes

übrig, als die Aufrechthaltung des thatsächlich vorhandenen Zustandes bis zu erzielter Einigung. Das ist nicht nur, was allein schon genügen würde, eine unabweisliche Forderung der politischen Nothwendigkeit, sondern auch eine rechtliche Nothwendigkeit, da die gesetzliche Friedensformation des Heeres aufrecht erhalten und die Wehrpflicht erfüllt werden muß. Im letzten Ende läuft der ganze Zwiespalt in einen Budgetstreit aus; denn, wie L. v. Savigny, Archiv für öffentliches Recht III S. 247, richtig bemerkt, nur eine Meinungsverschiedenheit über die Ziffer der Friedenspräsenzstärke, nicht über den Zeitraum ihrer Feststellung kann zu einem rechtlich unlösbaren Zwiespalt führen. Vgl. hieher auch die Anmerkungen zu Artikel 62 und zu Artikel 63 Absatz IV; ferner P. Laband II S. 561 ff., L. v. Savigny a. a. O. S. 246 ff.

Artikel 61.

Nach Publication dieser Verfassung ist in dem ganzen Reiche die gesammte preußische Militärgesetzgebung ungesäumt einzuführen, sowohl die Gesetze selbst als die zu ihrer Ausführung, Erläuterung oder Ergänzung erlassenen Reglements, Instructionen und Rescripte, namentlich also das Militärstrafgesetzbuch vom 3. April 1845, die Militärstrafgerichtsordnung vom 3. April 1845, die Verordnung über die Ehrengerichte vom 20. Juli 1843, die Bestimmungen über die Aushebung, Dienstzeit, Servis- und Verpflegungswesen, Einquartierung, Ersatz von Flurbeschädigungen, Mobilmachungen u. s. w. für Krieg und Frieden. Die Militärkirchenordnung ist jedoch ausgeschlossen.

Nach gleichmäßiger Durchführung der Kriegsorganisation des deutschen Heeres wird ein umfassendes Reichsmilitärgesetz dem Reichstage und dem Bundesrathe zur verfassungsmäßigen Beschlußfassung vorgelegt werden.

I. Nach dem Wortlaute des Artikels 61 Absatz I ist es unzweifelhaft, daß mit Verkündigung der Verfassung die preußische Militärgesetzgebung nicht „ohne Weiteres in den verbündeten Ländern eingeführt" war, wie Wagener im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 306) behauptete; denn es heißt im Absatz I „ist . . ungesäumt einzuführen", was unnöthig wäre, wenn diese Einführung schon durch die Verfassung von selbst gegeben sein würde. Daß diese Worte absichtlich gewählt sind, zeigt der Vergleich mit dem preußischen Entwurfe der norddeutschen Bundesverfassung. Dort hieß es im Artikel 58: „ist . . . eingeführt". (P. Laband II S. 498 Anm. 6.)

Wenn dem nun so ist, so erhebt sich weiter die Frage, wer die mehrerwähnte Gesetzgebung einzuführen hatte? Das Reich oder die Staaten? Und wenn das erstere, das Bundespräsidium oder der Bundesrath?

Es finden sich drei verschiedene Ansichten vertreten. Nach der einen Ansicht sind es die Staaten, denen die Einführung obliegt; nach der anderen Ansicht das Reich und zwar das Bundespräsidium; nach der dritten Ansicht kann die Einführung sowohl durch die Staaten als auch durch das Präsidium erfolgen. Die erste Meinung wird von A. Hänel, Studien zum deutschen Staats-

recht II S. 70 f., und P. Laband II S. 498 vertreten; für die zweite Ansicht hatte ich mich in der ersten Auflage dieses Commentars S. 222 f. ausgesprochen und G. Meyer, Annalen des Deutschen Reiches 1880 S. 340 f., vertheidigt gegen Laband dieselbe Auffassung; die dritte Anschauung hat A. Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches 2c. S. 126 ff. und Verfassung des Deutschen Reiches S. 244.

Es ist zuzugeben, daß die Auslegung Hänel's und Laband's vom Standpunkte des Wortlautes des Artikels 61 Absatz I am meisten für sich hat. Nicht mit Unrecht wird darauf hingewiesen, daß die Ausdrucksweise des Artikels unter dieser Annahme sich als die richtigste und sinnentsprechendste darstellt.

Auf der anderen Seite kann man aber auch geltend machen, daß Artikel 61 Absatz I darüber, wer die preußische Heeresgesetzgebung einzuführen hat, gar nichts sagt, und daraus mit Arndt den Schluß ziehen, daß es den Verbündeten einerlei war, wer dies bewerkstellige, daß es ihnen nur um die Wirkung zu thun war. Das ist nun zwar kein Standpunkt, der den Juristen sonderlich zu befriedigen vermag, aber dem praktischen Politiker ist er sehr wohl zuzutrauen, und wenn man das thatsächlich Geschehene in Betracht zieht, scheint das auch der Standpunkt gewesen zu sein, den die Urheber der Verfassung eingenommen haben. Denn in der That sind Einführungsverordnungen auf Grund des Artikels 61 Absatz I sowohl vom Präsidium als auch von den Bundesstaaten erlassen worden. Da nun Artikel 61 eine ausdrückliche Entscheidung der Frage nicht gibt, sondern sie offen läßt, so kann man sich meines Erachtens bei der thatsächlichen Entscheidung beruhigen. Damit entfällt allerdings das theoretische Interesse (P. Laband II S. 498 Anm. 5), das der nun gegenstandslos gewordene Artikel 61 Absatz I andernfalls zu bieten vermöchte.

Die Ansicht, zu der sich Arndt bekennt, ist schon im norddeutschen Reichstage von einem Bundescommissär vertreten und dabei darauf hingewiesen worden, daß sie bereits thatsächlich zur Geltung gekommen sei. Der Bundescommissär von Puttkamer äußerte nemlich damals (Sten. Ber. S. 1131):

„Zunächst ist hervorzuheben, daß Artikel 61 weder über das Organ, welchem diese Einführung (der preußischen Militärgesetzgebung) obliegt, noch über den Weg, auf welchem die Einführung zu geschehen hat, eine positive Bestimmung enthält. Es ist deshalb auch von dem Bundespräsidium niemals behauptet worden, daß es seinerseits allein berechtigt sei, den Artikel 61 der Verfassung in diesem Sinne auszuführen. Die k. sächsische Regierung hat vor Erlaß der Bundesverordnung, welche das Militärstrafgesetzbuch in das ganze Bundesgebiet einführte, ihrerseits ein selbständig codificirtes sächsisches Militärstrafgesetzbuch eingeführt, und das Bundespräsidium hat wenigstens an der Form dieses Verfahrens keinen Anstand genommen."

Auf Grund des Artikels 61 Absatz I sind zu Zeiten des Norddeutschen Bundes folgende Präsidialverordnungen erlassen worden:

1) Verordnung, betreffend die Einführung preußischer Militärgesetze im

ganzen Bundesgebiete, vom 7. November 1867 (B. G. Bl. S. 125). In § 2 dieser Verordnung, die in § 1 neun preußische Gesetze nebst Novellen u. s. w. aufführt, ist gesagt: „Soweit zur Ausführung dieser Gesetze und Verordnungen in den einzelnen Bundesstaaten besondere Vorschriften erforderlich sind, werden dieselben von diesen Staaten erlassen werden." Das ist keine Uebertragung eines Verordnungsrechts, wozu dem Präsidium die Zuständigkeit gefehlt hätte, sondern ein Hinweis auf dasselbe.

2) Verordnung, die Einführung des preußischen Militärstrafrechts im ganzen Bundesgebiete betreffend, vom 29. December 1867 (B. G. Bl. S. 185). Die Einführung geschah „vorbehaltlich näherer Bestimmungen zu solchen Vorschriften, welche eine in dem übrigen Bundesgebiete überhaupt nicht oder nicht in gleichem Maße bestehende Einrichtung oder Anordnung zur Voraussetzung haben".

3) Verordnung, betreffend die Einführung der in Preußen geltenden Vorschriften über die Heranziehung der Militärpersonen zu Communalauflagen im ganzen Bundesgebiet, vom 22. December 1868 (B. G. Bl. S. 571). Von dieser Verordnung wird unten noch weiter die Rede sein.

Auf Grund des Artikels 61 Absatz I der Reichsverfassung erging nur die kaiserliche Verordnung, betreffend die Einführung des preußischen Militärstrafrechts in Baden, vom 24. November 1871 (R. G. Bl. S. 401), durch welche die Bestimmungen der Präsidialverordnung vom 29. November 1867 für Baden in Kraft gesetzt wurden.

Darüber, daß unter Annahme einer Reichszuständigkeit das Präsidium zum Vollzuge des Artikels 61 Absatz I berufen gewesen sei, kann wohl kein Zweifel obwalten. Vor Allem nicht bezüglich der Verordnungen, die mit dem militärischen Oberbefehle, dem Bundesfeldherrnamte (Artikel 63), zusammenhängen. Aber auch im Uebrigen scheint die Zuständigkeit des Kaisers aus der Natur der Sache sich zu ergeben. Denn nachdem Artikel 61 Absatz I die Einführung der preußischen Militärgesetzgebung schlechtweg gebietet, handelte es sich nur mehr um die Verkündigung; für eine Beschlußfassung des Bundesrathes oder gar des Reichstages fehlte es an einem Gegenstande. Es genügte also die Verkündigung im Bundes- bzw. Reichsgesetzblatte durch das Bundespräsidium oder den Kaiser unter Gegenzeichnung des Kanzlers.

II. Eine weitere Frage ist, was unter der einzuführenden Militärgesetzgebung zu verstehen sei. Zweierlei ist sicher: preußische Bestimmungen, welche im Widerspruche mit der Reichsverfassung stehen, können nicht eingeführt werden; sodann zweitens: nur jene Bestimmungen können eingeführt werden, welche am Tage der Einführung der norddeutschen Bundesverfassung, am 1. Juli 1867, in Kraft waren.

Darüber hinaus bietet die Reichsverfassung keine Aufklärung bezüglich der Tragweite des Wortes „Militärgesetzgebung". Nur insoferne, als Artikel 61 einzelne bestimmte Gegenstände beispielsweise aufzählt, sind Zweifel ausgeschlossen. In Folge dessen ergaben sich auch schon sehr gewichtige Bedenken über die Verfassungsmäßigkeit der Verordnung vom 22. December 1868,

betreffend die Einführung der in Preußen geltenden Vorschriften über die Heranziehung der Militärpersonen zu Communalauflagen im ganzen Bundesgebiete. (Sieh Fr. Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes ꝛc. S. 379 ff., auch oben S. 44, 78.)

Es handelte sich hier nicht nur um Auslegung, sondern geradezu um Ergänzung einer Lücke in der Reichsverfassung. Thudichum a. a. O. S. 375 scheint der Ansicht zu sein, daß die Entscheidung darüber, was zur preußischen Militärgesetzgebung gehöre, dem Kaiser zustehe. Diese Meinung ist wohl nicht zu billigen. Wo Zweifel über diese Frage entstanden, konnten sie nur durch authentische Auslegung der Verfassung, also im Wege der Gesetzgebung gelöst werden. Im gegebenen Falle war darüber eine berechtigte Meinungsverschiedenheit nicht möglich, daß gesetzliche Bestimmungen über die Gemeindebesteuerung der Militärpersonen zur Militärgesetzgebung nicht gerechnet werden können, ja daß zu ihrer Einführung von Bundes wegen überhaupt die Bundeszuständigkeit fehle. Die Mängel, welche der Verordnung staatsrechtlich anhafteten, sind durch das Gesetz vom 22. December 1886 (R. G. Bl. S. 65) nachträglich geheilt worden. Denn indem dieses Gesetz einen Theil der Verordnung vom 22. December 1868 außer Kraft setzte, hat es, wie das Reichsgericht richtig sagt, „genügend zum Ausdrucke gebracht", daß die Verordnung im Uebrigen Geltung haben solle, und „daß somit die von Hause aus gegen die Verfassungsmäßigkeit der Bundespräsidialverordnung etwa bestandenen Bedenken vermöge eines späteren Aktes der Reichsgesetzgebung selbst behoben sind". Entsch. d. R.G.'s in Civilsachen XXIV S. 1 (Reger, Entsch. X S. 308), P. Laband II S. 498 Anm. 7.

III. Es ist streitig, ob die Einführung der preußischen Militärgesetze und Verordnungen nur unverändert hat stattfinden dürfen, oder ob auch eine formelle Umgestaltung derselben, unbeschadet des sachlichen Inhaltes, zulässig war. Für letztere Ansicht, die auch zur thatsächlichen Geltung gelangt ist, spricht der Umstand, daß bei den manchfachen Widersprüchen zwischen den preußischen und den in der Verfassung getroffenen Bestimmungen (Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes S. 167) die Nothwendigkeit von redactionellen Aenderungen schon in der Natur der Sache lag, und daß man nicht annehmen kann, man habe für diese häufigen Fälle den umständlichen Weg der Gesetzgebung vorschreiben wollen.

IV. Es ist außerdem noch die Frage zu lösen, welche formelle Kraft den nach Artikel 61 eingeführten preußischen Gesetzen und Verordnungen gegenüber der künftigen rechtschaffenden Thätigkeit des Reiches, also bezüglich der Abgrenzung der Gebiete des Gesetzgebungs- und des Verordnungsrechtes, zukömmt. Die Ansichten gehen auseinander. P. Laband II S. 494 f. sagt richtig, die Bedeutung des Artikels 61 Absatz I sei nicht die, dem ganzen dort genannten preußischen Militärrechte formelle Gesetzeskraft beizulegen. Er zieht daraus den Schluß, daß die Abgrenzung des Verordnungsrechtes „aus allgemeinen staatsrechtlichen Principien zu gewinnen" sei. Ich habe bereits in der ersten Auflage dieses Commentars eine andere Meinung vertreten, der sich

nun auch A. Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches 2c. S. 134 f., Verfassung des Deutschen Reiches S. 242 ff., und A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 495 Anm. 2, angeschlossen haben. Die Aeußerung des preußischen Kriegsministers Grafen Roon im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 581) kann man allerdings nicht mit Arndt hiefür geltend machen. Roon sagte: „Es geht nicht an, daß diesem Artikel die Deutung beigelegt werde, daß mit seiner Annahme nun alle Rescripte auf einmal Bundesgesetz wären. Das war nicht die Absicht." Diese Aeußerung belegt nicht mehr als die Richtigkeit von Laband's Vordersatz. Ueber die Ausscheidung der Gebiete von Gesetz und Verordnung sagt sie nichts. Meines Erachtens kann es aber nicht die Absicht des Artikels 61 Absatz I gewesen sein, gerade hier für die mitunter sehr heikle Ausscheidung der Gebiete von Gesetzgebung und Verordnung auf die allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätze verweisen zu wollen. Das wäre sowohl unzweckmäßig als den preußischen Ueberlieferungen hinsichtlich des Militärrechts nicht entsprechend gewesen. Man wollte offenbar die thatsächlich im preußischen Rechte bestehende Grenze festhalten. Ich glaube also, daß die preußischen Gesetze auch für das Reich die formelle Kraft von Gesetzen, die preußischen Verordnungen die Kraft von Verordnungen haben sollten.

Daraus ergibt sich, daß, sobald die Verkündigung einmal geschehen ist, Abänderungen der Gesetze und Verordnungen auf dem Wege zu bewirken sind, der ihrer formellen rechtlichen Natur entspricht, daß also Verordnungen auf dem Wege der Verordnung, Gesetze aber nur auf dem Wege der Reichsgesetzgebung, wobei Artikel 5 Absatz II der Verfassung zu beachten ist, abgeändert oder beseitigt werden können.

Hiemit übereinstimmend heißt es in der Begründung des Entwurfes zum Gesetze vom 28. März 1886 (Verh. d. Reichstages 6. Leg. Per. II. Sess. 1885/86 Drucks. Nr. 192), da die Verordnung vom 22. December 1868 auf Grund des Artikels 61 der Bundesverfassung ergangen sei und die Einführung von Gesetzen zum Gegenstande habe, so könne die Abänderung derselben nur reichsgesetzlich erfolgen. Diese Begründung geht vom Standpunkte der Giltigkeit der Verordnung aus; denn vom richtigen Standpunkte aus waren noch andere Gründe für die Nothwendigkeit eines Reichsgesetzes gegeben. Stellt man sich auf den ersteren Standpunkt, so stimmen die angeführten Sätze mit meinem Gedankengange überein. Man könnte dagegen nicht etwa geltend machen, die Präsidialverordnung vom 22. December 1868 habe die preußische Verordnung vom 23. September 1867 eingeführt. Letztere Verordnung erging laut ihres Einganges, um das Recht der neuerworbenen Landestheile mit dem Rechte der übrigen Monarchie „nach Maßgabe der Grundsätze des Gesetzes vom 11. Juli 1822 gleichzustellen". Das konnte aber in jenen Landestheilen damals nur deshalb durch Verordnung geschehen, weil dort die preußische Verfassung erst vom 1. October 1867 ab in Kraft trat. (Vgl. K. Frhr. von Stengel, Staatsrecht des Königreichs Preußen, Freiburg i. B. und Leipzig 1894, S. 33.)

Die Frage nach den Grenzen des Militärverordnungsrechtes hat übrigens

im Laufe der Zeit mit der fortschreitenden Entwickelung der Heeresgesetzgebung immer mehr ihre neue gesetzliche Regelung gefunden.

V. Absatz II des Artikels 61 ist nicht in der Weise zur Erfüllung gekommen, welche man dem Wortlaute zu Folge erwarten sollte. Es ist kein „umfassendes Reichsmilitärgesetz" — dieser Ausdruck rührt wie der ganze Absatz von einem Abänderungsantrage im verfassungberathenden Reichstage her (Sten. Ber. S. 586) — und zwar deswegen nicht ergangen, weil ein Gesetz, welches das ganze Heerwesen, Dienstpflicht, Strafrecht, Strafverfahren und dergl. in Einem regeln wollte, ein Unding wäre. Auch sonst verdient die Fassung des Absatzes kein sonderliches Lob: der Reichstag steht vor dem Bundesrathe, als ob jenem zuerst der Entwurf vorgelegt werden könnte, was nach Artikel 7 Absatz I Ziffer 1 und Artikel 16 der Verfassung nicht angeht. In der norddeutschen Verfassung hieß es außerdem noch: „wird das Bundespräsidium . . . vorlegen", so daß es fast aussah, als ob dem Präsidium allein das Recht zugeschrieben werden wolle, Gesetzvorschläge in militärischen Sachen einzubringen. Erst in der vorliegenden letzten Redaction der Verfassung hat man die Worte: „das Bundespräsidium" gestrichen, jedoch die verkehrte Ordnung „dem Reichstag und dem Bundesrathe" beibehalten.

Die ergangenen Gesetze sind oben S. 106 ff. aufgeführt.

VI. Gemäß III § 5 des Bündnißvertrags vom 23. November 1870 gilt Artikel 61 für Bayern nicht. An dessen Stelle tritt folgende Bestimmung:

„I. Bayern behält zunächst seine Militärgesetzgebung nebst den dazu gehörigen Vollzugsinstructionen, Verordnungen, Erläuterungen u. s. w. bis zur verfassungsmäßigen Beschlußfassung über die der Bundesgesetzgebung anheimfallenden Materien, resp. bis zur freien Verständigung bezüglich der Einführung der bereits vor dem Eintritte Bayerns in den Bund in dieser Hinsicht erlassenen Gesetze und sonstigen Bestimmungen."

Die Fassung dieses Satzes ist im Ganzen etwas unklar. So viel steht fest, daß das Reich auch in Bayern zum Erlasse von Gesetzen und Verordnungen über das Heerwesen befugt ist, und zwar zu Folge Artikel 4 Ziffer 14 und Artikel 7 Absatz I Ziffer 2.

Dieses Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht erstreckt sich jedoch selbstverständlich nur so weit, als es sich um Gegenstände handelt, die nicht bereits durch Artikel 61—68 der Verfassung — welche für Bayern nicht gelten — geregelt sind. Hinsichtlich der hier in Rede stehenden Bestimmung aber machte schon der Abg. Lasker im II. a. o. Reichstage 1870 die Bemerkung, daß ihm die Nummer I des Vertrages dunkel sei. Darauf hin gab der Präsident des Bundeskanzleramts Delbrück die folgende Erläuterung (Sten. Ber. S. 146):

„Was die . . . Frage betrifft, welche sich auf Nummer I bezieht, so verstehe ich die bezügliche Verabredung folgendermaßen: es ist im Eingang die Rede nicht blos von der Militärgesetzgebung, sondern auch von den dazu gehörigen Vollzugsinstructionen, Verordnungen und Erläuterungen u. s. w.,

also von dem gesammten reglementarischen und administrativen Material, was in den hier vorliegenden Rahmen fällt. In Beziehung auf die Gesetzgebung bestimmt die vorliegende Verabredung, daß bis zur bundesgesetzlichen Regelung der Angelegenheiten Bayern seine Gesetzgebung behält. Es wird durch eine spätere Bestimmung dem Bunde freigestellt, das Kriegsdienstgesetz zu einem beliebigen Termin in Bayern einzuführen, das Gesetz über die Verpflegung im Frieden zu einem beliebigen Termin einzuführen, mit der Maßgabe .., daß der Einführung des Gesetzes jedenfalls Ermittelungen vorhergehen müssen ... Was ich hier von diesen beiden Gesetzen gesagt habe, gilt von den übrigen die Materie regelnden Gesetzen ...

Nun kommen die Vollzugsinstructionen, Verordnungen und Erläuterungen, wie gesagt, der administrative und reglementare Theil der Materie. Der ist überhaupt nicht eine Materie der Gesetzgebung, und in Beziehung auf diese Gegenstände ist die Bestimmung ‚bis zur freien Verständigung bezüglich der Einführung' getroffen worden. Also was die Gesetze betrifft: Bundesgesetzgebung; was die Reglements und administrativen Einrichtungen betrifft, die hierunter fallen, Weg der Verständigung."

Was hier Delbrück — ausgesprochenermaßen als seine persönliche Ansicht — vorträgt, ist sehr klar und verständlich ausgedrückt; allein leider steht es mit dem Wortlaute der Nummer I in unlöslichem Widerspruche.

Von einer Scheidung zwischen Gesetzen und Verordnungen in der Art, daß erstere durch die Reichsgesetzgebung, letztere durch Vereinbarung in Bayern sollten eingeführt werden können, ist schlechterdings nichts zu lesen. Vielmehr ist klar und unzweideutig von freier Verständigung „bezüglich der Einführung der bereits vor dem Eintritte Bayerns in den Bund erlassenen Gesetze und sonstigen Bestimmungen" die Rede. Damit fällt Delbrück's Auslegung.

Betrachtet man den ganzen Satz der Ziffer I, so erhält man zunächst den Eindruck, daß dessen zweite Hälfte vom Worte „resp." an einen gewissen Gegensatz zu der ersten Hälfte bilden soll. Die zweite Hälfte des Satzes spricht von den (norddeutschen) Bundesgesetzen „und sonstigen Bestimmungen", die vor Eintritt Bayerns bereits erlassen wurden; im ersten Theile des Satzes dagegen ist auf die künftige Gesetzgebung des Bundes Bezug genommen.

Es ist nun klar, daß mit den bereits erlassenen Gesetzen nicht auch die preußischen Gesetze gemeint sind, die auf Grund des Artikels 61 eingeführt wurden, sondern lediglich die von den gesetzgebenden Factoren des Norddeutschen Bundes durchberathenen Gesetze. Dies ergibt sich daraus, daß Artikel 61 für Bayern nicht gelten soll.

Aehnlich gebraucht auch Artikel 10 der Militärconvention mit Württemberg den Ausdruck „Bundesgesetzgebung" im Gegensatze zu der im Bunde eingeführten preußischen Gesetzgebung.

Was bedeutet nun aber der Ausdruck „bis zur freien Verständigung bezüglich der Einführung"? Dem Wortlaute nach würde dies heißen, daß das Ob und Wie der Einführung davon abhängig sein soll, ob Bayern zustimmt. Allein dies ist wohl kaum der Sinn dieser Worte. In Ziffer III § 8 des bayerischen Vertrages heißt es:

„Die unter Ziffer II § 26 dieses Vertrages aufgeführte Uebergangsbestimmung des nunmehrigen Artikels 79 der Verfassung" (sie handelt von der Einführung der Gesetze des Norddeutschen Bundes, also auch der über das Heerwesen ergangenen, im Deutschen Bunde) „findet auf Bayern in Anbetracht der vorgerückten Zeit und der Nothwendigkeit mannigfaltiger Umgestaltung anderer mit dem Gegenstand der Bundesgesetzgebung in Zusammenhang stehender Gesetze und Einrichtungen Anwendung nur in Betreff des Wahlgesetzes für den Reichstag des Norddeutschen Bundes vom 21. Mai 1869 (Artikel 79 Nr. 13).

Im Uebrigen bleibt die Erklärung der im Norddeutschen Bunde ergangenen Gesetze zu Bundesgesetzen für das Königreich Bayern, soweit diese Gesetze auf Angelegenheiten sich beziehen, welche verfassungsmäßig der Gesetzgebung des Deutschen Bundes unterliegen, der Bundesgesetzgebung vorbehalten."

Daraus dürfte erhellen, daß die in Nummer I a. a. O. erwähnte „freie Vereinbarung" sich nur auf die Zeit der Einführung bezieht, und daß also der Natur der Sache nach es sich nur um eine billige Rücksichtnahme auf das Interesse Bayerns, nicht um ein Veto dieses Staates gegen die Einführung solcher Gesetze handelt.

Unter den „sonstigen Bestimmungen" sind wohl jene zu verstehen, die auf Grund der erwähnten norddeutschen Bundesgesetze getroffen wurden.

Anders faßt Fr. Thudichum (bei Fr. v. Holtzendorff, Jahrb. I S. 66) den Ausdruck „freie Verständigung" auf. Er sagt:

„Militärgesetze, welche bereits vor dem Eintritt Bayerns in den Bund erlassen waren, können auch ‚durch freie Verständigung' eingeführt werden, also ohne Mitwirkung der gesetzgebenden Körper des Reiches, durch bloße Verabredung der kaiserlichen und bayerischen Regierung. Das Gleiche gilt von den bereits vor dem Eintritt Bayerns in den Bund vom Bundesfeldherrn erlassenen Vollzugsinstructionen, Verordnungen, Erläuterungen und sonstigen Bestimmungen, deren Regelung nicht durch Gesetz zu geschehen hat."

Diese Ansicht dürfte sich schon durch den Hinweis darauf widerlegen, daß das norddeutsche Kriegsdienstgesetz nicht auf dem Wege, den Thudichum bezeichnet, sondern durch Reichsgesetz „nach erfolgter Zustimmung des Bundesrathes und des Reichstages" in Bayern eingeführt wurde. R. G. Bl. 1871 S. 398.

Ich komme nun zur Erläuterung der ersten Hälfte des Satzes unter Ziffer I a. a. O. Hier machen zwei Ausdrücke Schwierigkeiten: 1) Bayern soll zunächst seine Militärverfassung behalten, und zwar 2) bis zur verfassungsmäßigen Beschlußfassung über die der Bundesgesetzgebung anheimfallenden Materien, resp. bis zur freien Verständigung u. s. w.

Das Wort „zunächst" erklärt sich aus dem darauf folgenden „bis zu". Bayern behält seine Militärgesetzgebung u. s. w., bis die Reichsgesetzgebung ins Leben tritt. Das Wort „zunächst" ist also im Grunde genommen überflüssig.

Bayern soll seine Militärgesetzgebung „bis zur verfassungsmäßigen Beschlußfassung über die der Bundesgesetzgebung anheimfallenden Materien" beibehalten. Das darf man keinenfalls wörtlich nehmen; denn die Grenzen der Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung stehen durch Artikel 4 Ziffer 14 der Verfassung schon fest. Es bedarf also keiner Beschlußfassung mehr darüber, auf welche Gegenstände die Reichsgesetzgebung sich hier solle erstrecken dürfen.

Man muß zur Erklärung dieser Worte auf den Zweck der Bestimmung zurückgehen. Nach Artikel 61 Absatz II stellt sich die Einführung der preußischen Wehrgesetzgebung als eine Uebergangsmaßregel dar, welcher eine reichsgesetzliche Ordnung des Heerwesens folgen soll. Diese Uebergangszeit durchzumachen, wollte Bayern sich ersparen; es wollte zunächst seine Militärgesetzgebung behalten, bis die Reichsgesetzgebung diesen Gegenstand, wie es Artikel 61 Absatz II in Aussicht stellte, endgiltig regeln würde. Mit den Worten „verfassungsmäßige Beschlußfassung über die der Bundesgesetzgebung anheimfallenden Materien" ist also nicht gemeint die Beschlußfassung darüber, welche Materien der Bundesgesetzgebung anheimfallen sollen; denn diese Frage ist schon entschieden. Vielmehr will die verfassungsmäßige Beschlußfassung über solche Materien bezeichnet werden, welche nach der Reichsverfassung der Reichsgesetzgebung anheimfallen, also die Beschlußfassung innerhalb der Grenzen der feststehenden Reichszuständigkeit nach Artikel 4 Ziffer 14.

Fr. Thudichum hat in Fr. v. Holtzendorff's Jahrbuch II S. 90 auch die Frage aufgeworfen, ob Bayern in der Zwischenzeit bis zur vollständigen Einführung der Reichsmilitärgesetze seine eigenen Gesetze über Heerwesen abändern könne. Der Abg. Frhr. von Stauffenberg (Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. II. Sess. 1871, Sten. Ber. S. 427) hat diese Frage mit Recht bejaht, denn im Bündnißvertrage ist nach dieser Seite hin keine Beschränkung ausgesprochen. Bayern selbst hat sich diese Befugniß zugeschrieben. Denn es hat sowohl sein Militärstrafgesetzbuch, solange dieses noch galt, als auch die Militärstrafgerichtsordnung wiederholt geändert.

Als Inhalt von III § 5, I des bayerischen Vertrages ergibt sich also Folgendes:

1) Die preußische Militärgesetzgebung, wie sie in Artikel 61 Absatz I der Verfassung näher bezeichnet ist, kann in Bayern nicht eingeführt werden.

2) Der Zeitpunkt der Einführung für die bereits erlassenen Bundesgesetze ist durch Vereinbarung zu bestimmen.

3) Alle künftig zu erlassenden Reichsgesetze über das Heerwesen haben für Bayern ebenso wie für die übrigen Bundesstaaten verbindende Kraft.

Dabei ist aber noch folgende Bestimmung des bayerischen Schlußprotokolls XIV, § 4 zu beachten:

„Diejenigen Gegenstände des bayerischen Kriegswesens, betreffs welcher der Bundesvertrag vom Heutigen oder das vorliegende Protokoll nicht ausdrückliche Bestimmungen enthalten — sohin insbesondere die Bezeichnung der

Regimenter ꝛc., die Uniformirung, Garnisonirung, das Personal- und Militärbildungswesen u. s. w. —, werden durch dieselbe nicht berührt."

In diesem Satze bleibt unklar, auf welches vorhergehende Wort sich der Ausdruck „dieselbe" am Schlusse bezieht. Es geht kein weibliches Hauptwort voran. Man hat es auch mit keinem Druckfehler zu thun. „Dieselbe" steht nicht nur im Reichsgesetzblatte (1871 S. 26) und im bayerischen Gesetzblatte (1870/71 S. 194), sondern auch in den Drucksachen des II. a. o. Reichstags von 1870 zweimal auf Seite 43 Spalte 2 und auf Seite 83 Spalte 2. Das Versehen liegt also offenbar schon in der Urschrift. Wie wollte man nun eigentlich schreiben? Thudichum bei Fr. v. Holtzendorff (Jahrb. 1871 S. 73) hat: „dieselben", ohne eine weitere Bemerkung an diese Aenderung zu knüpfen; in den Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 368 und anderwärts wird der Text unverändert gelassen.

Thudichum's Lesart giebt, so nahe sie liegt, keinen rechten Sinn. Denn „dieselben" bezieht sich dann auf „Bundesvertrag" und „Protokoll", und daß diejenigen Gegenstände, über welche Bundesvertrag und Protokoll nicht ausdrückliche Bestimmungen enthalten, durch dieselben nicht berührt werden, wäre doch eine zu selbstverständliche Bemerkung. Wenn man die Verhältnisse erwägt, unter welchen das Schlußprotokoll abgefaßt wurde, so sieht man leicht ein, daß bei der drängenden Zeit wohl ein Versehen im Ausdrucke mit unterlaufen konnte. Ich möchte deshalb die Vermuthung aufstellen — für die ich freilich den Beweis schuldig bleiben muß —, man habe bei dem Worte „dieselbe" an „Verfassung" gedacht, also sagen wollen: Diejenigen Gegenstände des bayerischen Kriegswesens, über welche der Bundesvertrag oder das Protokoll nicht ausdrückliche Bestimmungen enthalten, werden durch die Verfassung nicht berührt. Das hieße also: auf diejenigen im Abschnitte XI Artikel 61 ff. behandelten Gegenstände, über welche der bayerische Vertrag und das Schlußprotokoll schweigen, erstreckt sich die Militärgesetzgebung des Reiches nicht.

Dieser Satz ist im Zusammenhalte mit der im Bündnißvertrage III § 5, III Absatz I betonten „Militärhoheit Seiner Majestät des Königs von Bayern" nicht unwichtig. Er besagt, daß die Heereshoheit des Königs von Bayern nur denjenigen Beschränkungen unterliegt, die im Bündnißvertrage ausdrücklich festgesetzt sind. Vgl. mein Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., III S. 704.

VII. Gemäß Artikel 10 der Militärconvention mit Württemberg, die durch die Schlußbestimmung zum Abschnitte XI der Verfassung aufrecht erhalten ist, findet Artikel 61 der Verfassung auch auf Württemberg mit folgender Beschränkung Anwendung:

„Ausgenommen sind von der Gemeinsamkeit in den Einrichtungen des königl. württembergischen Armeecorps mit denjenigen der preußischen Armee die Militärkirchenordnung, das Strafgesetzbuch und die Militärstrafgerichtsordnung, sowie die Bestimmungen über Einquartirung und Ersatz von Flurbeschädigungen, worüber in dem Königreiche Württemberg die derzeit bestehenden Gesetze und Einrichtungen vorerst und bis zur Regelung im Wege der Bundes-

gesetzgebung in Geltung verbleiben. Die Gradabzeichen, sowie die Benennungen und der Modus der Verwaltung sind in dem königl. württembergischen Armeecorps dieselben wie in der königl. preußischen Armee. Die Bestimmungen über die Bekleidung für das königl. württembergische Armeecorps werden von Seiner Majestät dem Könige von Württemberg gegeben, und es soll dabei den Verhältnissen der Bundesarmee die möglichste Rechnung getragen werden."

Die Bedeutung dieses Vorbehaltes beschränkt sich, da die preußische Militärkirchenordnung auch im Artikel 61 Absatz I der Verfassung ausgenommen ist, zur Zeit nur mehr auf die Militärstrafgerichtsordnung.

Artikel 62.

Zur Bestreitung des Aufwandes für das gesammte deutsche Heer und die zu demselben gehörigen Einrichtungen sind bis zum 31. December 1871 dem Kaiser jährlich so viel mal 225 Thaler, in Worten zweihundert fünf und zwanzig Thaler, als die Kopfzahl der Friedensstärke des Heeres nach Artikel 60 beträgt, zur Verfügung zu stellen. Vgl. Abschnitt XII.

Nach dem 31. December 1871 müssen diese Beiträge von den einzelnen Staaten des Bundes zur Reichskasse fortgezahlt werden. Zur Berechnung derselben wird die im Artikel 60 interimistisch festgestellte Friedenspräsenzstärke so lange festgehalten, bis sie durch ein Reichsgesetz abgeändert ist.

Die Verausgabung dieser Summe für das gesammte Reichsheer und dessen Einrichtungen wird durch das Etatsgesetz festgesetzt.

Bei der Feststellung des Militärausgabeetats wird die auf Grundlage dieser Verfassung gesetzlich feststehende Organisation des Reichsheeres zu Grunde gelegt.

I. Die Entstehungsgeschichte des Artikels 62 der Verfassung ist folgende.

Artikel 59 des preußischen Entwurfs (58 des endgiltigen Entwurfes) zur norddeutschen Bundesverfassung lautete: „Zur Bestreitung des Aufwandes für das gesammte Bundesheer und die zu demselben gehörigen Einrichtungen sind dem Oberfeldherrn (endgiltiger Entwurf: Bundesfeldherrn) jährlich soviel mal 225 Thaler, als die Kopfzahl der Friedensstärke des Heeres nach Artikel 57 (56) beträgt, zur Verfügung zu stellen. Soweit dieser Betrag aus den gemeinsamen Einnahmen des Bundes (Artikel 38 und 48)[1] nicht gedeckt werden kann, ist er durch Beiträge der Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen. Die Ausschreibung dieser Beiträge erfolgt nach Bedarf durch das Präsidium, welches dem Bundesrathe und dem Reichstage über die Verwendung Rechnung legt."

[1] Zölle, Verbrauchsabgaben, Post- und Telegraphengefälle.

Diese Fassung erlitt durch die Verhandlungen der verbündeten Regierungen folgende Aenderung. Der zweite und dritte Satz, von den Worten: „Soweit dieser Betrag" bis zum Ende wurde gestrichen und dafür gesetzt: „Vergleiche Abschnitt XII. Die Zahlung beginnt mit dem ersten des Monats nach Publication der Bundesverfassung." (Verh. des verfassungberathenden Reichstags Anl. Bd. S. 16, 21, 23.)

Laut des Schlußprotokolls vom 7. Februar 1867 (ebenda S. 26) erklärte der preußische Bevollmächtigte zu dem Artikel „zur Beseitigung erhobener Zweifel" Folgendes: „Die Kosten für die Adjutantur der Contingentsherren im Norddeutschen Bunde werden nach näherer Bestimmung auf den allgemeinen Militäretat übernommen und sind in den 225 Rthlrn. alle finanziellen Beiträge begriffen, welche für die gesammten Militärausgaben in Friedenszeiten erforderlich sind."

Bei der Vorberathung des Entwurfes in der Reichstagssitzung vom 6. April 1867 (Sten. Ber. S. 586 ff., Abstimmung über die Abänderungsanträge S. 611 ff.) wurde der Antrag v. Forckenbeck angenommen, in dem Artikel 58 nach den Worten: „Einrichtungen sind" die Worte: „bis zum 31. December 1871" einzuschalten.

Abgelehnt wurden zwei Anträge der Abgg. Fürsten zu Solms und Frhr. von Moltke, in denen beiden u. A. ausgesprochen werden sollte, daß die bestehenden Beiträge bis zum Erlasse eines abändernden Bundesgesetzes unverändert fortzubezahlen seien. Abgelehnt wurde ferner ein Antrag des Abg. v. Bennigsen folgenden Inhaltes: „Für die Zeit nach dem 31. December 1871 wird die auf Grundlage dieser Verfassung gesetzlich feststehende Organisation des Bundesheeres der weiteren Vereinbarung des Militärbudgets des Bundes zu Grunde gelegt."

Die Wirkung dieser Abstimmungen war also die, daß der endgiltige Zustand, den die verbündeten Regierungen schaffen wollten, nicht eintreten, sondern nur als ein vorläufiger bis zum 31. December 1871 dauern sollte.

Bei der Schlußberathung über die Verfassung kam in der Reichstagssitzung vom 16. April 1867 (Sten. Ber. S. 721 ff., vgl. auch S. 715 ff.) ein Abänderungsantrag der Abgg. Herzogs von Ujest und v. Bennigsen zur Annahme. Dieser enthält diejenigen Bestimmungen, die — unter Vertauschung des Wortes „Bund" mit „Reich" in allen Fällen außer einem — die Absätze II – IV des Artikels 62 der Reichsverfassung ausmachen.

Dagegen wurden zwei Anträge, der eine vom Grafen E. Stolberg, der andere vom Grafen Otto Stolberg, abgelehnt. Ersterer Antrag ging dahin, statt der Worte: „bis zum 31. December 1871" zu setzen: „bis zum Erlaß eines Bundesgesetzes", der andere dahin, an Stelle des zweiten Satzes des jetzigen Absatzes III zu setzen: „Die Berechnung desselben erfolgt nach der in Artikel 60 festgestellten Friedenspräsenzstärke, welche so lange von Jahr zu Jahr in Kraft bleibt, bis sie durch ein Bundesgesetz abgeändert ist."

Für diese beiden Anträge hatte Graf Bismarck sich mit Entschiedenheit ausgesprochen, indem er beifügte, andernfalls bestehe Gefahr, daß die Vorlage für die Regierungen unannehmbar werde. (Sten. Ber. S. 723.) Schon

vorher hatte er erklärt (S. 719), der Abänderungsvertrag des Herzogs von Ujest lasse die Möglichkeit offen, „im Jahre 1872 einen Budgetconflict, einen Militärconflict zu erneuern, dessen Folgen sich in diesem Augenblicke nicht übersehen lassen".

II. Die Bestimmung des Artikels 62 Absatz I war, wie ihr Wortlaut zeigt, nur vorübergehender Natur. Mit ihr steht Artikel 71 Absatz II im Zusammenhange, welcher sagt: „Während der in Artikel 60 normirten Uebergangszeit ist der nach Titeln geordnete Etat über die Ausgaben für das Heer dem Bundesrathe und dem Reichstage nur zur Kenntnißnahme und zur Erinnerung vorzulegen." Solange diese Vorschriften galten, war also das Budgetrecht des Reichstags in Bezug auf das Heer aufgehoben; denn nicht nur die Friedenspräsenzstärke, sondern auch der jährliche Gesammtaufwand für das Heer stand ziffermäßig fest.

Durch das Gesetz vom 9. December 1871 (R. G. Bl. S. 411) wurde dieser Zustand hinsichtlich des Budgetrechtes auf weitere drei Jahre verlängert. Dieses Gesetz traf folgende Verfügungen: „§ 1. Für die Jahre 1872, 1873 und 1874 wird die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres auf 401 659 Mann und der zur Bestreitung des Aufwandes für dieses Heer und die zu demselben gehörigen Einrichtungen erforderliche Betrag, ausschließlich der im Reichshaushaltsetat für 1872 unter Cap. 10 der fortdauernden Ausgaben vorgesehenen Gehaltsverbesserungen, auf jährlich 90 373 275 Thlr. festgestellt.

Von diesem Betrage sind jährlich

1) 79 518 375 Thlr., vorbehaltlich der den einzelnen Bundesstaaten vertragsmäßig zu gewährenden Nachlässe, dem Kaiser zur Verfügung zu stellen und

2) 10 854 900 Thlr. Bayern zu überweisen. Letzterer Summe wird der verhältnißmäßige Betrag der für Militärbeamte vorgesehenen Gehaltsverbesserungen hinzugesetzt.

§ 2. Auf die Etats über die Verausgabung des dem Kaiser nach der Bestimmung im § 1 bis einschließlich 1874 jährlich zur Verfügung zu stellenden Betrages findet die im zweiten Absatz des Artikels 71 der Verfassung des Deutschen Reichs enthaltene Vorschrift Anwendung."

Wenn nun auch durch dieses Gesetz die Rechtslage für den Reichstag unverändert blieb, so war dies nicht in gleichem Maße für die verbündeten Staaten der Fall.

Formell war zunächst unzweifelhaft, daß der erste Satz des Artikels 69 der Verfassung auch für den Heeresaufwand gelte. Fürs Zweite aber ergab sich, daß die Verpflichtung der Bundesstaaten zur Bezahlung besonderer Militärmatricularbeiträge nach Artikel 62 Absatz I der Verfassung nunmehr aufhörte. Daß a. a. O. formell-rechtlich besondere Matricularbeiträge für das Heer gemeint sind, erhellt aus Absatz II, wo es heißt, daß „diese Beiträge von den einzelnen Staaten des Bundes zur Reichskasse fortgezahlt werden". Seinen äußeren Ausdruck fand dieser Sachverhalt darin, daß der

Hauptetat der Verwaltung des Reichsheeres für 1872, der durch kaiserliche Verordnung vom 9. December 1871 (R. G. Bl. S. 432) bekannt gegeben wurde, lediglich ein Ausgabenetat ist, während der Hauptetat für 1871, der durch Präsidialverordnung vom 15. Mai 1870 (B. G. Bl. S. 404) kund gemacht wurde, die Beiträge nach Artikel 62 der Verfassung in Einnahme stellt. Die Verpflichtung der Staaten, Matricularbeiträge für das Heer zu zahlen, war also nunmehr lediglich in der allgemeinen Matricularumlagenpflicht nach Artikel 70 der Verfassung enthalten, welche Verpflichtung nur eine aushilfsweise und nur eine budgetmäßige ist. Vorher dagegen war diese Pflicht eine selbständige neben jener nach Artikel 70. Die Leistung der Beiträge konnte unabhängig davon gefordert werden, ob ein Budget vorhanden war oder nicht, und unabhängig davon, ob und wie weit der Bund eigene Mittel hatte oder nicht.

Das Gesammtergebniß des Gesetzes vom 9. December 1871 in staatsrechtlicher Beziehung war also folgendes. Der Ausnahmszustand hinsichtlich des Budgetrechtes des Reichstages dauerte fort. Der Ausnahmszustand hinsichtlich der Verpflichtungen der Bundesstaaten hörte auf.

Seit dem Militärgesetze vom 2. Mai 1874 ist nach allen Richtungen hin der regelmäßige verfassungsrechtliche Zustand hergestellt. Das Budgetrecht des Reichstages greift wieder in seinem vollen Umfange Platz. Zwar ist durch das Militärgesetz und die ihm folgenden Gesetze die Friedenspräsenzstärke des Heeres auf größere Zeitabschnitte festgelegt worden; dagegen erfolgt die Feststellung des Heeresbudgets seitdem alljährlich durch den Reichshaushaltsetat. Vgl. die Aeußerungen des Abg. v. Bennigsen Verh. d. Reichstages 2. Leg. Per. I. Sess. 1874, Sten. Ber. S. 755.

Dabei äußert allerdings der Bestand einer gesetzliche Friedenspräsenzstärke auf das Ausgabenbewilligungsrecht des Reichstages insofern einen Einfluß, als es Pflicht des Reichstages ist, die Mittel zur Aufrechthaltung jener Präsenzstärke zu bewilligen; allein diese Gebundenheit des Reichstages ist keine ausnahmsweise, sie beruht auf einem allgemein giltigen Rechtsgrundsatze.

III. Ueber die Tragweite der Absätze II und III des Artikels 62 besteht Meinungsverschiedenheit. Ich selbst habe in der ersten Auflage dieses Commentars S. 233 und Annalen des Deutschen Reichs 1875 S. 1411 die Ansicht vertreten, Absatz II sei nur für den Fall berechnet gewesen, daß bis zum 31. December 1871 kein Heergesetz zu Stande kommen würde. Er sei daher gegenstandslos geworden und damit auch die Absätze III und IV, die mit Absatz II im Zusammenhange stünden. Die gegentheilige Meinung hatte bereits Fr. Thudichum in seinem Verfassungsrechte des Norddeutschen Bundes ꝛc. S. 416 ff. vertreten. Meiner Auffassung haben sich in der Folge Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs, 1. Aufl., I S. 322 f., und G. Meyer, Annalen des Deutschen Reichs 1880 S. 349 und Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts § 209 Anm. 11, angeschlossen, dieser jedoch mit der Abweichung, daß Artikel 62 erst seit dem Erlasse des Militärgesetzes gegenstandslos geworden sei. Letzterer Meinung ist auch L. v. Rönne, Staatsrecht des

Deutschen Reichs II, 1 S. 155, 177 f. Ueber diesen Zwiespalt der Ansichten lohnt es sich nicht mehr zu streiten.

Auf die Seite Thudichum's hat sich außer Anderen P. Laband II S. 564 ff. gestellt, und nach ihm haben H. Preuß und L. v. Savigny in ihren schon mehrfach erwähnten Abhandlungen S. 57 ff., bezw. S. 248 ff. es unternommen, den gleichen Standpunkt, daß Artikel 62 Absatz II und III dauernde Giltigkeit habe, eingehend zu vertreten. Preuß erklärt meine Ansicht als „gänzlich unverständlich" und so „verkehrt wie möglich" (S. 58); andrerseits nimmt er mich S. 61 Anm. 2 gegen eine Bemängelung Rönne's mit der Bemerkung in Schutz: „Seydel ist auch in seinem Irrthum wenigstens klar und consequent." Indem ich die Liebenswürdigkeit dieser zweiten Aeußerung anerkenne, glaube ich doch auch der Ueberzeugung Ausdruck geben zu dürfen, daß es um meine Sache so schlimm nicht steht, wie es nach dem zuerst angeführten Urtheile den Anschein haben könnte.

P. Laband hebt hervor, der Abänderungsantrag der Abgg. Herzogs von Ujest und v. Bennigsen habe bezweckt, einen Ausgleich zwischen den Ansprüchen der verbündeten Regierungen und denen der Reichstagsmehrheit herbeizuführen. Die Regierungen forderten, daß die Friedenspräsenzstärke dauernd festgestellt werde; sie hätten eine vorläufige Feststellung derselben nur unter der Bedingung angenommen, daß wenigstens die nothwendigen Einnahmen für den Heeresaufwand dauernd gesichert würden. In diesem Sinne, fügt Laband bei, hätten alle Redner, die über den Antrag Ujest sprachen, denselben verstanden.

Ich habe — und L. v. Savigny a. a. O. S. 250 pflichtet mir hierin bei — aus den Verhandlungen des verfassungberathenden Reichstags nicht diesen Eindruck gewonnen, und auch Graf Bismarck scheint ihn nicht gehabt zu haben; denn er bekämpfte, wie oben S. 339 f. erwähnt, den Antrag Ujest und befürwortete die Anträge Stolberg mit solcher Entschiedenheit, daß er sogar mit dem Scheitern des Verfassungswerkes drohte. Meines Erachtens wollte der Antrag Ujest lediglich für den nächst bevorstehenden Fall Vorkehrung treffen. Und das ist auch das innerlich Wahrscheinliche, ganz abgesehen davon, daß, wie auch Laband II S. 562 Anm. 1 zugibt, die Vorschrift des Artikels 62 Absatz II als eine auf die Dauer berechnete keinen besonderen Werth hat. Parlamentarische Verhandlungen pflegen durch so weite Vorausblicke nicht bestimmt zu werden, sondern viel mehr durch die Sorge um die nächste Zeit; vollends dann, wenn es sich darum handelt, einen Ausgleich zwischen auseinandergehenden Richtungen zu finden.

Doch mag dem sein, wie ihm wolle, mag der Reichstag damals mehr oder weniger weitsichtig gewesen sein, darauf kommt es schließlich nicht an, sondern darauf, was in der Verfassung steht.

Hier hat denn Laband mit gewohntem scharfem Griffe den Kern der Frage, die zwischen uns streitig ist, herausgeholt. Er sagt (II S. 566 Anm. 2): „Die Behauptung Seydel's, daß Artikel 62 Absatz II in Wegfall gekommen sei durch das Gesetz vom 9. December 1871 über die

Friedenspräsenzstärke für 1872—1874, beruht m. E. auf einem Interpretationsfehler. Der in Rede stehende Absatz II des Artikels 62 besteht aus zwei Sätzen; der erste sanctionirt die dauernde Pflicht der Einzelstaaten zur Zahlung der Militärbeiträge, der zweite normirt die Berechnungsweise; die letztere ändert sich, wenn die Friedenspräsenzstärke gesetzlich abgeändert wird, die Pflicht selbst nicht."

Meine Meinung ist in der That die, daß die beiden Sätze des Absatzes II zusammenhängen, daß sie beide für die etwaige Zwischenzeit zwischen dem 31. December 1871 und dem Erlasse eines Gesetzes, das die Friedenspräsenzstärke neu regelt, Vorkehrung treffen wollen. Laband hingegen glaubt, beide Sätze stünden unabhängig neben einander da. Man kann leicht die Probe darauf machen, ob dem so ist. Kommt dem ersten Satze des Absatzes II eine selbständige Bedeutung für sich zu, so muß der Artikel 62 auch einen Sinn geben, wenn man sich den ganzen Rest von den Worten: „Zur Berechnung desselben" an wegdenkt. Dann würde der Artikel lauten: „Absatz I: Bis zum 31. December 1871 müssen 225 × x Thlr. gezahlt werden. Absatz II: Nach dem 31. December 1871 müssen diese Beiträge fortgezahlt werden." Das würde sich doch sonderbar lesen, und man würde sagen, daß es einfacher gewesen wäre, im Absatze I die Worte „bis zum 31. December 1871" zu streichen. Der erste Satz des Absatzes II gewinnt seinen Sinn erst durch das, was folgt. Die Worte: „bis sie durch ein Reichsgesetz abgeändert werden" bezeichnen den Endpunkt nicht blos für die Berechnung, sondern auch für die Zahlungspflicht nach dem vorhergehenden Satze.

Laband sieht sich genöthigt, um dem ersten Satze des Absatzes II die Bedeutung einer bleibenden Bestimmung zu retten, in den zweiten Satz etwas hineinzutragen, was nicht darin steht. Er legt ihn dahin aus, daß, wenn die vorläufige Präsenzstärke nach Artikel 60 der Verfassung durch eine neue vorläufige Feststellung ersetzt worden und auch diese abgelaufen ist, nun diese letzte vorläufige Feststellung der Berechnung der Militärbeiträge zu Grunde zu legen sei. Das sagt aber Artikel 62 Absatz II nicht; er spricht nur von der „in Artikel 60 interimistisch festgestellten Friedenspräsenzstärke", dies deshalb, weil er nur den Fall einer Lücke unmittelbar nach dem 31. December 1871 im Auge hat. L. v. Savigny a. a. O. S. 252 f. erkennt dies auch an: „Nach dem 31. December 1871 sollte allerdings die in Artikel 60 interimistisch festgestellte Friedenspräsenzstärke bis zu einer reichsgesetzlichen Abänderung zur Berechnung festgehalten werden. Daß dies jedoch auch heute von der Friedenspräsenzstärke gelten sollte, deren Giltigkeitsdauer ihr gesetzliches Ende gefunden, könnte doch nur im Wege einer durchaus willkürlichen Analogie behauptet werden." Wer das einräumt, sollte doch eigentlich zu meinem Ergebnisse gelangen. Denn wenn man anerkennt, daß der zweite Satz nur einmal, unmittelbar nach dem 31. December 1871, zu brauchen war, so wird man doch zur Annahme gedrängt, daß der erste Satz, der ohne den zweiten nichts hilft, gleichfalls nur für denselben Fall berechnet gewesen ist. Savigny dagegen sagt: „Diese Pflicht (der Bundesstaaten nach Absatz II Satz 1) bleibt dauernd bestehen; sie kann aber nicht

praktisch durchgeführt werden, sobald eine Berechnung nicht möglich ist." In der Wirkung kommt das auf dasselbe hinaus wie meine Ansicht; aber für die gesetzgeberische Geschicklichkeit der Urheber des Absatzes II fällt dann ein schlimmes Zeugniß ab.

Laband ist auch beim ersten Satze des Absatzes II in der Lage, ihn über seinen Wortlaut hinaus auslegen zu müssen, um ihm die Bedeutung eines dauernden Grundsatzes beimessen zu können. Er sagt, hierin sei die Verpflichtung der Staaten ein- für allemal ausgesprochen, die dort angegebenen Beiträge unabhängig vom Zustandekommen eines Etatsgesetzes zu leisten. Er fügt dann bei (S. 565): „Freilich tritt diese Anordnung formell nicht in Wirksamkeit, wenn ein Etatsgesetz zu Stande kommt; denn in diesem Falle finden die gesammten Militärausgaben durch den Etat selbst und, soweit erforderlich, durch die Matricularbeiträge ihre Deckung. Aber wenn ein Etatsgesetz nicht vereinbart ist, der Reichskanzler also die im Artikel 70 der Reichsverfassung vorgesehenen Matricularbeiträge nicht erheben darf, dann treten die Militärbeiträge des Artikels 62 theilweise an die Stelle derselben, und das gerade ist der Zweck dieser Anordnung."

Nimmt man an, der Satz 1 des Absatzes II sei ein dauernder staatsrechtlicher Grundsatz, dann muß man, wie ich glaube, gegen Laband einwenden, daß der Unterschied, den er macht, im Wortlaute der Bestimmung nicht begründet ist. Sie sagt unter dieser Annahme nicht, daß die Verpflichtung der Staaten nur dann formell wirksam wird, wenn kein Etatsgesetz zu Stande gekommen ist, sondern sie sagt, daß sie immer besteht, gleichviel, ob ein Etatsgesetz zu Stande gekommen ist oder nicht. Dann gibt es als dauernde Einrichtungen des Reichsfinanzrechts zwei Arten von Mitgliederbeiträgen: die gewöhnlichen, nur aushilfsweise zu zahlenden Matricularbeiträge nach Artikel 70 und die ziffermäßig feststehenden, vom Stande der eigenen Reichseinnahmen unabhängigen Militärbeiträge. Die letzteren könnten niemals formell verschwinden, sondern müßten gerade formell immer da sein, so gut sie unter der Herrschaft des Artikels 62 Absatz I formell bestanden haben. Das müßte um so mehr der Fall sein, als man nur dann bei nicht vereinbartem Budget von ihnen sagen könnte, sie würden „fortgezahlt".

Ich komme nach alledem zu dem Endergebnisse, an meiner früheren Ansicht festzuhalten.

IV. Auch Absatz IV des Artikels 62 bezieht sich nur auf die Möglichkeit, von der Absatz II handelt, trotzdem er wie ein allgemeiner Grundsatz gefaßt ist, ja in der That seinem Inhalte nach ein solcher ist. Den Absatz IV so zu verstehen, liegt sprachlich näher, da er sich im Ausdrucke unmittelbar an den vorhergehenden Absatz anschließt. Außerdem spricht die Entstehungsgeschichte der Absätze II—IV hiefür, da diese drei Absätze als ein Ganzes zu dem Artikel hinzugefügt wurden; sie sind daher jedenfalls nur im Zusammenhange unter sich aufzufassen.

Es kömmt übrigens, wenn man den Absatz IV richtig auslegt, nichts darauf an, ob man ihm formell dauernde Geltung beimißt oder nicht; materiell

besitzt er sie jedenfalls. Er gibt nur einen staatsrechtlich selbstverständlichen Satz des Budgetrechts *auch* für den Fall des Artikels 62 wieder, und zwar deshalb, weil das, was in der That staatsrechtlich selbstverständlich ist, für viele Politiker des Reichstags damals nicht selbstverständlich war und vielleicht auch jetzt noch nicht ist.

Keinenfalls aber darf man mit H. *Preuß* a. a. O. S. 30 f., 61 f., 78 ff., aus Artikel 62 Absatz IV herauslesen wollen, daß darin für die Organisation des Reichsheeres und insbesondere für die Feststellung der Friedenspräsenzstärke eine dauernde gesetzliche Regelung gefordert werde. Richtig bemerkt L. v. *Savigny* a. a. O. S. 230 f., daß weder der Wortlaut noch der Gedankengang des Absatzes IV zu einer solchen Annahme berechtige. Der Absatz IV sagt nichts weiter, als daß, wenn und soweit eine „gesetzlich feststehende Organisation" des Reichsheeres besteht, sie bei Feststellung des Militärausgabenetats zu Grunde gelegt werden muß.

V. Für Bayern bestimmt der Vertrag vom 23. November 1870, III § 5 II, Folgendes:

„Bayern verpflichtet sich, für sein Contingent und die zu demselben gehörigen Einrichtungen einen gleichen Geldbetrag zu verwenden, wie nach Verhältniß der Kopfstärke durch den Militäretat des Deutschen Bundes für die übrigen Theile des Bundesheeres ausgesetzt wird. Dieser Geldbetrag wird im Bundesbudget für das königlich bayerische Contingent in *einer* Summe ausgeworfen. Seine Verausgabung wird durch Specialetats geregelt, deren Aufstellung Bayern überlassen bleibt. Hiefür werden im Allgemeinen diejenigen Etatsansätze nach Verhältniß zur Richtschnur dienen, welche für das Bundesheer in den einzelnen Titeln ausgeworfen sind."

Die finanzielle Sonderstellung Bayerns hinsichtlich des Heeresaufwandes ist bereits oben S. 319 ff. in den Bemerkungen zu Artikel 58 kurz berührt worden. Ich habe schon dort gesagt, daß der Satz, Bayern trage die Kosten seines Kriegswesens ausschließlich und allein, wörtlich verstanden nicht zutrifft, daß vielmehr die hier angeführte Bestimmung des Bündnißvertrags den wahren Sachverhalt angibt. Die Erklärung des anscheinenden Widerspruches zwischen den einschlägigen Bestimmungen liegt darin, daß die eine Gruppe von Bestimmungen den thatsächlichen, die andere den rechtlichen Vorgang im Auge hat, und daß der praktische Unterschied beider Betrachtungsweisen vom Standpunkte des Reichsinteresses gleich Null ist. Ich habe dies in *meinem* Bayerischen Staatsrechte, 2. Aufl., III S. 713 f. in folgender Weise dargelegt: Bei der ersten Anschauung verlassen die für das bayerische Heer bestimmten Millionen die Staatskasse erst, wenn sie für das Heer verausgabt werden; nach der zweiten Anschauung kommen sie — natürlich nur in Gedanken, nicht in Wirklichkeit — aus der Staatskasse in die Reichskasse und aus dieser wieder in die Staatskasse. Und zwar werden sie — und das hebt einerseits den Unterschied beider Anschauungen wieder auf und begründet andererseits den Unterschied zwischen der bayerischen und den übrigen Heeresverwaltungen — in der bayerischen Staatskasse wieder zu

bayerischem Gelde. Man kann also den aufgezeigten Widerspruch wohl durch die Annahme lösen, die erste Gruppe von Bestimmungen wolle lediglich ausdrücken, daß Bayern mit seinem Antheile für den Heeresaufwand auf eigene Rechnung wirthschafte, wie das auch dem Satze des Bündnißvertrages entspricht, daß das bayerische Heer ein in sich geschlossener Bestandtheil des Reichsheeres mit selbständiger Verwaltung unter der Militärhoheit des Königs ist.

Nach dem ersten Satze der angeführten Vertragsbestimmung geht die Verpflichtung Bayerns dahin, die dort bezeichnete Summe für seine Heeresbedürfnisse zu verwenden. Die Absicht dieser Bestimmung ist klar. Sie will verhüten, daß Bayern auf Kosten der Schlagfertigkeit seiner Truppen Ersparnisse mache. Der bayerische Voranschlag muß also die fragliche Summe erschöpfen, er darf nicht Ersparnisse an dieser Summe im Vornherein in Aussicht nehmen. Dagegen kann die Bestimmung des bayerischen Vertrages vernünftiger Weise nicht den Sinn haben, daß Bayern diese Summe um jeden Preis verbrauchen müsse. (A. M. ist Fr. Thudichum bei Fr. von Holtzendorff, Jahrb. I S. 67 Anm. 1.) Wenn sich beim Abschlusse der Rechnung herausstellt, daß die im Voranschlage vorgesehenen Heeresbedürfnisse mit geringeren Mitteln sich befriedigen ließen, so fallen die erzielten Ersparnisse, da Artikel 67 der Reichsverfassung für Bayern nicht gilt, der bayerischen Staatskasse, und zwar der Centralstaatskasse, nicht der Generalmilitärkasse (unrichtig Thudichum bei Holtzendorff, Jahrb. II S. 116), zu. Auf der anderen Seite ist Bayern nicht verpflichtet, für diejenigen Heeresausgaben, die nach dem Reichshaushaltsetat gemeinschaftliche Ausgaben des ganzen Reiches sind, und zu deren Deckung der ausgeworfene Gesammtbetrag bestimmt ist, Zuschüsse aus Landesmitteln in seinem Heeresetat vorzusehen. Bayern ist demnach insbesondere nicht verpflichtet, die eigenen Einnahmen der Heeresverwaltung hiefür heranzuziehen. Vgl. mein Bayerisches Staatsrecht III S. 716 Anm. 17.

Das Recht des Reiches Bayern gegenüber beschränkt sich darauf, den von Bayern für das Heer aufzuwendenden Geldbetrag in einer Summe festzusetzen. Delbrück erläuterte dies im II. a. o. Reichstage 1870 (Sten. Ber. S. 146) wie folgt:

„Ich habe . . . gesagt, daß nach meiner Ansicht . . . das Militärbudget der deutschen Bundesstaaten außer Bayern im Einzelnen hier berathen und festgestellt wird, und zwar unter Theilnahme der bayerischen Abgeordneten, daß alsdann aus diesem Budget für die Bundesstaaten außer Bayern diejenige Summe hergeleitet wird, welche im Bundeshaushaltsetat in einer Summe als der Betrag der Sollausgabe für das bayerische Heer auszuwerfen ist."

Bezüglich der Bemessung der Pauschsumme für den bayerischen Heeresaufwand durch den Reichshaushaltsetat gilt, wie ich in meinem Bayerischen Staatsrechte III S. 714 ff. dargelegt habe, Folgendes. Die Grundlage der Berechnung bildet derjenige Gesammtaufwand für Heereszwecke, welcher von Bayern und dem übrigen Reiche gemeinschaftlich aufzubringen ist. Zu diesem Aufwande gehören die fortdauernden Ausgaben, die einmaligen Ausgaben

des ordentlichen Etats, sowie jene einmaligen Ausgaben des außerordentlichen Etats, welche nicht, wie z. B. Kasernenbaukosten, durch besondere Verhältnisse Bayerns oder der übrigen Staaten veranlaßt sind, oder bezüglich welcher nicht besondere Rechtsverhältnisse bestehen. Der Geldbetrag, welcher hienach für das bayerische Heer nach Verhältniß seiner Kopfstärke im Reichshaushaltsetat festgestellt wird, stellt die Summe, welche Bayern zukömmt, insofern endgiltig fest, als Bayern hievon keinen Falls etwas zurück zu erstatten hat, selbst wenn der wirkliche Aufwand beim übrigen Reichsheere den Voranschlag nicht erreicht. Das ist eine Folge dessen, was oben bezüglich der Ersparnisse bemerkt wurde. Diese bilden für die Reichsverwaltung, vom württembergischen Sonderrechte abgesehen, wie für die bayerische Verwaltung eine innere Angelegenheit und äußern daher gegenseitig keine Wirkung. Ueberschreitet dagegen der wirkliche Heeresaufwand des übrigen Reiches den Voranschlag des Etats, so hat Bayern entsprechenden Antheil an der nachträglichen Bewilligung, d. h. es muß jener Mehraufwand um den Antheil erhöht werden, welcher Bayern verhältnißmäßig gebührt.

Die Aufstellung der Specialetats bleibt „Bayern" überlassen. Vgl. Schlußbestimmung zu Abschnitt XII der Verfassung. Wie diese Aufstellung geschehen soll, entscheidet das Reichsrecht nicht, sondern überläßt es Bayern, diese Frage nach den Grundsätzen seines Staatsrechtes zu lösen.

Die thatsächliche Uebung ist in Bayern seit dem Gesetze vom 7. August 1877 (G. u. V. Bl. S. 391) die, daß über den Hauptetat der Heeresverwaltung jährlich ein Gesetz erlassen wird. (Vgl. über die geschichtliche Entwickelung dieser Verhältnisse mein Bayerisches Staatsrecht III S. 716 ff.)

Ich habe bereits in der ersten Auflage dieses Commentars S. 235 der Ansicht Riedel's, Die Reichsverfassungsurkunde S. 146, beigepflichtet, daß für ein Mitwirkungsrecht des bayerischen Landtags bei Feststellung der Specialetats der Heeresverwaltung jeder staatsrechtliche Grund fehlt. Dies hängt mit der Gestaltung des bayerischen Budgetrechtes zusammen, wonach dem Landtage nur ein Recht der Budgetprüfung zum Zwecke der Steuerbewilligung zukömmt. Die Einmischung des Landtages in die Specialisirung der Etats ist nur unter dem finanziellen Gesichtspunkte der Specialisirung der Willigung statthaft. Dieser Gesichtspunkt trifft beim Heeresetat nicht zu; denn hier steht die Gesammtgröße des Aufwandes für Bayern unabänderlich fest und ebenso die Summe, die aus Reichsmitteln zur Deckung bestimmt ist. Der Heeresetat ist für die besonderen bayerischen Finanzen eine durchlaufende Post. Ein Etatsgesetz vollends ist für das bayerische Staatsrecht geradezu eine Ungeheuerlichkeit. Eine nähere Erörterung dieser Frage des bayerischen Staatsrechts ist hier nicht am Platze. Ich verweise auf mein Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., III S. 720 ff.

Zum letzten Satze der angeführten Vertragsabmachung ist noch Folgendes zu bemerken. Bayern ist an das Muster des Reichshaushaltsetats nur im Allgemeinen gebunden, d. h. so weit, als dies mit den besonderen Verhältnissen Bayerns vereinbar ist. Dabei erfordert die Vertragstreue, daß nicht durch absichtliche Veranstaltungen bei der Etatsaufstellung Ersparungen künstlich

herbeigeführt werden. Diese dürfen nur das unbeabsichtigte Ergebniß des Budgetvollzuges, d. h., wie die württembergische Militärconvention Artikel 12 sagt, nur solche sein, „welche unter voller Erfüllung der Bundespflichten als Ergebnisse der obwaltenden besonderen Verhältnisse möglich werden".

VI. Für Württemberg schreibt die Militärconvention vom 21./25. November 1870 im Artikel 12 vor:

„Aus der von Württemberg nach Artikel 62 der Bundesverfassung zur Verfügung zu stellenden Summe bestreitet die königl. württembergische Regierung nach Maßgabe des Bundeshaushaltsetats den Aufwand für die Unterhaltung des königl. württembergischen Armeecorps, einschließlich Neuanschaffungen, Bauten, Einrichtungen u. s. w., in selbständiger Verwaltung, sowie den Antheil Württembergs an den Kosten für die gemeinschaftlichen Einrichtungen des Gesammtheeres — Centraladministration, Festungen, Unterhaltung der Militärbildungsanstalten, einschließlich der Kriegsschulen und der militärärztlichen Bildungsanstalten, der Examinationscommissionen, der militärwissenschaftlichen und technischen Institute, des Lehrbataillons, der Militär- und Artillerieschießschule, der Militärreitschule, der Centralturnanstalt und des großen Generalstabes. Ersparnisse, welche unter voller Erfüllung der Bundespflichten als Ergebnisse der obwaltenden besonderen Verhältnisse möglich werden, verbleiben zur Verfügung Württembergs. Das königlich württembergische Armeecorps participirt an den gemeinschaftlichen Einrichtungen und wird im großen Generalstabe verhältnißmäßig vertreten sein."

Daraus ergibt sich:

1) Für Württemberg werden auch die Specialetats vom Reiche festgestellt; es hat lediglich die selbständige Ausführung derselben, die selbständige Heeresverwaltung.

2) Artikel 67 der Reichsverfassung findet auf Württemberg keine Anwendung.

Thudichum in Fr. von Holtzendorff's Jahrbuch II S. 115 bemerkt richtig, „daß, wenn etwa eine vom Kaiser für das ganze Reich angeordnete Verringerung des Präsenzstandes Ersparnisse zur Folge hat, diese, wie von allen anderen Staaten, so auch von Württemberg an die Reichskasse abzuliefern sind, da sich dieselben in keiner Weise als Ergebnisse der obwaltenden besonderen württembergischen Verhältnisse darstellen". A. M. ist Blankenburg a. a. O. I S. 393 Anm. 2.

Der Militärfiscus.

Die Heeresverwaltung ist nach der hier vertretenen Auffassung Landesverwaltung. Demgemäß werden alle Heeresverwaltungsgeschäfte ausschließlich durch die Contingentsverwaltungen geführt. Von diesem Standpunkte aus liegt es näher, als das Subject für die vermögensrechtlichen Beziehungen der

Heeresverwaltung den Landesfiscus, nicht den Reichsfiscus anzunehmen. Diese Ansicht vertritt vor Allem P. Laband, Archiv für öffentliches Recht III S. 499 ff., Staatsrecht des Deutschen Reichs, 1. Aufl., III, 2 S. 194, 223 f., 3. Aufl., II S. 804 ff.; ferner M. Joël, Annalen des Deutschen Reichs 1888 S. 838 ff.

Erachtet man hingegen das deutsche Heer staatsrechtlich als ein Reichsheer, die Heeresverwaltung als eine Reichsverwaltung, die durch die Staaten besorgt wird, dann wird man eher geneigt sein, mit A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 513, zu sagen: „Für alle aus der laufenden Militärverwaltung sich ergebenden Forderungen und Verbindlichkeiten ist das Reich das Rechtssubject." Hänel zieht auch hier die Folgerungen aus seiner Anschauung mit der äußersten Schärfe. Er bemerkt a. a. O. S. 515: „Wenn der Etat und demgemäß die allgemeine Rechnung der Militärverwaltung sich nach den Contingenten gliedert, so hat dies keine andere Bedeutung, als eine Gliederung des Etats und der Staatsrechnung nach den verschiedenen Provinzen eines Einheitsstaates haben würde. Wenn an der Spitze jedes dieser Contingente eine besondere Behörde steht, welche für ihren Bereich zunächst die militärische Wirthschaft leitet, den Geldverkehr durch ihre Kasse vermittelt, die Etats aufstellt und die Rechnungen einzieht, zusammenstellt und einer Vorrevision unterzieht, so thut sie dies nicht in Ausübung eines dem Einzelstaate zustehenden Rechts auf die finanzielle Militärverwaltung, sondern in Ausübung eines fremden, dem Reiche verfassungsmäßig zustehenden Rechtes; so thut sie es als eine mit bestimmter Competenz ausgestattete Reichsbehörde und darum auch in behördenmäßiger Unterordnung unter die obersten Instanzen des Reichs, den Kaiser, den Reichskanzler und den deutschen Rechnungshof."

Die amtliche Rechtsanschauung, der auch das Reichsgericht beigepflichtet hat, deckt sich mit keiner der beiden wissenschaftlichen Lehrmeinungen. Eine Denkschrift des Reichskanzlers aus dem Jahre 1887 oder 1886 (mitgetheilt im Archiv für öffentliches Recht IV S. 150 ff.) bekennt sich mit aller Entschiedenheit zu dem auch von mir vertretenen Vordersatze Laband's, kömmt aber gleichwohl in Bezug auf das finanzielle Gebiet zu einem Ergebnisse, das sich mehr der zweiten Auffassung annähert, ohne natürlich — was von diesem Ausgangspunkte aus gar nicht möglich ist — den oben angegebenen Folgerungen Hänel's sich anzuschließen.

Ueber die Erwägungen des Reichskanzlers heißt es a. a. O. S. 150: „Der Reichskanzler geht davon aus, daß die Reichsverfassung in ihren auf das Kriegswesen sich beziehenden Vorschriften die Militärhoheit der Einzelstaaten nicht beseitigt und denselben insbesondere die Verwaltung der Heeresangelegenheiten belassen hat." Der Reichskanzler gelangt zuletzt zu folgenden Sätzen (a. a. O. S. 155): „1) Daß das Reich zwar als

der rechtliche Träger des Militärvermögens angesehen werden müsse, auf militärischem Gebiete Landesfiscus und Reichsfiscus nicht neben einander bestehen; 2) daß den Contingentsverwaltungen indessen die ausschließliche und unbeschränkte Führung aller Militärverwaltungsgeschäfte nicht nur auf Rechnung, sondern auch in Vertretung des Reichs (besser: mit Wirkung für das Reich) zusteht." Es wird darauf Bezug genommen, daß der Bundesrath gleichfalls stets von der gleichen Auffassung ausgegangen sei.

Das Reichsgericht hatte bisher diese Fragen zwar schon gestreift, aber niemals eingehend gewürdigt (Entsch. d. R.G.'s in Civilsachen VIII S. 1, XV S. 37; auch Reger, Entsch. III S. 411, V S. 84). Nunmehr nahm es anläßlich des Falles, der die eben erwähnte Denkschrift hervorrief, in der Sache Stellung und gelangte dazu, dem Reichskanzler und den verbündeten Regierungen beizupflichten. (Urtheil vom 20. December 1887, Entsch. d. R. G.'s in Civilsachen XX S. 148, vollständiger im Archiv für öffentliches Recht IV S. 147; auch bei Reger, Entsch. IX S 342. Vgl. ferner Entsch. d. R.G.'s in Civilsachen XXIV S. 37, Reger, Entsch. Erg. Bd. I S. 384.)

Einen inneren Widerspruch enthält die amtliche und gerichtliche Auffassung nicht. Ein bayerischer Jurist insbesondere wird sich in Erinnerung an eine verwandte Erscheinung des bayerischen Staatsrechts leicht hineinfinden: es ist die Führung eines Theiles der staatlichen Verwaltung in Bayern auf Kosten der Kreisgemeinden. (Vgl. mein Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., II S. 168 f.) Der Rechtssatz, daß irgend ein Rechtssubject für die Kosten irgend einer öffentlichen Verwaltung aufzukommen hat, ist durchaus nicht gleichbedeutend mit dem Satze, daß es hierüber zu bestimmen, daß es die Verwaltung zu führen hat. Es ist möglich, daß das eine Rechtssubject verpflichtet ist, dem andern Rechtssubjecte die finanziellen Mittel zu dem Zwecke zur Verfügung zu stellen, um eine diesem letzteren zustehende Verwaltung zu führen. Das kann in einer zweifachen Art geschehen. Das verwaltende Rechtssubject erhält vom verpflichteten Rechtssubjecte das Geld, um damit auf eigene Rechnung zu wirthschaften. Hier hat der Verpflichtete mit einer Gesammtleistung seiner Pflicht genügt; das Weitere geht ihn rechtlich nichts mehr an. So ist es in Bezug auf den Heeresetat zwischen dem Reiche und Bayern. Privatrechtliche Verhältnisse des Reichs aus der bayerischen Heeresverwaltung können da weiter nicht in Frage kommen. Oder aber die Sache ist so. Das verpflichtete Rechtssubject hat dem verwaltenden Rechtssubjecte alle Mittel zur Verfügung zu stellen, die für die Verwaltung nöthig sind: Grundstücke, Einrichtungen, laufende Einnahmen. Alle vermögensrechtlichen Geschäfte aber, die das verwaltende Rechtssubject abschließt, schließt es zwar für seine Zwecke, für seine Verwaltung ab, aber sie wirken vermögensrechtlich für das verpflichtete Rechtssubject; das letztere haftet so, als ob es die Rechtsgeschäfte selbst für sich abgeschlossen hätte. Die Selbständigkeit der Verwaltung bleibt dabei

völlig gewahrt; der Verpflichtete erhält keine Macht über die Verwaltung, für die er zahlt, wegen der Zahlung, wenn er sie nicht anderswoher hat; er spielt in dieser Beziehung lediglich eine leidende Rolle. Das ist nach der angeführten Denkschrift und dem Reichsgerichtserkenntnisse vom 20. December 1887 die, wenn auch mit anderen Worten ausgedrückte, Sachlage zwischen dem Reiche und den nicht bayerischen Contingentsverwaltungen. Ein Beispiel möge dies klar machen. Wenn der König von Sachsen einen königlich sächsischen Secondelieutenant anstellt, so thut er dies nicht im Namen des Reiches; er thut es im eigenen Namen; er überträgt ein Amt im sächsischen Staatsdienste, nicht im Reichsdienste. Aber nach der vermögensrechtlichen Seite wirkt der Anstellungsvertrag unmittelbar für das Reich, ganz als ob das Reich den Vertrag abgeschlossen hätte; das Reich wird aus dem Vertrage zahlungspflichtig, und die Erfüllung dieser Pflicht besorgt wiederum der sächsische Staat für das Reich. Die Sache ist nicht anders, wie dann, wenn der König von Bayern einen Kreisschulinspector anstellt. Der Mann wird Staatsdiener, sein Gehaltsanspruch aber geht gegen die Kreisgemeinde.

Ich glaube hiemit dargethan zu haben, daß die Annahme, der Militärfiscus sei der Reichsfiscus, mit der Militärhoheit der Staaten und der Selbständigkeit ihrer Heeresverwaltung sich sehr wohl verträgt. Damit ist aber natürlich nicht erwiesen, daß diese Annahme richtig ist. Es bedarf noch der Untersuchung, welche Ansicht den Vorzug verdient; denn der wissenschaftliche Streit besteht fort. Laband hat seine Ansicht nicht eigentlich zurückgezogen. Er gibt nur den Kampf unter grundsätzlicher Wahrung seines Standpunktes mit der Bemerkung auf, thatsächlich sei die gegnerische Rechtsanschauung zur Geltung gelangt, obgleich sie mit der Reichsverfassung im Widerspruche stehe.

Laband und Joël sind mit einem Theile ihrer Aufstellungen entschieden im Rechte. So wenn sie (vgl. Laband II S. 807 Anm. 2) hervorheben, „daß durch die Aufnahme von Ausgaben in den Reichsetat darüber, wer die Ausgaben als Rechtssubject (Dritten gegenüber) zu leisten habe, gar nichts bestimmt wird"; nicht minder, wenn Laband (II S. 805) darauf hinweist, die Anordnung des Artikels 67 der Verfassung habe nur unter der Voraussetzung Bedeutung, „daß die Rechtsgeschäfte der Contingentsverwaltung Geschäfte des Landesfiscus sind", andernfalls sei sie überflüssig. Ja ich bin sogar der Ueberzeugung, daß, wenn die Bestimmungen der Reichsverfassung allein in Betracht gezogen werden, eine andere Meinung als die Laband's gar nicht möglich ist.

Die Verfassung spricht nirgends von einem Reichsfiscus. Der Begriff ist ihr vollständig unbekannt. Dies rührt daher, daß sie sich die Finanzwirthschaft des Reiches nicht nur im Gebiete des Staatsrechtes, wo sie es jetzt noch ist (vgl. Artikel 70, 71), sondern auch privatrechtlich als Gesellschaftswirthschaft dachte. Da die verbündeten Regierungen nicht einen Staat, sondern

einen Bund begründen wollten, konnte ihnen auch ein Bundesfiscus nicht als selbstverständlich erscheinen, zumal auch der frühere deutsche Bund keinen Fiscus gehabt hatte. Gerade im Bereiche des Kriegswesens tritt es in einer Bestimmung des Schlußprotokolles zum Bündnißvertrage mit Bayern mit aller Deutlichkeit zu Tage, daß man sich auch privatrechtlich das Reich lediglich als Gesellschaft, das Reichsvermögen als Gesellschaftsvermögen vorstellte. Dort heißt es unter XIV § 2, daß neu angelegte Befestigungen in Bayern bezüglich der unbeweglichen Bestandtheile ausschließliches Eigenthum Bayerns werden. „Ihr mobiles Material hingegen wird gemeinsames Eigenthum der Staaten des Bundes."

Da hienach für die vermögensrechtlichen Beziehungen des Reichs auf dem Gebiete der Heeresverwaltung kein einheitliches Rechtssubject zur Verfügung stand, so hätte man höchstens den einzelnen verwaltungführenden Staat als den Vertreter der Gesammtheit sich vorstellen können, aber auch für diese, ohnehin etwas umständliche Auffassung findet sich kein Anzeichen; vielmehr enthalten, wie Laband II S. 806 f. darthut, die Militärconventionen den Ausdruck einer gegentheiligen Rechtsüberzeugung, die man kaum mit A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 513 Anm. 5, durch die Bemerkung bei Seite schieben kann, das würde dann nur darthun, daß die Vertragstheile mit der Verfassung und den Gesetzen in Widerspruch gekommen seien. Mit Recht sagt Laband dagegen, die deutschen Regierungen dürften wohl für sich beanspruchen, daß sie die von ihnen erst kurz vorher vereinbarte Verfassung richtig verstanden haben.

Der Reichsfiscus als Rechtssubject für die vermögensrechtlichen Beziehungen der Heeresverwaltung tauchte alsbald in einzelnen Gesetzen auf. Im Gesetze über die Quartierleistung vom 25. Juni 1868 (B. G. Bl. S. 523) findet er sich noch nicht; denn wenn es dort in § 4 heißt: „Der Bund ist berechtigt", so ist damit kein Bundesfiscus geschaffen. Wenn in § 116 des Militärpensionsgesetzes vom 27. Juni 1871 (R. G. Bl. S. 275) gesagt wird, in Ermangelung einer anderen landesgesetzlichen Bestimmung werde der Militärfiscus durch die oberste Militärverwaltungsbehörde des Contingents vertreten, so kann man darüber streiten, wie dies zu verstehen sei (vgl. einerseits P. Laband II S. 807 Anm. 3, andrerseits A. Hänel a. a. O. I S. 513 Anm. 5). Das Festungsrayongesetz vom 21. December 1871 (R.G.Bl. S. 459) bestimmt in § 42, daß die „nach den §§ 40 und 41 anzustellenden Klagen" „gegen den Reichsfiscus zu richten" seien. Das ließ sich daraus erklären, daß die Festungen Reichsanstalten sind. Die entscheidende Wendung trat im Jahre 1873 ein. Zunächst kommen die Bestimmungen des Reichsbeamtengesetzes vom 31. März 1873 (B. G. Bl. S. 61) in Betracht. Aus dessen §§ 134 mit 157 wird nichts abzuleiten sein (Laband II S. 808); mehr schon aus §§ 149—153, aus denen sich ergibt, daß die vermögensrechtlichen

Ansprüche der Militärbeamten gegen den Reichsfiscus gehen. Das Gesetz über die Bewilligung von Wohnungsgeldzuschüssen vom 30. Juni 1873 (R. G. Bl. S. 166) sagt in § 1, daß die Offiziere und Aerzte des Reichsheeres ihre Besoldungen „aus der Reichskasse beziehen." Mit Reichskasse kann kaum etwas Anderes als der Reichsfiscus und mit „beziehen" nur der rechtliche Vorgang gemeint sein; das zeigt schon die Einzahl „Reichskasse", ferner der Umstand, daß, wenn man lediglich den thatsächlichen, nicht den rechtlichen Vorgang betrachtet, die Offiziere 2c. ihre Besoldung aus einer Staatskasse beziehen. Das Kriegsleistungsgesetz vom 13. Juni 1873 (R. G. Bl. S. 129) § 34 spricht „von Klagen und Ansprüchen, welche wider das Reich auf Grund dieses Gesetzes erhoben werden".

Den eigentlichen Ausschlag aber gab das Reichseigenthumsgesetz vom 25. Mai 1873 (R. G. Bl. S. 113). Durch dieses Gesetz wurde das ganze Militäreigenthum zum Eigenthume des Reichsfiscus. Damit war die Stellung eines Landesmilitärfiscus neben dem Reichsfiscus thatsächlich unhaltbar geworden. (Mehr weist die öfter erwähnte Denkschrift, Archiv für öffentliches Recht IV S. 150 ff., nicht nach.) Angesichts dieses Ergebnisses war man befugt, in den verschiedenen gesetzgeberischen Einzelakten nicht mehr die Feststellung von Ausnahmen gegenüber einer Regel, sondern den Ausdruck des gesetzgeberischen Gedankens zu finden, daß als Militärfiscus nicht mehr der Landesfiscus, sondern der Reichsfiscus anzusehen sei. Man kann sich bei dieser Annahme um so mehr beruhigen, als die Gesammtheit der verbündeten Regierungen sie gebilligt hat.

Soll aber diese Auffassung mit der Ansicht, daß die Militärverwaltung Staatsverwaltung sei, und mit der Art, wie diese Verwaltung thatsächlich geführt wird, im Einklange stehen, so muß die Rechtslage so angesehen werden, wie ich dies oben, zunächst nur in der Form einer Möglichkeit, dargelegt habe.

Die Militärverwaltung ist in jeder, auch in finanzieller Beziehung Staatsverwaltung. Die Militärkassen sind nicht, wie A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 514, will, „lediglich fiscalische Stationen des Reichs, Reichskassen"; sie sind vielmehr Staatskassen, in denen Reichsgeld liegt. Die Militärverwaltung wird auch nach finanzieller Richtung nicht in öffentlich- oder privatrechtlicher Vertretung des Reichs, sondern für den Staat geführt. Die finanzielle Militärverwaltung wird nur mit vermögensrechtlicher Wirkung für den Reichsfiscus geführt, der aus den Geschäften der Militärverwaltung vermögensrechtlich so haftet, als ob sie seine Geschäfte wären. Dafür, daß die Gesammtheit, das Reich, bei dieser Haftung nicht wider Gebühr zu Schaden kömmt, hat die Rechnungsprüfung zu sorgen.

Faßt man die Rechtslage so auf, dann wird auch dem Vorwurfe des Widerspruchs begegnet, den P. Laband II S. 810 Anm. 3 hinsichtlich

jener Erlasse erhebt, die man in wohllautendem Deutsch „justificirende Cabinetsordres" nennt. Laband sagt: „Dagegen hat man die Consequenz dieser Anschauung, daß sog. justificirende Cabinetsordres, d. h. die Genehmigung von Akten der Freigebigkeit (sogen. pecuniäre Gnadenakte) und von nicht etatsmäßigen Ausgaben, vom Kaiser unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers zu erlassen seien, nicht zugegeben." Von meinem Standpunkte aus steht das Verfahren, welches in dieser Beziehung thatsächlich befolgt wird, mit der Rechtslage, in der sich der Reichsfiscus gegenüber der Militärverwaltung befindet, nicht nur nicht im Widerspruche, sondern es ist sogar das allein richtige[1].

Artikel 63.

Die gesammte Landmacht des Reichs wird ein einheitliches Heer bilden, welches im Kriege und Frieden unter dem Befehle des Kaisers steht.

Die Regimenter 2c. führen fortlaufende Nummern durch das ganze deutsche Heer. Für die Bekleidung sind die Grundfarben und der Schnitt der königlich preußischen Armee maßgebend. Dem betreffenden Contingentsherrn bleibt es überlassen, die äußeren Abzeichen (Cocarden 2c.) zu bestimmen.

Der Kaiser hat die Pflicht und das Recht, dafür Sorge zu tragen, daß innerhalb des deutschen Heeres alle Truppentheile vollzählig und kriegstüchtig vorhanden sind, und daß Einheit in der Organisation und Formation, in Bewaffnung und Commando, in der Ausbildung der Mannschaften, sowie in der Qualification der Offiziere hergestellt und erhalten wird. Zu diesem Behufe ist der Kaiser berechtigt, sich jederzeit durch Inspectionen von der Verfassung der einzelnen Contingente zu überzeugen und die Abstellung der dabei vorgefundenen Mängel anzuordnen.

Der Kaiser bestimmt den Präsenzstand, die Gliederung und Eintheilung der Contingente des Reichsheeres, sowie die Organisation der Landwehr und hat das Recht, innerhalb des Bundesgebietes die Garnisonen zu bestimmen, sowie die kriegsbereite Aufstellung eines jeden Theils des Reichsheeres anzuordnen.

Behufs Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung aller Truppentheile des deutschen Heeres sind die bezüglichen künftig ergehenden Anordnungen für die preußische Armee den Commandeuren der übrigen Contingente durch den Artikel 8 Nr. 1 bezeichneten Ausschuß für das Landheer und die Festungen zur Nachachtung in geeigneter Weise mitzutheilen.

1. Die gesammte Landmacht der Bundesstaaten soll ein einheitliches Heer bilden. Dieser Satz, den Artikel 63 an die Spitze stellt, hat nicht die

[1] Vgl. über den Gegenstand auch P. Laband II S. 980 ff. und die dort S. 980 Anm. 2 Angeführten.

Bedeutung, daß die bewaffnete Macht der einzelnen Staaten ihr gesondertes Dasein verlieren und die sämmtlichen Truppen der Verbündeten in ein Reichsheer sich vereinigen sollen, über welches die Militärhoheit den Verbündeten gemeinsam zustünde. Vielmehr haben die Verbündeten — soweit die Reichsverfassung allein und nicht ein besonderer Vertrag in Frage kommt — ihre eigene Militärhoheit behalten, und nur der militärische Oberbefehl ist in die Hände des Kaisers als Bundesfeldherrn gelegt[1]. Es besteht, wie oben S. 312 ff. nachgewiesen, keine Kriegsdienstpflicht gegenüber dem Reiche, sondern nur gegenüber dem einzelnen Staate; der Fahneneid wird dem Landesherrn geleistet, und zwar auch von demjenigen, der in einem fremden Bundesstaate seiner Wehrpflicht genügt. Dieser Unterschied zwischen einem eigentlichen Reichsheere und einem Contingentsheere wird augenfällig klar, wenn man die Verhältnisse der Kriegsmarine in Vergleich zieht.

Auf den Ausdruck „einheitliches Heer" wird vielfach von denjenigen großes Gewicht gelegt, welche die Eigenschaft des deutschen Heeres als eines Contingentsheeres läugnen und ein staatsrechtlich einheitliches Reichsheer darin erblicken wollen. So wenn A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches S. 251, sagt: „Trotz dieses Wortlautes wird die Einheitlichkeit des deutschen Heeres bestritten, namentlich von Seydel und Laband." Der Hauptvorkämpfer der staatsrechtlichen Einheitlichkeit des Heeres, Fr. Brockhaus, ist jedoch unbefangen genug (Das deutsche Heer und die Contingente der Einzelstaaten S. 7 ff.), zuzugeben, daß sich aus jenen Worten gar nichts folgern lasse. Der Ausdruck „einheitlich" kömmt in der Verfassung an zahlreichen Stellen vor, und zwar mit Beziehung auf die rechtlich verschiedensten Verhältnisse. Der gemeinsame Grundzug bei der Verwendung des Wortes ist der, daß es allemal die beabsichtigte praktische Wirkung, nicht die Rechtsgestaltung im Auge hat. Da und dort trifft praktische und rechtliche Einheit zusammen; das ergibt sich dann aus den sonstigen Bestimmungen, aber nicht aus dem Gebrauche des Wortes „einheitlich". Artikel 42 der Verfassung sagt, daß sich die Bundesregierungen verpflichten, die deutschen Eisenbahnen „wie ein einheitliches Netz" verwalten zu lassen. Nach Artikel 48 Absatz I werden Post- und Telegraphenwesen für das ganze Bundesgebiet „als einheitliche Staatsverkehrsanstalten" eingerichtet. Nach Artikel 53 Absatz I ist die Kriegsmarine „eine einheitliche"; nach Artikel 54 Absatz I bilden die Kauffahrteischiffe aller Bundesstaaten „eine einheitliche Handelsmarine", und schließlich nach Artikel 63 Absatz I bildet die Landmacht des Reiches „ein einheitliches Heer". Die Aufzählung dieser bunten Mannichfaltigkeit von Fällen der Anwendung des Wortes „einheitlich" dürfte genügen, um den Ausdruck aus der Zahl der Beweisgründe für das Dasein eines Reichsheeres im staatsrechtlichen Sinne endgiltig auszuschalten. Vgl. auch P. Laband II S. 228 f., 484 Anm. 2. Ich bin hier ausnahmsweise

[1] Die Ansicht der verbündeten Regierungen über die rechtliche Natur der Militärverwaltung ist ungemein klar dargelegt in dem Berichte der Rechnungscommission des Reichstags vom 17. Januar 1890, 7. Leg. Per. V. Sess. 1889/90 Drucks. Nr. 126. Vgl. auch 9. Leg. Per. V. Sess. 1895/96 Drucks. Nr. 382.

einmal in der Lage, Brockhaus beizustimmen, wenn er a. a. O. S. 10 meint, „die Verfassung hätte gerade so viel und gerade so wenig gesagt, wenn sie sowohl im Artikel 53 Absatz I wie im Artikel 63 Absatz I das Beiwort ‚einheitlich' weggelassen" hätte.

Nur nebenbei sei darauf hingewiesen, daß die Verfassung in Artikel 63 Absatz II und V auch von der „königlich preußischen Armee", in Artikel 64 Absatz III vom „preußischen Heere", in Artikel 66 Absatz II von den „eigenen Truppen" der Bundesfürsten im Gegensatze zu „allen anderen Truppentheilen des Reichsheeres" spricht.

II. Der Nebensatz im Absatze I lautete in der Verfassung des Norddeutschen Bundes: „welches in Krieg und Frieden unter dem Befehle Seiner Majestät des Königs von Preußen als Bundesfeldherrn steht". Die Bezeichnung Bundesfeldherr ist hier und überall, wo sie sonst in der Verfassung vorkam, durch den Kaisertitel ersetzt worden, was hier ebensowenig als sonstwo eine sachliche Aenderung bezweckt. Es empfiehlt sich indessen, die frühere Bezeichnung in der wissenschaftlichen Sprache nicht ganz aufzugeben, da sie ein bequemer Ausdruck für eine bestimmte Gruppe kaiserlicher Rechte ist. Eine Begriffsbestimmung des Bundesfeldherrnamtes läßt sich nicht geben. Es umfaßt eine Reihe einzelner, aus der Militärhoheit der Staaten abgeleiteter Rechte, die dem Kaiser zur Ausübung übertragen sind. In Artikel 63 Absatz I mit 64 Absatz I ist vor Allem die Verfügung über die Truppen, die Befehls- oder Commandogewalt, genannt.

Die staatsrechtliche Bedeutung der Ausscheidung der Befugnisse, welche im Bundesfeldherrnamte wurzeln, von den übrigen Präsidialrechten des Kaisers beruht vor Allem darin, daß die Nothwendigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers im Bereiche der Commandogewalt nicht, sondern nur für die Ausübung der übrigen Präsidialrechte besteht.

Vgl. die eingehenden Untersuchungen von Hecker, Armeebefehl und Armeeverordnung, in K. Frhrn. von Stengel's Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts I S. 63 ff. und P. Laband II S. 511 ff.

Das Bundesfeldherrnamt erschöpft sich nicht im Oberbefehle, sondern der Oberbefehl zusammen mit den einzelnen anderen militärischen Befugnissen, die dem Kaiser zukommen, macht das Bundesfeldherrnamt aus. Dies hervorzuheben, ist, wie sich zeigen wird, nicht ohne Belang, um das Verhältniß des Kaisers zu den bayerischen Truppen richtig aufzufassen.

A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 487, glaubt eine besondere Absicht darin ausgedrückt finden zu sollen, daß die preußischen Grundzüge vom 14. Juni 1866 von einem „Oberfeldherrn" und dessen „Oberbefehle" sprechen, während die norddeutsche Verfassung von einem „Bundesfeldherrn" und diese und die Reichsverfassung von einem „Befehle" desselben, bzw. des Kaisers reden. Ich glaube, daß dahinter nichts zu suchen ist. Der preußische Entwurf der norddeutschen Bundesverfassung hatte in den Artikeln 59 ff. abwechselnd die Ausdrücke „Bundesoberfeldherr" und „Oberfeldherr", ebenso wie auch jetzt Artikel 53 der Verfassung das Wort „Ober-

befehl". Die verbündeten Regierungen beschlossen in den Conferenzen über den Entwurf in „Artikel 59 und sonst statt: Bundesoberfeldherr zu setzen: Bundesfeldherr". (Verh. d. verfassungberathenden Reichstages Anl. Bd. S. 21.) Daß die verbündeten Regierungen bei dieser Aenderung nicht beabsichtigten, sachlich etwas Anderes zu bestimmen oder gar dem Könige von Preußen eine andere Stellung einzuräumen, als er selber für nothwendig erachtet hatte, ist wohl klar. Vgl. auch P. Laband II S. 535 Anm. 3.

III. Zu Artikel 63 Absatz II sagt P. Laband II S. 538: „Das äußere Merkmal des militärischen Dienstverhältnisses ist das Dienstkleid, die sogen. Uniform, welches vom Dienstherrn ertheilt, resp. vorgeschrieben wird. Das Tragen der Uniform ist Dienstpflicht. Für die Bekleidung der Offiziere und Mannschaften sind zwar die Grundfarben und der Schnitt der königlich preußischen Armee maßgebend; innerhalb dieser Schranken aber hat der Contingentsherr die Uniform, insbesondere die äußeren Abzeichen (Cocarden 2c.) zu bestimmen." A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches S. 254, meint dagegen, „daß das Recht der Contingentsherren nur eine unwesentliche Aeußerlichkeit betrifft, deren Verschiedenheit ebensowenig die Einheitlichkeit des deutschen Heeres ausschließt, wie z. B. die Verschiedenheit der Dragoner- von der Ulanenuniform". Diese Bemerkung Arndt's geht daneben. Für die militärische Einheit ist diese Verschiedenheit in der Uniform allerdings unerheblich und deswegen ist sie auch zugelassen. Aber die staatsrechtliche Bedeutung der Vorschrift darf man nicht danach abmessen, ob eine Aeußerlichkeit äußerlich erheblich oder unerheblich ist. Staatsrechtlich ist sie erheblich; denn sie ist das Zeichen der staatlichen Hoheit. Darum ist auch deren herkömmliches Hauptmerkmal, die Cocarde, ausdrücklich hervorgehoben, und ist sogar in Militärconventionen die Aufrechthaltung solcher hoheitlicher Abzeichen ausdrücklich bedungen. Vgl. P. Laband II S. 538 Anm. 5.

IV. In Artikel 63 Absatz III ist das Aufsichtsrecht des Reiches, hier Recht der Inspection genannt, abweichend von dessen regelmäßiger Gestaltung geordnet. Die Abweichungen sind zwei. Die Ausübung des militärischen Aufsichtsrechtes kömmt nicht dem Bundesrathe auf Grund der Wahrnehmungen des Präsidiums, sondern dem Bundesfeldherrn, dem Kaiser zu. Ferner geschieht die Abstellung der bemerkten Mängel nicht durch den Staat kraft Bundespflicht, sondern unmittelbar durch den Kaiser kraft seiner Befehlsgewalt.

V. Ueber die Tragweite der Verfügung im Absatze IV, daß der Kaiser den Präsenzstand des Heeres bestimmt, herrscht Streit. Zweifellos ist zunächst soviel, daß dieses Recht des Kaisers, ebenso wie jenes, die dort weiter erwähnten organisatorischen Anordnungen zu treffen, innerhalb der Schranken der jeweils bestehenden Gesetze zu üben ist. Da nun sowohl nach Artikel 60 der Verfassung die Friedenspräsenzstärke des Heeres ziffernmäßig festgestellt war, als auch durch die spätere Gesetzgebung festgestellt geblieben ist, so

konnte man nach dem damaligen Rechtsstande den Worten des Artikels 63 die Auslegung geben, daß der Kaiser lediglich in der Lage sei, unter die gesetzliche Friedenspräsenzstärke herabzugehen, nicht aber über dieselbe hinauszugreifen; eine Auffassung, die auch im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 615 f.) laut wurde.

Indessen wurden zwei Anträge abgelehnt, die vorgeschrieben haben wollten, daß der Bundesfeldherr den Präsenzstand nur innerhalb des verfassungs- oder gesetzmäßigen Höchstbetrages solle bestimmen können. Vgl. die näheren Angaben in meiner Abhandlung, Annalen des Deutschen Reichs 1875 S. 1416 Anm. 2.

Zu noch klarerem Ausdrucke gelangte die Bedeutung der fraglichen Anordnung bei den Verhandlungen im ordentlichen Reichstage von 1867 über den Artikel 5 Absatz V des Kriegsdienstgesetzes vom 9. November 1867, welcher lautet:

„Während des Restes der siebenjährigen Dienstzeit sind die Mannschaften zur Reserve beurlaubt, insoweit nicht die jährlichen Uebungen, nothwendige Verstärkungen oder Mobilmachungen des Heeres, bzw. Ausrüstungen der Flotte die Einberufung zum Dienst erfordern."

Es wurde damals die Frage streitig, ob dem Bundesfeldherrn die Befugniß zuzuschreiben sei, die Reserven zum Zwecke „nothwendiger Verstärkungen" des Heeres außer dem Falle der Mobilmachung und über die gesetzliche Friedenspräsenzstärke hinaus einzuberufen. Man hob hervor, es sei sowohl politisch nothwendig als auch verfassungsgemäß, dem Bundesfeldherrn dieses Recht zuzugestehen. Der Abg. von Moltke äußerte (Sten. Ber. S. 477): „Wenn der Artikel 60 der Verfassungsurkunde die Höhe der Armee auf ein Procent der Bevölkerung feststellt, ferner der Artikel 62 eine ganz bestimmte Summe normirt, für welche das Heer unterhalten werden muß, so sagt doch der Artikel 63: der Bundesfeldherr bestimmt den Präsenzstand. Und mit Recht, weil die Verhältnisse sich eben nicht übersehen lassen, welche eine Verminderung oder Vermehrung nothwendig machen werden. Diese nothwendigen Fälle sind nun eben aufgenommen in den § 6."

Nunmehr, wo die Präsenzziffer Durchschnittsziffer ist, hat dieses Recht des Kaisers die Bedeutung, daß solche „nothwendigen Verstärkungen" auch dann zulässig sind, wenn sie Etatsüberschreitungen verursachen.

Anders Fr. Brockhaus, Das deutsche Heer und die Contingente der Einzelstaaten S. 45 f., L. v. Savigny, Archiv für öffentliches Recht III S. 244 ff.

Sowohl dieses wie die anderen Rechte des Kaisers, von denen hier die Rede ist, erlöschen natürlich nicht, wenn die gesetzliche Regelung wegfallen sollte; vielmehr werden sie dann nur von den gesetzlichen Beschränkungen frei. Hinsichtlich der Präsenzstärke nimmt allerdings die Verfassung einen solchen gesetzesfreien Zustand nicht in Aussicht, da sie in Artikel 60 die Feststellung der Friedenspräsenzstärke im Wege der Gesetzgebung verlangt. Hier kann also, da letzterem Verlangen äußersten Falles auch durch das Etatsgesetz genügt ist, gegen den Willen der Verfassung ein Zustand mangelnder gesetzlicher Regelung

nur dann sich ergeben, wenn ein Budgetstreit zwischen den verbündeten Regierungen und dem Reichstage ausbricht. Das Recht des Kaisers, den Präsenzstand zu bestimmen, besteht dann immerhin auch[1]. Aber die Mittel zur Aufrechthaltung irgend einer Friedenspräsenzstärke können solchenfalls von den verbündeten Regierungen nur ebenso thatsächlich beschafft werden, wie dies während der Dauer eines Budgetstreites hinsichtlich aller Reichsausgaben zu geschehen hat.

VI. Der Kaiser hat das Recht, „die kriegsbereite Aufstellung eines jeden Theiles des Reichsheeres anzuordnen". Der ganze Zusammenhang des Satzes spricht für die Annahme, daß dem Bundesfeldherrn dieses Recht ausschließlich zugeschrieben werden wollte; denn bei allen übrigen Anordnungsrechten, die im Absatze IV dem Kaiser zugewiesen werden, ist eine gleiche Berechtigung der einzelnen Contingentsherren der Natur der Sache nach nicht denkbar. Und so kann es auch hier nicht die Absicht gewesen sein, den Souveränen der Bundesstaaten ein Recht zu belassen, das für sie, nachdem sie auf die gesonderte Ausübung des Rechtes über Krieg und Frieden verzichteten, keine Bedeutung hätte. Noch mehr erhellt dies aus § 8 Absatz I des Kriegsdienstgesetzes vom 9. November 1867: „Die Einberufung der Reserve, Landwehr und Seewehr zu den Fahnen, bzw. zur Flotte erfolgt auf Befehl des Bundesfeldherrn." Auch Artikel 14 der württembergischen Militärconvention sagt: „Verstärkungen der kgl. württembergischen Truppen durch Einziehung der Beurlaubten .. und endlich deren Mobilmachung hängen von den Anordnungen des Bundesfeldherrn ab." Aehnlich Artikel 9 der preußisch-sächsischen Militärconvention vom 7. April 1867.

Eine ergänzende Bestimmung enthält das Gesetz, betr. Aenderungen der Wehrpflicht, vom 11. Februar 1888 (R. G. Bl. S. 11) Artikel II § 25: „Der Aufruf des Landsturmes erfolgt durch kaiserliche Verordnung, bei unmittelbarer Kriegsgefahr im Bedarfsfalle durch die commandirenden Generale, die Gouverneure und Commandanten von Festungen."

VII. Artikel 63 Absatz V der Verfassung hat in den rechtswissenschaftlichen Erörterungen eine größere Rolle gespielt, als in der Wirklichkeit. Das

---

[1] P. Laband II S. 563 nimmt mit Unrecht an, daß ich das läugne. Ich habe nur Annalen des Deutschen Reichs 1875 S. 1416 f. diesen Fall nicht mit in Erwägung gezogen und S. 1415 f. die Möglichkeit einer Nichtvereinbarung der Präsenzstärke, allerdings, wie ich zugebe, mehr unter Berücksichtigung der thatsächlichen als der rechtlichen Lage, gewürdigt. Denn thatsächlich, meine ich, würde, wenn der Fall eintritt, Artikel 63 Absatz IV wenig Werth haben; mehr als die Aufrechthaltung des status quo — und die wäre auch ohne den Artikel 63 Absatz IV zu verantworten — wird nach Lage der Sache, d. h. der verfügbaren Mittel, selbst im besten Falle nicht in Frage kommen können. In der Reichstagssitzung vom 11. Januar 1887 (Sten. Ber. S. 341) äußerte der Reichskanzler Fürst Bismarck, wenn das Gesetz über die Friedenspräsenzstärke schwinde, steige die obere Grenze der berechtigten Präsenzstärke bis zu dem Satze des Artikels 59 der Verfassung: Jeder wehrfähige Deutsche hat drei Jahre lang bei der Fahne zu dienen, und weil die Durchführung dieses Satzes nicht möglich sei, habe Artikel 63 Absatz IV „das Moderamen gegeben, daß der Kaiser den Präsenzstand der Contingente des Reichsheeres bestimmen soll".

dort angeordnete Verfahren ist nemlich niemals zur Anwendung gekommen. Aber diese Bestimmung legt ein ganz unmißverständliches Zeugniß dafür ab, daß die Verfassung sich das Heer als Contingentsheer, die Heeresverwaltung als Staatsverwaltung vorstellt, und daher rührt es, daß Absatz V für die meisten Schriftsteller ein Stein des Anstoßes ist, den zu beseitigen alle Kunst der Auslegung aufgeboten wird. Die Gegner der Ansicht, von welcher die verbündeten Regierungen ausgehen, verfahren dabei nicht so, daß sie das, was vom Absatze V unmißverständlich ist, dazu anwenden, um dasjenige aufzuklären, was vielleicht minder deutlich ausgedrückt ist; sondern sie gehen von letzterem aus, um damit den Sinn dessen, was vollkommen unzweideutig ist, in Zweifel zu ziehen.

Es sei zunächst das herausgehoben, was sich aus Artikel 63 Absatz V für jede unbefangene Betrachtung klar ergibt.

Wenn Absatz V Maßregeln „behufs Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Administration" vorsieht, so erhellt daraus, daß diese Verwaltung Landesverwaltung, nicht Reichsverwaltung ist. Denn wäre sie letzteres, dann bedurfte es keiner besonderen Maßnahmen. Durch die gemeinsame Reichsverwaltung wäre schon mehr als die unentbehrliche Einheit von selbst gegeben. Vgl. Urtheil des Reichsgerichts vom 9. März 1888, Archiv für öffentliches Recht IV S. 160 f.

Wenn Absatz V von den „bezüglichen künftig ergehenden Anordnungen für die preußische Armee" spricht, so sind das offensichtlich Anordnungen des Königs von Preußen als Contingentsherrn seines Heeres, keine Reichsverordnungen. Werden diese für die anderen Contingente in Kraft gesetzt, so können sie dort, das ist ohne Weiteres einleuchtend, nicht als preußische Anordnungen Geltung erlangen, als Reichsverordnungen aber auch nicht, weil sie das auch für das preußische Heer nicht sind. Es bleibt also nur die Annahme übrig, daß sie für die anderen Contingente dasselbe sind, wie für das preußische Contingent, Anordnungen des Landesherrn. Vgl. P. Laband, Archiv für öffentliches Recht III S. 508 f.

Das sind diejenigen Auslegungsergebnisse zu Artikel 63 Absatz V, die jeder begründeten Anfechtung entrückt sind. Es geht daraus hervor, daß aus dem Rechte des kaiserlichen Oberbefehles ein allgemeines Recht zum Erlasse von Verwaltungsbefehlen und Verwaltungsverordnungen nicht folgt, daß der Kaiser dieses Recht nur da besitzt, wo es ihm ausdrücklich beigelegt ist. Vorzüglich sagt Hecker in K. Frhrn. von Stengel's Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts I S. 64: „Wenn Artikel 63 Absatz V die ‚unentbehrliche Einheit' wahren wollte, so konnte er nicht von der Ansicht ausgehen, daß dem Kaiser das Verordnungsrecht grundsätzlich zustehe; denn alsdann war eine Gefährdung der Einheit gar nicht denkbar. Die Einheit erschien aber gefährdet, wenn, wie bisher, jeder Contingentsherr seine Armeeverordnungen nach eigenem Gutdünken erließ. Darum sollte er — da man zu dem durchgreifenden Mittel, das Armeeverordnungsrecht über die gesammte Landmacht in die Hand des Kaisers zu legen und dadurch jede andere Bestimmung entbehrlich zu machen, nicht schreiten wollte — im Interesse der Einheit in dem

Erlaß seiner Armeeverordnungen materiell beschränkt werden. Soweit es sich um Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung handelt, sollte er gezwungen sein, genau dieselben Anordnungen zu treffen, welche der König von Preußen als Contingentsherr für das preußische Heer in Zukunft treffen würde."

Soweit bietet also Artikel 63 Absatz V der Auslegung keine Schwierigkeiten. Die Bestimmungen über die Mittheilung der preußischen Anordnungen an die übrigen Contingente könnten wegen ihrer thatsächlichen Belanglosigkeit bei Seite gelassen werden, wenn sie nicht, wie oben bemerkt, zur Verdunkelung dessen benutzt worden wären, was an dem Inhalte des Absatzes V auf alle Fälle klar ist.

Die diesbezüglichen Vorschriften des Absatzes V konnten selbstverständlich von Hause aus sowohl in der norddeutschen Bundesverfassung als auch in der Reichsverfassung nur für diejenigen Contingente gedacht sein, welche noch nicht conventionsmäßig in den Verband des preußischen Heeres aufgenommen waren. Für diese vorläufig oder endgiltig selbständigen Contingente sollte der Bundesrathsausschuß für das Landheer und die Festungen die Mittheilung der in Preußen ergehenden Anordnungen besorgen. Das hängt damit zusammen, daß in dem Landheerausschusse, wie bei manchen anderen Einrichtungen der norddeutschen Bundesverfassung, eine Erinnerung an Einrichtungen des früheren deutschen Bundes vorliegt, nemlich an den Militärausschuß der Bundesversammlung und die technische Militärcommission. (Vgl. H. Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, 5. Aufl., Leipzig und Heidelberg 1863, II S. 770 ff., H. A. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl., Göttingen 1867, II S. 670, 674, 811.) Damit war eine Art Bundeskriegsamt gegeben, und als etwas Aehnliches dachte man sich den neuen Landheerausschuß des Bundesrathes, wie überhaupt die Bundesrathsausschüsse als dem Bundesverhältnisse entsprechende Ersatzmittel für Bundesministerien. Diese Auffassung klingt in der Aeußerung nach, die der Bundeskanzler Graf Bismarck in seiner bekannten Rede gegen die Einführung von Bundesministerien am 16. April 1869 im Reichstage that (vgl. oben S. 183 f., Annalen des Deutschen Reichs 1886 S. 337): „Bisher wird die Stelle solcher Bundesminister nicht, wie man fälschlich gewöhnlich annimmt, vom Bundeskanzler versehen, sondern von den Ausschüssen des Bundesraths. Unser Finanzminister ist der Finanzausschuß des Bundesraths ... In gleicher Weise wird die kriegsministerielle Thätigkeit durch den Militärausschuß des Bundesraths geübt, an dessen Spitze sich der preußische Kriegsminister befindet, und der seine kriegsministeriellen Verfügungen, abgesehen von den preußischen, nicht in der Eigenschaft des Kriegsministers, sondern in der Eigenschaft des Vorsitzenden dieses Ausschusses zeichnet und an die Bundesgenossen abgehen läßt. So haben wir unsern Rechnungsausschuß, unsern Handelsausschuß ... Organe, die dadurch hergestellt worden sind, daß den Regierungen eine ihrer Souveränetät und ihren vertragsmäßigen Rechten entsprechende Stellung und Mitwirkung im Bundesrathe angewiesen ist."

In diesem Sinne also wählte man den Landheerausschuß als Mittler. Es schien der passendste und schicklichste Weg, wobei die Souveränetät und das Vertragsverhältniß der Bundesgenossen in der beobachteten Verkehrsform ihre Anerkennung finden würden.

Wie man sich die Sache dachte, zeigt Artikel 2 der Militärconvention mit Sachsen vom 7. Februar 1867, die der norddeutschen Bundesverfassung voranging, sehr deutlich. (Vgl. auch P. Laband, Archiv für öffentliches Recht III S. 510.) Es heißt dort:

„Die königlich sächsische Regierung wird die preußischen Exercir- und sonstigen Reglements für die Ausbildung und Verwendung der Truppen bei den königlich sächsischen Truppen ungesäumt zur Anwendung bringen.

Zu diesem Zweck wird der Bundesfeldherr Allerhöchstselbst die zur Zeit giltigen, sowie alle noch später zu erlassenden Bestimmungen, Gesetze, Reglements u. s. w. Seiner Majestät dem Könige von Sachsen unmittelbar zugehen lassen. In gleicher Weise wird Seine Majestät der König von Sachsen bis zum 1. October cr. sowie künftig gleichzeitig mit dem Erlaß an die Truppen ein Exemplar aller an die königlich sächsischen Truppen ergehenden organisatorischen Bestimmungen dem Bundesfeldherrn mittheilen.

Zur Vermittelung der laufenden dienstlichen Beziehungen dagegen dient später der Militärausschuß, in welchem die königlich sächsische Regierung jeder Zeit vertreten sein wird."

Es ist also nicht davon die Rede, daß die preußischen Bestimmungen als preußische oder als Bundesvorschriften unmittelbar durch die Zustellung an die Befehlshaber für diese verbindlich werden, sondern sie wandeln sich in gleichlautende königlich sächsische Vorschriften um. Der Militärausschuß dient nicht zur Befehlsertheilung an die Befehlshaber, sondern „zur Vermittlung der laufenden dienstlichen Beziehungen".

Noch ein anderer bezeichnender Umstand ist zu erwähnen, auf den Laband a. a. O. S. 510 aufmerksam macht. Die Worte „in geeigneter Weise" sind in den Artikel 60 des preußischen Verfassungsentwurfs erst nachträglich eingeschaltet worden[1]. Daß dies nicht absichtslos geschah, ist klar. Mag nun die Absicht gewesen sein, welche immer, Eines ist ganz sicher: den unmittelbaren Verkehr des Bundesrathsausschusses mit den Truppenbefehlshabern haben die verbündeten Regierungen jedenfalls nicht als „die geeignete Weise" angesehen. Wäre der Weg von der Verfassung gemeint, so wäre wohl nicht viel Abwechselung im Verfahren möglich gewesen. Daß es sich aber bei einem eigens gemachten Zusatze nicht um die bureaukratische Redensart handelt: „Hienach ist das weiter Geeignete zu verfügen", bedarf wohl keiner Bemerkung.

Der Landheerausschuß kömmt, wie schon gesagt, nicht in die Lage, die Obliegenheiten zu erfüllen, welche ihm Artikel 63 Absatz V zuweist. Die kleinen Contingente sind mit dem preußischen Heere verschmolzen; für Bayern

[1] Die Worte gehören natürlich zu „mittheilen", nicht, wie man schon behauptet hat, zu „Nachachtung"!

und Württemberg ist, wie unten anzuführen ist, die Sache anderweitig geordnet. Es wäre also nur Sachsen übrig geblieben, dessen Militärconvention bezüglich der Vermittelung der laufenden dienstlichen Beziehungen auf Artikel 63 Absatz V hinweist. Thatsächlich wird aber dieses Verfahren nicht eingeschlagen, sondern Sachsen empfängt die Mittheilungen, deren es bedarf, auf dem gleichen Wege wie Bayern und Württemberg; ein Beweis, daß der Form des Verkehrs durch den Bundesrathsausschuß eine sachliche Bedeutung nicht beigelegt wird.

Vgl. zum Ganzen auch P. Laband II S. 499 ff., A. Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches 2c. S. 131. Als Vertreter der abweichenden Ansicht sind insbesondere zu nennen Fr. Brockhaus, Das deutsche Heer und die Contingente der Einzelstaaten, S. 56 ff., A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 495 ff. (anders Studien zum deutschen Staatsrecht II S. 70 f.), Fr. Tepelmann, Die rechtliche Natur der Militärconventionen 2c. S. 24 ff.

VIII. Für Bayern ist statt des Artikels 63 in III, § 5 Ziffer III des Bündnißvertrages Folgendes festgestellt.

1) Der Grundsatz des Artikels 63 Absatz I ist durch nachstehende Bestimmung ersetzt.

„Das bayerische Heer bildet einen in sich geschlossenen Bestandtheil des deutschen Bundesheeres mit selbständiger Verwaltung, unter der Militärhoheit Sr. Majestät des Königs von Bayern, im Kriege — und zwar mit Beginn der Mobilisirung — unter dem Befehle des Bundesfeldherrn."

Dieser Satz ist grundlegend für die Sonderstellung Bayerns auf dem Gebiete des Heerwesens. Die Bedeutung desselben liegt, wie ich in meinem Bayerischen Staatsrechte, 2. Aufl., III S. 704 bemerkt habe, nicht darin, daß er das bayerische Heer als ein eigenes Contingent des deutschen Bundesheeres bezeichnet; denn das Reichsheer ist überhaupt, wie schon oben gezeigt wurde, ein Contingentsheer. Vielmehr beruht die Bedeutung jenes Satzes darin, daß die Heereshoheit des Königs von Bayern den Beschränkungen nicht unterliegt, denen die Rechte der übrigen Contingentsherren zu Gunsten des Reiches und des Kaisers unterworfen sind. Die Heereshoheit des Königs von Bayern unterliegt in ihrer Ausübung nur denjenigen Beschränkungen, die im Bündnißvertrage ausdrücklich festgestellt sind. Das Schlußprotokoll zum Vertrage XIV § 4 Absatz I bekräftigt dies durch die oben S. 336 f. angeführten Worte in unmißverständlicher Weise.

Daß der besprochene Satz des Bündnißvertrages die dargelegte Tragweite hat, wird auch noch durch Folgendes bestätigt. Der Bündnißvertrag leitet, nachdem er von den Artikeln 57—60 der Verfassung und ihrer Anwendung auf Bayern gehandelt hat, die übrigen Abmachungen über das Heerwesen mit den Worten ein: „Die Artikel 61—68 finden auf Bayern keine Anwendung. An deren Stelle treten folgende Bestimmungen." Was diese Artikel enthalten, gilt also für Bayern nicht, und zwar niemals und unter keinen Umständen, auch nicht im Kriege.

Wenn man dies festhält, dann wird man die allerdings an sich schon sehr deutlichen Bestimmungen nicht mißverstehen können, welche die angeführte Stelle des Bündnißvertrages enthält. Der erste Satz gilt für Krieg und Frieden. Auch im Kriege ist das bayerische Heer ein in sich geschlossener Bestandtheil des Bundesheeres, hat es seine selbständige Verwaltung, steht es unter der Militärhoheit seines Königs. Nur der kriegerische Oberbefehl, die Verfügung über die bayerischen Truppen zu Kriegszwecken geht mit der Mobilmachung an den Kaiser über. Der Kaiser wird also im Kriege nicht Bundesfeldherr im Sinne der Reichsverfassung über die bayerischen Truppen, d. h. er erhält Bayern gegenüber nicht diejenigen Befugnisse, welche nach Artikel 63 ff. der Verfassung mit dem Bundesfeldherrnamte verknüpft sind — denn für Bayern gelten diese Artikel nicht —, der Kaiser erhält nur den Oberbefehl. Der Kaiser kann also z. B. nicht die bayerischen Truppen auflösen, er kann nicht bayerische Ersatzmannschaften in preußische Regimenter einstellen, er kann keine bayerischen Generale und Festungscommandanten ernennen u. s. w.

Ueber die unglaublichen Behauptungen von Fr. Brockhaus vgl. P. Laband, Archiv f. öffentliches Recht III S. 528 f.

Der kaiserliche Oberbefehl tritt mit Beginn der Mobilmachung ein, demnach auch nur für diejenigen Theile des bayerischen Heeres, für welche die Kriegsbereitschaft angeordnet ist.

Ueber die bayerische Militärjustizhoheit vgl. die Bemerkungen in meinem bayerischen Staatsrechte, 2. Aufl., III S. 708 und oben S. 102, 297.

Ueber das Verordnungsrecht in Heeresangelegenheiten ebenda III S. 706 f.

2) Statt des Artikels 63 Absatz II kömmt Ziffer XIV § 4 Absatz I des bayerischen Schlußprotokolles (vgl. oben S. 336 f.) in Betracht

3) Statt des Artikels 63 Absatz III ist für Bayern bestimmt: „Der Bundesfeldherr hat die Pflicht und das Recht, sich durch Inspectionen von der Uebereinstimmung in Organisation, Formation und Ausbildung, sowie von der Vollzähligkeit und Kriegstüchtigkeit des bayerischen Contingents Ueberzeugung zu verschaffen, und wird sich über die Modalitäten der jeweiligen Vornahme und über das Ergebniß dieser Inspectionen mit Sr. Majestät dem Könige von Bayern ins Vernehmen setzen."

Der Kaiser kann also sein Besichtigungsrecht nur auf Grund einer Verständigung von Fall zu Fall mit dem Könige von Bayern üben. Der Kaiser oder sein Vertreter haben nicht die Befugniß, anläßlich der Besichtigung Anordnungen zu erlassen. Ueber Abstellung wahrgenommener Mängel durch den König von Bayern hat sich der Kaiser mit letzterem ins Benehmen zu setzen. Ein Recht, diese Abstellung zu fordern, besteht nur insoweit, als die Erfüllung von Bundespflichten Bayerns in Frage kömmt. Vgl. hieher Fr. Brockhaus, Das deutsche Heer und die Contingente der Einzelstaaten S. 149 ff., P. Laband II S. 517.

4) Statt des Artikels 63 Absatz IV gilt für Bayern Folgendes: „In Bezug auf Organisation, Formation, Ausbildung und Gebühren, dann hin-

sichtlich der Mobilmachung wird Bayern volle Uebereinstimmung mit den für das Bundesheer bestehenden Normen herstellen."

Zum Worte „Ausbildung" äußerte Delbrück im II. außerordentlichen Reichstage 1870 (Sten. Ber. S. 69): „In der Ausbildung steckt auch der Präsenzstand sämmtlicher Contingente." Fr. Thudichum (bei Fr. von Holtzendorff, Jahrbuch I S. 67) macht mit Recht darauf aufmerksam, daß für diese Auslegung auch die Worte: „Vollzähligkeit und Kriegstüchtigkeit" in der oben unter Ziffer 3 angeführten Bestimmung sprechen.

Der Mobilmachungsplan geht für Bayern formell nicht vom Kaiser (Militärgesetz § 6), sondern vom Könige aus.

„Die Anordnung der Kriegsbereitschaft (Mobilisirung) des bayerischen Contingents oder eines Theils desselben" — und ebenso der Aufruf des Landsturmes (abgesehen von der Ausnahme in Artikel II § 25 des Gesetzes vom 11. Februar 1888) — „erfolgt auf Veranlassung des Bundesfeldherrn durch Seine Majestät den König von Bayern." Das Gleiche gilt für die Zurückführung des Heeres auf den Friedensfuß und für die Auflösung des Landsturmes.

Aus dem angeführten Satze des Bündnißvertrages ergibt sich ein Doppeltes: Der Kaiser kann die Mobilmachung des bayerischen Heeres nicht durch unmittelbaren Befehl anordnen, er muß diesen Befehl vom Könige von Bayern erwirken. Der König von Bayern ist vertragsmäßig verpflichtet, den Mobilmachungsbefehl auf Verlangen des Kaisers zu erlassen, und er ist vertragsmäßig nicht berechtigt, die Mobilmachung ohne eine Anregung des Kaisers anzuordnen. Delbrück a. a. O.: „Es sind übereinstimmend die Anordnungen über die Mobilmachung, und die Anordnung der Mobilmachung liegt allein in der Hand des Bundesfeldherrn."

Nach alledem hat das Recht, das Bayern hier zugestanden ist, mehr die Natur eines Ehrenrechtes.

5) Statt des Absatzes V des Artikels 63 gilt für Bayern Nachstehendes:

„Bezüglich der Bewaffnung und Ausrüstung, sowie der Gradabzeichen behält sich die königlich bayerische Regierung die Herstellung der vollen Uebereinstimmung mit dem Bundesheere vor."

Der Ausdruck „behält sich vor" führt zu der Auffassung, daß Bayern keine vertragsmäßige Verpflichtung eingehen, sondern nur die hier erwähnten Maßnahmen in Aussicht stellen wollte.

Sie sind auch erfolgt. Vgl. P. Laband II S. 501 f., Fr. Brockhaus a. a. O. S. 146. Wenn aber Brockhaus S. 161 meint: Nur eine Beschränkung dieses Rechts steht unzweifelhaft fest: entschließt sich der König zu einer Abänderung, so muß diese darauf zielen, zwischen dem bayerischen und dem Reichsheere eine volle Uebereinstimmung herbeizuführen", so ist das unzweifelhaft falsch. Brockhaus verwechselt das, was in der Regel wahrscheinlich geschehen wird, mit dem, was geschehen muß.

Sodann heißt es am Schlusse der angeführten Nr. III des Bündnißvertrages:

„Zur steten gegenseitigen Information in den durch diese Vereinbarung

geschaffenen militärischen Beziehungen erhalten die Militärbevollmächtigten in Berlin und München über die einschlägigen Anordnungen entsprechende Mittheilung durch die resp. Kriegsministerien."

IX. Für Württemberg gilt Artikel 63 der Reichsverfassung mit folgenden Zusätzen und Aenderungen, die sich aus der württembergischen Militärconvention ergeben.

1) Zu Absatz I des Artikels: „Die königlich württembergischen Truppen als Theil des deutschen Bundesheeres bilden ein in sich geschlossenes Armeecorps nach der anliegenden Formation nebst der entsprechenden Anzahl von Ersatz- und Besatzungstruppen nach preußischen Normen im Falle der Mobilmachung oder Kriegsbereitschaft." (M. C. Artikel 1.)

2) Zu Absatz II des Artikels: „Die königlich württembergischen Truppen bilden „das vierzehnte (jetzt dreizehnte) deutsche Bundesarmeecorps mit ihren eigenen Fahnen und Feldzeichen, und erhalten die Divisionen, Brigaden, Regimenter und selbständigen Bataillone des Armeecorps die entsprechende laufende Nummer in dem deutschen Bundesheere neben der Nummerirung im königlich württembergischen Verbande." (M. C. Artikel 3.)

„Die Bestimmungen über die Bekleidung für das königlich württembergische Armeecorps werden von Seiner Majestät dem Könige von Württemberg gegeben, und es soll dabei den Verhältnissen der Bundesarmee die möglichste Rechnung getragen werden." (M. C. Artikel 10 Absatz IV.)

3) Zu Absatz III des Artikels: „Der Bundesfeldherr, welchem nach Artikel 63 das Recht zusteht, sich jeder Zeit durch Inspectionen von der Verfassung der einzelnen Contingente zu überzeugen, wird die königlich württembergischen Truppen alljährlich mindestens einmal entweder Allerhöchstselbst inspiciren oder durch zu ernennende Inspecteure, deren Personen vorher Seiner Majestät dem Könige von Württemberg bezeichnet werden sollen, in den Garnisonen oder bei den Uebungen inspiciren lassen.

Die in Folge solcher Inspicirungen bemerkten sachlichen und persönlichen Mißstände wird der Bundesfeldherr dem Könige von Württemberg mittheilen, welcher seinerseits dieselben abstellen und von dem Geschehenen alsdann dem Bundesfeldherrn Anzeige machen läßt." (M. C. Artikel 9.) Vgl. hieher P. Laband II S. 514 Anm. 2.

4) Zu Absatz IV des Artikels: „Unbeschadet der dem Bundesfeldherrn gemäß der Bundesverfassung zustehenden Rechte der Disponirung über alle Bundestruppen und ihrer Dislocirung soll für die Dauer friedlicher Verhältnisse das württembergische Armeecorps in seinem Verband und in seiner Gliederung erhalten bleiben und im eigenen Lande dislocirt sein; eine hievon abweichende Anordnung des Bundesfeldherrn, sowie die Dislocirung anderer deutscher Truppentheile in das Königreich Württemberg soll in friedlichen Zeiten nur mit Zustimmung Seiner Majestät des Königs von Württemberg erfolgen, sofern es sich nicht um Besetzung süddeutscher oder westdeutscher Festungen handelt." (M. C. Artikel 6.)

„Verstärkungen der königlich württembergischen Truppen durch Einziehung der Beurlaubten, sowie die Kriegsformation derselben und endlich deren Mobilmachung hängen von den Anordnungen des Bundesfeldherrn ab. Solchen Anordnungen ist allezeit und im ganzen Umfange Folge zu leisten. Die hiedurch erwachsenden Kosten trägt die Bundeskasse, jedoch sind die königlich württembergischen Kassen verpflichtet, insoweit ihre vorhandenen Fonds ausreichen, die nothwendigen Gelder vorzuschießen." (M. C. Artikel 14.)

5) Zu Absatz V des Artikels: „Zur Vermittlung der dienstlichen Beziehungen des königlich württembergischen Armeecorps zu dem deutschen Bundesheer findet ein directer Schriftwechsel zwischen dem königlich preußischen und dem königlich württembergischen Kriegsministerium statt, und erhält letzteres auf diese Weise alle betreffenden, zur Zeit giltigen oder später zu erlassenden Reglements, Bestimmungen u. s. w zur entsprechenden Ausführung." (M. C. Artikel 15 Absatz I.)

X. Für Sachsen bestimmt die Militärconvention vom 7. Februar 1867 Folgendes: „Artikel 1. Die königlich sächsischen Truppen formiren ein in sich geschlossenes Armeecorps, das in den vier Waffen, Trains und Administrationen nach den Verhältnissen eines preußischen Armeecorps zusammengesetzt und gebildet ist, und welches ebenso wie dieses im Falle der Mobilmachung oder Kriegsbereitschaft die entsprechende Anzahl von Ersatz- und Besatzungstruppen bildet.

Die Neuorganisation soll am 1. October cr. vollendet sein. Alsdann bilden die königlich sächsischen Truppen das 12. Armeecorps des norddeutschen Bundesheeres und führen dabei ihre eigenen Fahnen und Feldzeichen. Die Divisionen, Brigaden, Regimenter und selbständigen Bataillone erhalten die laufenden Nummern im Anschluß an die anderen 11 Bundesarmeecorps, abgesehen von der Nummerirung im königlich sächsischen Verbande.

Unbeschadet der nach Artikel 60 des Bundesverfassungsentwurfs für den Norddeutschen Bund Seiner Majestät dem Könige von Preußen zustehenden Berechtigung, über die einzelnen Truppen anderweit zu disponiren, soll der Verband und die Gliederung des königlich sächsischen Armeecorps möglichst erhalten werden.

Artikel 4: Der Bundesfeldherr, welchem nach Artikel 60 des Verfassungsentwurfs das Recht zusteht, sich jeder Zeit durch Inspectionen von der Verfassung der einzelnen Contingente zu überzeugen, wird die königlich sächsischen Truppen alljährlich mindestens einmal entweder Allerhöchst oder durch zu ernennende Inspectoren, deren Personen vorhet Seiner Majestät dem Könige von Sachsen bezeichnet werden sollen, in den Garnisonen oder bei den Uebungen inspiciren lassen.

Die in Folge solcher Inspicirungen bemerkten sachlichen oder persönlichen Mißstände wird der Bundesfeldherr dem Könige von Sachsen mittheilen, welcher seinerseits dieselben abzustellen sich verpflichtet und von dem Geschehenen dann dem Bundesfeldherrn Anzeige machen läßt.

Artikel 5. Obwohl Seiner Majestät dem Könige von Preußen als

Bundesfeldherrn das Recht zusteht, die Dislocation aller Theile des Bundesheeres und die Besatzungs- und Stärkeverhältnisse desselben in den einzelnen Bundesstaaten im Kriege wie im Frieden anzuordnen, so will Allerhöchstderselbe doch für die Dauer friedlicher Verhältnisse von dieser Berechtigung nur Gebrauch machen, wenn Seine Majestät sich im Interesse des Bundesdienstes zu einer solchen Maßregel bewogen finden. Seine Majestät der König von Preußen wollen in solchen Fällen sich vorher mit Seiner Majestät dem Könige von Sachsen in Vernehmen setzen."

Der Ausdruck „in Vernehmen setzen" kann auch hier wie in der württembergischen Militärconvention Artikel 7 (vgl. unten S. 373, zu Artikel 65, unter IV) nichts Anderes bedeuten, als die Einholung der Zustimmung des Königs von Sachsen.

Artikel 64.

Alle deutschen Truppen sind verpflichtet, den Befehlen des Kaisers unbedingt Folge zu leisten. Diese Verpflichtung ist in den Fahneneid aufzunehmen.

Der Höchstcommandirende eines Contingents, sowie alle Offiziere, welche Truppen mehr als eines Contingents befehligen, und alle Festungscommandanten werden von dem Kaiser ernannt. Die von demselben ernannten Offiziere leisten ihm den Fahneneid. Bei Generalen und den Generalstellungen versehenden Offizieren innerhalb des Contingents ist die Ernennung von der jedesmaligen Zustimmung des Kaisers abhängig zu machen.

Der Kaiser ist berechtigt, behufs Versetzung mit oder ohne Beförderung für die von ihm im Reichsdienste, sei es im preußischen Heere oder in andern Contingenten zu besetzenden Stellen aus den Offizieren aller Contingente des Reichsheeres zu wählen.

I. Die deutschen Truppen leisten nach Artikel 64 Absatz I ihren Fahneneid dem Landesherrn. Der Fahneneid wird dem eigenen Landesherrn auch dann geleistet, wenn der Staatsangehörige seine Dienstpflicht in einem fremden Contingente erfüllt. In diesen Eid ist die Verpflichtung, dem Kaiser unbedingten Gehorsam zu leisten, aufzunehmen. Eine staatsrechtliche Nothwendigkeit hiefür liegt nicht vor; denn in dem Gelöbnisse, das dem Landesherrn im Fahneneide geleistet wird, ist die Verpflichtung zum Gehorsame gegen den Feldherrn schon inbegriffen. Der Gehorsam gegen den Bundesfeldherrn ist Gehorsam gegen den Landesherrn. Man kann also nicht mit Fr. Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes S. 382, sagen: „Der Gehorsam gegen den Bundesfeldherrn geht dem Gehorsam gegen den Landesherrn vor." Es handelt sich um eine Pflicht, die nicht durch zwei Eide, sondern durch einen Eid, den der Landesherr empfängt, beschworen wird. Von einer Rangordnung zwischen zwei Gehorsamen ist keine Rede. Der Eintritt eines Zwiespalts von Pflichten ist rechtlich gar nicht möglich.

Man darf die Anordnung des Artikels 64 Absatz I auch nicht etwa so verstehen, als ob sie ihre Spitze gegen die Landesherren richte und etwa dem Kaiser die Gewähr gegen eine Verletzung der Vertragstreue durch seine Bundesgenossen bieten solle. Eine so klägliche Ansicht von dem Werthe des eigenen fürstlichen Wortes haben die deutschen Verbündeten gegenseitig doch nicht bekunden und obendrein in der Reichsverfassung verbriefen wollen. Der Zusatz im Fahneneide ist vielmehr dazu bestimmt, dem Soldaten klar zu machen, daß er dem Kaiser als Bundesfeldherrn Gehorsam schuldet, obschon der Kaiser nicht sein Landesherr ist. Daher fällt die Einschaltung bei den preußischen Truppen weg, die den Fahneneid ohne weiteren Beisatz dem Könige von Preußen, nicht etwa dem Deutschen Kaiser leisten. Dem Deutschen Kaiser als solchem schwören nur die Elsaß-Lothringer, was im § 3 Absatz I des Gesetzes vom 9. Juni 1871 (R. G. Bl. S. 212) seine Begründung findet.

Der Fahneneid ist neben Artikel 3 Absatz V der Verfassung der stärkste und unwiderleglichste Beweis dafür, daß die Wehrpflicht Unterthanenpflicht gegen den Staat (P. Laband II S. 546 f.) und, da der Fahneneid auch Amtseid der militärischen Amtsträger ist, dafür, daß das deutsche Heer Contingentsheer ist. Eben deswegen hat sich auch bei den Gegnern dieser Auffassung der Fahneneid Umdeutungen gefallen lassen müssen, bei denen der letzte Zusammenhang mit der Wirklichkeit verloren gegangen ist.

P. Laband II S. 546 Anm. 1 führt diese Schriftsteller auf und widerlegt sie daselbst und im Archiv für öffentliches Recht III S. 522 ff. in zutreffender Weise. Die gegnerische Ansicht kömmt im Ganzen darauf hinaus, daß der „Fahneneid an den Landesherrn nichts Anderes bedeute, als daß der Schwörende auch als Soldat seinen allgemeinen Unterthanenpflichten zu genügen verspricht". (A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 507 Anm. 21.) Das ist eine völlige Unmöglichkeit. Der Begriff des Fahneneides ist, seit es stehende Heere gibt, etwas so Zweifelloses, daß es schlechterdings nicht angeht, an diesem Begriffe irgend einer Theorie zu Liebe etwas umbilden zu wollen. Vgl. den sehr guten Artikel: „Fahneneid" von Hecker in K. Frhrn. von Stengel's Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts I S. 374 ff. Es hilft auch nichts, mit Fr. Brockhaus a. a. O. S. 117 in der Gelöbnißformel des Fahneneides, dem Landesherrn „als Soldat treu zu dienen", das Wort „treu" durchschossen zu drucken. Das hat lediglich den Werth eines Druckfehlers; dem Sinne nach bleiben immer die Worte „als Soldat" die durchschossenen. Hänel a. a. O. bemerkt gegen Laband: Die Fassungen des Fahneneides seien kein Hilfsmittel, um die Bestimmungen der Verfassung zu erläutern, sondern die Verfassung sei das ausschließliche Hilfsmittel, um festzustellen, wie der Fahneneid formulirt und gedeutet werden müsse. Ich meine, die Fassungen des Fahneneides seien jedenfalls ein Hilfsmittel, um festzustellen, wie von denen, welche die Verfassungsverträge abgeschlossen haben, die einschlägigen Bestimmungen verstanden werden, und das zu wissen ist gewiß von Erheblichkeit. Aber man braucht dieses Hilfsmittel gar nicht, da die Verfassung sehr deutlich sagt, wem der deutsche

Soldat dient, und wem er den Fahneneid leistet — nemlich seinem Landesherrn. Nach Artikel 3 Absatz V wird „die Erfüllung der Militärpflicht im Verhältniß zu dem Heimatslande im Wege der Reichsgesetzgebung" geordnet, und in Artikel 64 Absatz I mit II ist aus dem Wortlaute klar ersichtlich, daß der Landesherr als der selbstverständliche Adressat des Fahneneides betrachtet wird.

II. Die im Absatze II bezeichneten Stellen der Höchstcommandirenden und Festungscommandanten sind zu Reichsämtern erklärt (vgl. Absatz III „Reichsdienst"). Die mit diesen Stellen Betrauten leisten dem Kaiser den Fahneneid. Dieser Fahneneid ist ein Amtseid. Die in solcher Weise ernannten Offiziere verlieren nicht ihre Eigenschaft als Offiziere des Souveräns, dessen Truppen sie angehören; die Wirksamkeit des Fahneneides, der dem Landesherrn geleistet wurde, hört also durch eine solche Ernennung nicht auf. Sie sind Landesbeamte, die in einem Reichsamte verwendet werden.

III. Für Bayern gilt Artikel 64 nicht; an dessen Stelle bestimmt Ziffer IV a. a. O. des bayerischen Bündnißvertrages: „Im Kriege sind die bayerischen Truppen verpflichtet, den Befehlen des Bundesfeldherrn unbedingt Folge zu leisten. Diese Verpflichtung wird in den Fahneneid aufgenommen."

Für Württemberg schreibt Artikel 4 der Militärconvention die Eidesformel besonders vor. Der Artikel 64 gilt im Allgemeinen für diesen letzteren Bundesstaat; doch verfügt die Militärconvention einige Abänderungen. Nach Artikel 5 derselben ernennt der König von Württemberg den Höchstcommandirenden seines Armeecorps „nach vorgängiger Zustimmung" des Kaisers. Der commandirende General des württembergischen Corps leistet also als solcher, weil nicht im Reichsdienste stehend, auch dem Kaiser nicht den Fahneneid. Die Festungscommandanten ernennt nach Artikel 7 der Convention der Kaiser, welcher sich jedoch „eintretenden Falls mit dem Könige von Württemberg vorher ins Vernehmen setzen" wird. Dasselbe wird geschehen, wenn der Kaiser in Anwendung seines Rechtes nach Artikel 64 Absatz III der Verfassung einen württembergischen Offizier im Reichsdienste verwenden will. Artikel 8 sagt: „Zur Beförderung der Gleichmäßigkeit in der Ausbildung und dem inneren Dienst der Truppen werden nach gegenseitiger Verabredung einige königlich württembergische Offiziere je auf 1—2 Jahre in die königlich preußische Armee und königlich preußische Offiziere in das königlich württembergische Armeecorps commandirt. Hinsichtlich etwa wünschenswerther Versetzung einzelner Offiziere aus königlich württembergischen Diensten in die königlich preußische Armee oder umgekehrt haben in jedem Specialfalle besondere Verabredungen stattzufinden."

Für Sachsen sind die Vorschriften des Artikels 64 durch Artikel 7 der Militärconvention vom 7. Februar 1867 in sachlich nicht sehr erheblicher Weise abgeändert. Der commandirende General des Armeecorps und die Festungscommandanten werden vom Kaiser ernannt, ersterer auf Grund der Vorschläge des Königs; die anderen Ernennungen geschehen durch den König mit Einverständniß des Kaisers. Dem Kaiser wird von all diesen Offizieren

nicht der Fahneneid, sondern ein besonders formulirter Eid geleistet. Artikel 7 lautet: Die Ernennung der Commandos führenden Generale der königlich sächsischen Truppen, mit Ausnahme des Höchstcommandirenden des Armeecorps, wollen Seine Majestät der König von Sachsen in der Weise vollziehen, daß Allerhöchstdieselben jede einzelne Ernennung von dem Einverständniß des Bundesfeldherrn abhängig machen.

Die Ernennung des Höchstcommandirenden des Armeecorps selbst erfolgt auf Grund der Vorschläge Seiner Majestät des Königs von Sachsen durch Seine Majestät den König von Preußen, gemäß Artikel 61 des Verfassungsentwurfs.

Die erstgenannten Generale der königlich sächsischen Truppen haben nach erfolgter Ernennung zu ihrer Charge und vor Antritt ihres Dienstes als solche folgendes eidliche Versprechen protokollarisch abzugeben, eigenhändig zu unterschreiben und an Seine Majestät den König von Preußen einzusenden:

„Ich ..... verspreche hiedurch an Eidesstatt auf Ehre und Pflicht, daß, nachdem Seine Majestät der König von Sachsen mich zu Höchstseinem Generalmajor (Generallieutenant 2c.) ernannt haben, ich das mir anvertraute Commando (Amt) nur in Uebereinstimmung mit den Befehlen des Bundesfeldherrn, Seiner Majestät des Königs von Preußen, handhaben und verwalten will."

Der Höchstcommandirende des Armeecorps hat folgenden Eid abzuleisten:

„Ich ..... schwöre zu Gott dem Allmächtigen und Allwissenden einen leiblichen Eid, daß, nachdem Seine Majestät der König von Preußen mich zum commandirenden General des 12. Bundesarmeecorps ernannt haben, ich dieses Amt nur in Uebereinstimmung mit den Befehlen des Bundesfeldherrn handhaben und verwalten will, so wahr mir Gott helfe."

Dem Artikel 61 des Bundesverfassungsentwurfs entsprechend ernennt der Bundesfeldherr die Commandanten (Gouverneure) der im Königreich Sachsen belegenen festen Plätze.

Dieselben haben, wenn sie den königlich sächsischen Truppen angehören, nachfolgenden Eid zu leisten:

„Ich ..... schwöre zu Gott dem Allmächtigen und Allwissenden einen leiblichen Eid, daß, nachdem Seine Majestät der König von Preußen mich zum Commandanten (Gouverneur) der Festung ..... ernannt haben, ich dieses Amt nur in Uebereinstimmung mit den Befehlen des Bundesfeldherrn handhaben und verwalten will; insbesondere gelobe ich, daß ich die mir als Commandant (Gouverneur) anvertraute Festung jeder Zeit wider alle feindliche Gewalt auf das Sorgfältigste und Eifrigste bewahren, sie auch in Belagerungsfällen gegen jede Art des Angriffs mit der tapfersten Gegenwehr und mit Daransetzung des Leibes und Lebens bis auf das Aeußerste vertheidigen will, so wahr mir Gott helfe."

Um der Beurtheilung aller dieser Ernennungen eine Grundlage zu gewähren, werden auf jedesmaliges Verlangen über alle Generale, mit Ausnahme des Höchstcommandirenden, über alle Regimentscommandeure und über alle diesen Chargen gleichstehenden Offiziere der königlich sächsischen Truppen

Personal- und Qualificationsberichte, nach preußischem Schema von den directen Vorgesetzten der Betreffenden ausgestellt, an Seine Majestät den König von Preußen eingesendet.

Zu Absatz III ist die Abmachung in einem Nachtragsprotokolle vom 8. zur preußisch-sächsischen Militärconvention vom 7. Februar 1867 zu bemerken. Sie lautet: „In Bezug auf die am 7. d. Mts. der Conferenz der Bevollmächtigten vorgelegte Abänderung des letzten Satzes im Artikel 61 des Verfassungsentwurfs sind heute die Unterzeichneten darüber übereingekommen, daß die auf der zweiten Zeile jenes Alinea eingeschobenen Worte ‚oder ohne' als über die Absicht der Convention zwischen Preußen und Sachsen, d. d. Berlin am 7. Februar 1867, hinausgehend, auf das Verhältniß zum Königreich Sachsen keine Anwendung finden."

Artikel 61 jenes Entwurfes entspricht dem Artikel 64 der Reichsverfassung.

Artikel 65.

Das Recht, Festungen innerhalb des Bundesgebietes anzulegen, steht dem Kaiser zu, welcher die Bewilligung der dazu erforderlichen Mittel, so weit das Ordinarium sie nicht gewährt, nach Abschnitt XII beantragt.

I. Nach Artikel 65 steht das Recht, Festungen anzulegen oder bestehende Festungen zu erweitern, dem Kaiser Namens des Reiches ausschließlich zu. Und zwar besteht dieses Recht, entsprechend wie im Falle des Artikels 41, auch gegen den Widerspruch des Bundesgliedes, in dessen Gebiet die Reichsfestung zu liegen kömmt, und unbeschadet der Landeshoheitsrechte. (Vgl. preußisch-sächsische Militärconvention vom 7. Februar 1867 Artikel 8.) Bei Erbauung der Festungen stehen dem Reiche alle diejenigen, aber auch nur diejenigen Enteignungsrechte zu, welche nach den Gesetzen des Landes, in welchem der Bau geschieht, begründet sind.

Während demnach die gesetzlichen Eigenthums*entziehungen* zu Gunsten der Festungsbauten nicht gemeinsam geregelt sind, ist dies bezüglich der gesetzlichen Eigenthums*beschränkungen* der Fall. Diese sind durch das Rayongesetz vom 21. December 1871 (R. G. Bl. S. 459; vgl. oben S. 109) festgestellt.

Zu den Worten des Nebensatzes im Artikel 65 bemerkt P. *Laband* II S. 548 Anm. 3, daß sie, solange das Pauschquantum nach Artikel 72 Absatz II der Verfassung bestand, ihren guten Sinn hatten, dagegen mindestens überflüssig sind, seitdem das Pauschquantum weggefallen ist.

II. Es kann kein Zweifel darüber bestehen, daß alle künftig anzulegenden Festungen Reichsfestungen sind; dagegen läßt der Artikel unentschieden, wie es mit den bereits vorhandenen Festungen sich verhalte, ob auch sie alle Reichsfestungen werden sollen oder etwa, wie im alten deutschen Bunde, nur einige derselben, oder ob sie endlich sämmtlich Landesfestungen bleiben.

Dem Wortlaute der Verfassung nach möchte man eher letzteres annehmen.

Die Absicht der Verfassung geht jedoch dahin, daß alle Festungen ohne Ausnahme — von den bayerischen abgesehen — Reichsfestungen sein sollen. Dies wird durch Artikel 8 der preußisch-sächsischen Militärconvention vom 7. Februar 1867 bestätigt, wo es heißt, daß die in Sachsen vorhandenen Festungswerke „gleich allen anderen, im Gebiete des Norddeutschen Bundes belegenen Festungen in den Besitz des letzteren übergehen".

Ebenso ist dieser Satz in Ziffer XIV § 2 des bayerischen Schlußprotokolls stillschweigend anerkannt. Dem entspricht es auch, daß nach Artikel 64 Absatz II der Verfassung der Kaiser „alle Festungscommandanten" ernennt.

Die Festungen sind aber nunmehr nicht blos im Besitze, sondern gemäß § 1 Absatz I des Gesetzes vom 25. Mai 1873 über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauche einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände (R. G. Bl. S. 113), im Eigenthume des Reiches.

III. Für Bayern gelten anstatt des Artikels 65 folgende Bestimmungen: „Die Anlage von neuen Befestigungen auf bayerischem Gebiete im Interesse der gesammtdeutschen Vertheidigung wird Bayern im Wege jeweiliger Vereinbarung zugestehen." (Bündnißvertrag III § 5, V Absatz I.) Wenn also die Zustimmung Bayerns nicht zu erhalten ist, muß die Anlage unterbleiben. Das Recht, auf eigene Hand Befestigungen anzulegen, ist Bayern nicht abgesprochen, aber natürlich thatsächlich belanglos.

Bezüglich der Kostentragung für die Reichsfestungen ist bestimmt: „An den Kosten für den Bau und die Ausrüstung solcher Befestigungsanlagen (des Reichs) auf seinem Gebiete betheiligt sich Bayern in dem seiner Bevölkerungszahl entsprechenden Verhältnisse gleichmäßig mit den anderen Staaten des Deutschen Bundes; ebenso an den für sonstige Festungsanlagen etwa Seitens des Bundes zu bewilligenden Extraordinarien" (a. a. O. Absatz II).

Im bayerischen Schlußprotokolle sind unter Ziffer XIV noch folgende weitere Vereinbarungen getroffen:

„§ 1. Bayern erhält die Festungen Ingolstadt und Germersheim, sowie die Fortification von Neu-Ulm und die im bayerischen Gebiete auf gemeinsame Kosten etwa künftig angelegt werdenden Befestigungen in vollkommen vertheidigungsfähigem Stande.

§ 2. Solche neu angelegte Befestigungen treten bezüglich ihres immobilen Materials in das ausschließliche Eigenthum Bayerns. Ihr mobiles Material hingegen wird gemeinsames Eigenthum der Staaten des Bundes. In Betreff dieses Materials gilt bis auf Weiteres die Uebereinkunft vom 6. Juli 1869 (abgedruckt Annalen des Deutschen Reichs 1872 S. 1579 ff.), welche auch hinsichtlich des mobilen Festungsmaterials der vormaligen deutschen Bundesfestungen Mainz, Rastatt und Ulm in Kraft bleibt."

Aus diesen Bestimmungen erhellt, daß die bayerischen Festungen — sowohl die vorhandenen wie die neu anzulegenden — Landesfestungen sind. Darum ist auch der erste Satz des angeführten § 2 ungeachtet des Gesetzes

vom 25. Mai 1873 in Geltung geblieben. Fr. Thudichum in Fr. von Holtzendorff's Jahrbuch II S. 99 meint: „Sollte das Reich eine neue Festung in Bayern anlegen, so würde die Ernennung des Commandanten dem Kaiser zustehen." Dies ist sicher unrichtig, zumal auch Artikel 64 der Verfassung für Bayern keine Geltung hat.

Die Uebereinkunft vom 6. Juli 1869 gilt nur insoweit fort, als sie über das bewegliche Festungsmaterial Bestimmungen trifft. Vgl. die Aeußerung Delbrück's im II. a. o. Reichstage von 1871 (Sten. Ber. S. 150).

§ 3 der Ziffer XIV bezieht sich auf die Aufhebung der Festung Landau, die schon 1871 erfolgt ist (Bayer. Kr. M. V. Bl. 1871 S. 135).

IV. Für Württemberg kömmt zu Artikel 65 der Verfassung die Zusicherung im Artikel 7 der Militärconvention in Betracht, daß der Kaiser sich über die Ausübung seines Rechtes, neue Befestigungen innerhalb des Königreichs anzulegen, „eintretenden Falls mit dem Könige von Württemberg vorher in Vernehmen setzen" wird. Das heißt, wie P. Laband II S. 549 Anm. 1 zutreffend gegen Fr. Thudichum, in Fr. v. Holtzendorff's Jahrbuch II S. 99 (ebenso Fr. Brockhaus a. a. O. S. 194), bemerkt, nicht „dessen Ansichten und Wünsche vernehmen, sondern dessen Einwilligung einholen".

V. Für Ulm, das theils württembergisch, theils (Neu-Ulm) bayerisch ist, sind die Verhältnisse unter Abänderung der Sonderrechte besonders durch eine Vereinbarung zwischen Preußen, Bayern und Württemberg vom 16. Juni 1874 (abgedruckt in dem Werke: Die Militärgesetze des Deutschen Reichs, 2. Ausgabe, Berlin 1888, I S. 175 ff.) geordnet worden. Ulm wurde dadurch einheitlicher Waffenplatz des Reiches. S. das Nähere bei P. Laband II S. 552. Die Bedenken gegen die Giltigkeit des Vertrags (vergl. Fr. Tepelmann, Die rechtliche Natur der Militärconventionen ꝛc., Hannover 1891, S. 59 ff.) sind gänzlich unbegründet. Es ist zweifellos, daß Bayern und Württemberg innerhalb des Umkreises ihrer Sonderrechte vertragsmäßig darüber verfügen, also hinsichtlich Ulm's auf Befugnisse verzichten konnten, die aus ihren Sonderrechten sich ergaben. Ueber die Vertretung des Reichsfiscus Entsch. d. R. G.'s in Civilsachen VIII S. 1.

Artikel 66.

Wo nicht besondere Conventionen ein Anderes bestimmen, ernennen die Bundesfürsten, beziehentlich die Senate die Offiziere ihrer Contingente, mit der Einschränkung des Artikels 64. Sie sind Chefs aller ihren Gebieten angehörenden Truppentheile und genießen die damit verbundenen Ehren. Sie haben namentlich das Recht der Inspicirung zu jeder Zeit und erhalten, außer den regelmäßigen Rapporten und Meldungen über vorkommende Veränderungen behufs der nöthigen landesherrlichen Publication, rechtzeitige Mittheilung von den die betreffenden Truppentheile berührenden Avancements und Ernennungen.

Auch steht ihnen das Recht zu, zu polizeilichen Zwecken nicht blos ihre eigenen Truppen zu verwenden, sondern auch alle anderen Truppentheile des Reichsheeres, welche in ihren Ländergebieten dislocirt sind, zu requiriren.

I. Artikel 66 Absatz I weist in seinen Anfangsworten auf die Möglichkeit des Bestehens von Militärconventionen hin. Vgl. hierüber insbesondere P. Laband II S. 502 ff. und Archiv für öffentliches Recht III S. 529 ff. A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht I S. 244 ff. und Deutsches Staatsrecht I S. 490 ff., Fr. Brockhaus, Das deutsche Heer und die Contingente der Einzelstaaten, S. 163 ff., Fr. Tepelmann, Die rechtliche Natur der Militärconventionen im Deutschen Reiche und ihr Einfluß auf die Einheitlichkeit des Reichsheeres (Göttinger Dissertation), Hannover 1891. Solche Militärconventionen bestehen in ausgedehntem Umfange. Sie haben auf die thatsächliche Geltung der Bestimmungen der Reichsverfassung eine tiefgehende Einwirkung geäußert. „Die Reichsverfassung enthält," wie P. Laband II S. 481 richtig sagt, gegenüber dem nunmehrigen Stande der Dinge „gleichsam ein Idealrecht, welches nirgends verwirklicht ist, das vielmehr nur die Normallinie bildet, um welches sich die thatsächlich in Geltung stehenden Regeln in mancherlei Windungen ziehen."

Eine Darstellung des Rechtsstandes, wie er sich aus den Militärconventionen ergibt, liegt nicht im Bereiche meiner Aufgabe. Hier sind nur die verfassungsrechtlichen Fragen zu erörtern, zu welchen jene Conventionen Anlaß bieten.

Vor Allem ist zu bemerken, daß die Anfangsworte des Artikels 66 Absatz I nicht, wie insbesondere A. Hänel a. a. O. annimmt, als eine Ermächtigung zum Abschlusse von Militärconventionen aufzufassen sind. Das Recht der deutschen Bundesfürsten, über die Ausübung hoheitlicher Rechte vertragsmäßig zu verfügen, über die sie nicht bereits vertragsmäßig zu Gunsten der Reichsgemeinschaft verfügt haben, beruht nicht auf der Reichsverfassung (vgl. oben S. 29). Und um eine solche Verfügung handelt es sich hier, um eine Verfügung über Rechte, welche den Bundesfürsten nicht etwa erst durch die Reichsverfassung verliehen sind. Die Bedeutung der Verfassungsbestimmungen über die Rechte des Bundesfeldherrn und der Contingentsherren ist lediglich die, daß sie die Rechte des ersteren gegen die Rechte der letzteren abgrenzen. Die Rechte des Bundesfeldherrn werden durch die Verfassung begründet, die Rechte der Contingentsherren der Regel nach nicht. Diese Rechte haben die Contingentsherren nicht erhalten, sondern behalten. Der König von Sachsen verdankt das Recht, seine Offiziere zu ernennen, nicht der Reichsverfassung, der Kaiser dagegen verdankt ihr seine Ernennungsrechte allerdings. Ist dem so, dann beruhen die Conventionen der Bundesfürsten mit dem Deutschen Kaiser und König von Preußen auf der oben erwähnten allgemeinen Vertragsmöglichkeit. Der andere Vertragstheil, der Kaiser, kann bei solchen Conventionen in seiner Eigenschaft als Contingentsherr seines Contingents und als Bundesfeldherr in Betracht kommen. In der ersteren Eigenschaft ist

seine Rechtslage die gleiche wie die seines Gegenparts; ebenso wie dieser Rechte übertragen kann, kann er Rechte erwerben. In seiner Eigenschaft als Bundesfeldherr ist der Kaiser nicht ganz in derselben Lage. Es frägt sich hier, wie weit er in der Möglichkeit sich befindet, Zugeständnisse, die er als König von Preußen, als Contingentsherr, empfängt, durch Gegenzugeständnisse als Bundesfeldherr (Kaiser) zu erwidern. Wenn er in einem Akte in beiden Eigenschaften handelt, zugleich als König Nehmer und als Kaiser Geber ist, so ist das nicht zu beanstanden; denn gerade hier hängen die beiden Eigenschaften auf's Engste zusammen, zeigt es sich am deutlichsten, daß das Präsidium ein preußisches Recht im Bunde ist. Der Deutsche Kaiser und König von Preußen handelt bei den Militärconventionen als Kaiser wie als König innerhalb des Bereiches seines freien Verfügungsrechtes. Die Militärconventionen können allerdings keinen Inhalt haben, der zwingenden Vorschriften der Verfassung widerspricht — das ist auch bei keiner der Fall —; wohl aber ist der Kaiser befugt, bezüglich der Ausübung von Rechten des Feldherrnamtes, deren Gebrauch von der Verfassung in sein freies Ermessen gestellt ist, vertragsmäßige Verpflichtungen, und zwar wirkliche, nicht blos moralische, zu übernehmen. Denn die Verfassung geht davon aus, daß der Kaiser diese Rechte pflichtmäßig gebrauchen werde, und daher darf der Kaiser auch für sich die Vermuthung beanspruchen, daß er nur solche vertragsmäßige Verbindlichkeiten bezüglich der Ausübung dieser Rechte auf sich nimmt, die mit den Reichsinteressen vereinbarlich sind, wie dies in der That auch bei allen Militärconventionen der Fall ist. Die Rechtsgiltigkeit solcher Abreden in Zweifel zu ziehen, streift an juristische Pedanterie[1].

Ueber die besonderen Vertragsverhältnisse mit Bayern, Württemberg und Sachsen s. unten zur Schlußbestimmung des Abschnittes, S. 379 ff.

II. Wenn die Bundesfürsten in Absatz I als Chefs „aller ihren Gebieten angehörenden Truppentheile" bezeichnet werden, so sind mit letzteren Worten nicht „ihre eigenen Truppen" gemeint, sondern die Truppen, die in ihren Gebieten liegen (P. Laband II S. 541). Daß sie Contingentsherren und damit auch Chefs ihrer eigenen Truppen sind, brauchte als selbstverständlich nicht gesagt zu werden. Die Stellung als Chef verleiht, wenn auch keine Befehlsgewalt, so doch nicht blos Ehren, sondern auch Rechte, wie aus dem dritten Satze des Absatzes I und aus den Militärconventionen klar ersichtlich ist.

Das Wort „namentlich" im dritten Satze kam durch die mit Preußen verbündeten Regierungen in den Entwurf der norddeutschen Verfassung (Drucksachen des verfassungberathenden Reichstages S. 23). Die in dem Satze folgende Aufzählung ist dadurch zweifellos zur lediglich beispielsweisen gemacht.

---

[1] Wenn einige Conventionen dem norddeutschen Reichstage vorgelegt wurden, so hatte dies darin seinen Grund, daß die in denselben zugestandene, vorübergehende Abminderung des Beitrages der betreffenden Bundesstaaten zu den Kosten des Heeres der verfassungsmäßigen Genehmigung bedurfte. Vgl. ordentlicher Reichstag 1867 S. 250 ff., 567 ff., A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht I S. 247.

Die „nöthige landesherrliche Publication", von welcher die Rede ist, hängt mit der landesherrlichen Gebietshoheit zusammen. Es ist eine Art Exequatur, das allerdings nicht verweigert werden darf, aber rechtliche Bedeutung hat, indem es die betreffenden „Veränderungen" innerhalb des Staatsgebietes den Behörden und Unterthanen zur Nachachtung kund gibt. Vgl. hieher P. Laband II S. 542 und Archiv für öffentliches Recht III S. 513 ff.

III. Artikel 66 Absatz II lautete im preußischen Entwurfe:

„Auch steht ihnen das Recht der Requisition zu polizeilichen Zwecken nicht blos bei ihren eigenen, sondern auch bei allen andern Truppentheilen der Bundesarmee zu, welche in ihren Ländergebieten dislocirt sind."

Der jetzige Wortlaut, der sich hievon nicht in der thatsächlichen Wirkung unterscheidet, wohl aber einen staatsrechtlich bedeutsamen Umstand hervorhebt, wurde von den verbündeten Regierungen beschlossen. (Verhandlungen des verfassungberathenden Reichstags, Drucks. S. 23.) P. Laband, Archiv für öffentliches Recht III S. 515 ff., macht hierauf aufmerksam. Das Recht, ihre eigenen Truppen zu polizeilichen Zwecken zu verwenden, haben die Bundesfürsten nicht durch die Verfassung erhalten, sondern sie haben es zurückbehalten. Die Feststellung, daß ihnen diese Befehlsgewalt verbleibe, war gegenüber Artikel 64 Absatz I der Verfassung veranlaßt. Das Recht, fremde Truppen zu requiriren, haben die Bundesfürsten erst durch die Verfassung erhalten.

Es versteht sich von selbst, daß die bezeichneten Rechte nicht blos den Bundesfürsten persönlich, sondern auch ihren Behörden nach Maßgabe der bestehenden Bestimmungen (P. Laband II S. 543) zukommen.

Unter polizeilichen Zwecken sind nicht blos Zwecke der Sicherheitspolizei im strengsten Sinne zu verstehen. (Vgl. meine Erörterungen in G. Schönberg's Handbuch der politischen Oekonomie, 3. Aufl., III S. 863 f.) Die bewaffnete Macht wird vielmehr auch dann in Anspruch genommen werden können, wenn die Verwaltung natürlichen Gefahren nur durch Aufgebot des Militärs wirksam begegnen kann, wie z. B. bei Ueberschwemmungen, Waldbränden u. dgl. Ohnedies wird manchmal auch die Bekämpfung natürlicher Gefahren zur Sicherheitspolizei gerechnet. Vgl. für das preußische Recht O. Gerland, Ueber den Begriff der Polizei und insbesondere der Sicherheitspolizei nach preußischem Recht, Archiv für öffentliches Recht V S. 1 ff., H. Rosin, Der Begriff der Polizei und der Umfang des polizeilichen Verfügungs- und Verordnungsrechts in Preußen, Verwaltungsarchiv III S. 249 ff.

IV. Artikel 66 gilt für Bayern nicht. Der König von Bayern hat alle Rechte der Militärhoheit unbeschränkt, vorbehaltlich des kaiserlichen Oberbefehls im Kriege. Ein Recht, fremde Truppen für Polizeizwecke in Anspruch zu nehmen, besteht für Bayern ebensowenig als umgekehrt ein Recht anderer Bundesfürsten, bayerische Truppen zu requiriren. Vgl. P. Laband II S. 543 Anm. 2.

V. Für Württemberg ist in Artikel 5 der Militärconvention noch bestimmt:

„Die Ernennung, Beförderung, Versetzung 2c. der Offiziere und Beamten des königlich württembergischen Armeecorps erfolgt durch Se. Majestät den König von Württemberg, diejenige des Höchstcommandirenden für das Armeecorps nach vorgängiger Zustimmung Sr. Majestät des Königs von Preußen als Bundesfeldherrn.

Seine Majestät der König von Württemberg genießt als Chef Seiner Truppen die Ihm Allerhöchst zustehenden Ehren und Rechte und übt die entsprechenden gerichtsherrlichen Befugnisse sammt dem Bestätigungs- und Begnadigungsrecht bei Erkenntnissen gegen Angehörige des Armeecorps aus, welche über die Befugnisse des Armeecorpscommandanten, bzw. des königlich württembergischen Kriegsministeriums hinausgehen."

Artikel 67.

Ersparnisse an dem Militäretat fallen unter keinen Umständen einer einzelnen Regierung, sondern jeder Zeit der Reichskasse zu.

Der Satz, welchen Artikel 67 ausspricht, ist eine Folge der schon erörterten Gemeinsamkeit des Heeresaufwandes. Die Ausnahme für Württemberg in Artikel 12 der Militärconvention vom 21./25. November 1870, die bereits oben S. 348 erörtert wurde, ist ein finanzielles Vorrecht dieses Staates, da die Voraussetzungen, aus denen die Bestimmung des Artikels 67 sich rechtfertigt, auch für Württemberg zutreffen.

Dagegen ist die Nichtgeltung des Artikels 67 für Bayern, worüber oben S. 346, eine einfache Folge der Sonderstellung dieses Staates in Bezug auf die finanzielle Militärverwaltung.

Bayern hat, wie ich in meinem Bayerischen Staatsrechte, 2. Aufl., III S. 715 f., bemerkt habe, von der Summe, welche für sein Heerwesen im Reichshaushaltsetat festgestellt worden ist, keinenfalls etwas zurückzuerstatten, selbst wenn der wirkliche Aufwand beim übrigen Reichsheere den Voranschlag nicht erreicht. Die Ersparnisse bilden für die Reichsverwaltung wie für die bayerische Verwaltung eine innere Angelegenheit und äußern daher gegenseitig keine Wirkung.

Ueber den Fall, daß der wirkliche Heeresaufwand des übrigen Reiches den Voranschlag des Etats überschreitet, sieh die Bemerkungen oben S. 347.

Artikel 68.

Der Kaiser kann, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Theil desselben in Kriegszustand erklären. Bis zum Erlaß eines die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und die Wirkungen einer solchen Erklärung regelnden Reichsgesetzes gelten

dafür die Vorschriften des preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 (Gesetz-Samml. für 1851 S. 451 ff.).

Wie die Stellung des Artikels zeigt, und wie in der norddeutschen Bundesverfassung auch aus dem Wortlaute hervorging, steht das Recht, den Kriegszustand zu erklären, dem Kaiser als Bundesfeldherrn zu. Der Kaiser hat dies Recht nicht nur zu militärischen Zwecken, sondern auch für den Fall eines Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Das Recht des Kaisers ist ein ausschließliches nach einer doppelten Richtung. Der Kaiser allein besitzt dieses Recht, nicht auch die übrigen Bundesfürsten; denn die Verhängung des Kriegszustandes, gleichviel, aus welchem Grunde sie erfolgt, ist ihrer Wirkung nach stets eine militärische Maßregel und kann daher nur vom Bundesfeldherrn ausgehen. Der Kaiser kann dies Recht nicht weiter übertragen, sondern nur selbst ausüben. Die Anordnung muß unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers ergehen.

Das preußische Gesetz vom 4. Juni 1851 ist nicht vollinhaltlich zum Reichsgesetze erklärt, sondern nur für die in Artikel 68 genannten drei Beziehungen („dafür").

Die Unzulänglichkeit des geltenden Rechtes hat für das Reichsland zum Erlasse des Gesetzes über die Vorbereitung des Kriegszustandes in Elsaß-Lothringen vom 30. Mai 1892 (R. G. Bl. S. 667) geführt. Vgl. dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/92 Drucks. Nr. 687, Sten. Ber. S. 4520 ff., 5116 ff., 5152 (Sitzungen vom 3., 30., 31. März 1892).

Artikel 68 gilt für Bayern nicht. Statt dessen bestimmt der bayerische Vertrag a. a. O. unter III § 5 Ziffer VI:

„Die Voraussetzungen, unter welchen wegen Bedrohung der öffentlichen Sicherheit das Bundesgebiet oder ein Theil desselben durch den Bundesfeldherrn in Kriegszustand erklärt werden kann, die Form der Verkündigung und die Wirkungen einer solchen Erklärung werden durch ein Bundesgesetz geregelt."

Ein ergehendes Reichsgesetz über den Kriegszustand erlangt also auch Geltung für Bayern. Dasselbe muß jedoch in seinem Inhalte der militärischen Sonderstellung Bayerns Rechnung tragen. Hienach ist eine Verhängung des Kriegszustandes von Reichs wegen für Bayern in Friedenszeiten ausgeschlossen; für den Kriegsfall kann dem Kaiser dieses Recht innerhalb des Bereiches seiner Befehlsgewalt (vgl. mein bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., III S. 705) auch Bayern gegenüber beigelegt werden.

Das bayerische Sonderrecht ist gewahrt im Reichsgesetze vom 22. April 1871 (B. G. Bl. S. 87) § 7 Absatz II und im Reichsgerichtsverfassungsgesetze § 16.

Vgl. zum Vorstehenden meine Erörterungen in der Zeitschrift für die deutsche Gesetzgebung und für einheitliches deutsches Recht VII (1874) S. 619 ff., Fr. Brockhaus, Das deutsche Heer und die Contingente der Einzelstaaten S. 70 ff., dann insbesondere P. Laband II S. 517 ff.,

A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 432 ff., bei beiden auch die weiteren Schriften. Ueber das bayerische Recht sieh mein Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., III S. 44 ff.

Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt.

Die in diesem Abschnitt enthaltenen Vorschriften kommen in Bayern nach näherer Bestimmung des Bündnißvertrags vom 23. November 1870 (Bundesgesetzbl. 1871 S. 9) unter III § 5, in Württemberg nach näherer Bestimmung der Militärconvention vom 21./25. November 1870 (Bundesgesetzbl. 1870 S. 658) zur Anwendung.

I. Durch die Schlußbestimmung zum Abschnitte XI der Verfassung ist für Bayern und Württemberg eine sonderrechtliche Stellung auf dem Gebiete des Heerwesens nach Maßgabe der angeführten Vereinbarungen anerkannt.

Der Bündnißvertrag mit Bayern vom 23. November 1870 hatte unter III § 7 ausdrücklich erklärt:

„Die in den vorstehenden §§ 1—6 enthaltenen Bestimmungen (darunter in §§ 5 und 6 jene über das Heerwesen) sind als ein integrirender Bestandtheil der Bundesverfassung zu betrachten.

In allen Fällen, in welchen zwischen diesen Bestimmungen und dem Texte der deutschen Verfassungsurkunde eine Verschiedenheit besteht, haben für Bayern lediglich die ersteren Geltung und Verbindlichkeit."

Dem entspricht der obige Vorbehalt der Reichsverfassung, während die Fortgeltung der Verabredungen in Ziffer XIV des Schlußprotokolls zu jenem Bündnißvertrage aus § 3 des Einführungsgesetzes zur Reichsverfassung vom 16. April 1871 sich ergibt.

Nach meiner Ansicht haben diese Vereinbarungen dadurch, daß sie Bestandtheile des Reichsverfassungsrechts geworden sind, nicht, wie A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht I S. 113 ff., annimmt, ihre Vertragsnatur verloren, sondern sie sind, wie die ganze Reichsverfassung, Vertrag und formelles Gesetz zugleich.

Bezüglich der Militärconvention mit Württemberg enthält der Bündnißvertrag mit Württemberg vom 25. November 1870 Artikel 2 Ziffer 5 Folgendes:

„Zum XI. Abschnitt der Verfassung.

In Württemberg kommen die im XI. Abschnitt der Verfassung enthaltenen Vorschriften nach näherer Bestimmung der Militärconvention vom 21./25. November 1870 in Anwendung."

Man kann dies kaum anders verstehen, als daß damit die Militärconvention als ein Bestandtheil des Verfassungsrechtes erklärt werden wollte. Denn Vorschriften, die für Anwendung der Verfassung maßgeben, muß man wohl als verfassungsrechtliche ansehen. Und auch die Schlußbestimmung zu Abschnitt XI der Verfassung läßt in ihrer gleichlautenden Redewendung keine andere Auslegung zu.

A. Hänel a. a. O. I S. 115 ff. bestreitet dies in einer sehr scharfsinnigen, aber doch nicht ganz widerspruchsfreien Darlegung, die darauf hinausläuft (S. 118), „die Militärconvention als Ganzes, als einen dauernden, neben der Verfassung hergehenden, aber in ein bestimmtes Verhältniß zu derselben gesetzten Vertrag zu betrachten". Fr. Tepelmann, Die rechtliche Natur der Militärconventionen ꝛc. S. 7 ff. scheint mir Hänel's Ansicht nicht ohne Geschick widerlegt zu haben. P. Laband II S. 508 f. stimmt mit mir überein.

Die Schwierigkeiten, auf die A. Hänel hinweist, wenn er darauf aufmerksam macht, daß eine Anzahl Bestimmungen der Convention gar nicht verfassungsrechtlich aussehen, lösen sich meines Erachtens aus einem anderen Gesichtspunkte, auf den ich oben S. 374 f. bei Erörterung der Militärconventionen schon hingedeutet habe. Ebenso wie die allgemeinen Feststellungen über die Rechte der Contingentsherren in der Verfassung, haben auch die sonderrechtlichen Vorbehalte für Bayern und Württemberg nicht die Bedeutung, die Rechte der Könige erst zu begründen, sondern nur, sie ihnen zu wahren. Diese Rechte bleiben also nach wie vor im Verfügungsbereiche der beiden Herrscher. Letztere können in Bezug auf jene Rechte innerhalb der Grenzen der Reichsgesetze beliebige Anordnungen treffen. Wenn z. B. der König von Württemberg auf die besondere Numerirung seiner Regimenter ꝛc. oder auf den Erlaß eigener Bekleidungsvorschriften verzichten wollte, so wäre hiezu keine Aenderung der Reichsverfassung nöthig.

II. Die Militärconvention mit dem Königreiche Sachsen vom 7. Februar 1867 ist in der Schlußbestimmung zum Abschnitte XI der Verfassung nicht erwähnt. Dieser Umstand trägt daran Schuld, daß, obschon über die fortdauernde Giltigkeit dieser Convention unter den deutschen Verbündeten kein Zweifel ist, von den Schriftstellern über Staatsrecht der Convention die rechtliche Bedeutung vielfach ganz oder theilweise abgesprochen wird. Wäre diese Ansicht richtig, dann hätten sich die Könige von Preußen und Sachsen eines groben staatsrechtlichen Schnitzers schuldig gemacht; denn daß sie die Fortgeltung des Vertrages, der älter als die norddeutsche Verfassung ist, gewollt haben, ist völlig sicher.

Der Vertrag sagt nemlich im Eingange:

„Um die Bestimmungen der Verfassung des Norddeutschen Bundes über das Bundeskriegswesen den besonderen Verhältnissen des Königreichs Sachsen anzupassen, sind Seine Majestät der König von Preußen als Bundesfeldherr mit Seiner Majestät dem Könige von Sachsen übereingekommen, solche, wie folgt, zu ergänzen und auf der Grundlage des Friedensvertrages vom 21. October 1866 eine besondere Verabredung zu treffen, welche unabhängig von allen ferneren darauf bezüglichen Verhandlungen in Kraft treten und bleiben soll."

Daß die Absicht in der That dahin ging, die Bundesverfassung solle an der Convention nichts ändern, zeigt das oben S. 372 angeführte Nach-

tragsprotokoll vom 8. Februar 1867, das auf Artikel 64 der Verfassung Bezug hat.

Weder die norddeutsche noch die Reichsverfassung erwähnen die Convention. Sie führt seitdem in der Welt ein ungestörtes Dasein, nicht aber in der Literatur.

Am Entschiedensten spricht A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht I S. 247 f., Deutsches Staatsrecht I S. 492 Anm. 5, der Convention die Geltung ab. Er sagt an letzterer Stelle: Die Convention enthalte Bestimmungen, die von der Verfassung entweder ausdrücklich abweichen oder doch solche Abweichungen in ihrer Auffassung und Handhabung als zulässig erscheinen lassen. Sollte die Convention in Kraft treten und bleiben, dann habe ihr in denselben Formen wie dem bayerischen und württembergischen Vertrage verfassungsmäßige Geltung verschafft werden müssen. „Da dies nicht geschehen ist, so kann nur eine rechtliche Auffassung über die Bedeutung der Bundes- und Reichsverfassung gegenüber particularen Verträgen der Einzelstaaten unter einander, welche der Widerlegung nicht werth ist, der sächsischen Militärconvention irgend welche Bedeutung gegen die Bestimmungen der Verfassung oder auch nur für die Erläuterung derselben zuschreiben."

Im Wesentlichen zustimmend äußert sich G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts § 197 Anm. 4, der aber die Aussicht auf die Bildung eines Gewohnheitsrechtes eröffnet.

Eine gemäßigtere Ansicht vertritt P. Laband II S. 507 f. Sachsen habe durch vorbehaltlose Annahme der norddeutschen Bundesverfassung auf die Anerkennung der Convention als Verfassungssonderrecht verzichtet und sich mit dem gemeingiltigen Verfassungsrechte begnügt. „Insoweit demnach die Vorschriften der sächsischen Convention mit Vorschriften der Reichsverfassung oder der Reichsgesetze im Widerspruche stehen, hat nicht die Convention, sondern die Reichsverfassung oder das Reichsgesetz den Vorrang. Ein solcher Widerspruch ist aber nicht vorhanden, wenn die Reichsverfassung dem Kaiser Befugnisse einräumt, welche er nach freiem eigenem Ermessen geltend machen darf, durch die Convention dagegen ein bestimmter Gebrauch der Befugnisse Seitens des Kaisers zugesichert wird; vielmehr liegt hierin gerade eine Anwendung der in der Verfassung dem Kaiser gewährleisteten Dispositionsfreiheit."

Meiner Meinung nach enthält die sächsische Militärconvention nichts, was nicht neben der Reichsverfassung bestehen könnte. Denn wo sie überhaupt den Bestimmungen der Verfassung besondere Verabredungen hinzufügt, bewegen diese sich im Umkreise dessen, worüber der Bundesfeldherr für sich allein zu verfügen in der Lage ist. Hievon abgesehen ist so viel sicher, daß der König von Sachsen die norddeutsche Bundesverfassung nur in der Voraussetzung der Aufrechthaltung der Convention angenommen und verkündet hat, demnach durch diese Verkündigung die Aufhebung der Convention nicht hat bewirken wollen und nicht bewirkt hat. Von den übrigen Bundesgenossen aber hat keiner Anlaß genommen und hatte auch keiner einen ver-

nünftigen Grund, die Convention zu beanstanden. Unter diesen Umständen besteht auch für die Wissenschaft keine Ursache, einem Vertrage die Giltigkeit zu bestreiten, der von allen Betheiligten als giltig angesehen wird.

Die Militärconvention mit Sachsen ist dem Reichstage zur Kenntnißnahme mitgetheilt. 1. Leg. Per. IV. Sess. 1873 Druckf. Nr. 18.

XII. Reichsfinanzen.

Der Reichsfiscus.

Die Verfassung kennt keinen Reichsfiscus; ihre Bestimmungen weisen im Gegentheile darauf hin, daß man die ganze Finanzwirthschaft des Reiches als Gesellschaftswirthschaft und demgemäß das Reichsvermögen als gemeinschaftliches Vermögen der Staaten des Bundes (vgl. Schlußprotokoll zum Bündnißvertrage mit Bayern XIV § 2) gedacht hat.

Diejenigen Schriftsteller, welche im Reiche einen Staat sehen, bejahen natürlich demungeachtet die Frage, ob das Reich einen Fiscus, d. h. privatrechtliche Persönlichkeit, besitze, ohne Weiteres. Sie folgern das Dasein eines Reichsfiscus aus der staatlichen Natur des Reichs. (So A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 364; P. Laband, Annalen des Deutschen Reichs 1873 S. 409 f.)

Die Auffassung des Reichs als Staatenbund läßt die Möglichkeit eines Reichsfiscus offen, ohne sein Dasein als Nothwendigkeit zu fordern. Wenn auch ein Bund staatsrechtlich eine Gesellschaft ist, so steht doch nichts im Wege, daß er sich für den Vermögensverkehr der privatrechtlichen Fiction der juristischen Person bedient.

Die Anerkennung eines Bundesfiscus hat sich in der Gesetzgebung nur allmählich vollzogen. Zur Zeit des Norddeutschen Bundes konnte Fr. von Martitz, Betrachtungen ꝛc. S. 35, das Dasein eines Bundesfiscus noch in Abrede stellen. Im Gesetze über die Abgaben von der Flößerei vom 1. Juni 1870 (B. G. Bl. S. 312) § 2 Absatz III kömmt der Bundesfiscus, und zwar als Träger einer Entschädigungspflicht, zum ersten Male vor. (P. Laband II S. 801 Anm. 2.) In der Reichsgesetzgebung erscheint er alsbald häufiger und nunmehr kann über seine Anerkennung kein Zweifel mehr obwalten. (Solche macht noch L. A. v. Müller, Krit. Vierteljahresschr. für Gesetzgebung und Rechtswiss. N. F. VI S. 149 ff., geltend.)

Der Satz A. Hänel's (I S. 364), daß das Reich ausschließlich zuständig sei, die „Rechtsstellung des Reichsfiscus" zu bestimmen, ist meines Erachtens unrichtig. Da in der Verfassung nichts vom Reichsfiscus steht, ist auch eine solche Zuständigkeit darin nicht ausgesprochen. Ebensowenig ist

dies durch ein späteres verfassungänderndes Gesetz geschehen. Die Wahrheit ist vielmehr die, daß das Reich die Rechtsstellung des Reichsfiscus auf denjenigen Gebieten regeln kann, zu deren Regelung es überhaupt zuständig ist.

Es ergibt sich übrigens damit keine Lücke, sondern eine ganz sichere Ordnung der Verhältnisse des Reichsfiscus. Der Reichsfiscus ist gemeinschaftlicher Staatsfiscus der verbündeten Staaten. Daraus folgt, daß, soweit für ihn nicht einheitliches Reichsrecht geschaffen ist, er in jedem Staate in jeder Beziehung gleich dem Landesfiscus zu behandeln ist. (Vgl. P. Laband II S. 812 Anm. 1 und die dort Angeführten.)

Der Reichsfiscus ist nicht schlechter, aber auch nicht besser als der Landesfiscus zu behandeln. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Steuer- und Gemeindeumlagenpflicht. Wenn G. Meyer, Lehrb. des deutschen Staatsrechts § 226 Anm. 11, und A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 367 f., eine landesrechtliche Abgabenbelastung des Reichs ohne reichsgesetzliche Zulassung für unmöglich erklären, so ist diese Ansicht, die auch P. Laband II S. 815 bekämpft, lediglich aus den theoretischen Anschauungen jener Schriftsteller, aber aus keiner bestehenden Vorschrift abgeleitet.

Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände vom 25. Mai 1873 (R.G.Bl. S. 113) erkennt in § 1 Absatz II den oben aufgestellten Grundsatz mit den Worten an: „Hinsichtlich der Befreiung von Steuern und sonstigen dinglichen Lasten sind die im Eigenthum des Reichs befindlichen Gegenstände den im Eigenthum des einzelnen Staates befindlichen gleichartigen Gegenständen gleichgestellt."

Vgl. über dieses Gesetz, das, soweit es die Bundesstaaten enteignet, verfassungändernd ist (anders A. Hänel I S. 365), Verh. des Reichstags 1. Leg. Per. IV. Session 1873 Druckf. Nr. 6 (Entw.), 51 (Comm. Ber.), Sten. Ber. S. 22 ff., 355 ff., 367 ff., 491 ff. (Sitzungen vom 18. März, 26., 28. April, 3. Mai). Das Gesetz findet auf Bayern bezüglich der Militär-, Post- und Telegraphenverwaltung, auf Württemberg hinsichtlich der Post- und Telegraphenverwaltung keine Anwendung (Prot. des Bundesraths 1873 § 109).

Der Entwurf eines Gesetzes, betr. die Steuerfreiheit des Reichseinkommens, welcher dem Reichstage 2. Leg. Per. II. Sess. 1874/75 Druckf. Nr. 22 vorgelegt wurde, wollte bestimmen: „Das Reich darf zu den auf das Einkommen gelegten Abgaben (Einkommensteuern) nicht herangezogen werden." Der Entwurf beabsichtigte damit eine Regelung der Stellung des Reichs zur staatlichen und gemeindlichen Besteuerung. Der Begründung zollt A. Hänel a. a. O. I S. 367 Anm. 24 seinen Beifall, während P. Laband II S. 815 Anm. 3 sich zurückhaltender äußert. Es wird dort gesagt, daß in einigen Bundesstaaten das Reich „mit seinem Einkommen aus Grundeigenthum zur Communaleinkommensteuer veranlagt worden sei". „Die Entrichtung der letzteren

ist unter Berufung darauf abgelehnt worden, daß dem Reich, welches die Gesammtheit der Bundesstaaten zur politischen Einheit zusammenfaßt, vermöge dieser staatsrechtlichen Stellung ohne seine Einwilligung durch die Gesetzgebung eines Bundesstaates Verpflichtungen nicht auferlegt werden können." (!) Die Gemeinden hätten hiegegen § 1 Absatz II des Gesetzes vom 25. Mai 1873 angerufen. Diese Bestimmung habe den Vorschriften der Landesgesetzgebung über die Gemeindebesteuerung, soweit solche den Landesfiscus zur Steuerzahlung verpflichten, für das Reich nicht nur hinsichtlich der dinglichen, sondern auch in Betreff der persönlichen Lasten verbindliche Kraft ertheilt. Die Begründung sagt dem entgegen, daß dies dem Wortlaute(?) und den Reichstagsverhandlungen widerspreche.

Diese Beweisführung ist sehr erstaunlich, ja juristisch beinahe unverständlich, zumal eine Vorlage der verbündeten Regierungen sich natürlich nicht, wie Hänel, auf die Ansicht stützen konnte, daß das Reich ein souveräner Staat sei.

Die Vorlage gedieh nicht über die erste Lesung. Sten. Ber. S. 143 ff., 266 ff. (Sitzungen vom 14. und 21. November 1874). Anderweitige Vorschläge s. Druckf. Nr. 72 und 99.

Nach entgegengesetzter Richtung wie jener Entwurf bewegen sich Vorstellungen der Stadtgemeinde Spandau u. A. an Bundesrath und Reichstag. In denselben wird der Erlaß eines Reichsgesetzes, betr. die Heranziehung des Reichsfiscus zu den Gemeindelasten, verlangt. Vgl. Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/91 Druckf. Nr. 341, Sten. Ber. S. 4180 ff. (Sitzung vom 13. Februar 1892). Ueber die neueste Spandauer Vorstellung sieh Reichstagssitzung vom 19. Februar 1896 (Sten. Ber. S. 1091 f.).

Ein Gesetz des verlangten Inhalts würde außerhalb der Reichszuständigkeit liegen. Es ist Sache der staatlichen Gesetzgebung, die Gemeindeabgabenpflicht zu regeln. Diese staatliche Zuständigkeit erstreckt sich auf den Reichsfiscus eben so gut, ja man möchte fast sagen mit noch mehr Fug, wie etwa auf den Fiscus eines fremden Staates, der im Lande Besitz hat.

Vgl. zur Lehre vom Reichsfiscus P. Laband, Annalen des Deutschen Reichs 1873 S. 408 ff., und Staatsrecht des Deutschen Reichs II S. 801 ff., meine Erörterungen in Behrend's und Dahn's Zeitschr. für deutsche Gesetzgebung VII S. 226 ff., Reincke, Gruchot's Beiträge zur Erläuterung des deutschen Rechts XXIII S. 481 ff.

Artikel 69.

Alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird vor Beginn des Etatsjahres nach folgenden Grundsätzen durch ein Gesetz festgestellt.

I. Der Abschnitt „Bundesfinanzen" fehlte im preußischen Entwurfe der norddeutschen Bundesverfassung ganz. In den Conferenzen der verbündeten Regierungen wurde dieser Abschnitt eingeschaltet. Er bestand aus drei Artikeln, deren Wortlaut unten S. 388, 394, 398 zu den Artikeln 70, 71 und 72 abgedruckt ist. (Vgl. Verh. d. verfassungberathenden Reichstags, Drucks. S. 21.)

Artikel 69 der Verfassung, sowie die weitere jetzige Gestaltung des Abschnittes XII entstammt einem Antrage des Abg. Miquel (a. a. O., Sten. Ber. S. 657 f.).

II. Artikel 69 stellt an den Reichshaushaltsetat vor Allem die Anforderung der Vollständigkeit. Alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs, selbstverständlich soweit sie voraussehbar sind, müssen auf den Etat gebracht werden.

Der Etat wird je für ein Jahr festgestellt. Der Verfassungsentwurf (Artikel 65) hatte Finanzperioden in der Dauer der Wahlperioden gewollt. Auch später kamen die verbündeten Regierungen, jedoch vergeblich, auf den Gedanken von (zweijährigen) Finanzperioden zurück. Vgl. die Angaben bei Artikel 24, oben S. 204. Nach dem Wortlaute der Verfassung dürfen die Etats zweier oder mehrerer Jahre nicht durch ein Etatsgesetz festgestellt werden. Dagegen besteht, da die Verfassung keinen Zeitpunkt bestimmt, vor welchem das Etatsgesetz nicht vorgelegt oder erlassen werden dürfte, kein Hinderniß, die Etats zweier Jahre, je in gesondertem Entwurfe, gleichzeitig dem Reichstage zu unterbreiten. Dies ist auch schon vorgekommen. Vgl. die Gesetze, betr. die Feststellung des Reichshaushaltsetats für 1883/84 und für 1884/85, vom 2. März und 2. Juli 1883 (R. G. Bl. S. 5, 125); dazu Verh. d. Reichstags 5. Leg. Per. II. Sess. 1882/83, Sten. Ber. S. 659 ff. (Sitzungen vom 7., 9., 11. December 1882). Sieh auch P. Laband II S. 942 f.

Das Etatsjahr war ursprünglich das Kalenderjahr. Seit 1877 beginnt es mit dem 1. April. Gesetz, betr. das Etatsjahr für den Reichshaushalt, vom 29. Februar 1876 (R. G. Bl. S. 121). Dazu Verh. d. Reichstags 2. Leg. Per. III. Sess. 1875/76 Drucks. Nr. 179, Sten. Ber. S. 1203 ff., 1264 (Sitzungen vom 5., 8. Februar 1876).

Der Reichshaushaltsetat soll vor Beginn des Etatsjahres festgestellt werden. Auch wenn dies von der Verfassung nicht ausdrücklich bestimmt wäre, würde es sich von selbst verstehen, da der Etat ein Voranschlag ist. Die Verfassung gibt indessen kein Mittel an, um das rechtzeitige Zustandekommen des Etatsgesetzes zu erzwingen.

III. Die Gestaltung des Budgetrechts in Deutschland weist bekanntlich zwei Gruppen von Gesetzgebungen auf, als deren Muster einerseits die bayerische, andererseits die preußische Verfassung dienen können. Das bayerische Budgetrechtssystem, das meines Erachtens gesetzgeberisch bedeutend höher steht, weist einen engeren geschichtlichen Zusammenhang mit der Vergangenheit auf; das preußische System besitzt diesen Zusammenhang zwar auch, aber doch sehr

verhüllt durch die Einflüsse politischer Lehrmeinungen, die aus dem Auslande bezogen wurden. Nach bayerischem Rechte liegt das Schwergewicht des parlamentarischen Einflusses auf der Steuerbewilligung, nach preußischem Rechte auf der Ausgabenbewilligung. (Vgl. meinen Vortrag: Ueber Budgetrecht, Hamburg 1889, Fr. v. Holtzendorff's Deutsche Zeit- und Streitfragen, Heft 62; ferner über das bayerische Recht meinen Aufsatz: Das Budgetrecht des bayerischen Landtags und das Verfassungsverständniß von 1843, in den Festgaben der Münchener Juristenfacultät zum Doctorjubiläum von v. Planck, München 1887 S. 1 ff., und mein bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., II S. 535 ff.) Die Reichsverfassung hat sich dem preußischen System angeschlossen.

Wie nun auch ein Staat oder Bund seine Verfassung formen und welche Gestalt immer er seinem Budgetrechte geben mag: diese Bestimmungen können nur Einfluß darauf haben, wie das Budget zu Stande kömmt, und welches Maß der Einwirkung den verschiedenen Gewaltenträgern zusteht, niemals aber auf das Wesen des Budgets selbst. Denn dieses Wesen muß, gleichviel, wer das Budget herstellt, stets dasselbe sein. Seiner inneren Natur nach ist das Budget ein, und zwar der wichtigste, Akt der Finanzverwaltung, der Voranschlag, wonach diese für einen bestimmten Zeitabschnitt geführt werden soll. Der Etat enthält eine Zusammenstellung von Schätzungen über Einnahmen und Ausgaben, verbunden mit dem Befehle, daß hienach verwaltet werden soll. Dieser Befehl ist kein Gesetzesbefehl, denn er richtet sich nicht an die Gesammtheit der Unterthanen; sondern ein Dienstbefehl, denn er geht die Behörden an. An dieser Natur der Dinge kann der Gesetzgeber ebensowenig etwas ändern, wie am Einmaleins. Er kann das Budget zum formellen Gesetze machen, zum materiellen Gesetze niemals.

Wenn daher Artikel 69 der Verfassung sagt, der Reichshaushaltsetat werde durch ein Gesetz festgestellt, so heißt das nicht: der Reichshaushaltsetat ist ein Gesetz; sondern: er wird wie ein Gesetz gemacht, er wird, wie Artikel 65 des Entwurfs zutreffender sich ausdrückte, „im Wege der Bundesgesetzgebung" festgestellt. Zum Zustandekommen des Etats sind also übereinstimmende Beschlüsse des Bundesrathes und des Reichstages — bei ersteren gegebenen Falles unter Beachtung der Artikel 5 Absatz II und 78 Absatz II der Verfassung —, die Sanction durch den Bundesrath und die Ausfertigung und Verkündigung durch den Kaiser erforderlich. Die materielle Wirkung des Etats aber wird dadurch, daß der Reichstag an seiner Feststellung betheiligt ist, keine andere; sie ist ganz dieselbe, als wenn er von den verbündeten Regierungen allein gemacht würde.

Die rechtliche Natur des Budgets ist der Gegenstand der tiefgehendsten Meinungsverschiedenheiten, welche die deutsche Staatsrechtswissenschaft aufzuweisen hat. Es ist natürlich im Rahmen eines Commentars zur Reichsverfassung nicht möglich, ein System des Budgetrechts zu geben und alle Streitfragen zu würdigen. Ich kann das um so mehr unterlassen, als ich im Wesentlichen auf dem Standpunkte stehe, den P. Laband (II S. 938 ff.) mit so hervorragendem Scharfsinne vertreten hat, und als ich hienach nur eine

Ilias post Homerum schreiben könnte. Ich beschränke mich daher im Folgenden auf diejenigen Ausführungen, zu denen der Wortlaut der Verfassung unmittelbaren Anlaß gibt.

Die einschlägigen Schriften sind bei P. Laband II S. 938 angegeben und die Ansichten der neueren Schriftsteller ebenda S. 988 ff. besprochen.

Artikel 70.

Zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben dienen zunächst die etwaigen Ueberschüsse der Vorjahre, sowie die aus den Zöllen, den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern und aus dem Post- und Telegraphenwesen fließenden gemeinschaftlichen Einnahmen. Insoweit dieselben durch diese Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie, solange Reichssteuern nicht eingeführt sind, durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen, welche bis zur Höhe des budgetmäßigen Betrages durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden.

I. Artikel 70 lautete im Entwurfe der norddeutschen Bundesverfassung als Artikel 66: „Zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben dienen zunächst die aus den Zöllen, den gemeinsamen Steuern und dem Post- und Telegraphenwesen fließenden gemeinschaftlichen Einnahmen. Insoweit dieselben durch diese Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen, welche von dem Präsidium nach dem Bedarf ausgeschrieben werden."

Der Artikel erhielt auf Antrag des Abg. Miquel bei der ersten Lesung im verfassungberathenden Reichstage folgende Gestalt:

„Zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben dienen zunächst die etwaigen Ueberschüsse der Vorjahre, sowie die aus den Zöllen, den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern und aus dem Post- und Telegraphenwesen fließenden gemeinschaftlichen Einnahmen. Insoweit dieselben durch diese Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie, solange Bundessteuern nicht eingeführt sind, durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach (Maßgabe) ihrer Bevölkerung aufzubringen, welche im Wege der Bundesgesetzgebung festgestellt und demnach durch das Präsidium ausgeschrieben werden." (Sten. Ber. S. 658.)

Bei der Schlußberathung fand ein Antrag des Abg. Grafen zu Stolberg-Wernigerode Annahme, den letzten Satz, wie folgt, zu fassen: „welche bis zur Höhe des budgetmäßigen Betrages durch das Präsidium ausgeschrieben werden". (Sten. Ber. S. 725.)

Bei der endgiltigen Gestaltung des Wortlautes der Reichsverfassung wurden in dem oben angeführten Satze statt der Worte „durch das Präsidium" die Worte „durch den Reichskanzler" gesetzt

Es soll hier zunächst die Bedeutung dieser Aenderungen am Entwurfe, die nicht durchweg Verbesserungen sind, erörtert werden.

Als erster Einnahmeposten werden nunmehr „die etwaigen Ueberschüsse der Vorjahre" bezeichnet. Diese Ueberschüsse sind, da Matricularbeiträge,

und zwar nach dem jetzigen Rechtsstande immer, erhoben werden, stets zuviel gezahlte Matricularbeiträge. Diese wären eigentlich den Staaten zurückzuerstatten. Statt dessen verfügt die Verfassung deren Einstellung als Einnahmeposten ins nächste Budget. Damit wird nicht eine sachliche Aenderung, sondern eine geschäftliche Vereinfachung bezweckt. Die Ueberschüsse kommen nemlich nicht als gewöhnliche Einnahme ins Budget, sondern sie gehen den Staaten an den neuen Matricularbeiträgen zu Gute; die Staaten haben also an diesen von den Matricularbeiträgen abgehenden Ueberschüssen nach dem Maßstabe ihrer Betheiligung an den gemeinschaftlichen Einnahmen und Ausgaben Antheil. Vgl. P. Laband II S. 936 f.

Die folgenden Worte des Satzes, die ein, überdies unvollständiges Verzeichniß der gemeinschaftlichen Einnahmen enthalten, wären besser in die Worte „sowie die gemeinschaftlichen Einnahmen" abgekürzt worden. Die ursprünglichen Worte des Entwurfs „den gemeinsamen Steuern" waren außerdem richtiger als die nunmehrigen „den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern", zumal im Artikel 4 Ziffer 2 der Verfassung das Eigenschaftswort „indirect" bei Steuern gestrichen worden war (vgl. oben S. 76). Die Unrichtigkeit des gewählten Ausdruckes hat sich für die Reichsverfassung verstärkt, da nach Artikel 35 der Verfassung, wie oben S. 243 erwähnt wurde, die ausschließliche Gesetzgebung des Reichs sich nicht mehr blos, wie die Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes, auf die Besteuerung des Verbrauchs von Zucker, Branntwein, Salz, Bier und Tabak, sondern überhaupt auf die Besteuerung dieser Gegenstände erstreckt. Das Versehen ist übrigens völlig unschädlich.

Die hinzugefügten Worte: „solange Reichssteuern nicht eingeführt sind" sind stilistisch mißglückt. Vom Standpunkte der Absicht aus, die sie ausdrücken sollten, waren sie überflüssig, und nunmehr sind sie nach der Entwickelung, welche die Reichsgesetzgebung genommen hat, geradezu gegenstandslos geworden. Die Worte mußten nemlich, sofern man sie überhaupt aufnehmen wollte, lauten: „solange genügende Reichssteuern nicht eingeführt sind". Sie sollten andeuten, daß die Matricularbeiträge nur einen Behelf auf so lange zu bilden hätten, bis dem Bunde genügende eigene Einnahmen zur Verfügung stehen würden. Daß der Bund keine Matricularbeiträge erhebt, wenn er keine mehr braucht, hätte sich von selbst verstanden. So, wie der Satz wörtlich dasteht, ist er aber falsch. Denn die Erhebung von Matricularbeiträgen sollte doch auf alle Fälle die ultima ratio sein, wenn die vorhandenen Reichssteuern einmal nicht zureichen würden. Nunmehr aber, nachdem die Franckenstein'sche Clausel Rechtens ist (vgl. oben S. 77), ist der formelle Wegfall der Matricularbeiträge ausgeschlossen.

Am wichtigsten ist die Aenderung am Schlusse, bezüglich deren vorweg bemerkt werden mag, daß die Ersetzung des Wortes „Präsidium" durch „Reichskanzler" keine sachliche Erheblichkeit hat, sondern nur eine Formfrage betrifft.

Der Schlußsatz liefert einen Beleg dafür, daß das ganze Reichsbudgetrecht verkehrt aufgezäumt ist. Denn daß der Reichstag den verbündeten Re-

gierungen ihre eigenen Mitgliederbeiträge so zu sagen „bewilligt", ist doch eine höchst sonderbare Erscheinung.

Ueberdies wird die Bedeutung des Satzes für die Machtstellung des Reichstages vielfach überschätzt.

Wenn man die Bestimmung zunächst rein sachlich und ohne Rücksicht auf den politischen Nebenzweck betrachtet, so erscheint sie als überflüssig. Denn wenn die verbündeten Regierungen und der Reichstag über die Veranschlagung der eigenen Reichseinnahmen und über die Ausgaben einig sind, dann ist die Feststellung der Matricularbeiträge lediglich eine Rechnungsaufgabe, die ohne Mitwirkung des Reichstages jedenfalls mit viel weniger Umständlichkeiten gelöst wird, als unter formeller Mitwirkung desselben.

Der politische Zweck der Vorschrift bezieht sich auch offenbar nicht auf friedliche Verhältnisse, sondern auf den Fall des nicht vereinbarten Budgets. Sie soll bewirken, daß die Reichsverwaltung nur budgetmäßige Matricularbeiträge erheben kann, also bei nicht vereinbartem Budget keine. Dem gegenüber muß man aber doch sagen, daß die Bestimmung, die bei friedlichen Zuständen ganz unerheblich ist, gerade bei einem Budgetstreite nichts hilft, im Sinne ihrer Absicht nemlich, die Stellung des Reichstags zu verstärken. Denn wenn die verbündeten Regierungen es ihren Landtagen gegenüber auf ihr Gewissen nehmen, die erforderlichen Matricularbeiträge freiwillig zu zahlen, bezw. auf ihre Dividenden aus der Franckenstein'schen Clausel ganz oder theilweise zu verzichten, so verletzen sie dadurch entschieden nicht die Reichsverfassung. Letztere enthält kein Verbot an die Staaten, Matricularbeiträge freiwillig früher zu zahlen, als sie gefordert werden können. Auch ihren Landtagen gegenüber vermöchten die verbündeten Regierungen ein solches Vorgehen zu verantworten. Die verbündeten Regierungen leisten, wenn sie bei mangelndem Budget Mitgliederbeiträge entrichten, kein indebitum. Denn ihre materielle Pflicht zur Ergänzung des Fehlbetrages der gemeinschaftlichen Einnahmen besteht unabhängig vom Budget. Artikel 70 sagt: „sind sie ... aufzubringen". Der Mangel eines Budgets hat nur die Folge, daß dem Reichskanzler die amtliche Ermächtigung fehlt, die Matricularbeiträge auszuschreiben, d. h. von den Staaten Namens der Gesammtheit mit Rechtsverbindlichkeit zu fordern. Dagegen ist es dem Reichskanzler nicht verwehrt, auf Grund einer Verständigung der verbündeten Regierungen unter einander, Matricularbeiträge entgegen zu nehmen.

Daß nach Artikel 71 Absatz I der Verfassung die gemeinschaftlichen Ausgaben „bewilligt" werden, steht auf einem anderen Blatte, und wenn nun etwa bei nicht vereinbartem Budget die freiwillig gezahlten Matricularbeiträge zusammen mit den gemeinschaftlichen Einnahmen verausgabt werden, so geht das, mag man die Sache staatsrechtlich beurtheilen, wie man will, jedenfalls in Einem hin.

Man wende nicht ein, daß hier ferne liegende politische Möglichkeiten erörtert werden. Nur für den Fall eines bis zum Aeußersten gediehenen Budgetstreites zwischen den verbündeten Regierungen und dem Reichstage,

ähnlich dem preußischen Streite vor 1866, hat der Schlußsatz des Artikels 70 eine andere als formelle Bedeutung; dann aber versagt er den Dienst. Es ist ein Strick, der hält, solange man ihn nicht braucht, und reißt, wenn er halten sollte. Möge es nie zur Kraftprobe kommen!

Aus den vorstehenden Darlegungen ergibt sich auch die völlige Bedeutungslosigkeit der Franckenstein'schen Clausel (oben S. 77) für das Budgetrecht des Reichstages. Die Franckenstein'sche Clausel ordnet die Vertheilung gewisser gemeinschaftlicher Einnahmen auf die Bundesstaaten nach dem Matricularfuße an. Sie tritt durch diese Anordnung nicht nur, wie schon ausgeführt wurde, mit Artikel 4 Ziffer 2 und Artikel 38, sondern auch mit Artikel 70 der Verfassung in Widerspruch. Und zwar mit dem Wortlaute des letzteren formell insofern, als sie der Bestimmung der Verfassung nicht entspricht, wonach die Matricularbeiträge nur ein aushilfsweises Deckungsmittel bei Unzulänglichkeit der gemeinschaftlichen Einnahmen sein sollen; mit der Absicht des Artikels 70 insofern, als sie die Beseitigung der Matricularbeiträge endgiltig hintan hält.

Formell hat die Franckenstein'sche Clausel für das Budgetrecht des Reichstages die Wirkung, daß die einzige Einnahmequelle des Reiches, die erst durch das Etatsgesetz erschlossen wird, die Matricularbeiträge, stets erhalten bleibt, auch dann, wenn die gemeinschaftlichen Einnahmen an und für sich zur Deckung der gemeinschaftlichen Ausgaben zureichen würden. Das ist aber, da die Bemessung der Matricularbeiträge unter allen Umständen eine bloße Rechnungsaufgabe ist, unerheblich. Nach dieser Richtung hin ist die Bemerkung des Reichskanzlers Fürsten Bismarck schlagend richtig, der in der Reichstagssitzung vom 9. Juli 1879 (Sten. Ber. S. 2193) sagte: „Der ganze Streit, um den es sich hier handelt, ... macht mir den Eindruck wie das bekannte Wort bonnet blanc oder blanc bonnet."

Eine sachliche Bedeutung erlangt die Franckenstein'sche Clausel, aber nicht für das Budgetrecht des Reichstages, nur dann, wenn die gemeinschaftlichen Einnahmen, für sich allein und ohne Matricularbeiträge, die gemeinschaftlichen Ausgaben übersteigen. Alsdann fließt den Bundesstaaten eine Dividende nach dem Matricularfuße zu. Das ist die einzige thatsächliche Wirkung der Franckenstein'schen Clausel, und wäre lediglich diese Wirkung als Rechtssatz ausgesprochen worden, so wäre die Sachlage gleich geblieben und die Rechnung einfacher geworden.

Allerdings ist es richtig, wenn A. Hänel auch einem solchen Ergebnisse gegenüber geltend macht, daß es sich nicht innerhalb der Zuständigkeitsgrenzen vollzieht, welche die Verfassung dem Reiche gezogen hat. Hänel (Deutsches Staatsrecht I S. 383) drückt dies mit den Worten aus: „Eine Dotation der Einzelstaaten durch das Reich liegt außerhalb der Verfassung." Das Reich ist keine Erwerbsgesellschaft der deutschen Staaten. Aber immerhin kann man sagen, daß eine solche Vertheilung von Ueberschüssen der Bundesnatur des Reiches nicht widerspricht, vielmehr ihr sehr gemäß ist. Es liegt nahe, wenn die gemeinsame Wirthschaft Ueberschüsse erzielt, die für gemeinsame Zwecke nicht benöthigt werden, sie an die Gesellschafter zu vertheilen.

Ist doch bei einem erheblichen Theile der eigenen Reichseinnahmen, wie auch deren geschichtliche Entwickelung zeigt, der Grund der Gemeinsamkeit nicht blos der, dem Reiche Mittel zuzuführen, sondern nicht minder der, daß die Gemeinschaftlichkeit die zweckmäßigste und ergiebigste Ausbeute der betreffenden Abgaben ermöglicht.

II. Artikel 70 ist einer derjenigen Verfassungsartikel, welche die Bundesnatur des Reiches am allerlautesten bezeugen. Laband erkennt es unumwunden an, daß die Gestaltung des Reichsfinanzwesens in den Rahmen einer Bundesstaatstheorie sich nicht einfügt. Er sagt (II S. 847): „Unter den Unebenheiten, welche die Reichsverfassung aufweist, ist die hervorragendste und bemerkenswertheste die, daß, während auf allen anderen Gebieten das bundesstaatliche Princip obwaltet, die Finanzwirthschaft des Reichs von dem föderalistischen Princip beherrscht wird." Und er findet (II S. 931), an den Matricularbeiträgen präge es sich insbesondere aus, daß „die Finanzwirthschaft des Reichs materiell eine Gesellschaftswirthschaft ist".

Ich möchte von meinem Standpunkte aus sagen, daß die Eigenschaft des Reiches als Staatenbund sich überhaupt allenthalben in der Verfassung kund gibt, hier aber mit solcher Deutlichkeit, daß es für die unbefangene Betrachtung schlechterdings unverkennbar ist. Was unter dem Gesichtswinkel der Bundesstaatstheorie sich als Unebenheit darstellt, ist, von dem Platze aus gesehen, den ich einnehme, vollkommene Ebenmäßigkeit.

Artikel 70 bringt es im Wortlaute und in der Sache zum Ausdrucke, daß die Finanzwirthschaft des Reiches Gesellschaftswirthschaft ist. Er spricht von gemeinschaftlichen Ausgaben, gemeinschaftlichen Steuern, gemeinschaftlichen Einnahmen. Wenn A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs S. 231, dazu sagt: „Obgleich Artikel 70 nur von gemeinschaftlichen Ausgaben spricht, so gibt es doch Reichsausgaben und Reichseinnahmen", so trägt er in die Verfassung einen Gegensatz hinein, der ihr fremd ist. Reichsausgaben und gemeinschaftliche Ausgaben, Reichseinnahmen und gemeinschaftliche Einnahmen sind für die Verfassung dasselbe; sie weiß nichts von der theoretischen Verwandlung des Reichs in eine „Person", die von den Staaten losgelöst ist.

Sachlich aber spricht schon das bloße Dasein von Matricularbeiträgen für ein Gesellschaftsverhältniß. Diese „Beiträge der einzelnen Bundesstaaten" werden „nach Maßgabe ihrer Bevölkerung" geleistet. Im Norddeutschen Bunde wurde nach einem Bundesrathsbeschlusse von 1868 die ortsanwesende staatsangehörige Bevölkerung zu Grunde gelegt. Im Reiche wurde diese Berechnungsart anfänglich beibehalten, was der Reichstag (1. Leg. Per. II. Sess. 1871, Sten. Ber. S. 647) bemängelte. Seit 1874 bildet die ortsanwesende Bevölkerung die Grundlage der Berechnung. (Vgl. P. Laband II S. 935 f.)

An der Natur der Reichsfinanzwirthschaft als Gesellschaftswirthschaft ändert auch die allmähliche Entstehung eines Reichsfiscus nichts. Denn durch die privatrechtliche Vorstellung des Reiches als juristischer Person wird die staatsrechtliche Wirklichkeit, daß das Reich ein Bund von Staaten ist, auf finanziellem Gebiete ebensowenig wie in allen anderen Beziehungen beseitigt.

III. Die gemeinschaftlichen Einnahmen des Reichs unterliegen einer Bewilligung durch den Reichshaushaltsetat nicht. Die Einnahmen erhalten durch den Etat, von den besonderen Bestimmungen über Vermögensveräußerungen (P. Laband II S. 948 ff.) abgesehen, nicht erst den Rechtstitel für ihre Erhebung, sondern sie werden in Anerkennung ihres Rechtstitels in den Etat eingestellt. Steht dieser Rechtstitel fest, so ist lediglich noch die Schätzung des voraussichtlichen Betrages der Einnahmeposten Gegenstand der Erörterung bei der Etatsberathung.

A. Arndt, Die Verfassung des Deutschen Reichs S. 277, sagt: „Die Regierung bedarf, abweichend vom preußischen Rechte, zu außerbudgetmäßigen Einnahmen der Genehmigung." Dieser Satz ist, wenigstens so, wie er lautet, unrichtig. Artikel 69 der Verfassung bestimmt nur, daß alle Einnahmen des Reichs auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden müssen; aber daß Einnahmen, insbesondere unvorhersehbare, die nicht im Etat veranschlagt sind, nicht gemacht werden dürfen, sagt die Verfassung nicht und kann es auch füglich nicht sagen wollen.

Bezüglich der Matricularbeiträge enthält Artikel 70 der Verfassung zwei Rechtssätze.

Die Bundesstaaten sind zu Mitgliederbeiträgen an das Reich nicht blos nach Maßgabe des veranschlagten Deficits der eigenen Reichseinnahmen gegenüber den Ausgaben, sondern nach Maßgabe des wirklichen Deficits verpflichtet. Wenn also die Veranschlagung sich als zu niedrig erweist, so kann das Reich entsprechende Nachzahlung verlangen. War sie zu hoch, so tritt nach dem ersten Satze des Artikels 70 keine Rückzahlung, sondern Gutrechnung beim nächsten Etat ein.

Diese materielle Verpflichtung der Staaten wird formell erst durch Feststellung der Matricularbeiträge im Etat oder in einem Nachtragsetat wirksam. Das Vorhandensein der sachlichen Voraussetzungen der Verbindlichkeit allein genügt nicht. (Ueber eine irrige Anschauung, die im Jahre 1868 geltend zu machen versucht wurde, vgl. Annalen des Norddeutschen Bundes 2c. 1869 S. 274 ff., P. Laband II S. 932.) Der Reichskanzler kann Matricularbeiträge nur „bis zur Höhe des budgetmäßigen Betrages" ausschreiben. Der budgetmäßige Betrag bezeichnet die Grenze, bis zu welcher der Reichskanzler gehen kann, aber nicht muß. (P. Laband II S. 936 Anm. 2.)

Die Bewilligung der Matricularbeiträge, die sich nach Feststellung der eigenen Einnahmen und der Ausgaben des Reiches als nothwendig ergeben, ist staatsrechtliche Pflicht des Reichstages. Denn Artikel 70 gebietet deren Erhebung („sind . . . aufzubringen"). Die verbündeten Regierungen brauchen sich also insbesondere nicht auf eine Anlehenaufnahme nach Artikel 73 verweisen zu lassen.

IV. Die Verpflichtung der Bundesstaaten, Mitgliederbeiträge an das Reich zu zahlen, kann unter Umständen dann, wenn diese Beiträge erheblich höher sind, als die Ueberweisungen kraft der Franckenstein'schen Clausel, zu empfindlichen Störungen des Staatshaushaltes führen. Die verbündeten

Regierungen faßten daher wiederholt gesetzgeberische Maßregeln ins Auge, welche bezweckten, den finanziellen Beziehungen zwischen dem Reiche und den Bundesstaaten eine größere Stetigkeit zu verleihen. Der Reichstag hat sich jedoch bisher diesen Plänen gegenüber ablehnend verhalten. Ueber die Gesetzentwürfe, betr. die anderweite Ordnung des Finanzwesens des Reichs, sieh Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. II. Sess. 1893/94 Druckf. Nr. 51 (Entw.), Sten. Ber. S. 907 ff., 927 ff., 953 ff. (Sitzungen vom 29., 30., 31. Januar 1894), III. Sess. 1894/95 Druckf. Nr. 115 (Entw.), Sten. Ber. S. 1082 ff., 1105 ff. (Sitzungen vom 25., 26. Februar 1895). Die Entwürfe sind auch abgedruckt in den Annalen des Deutschen Reichs 1894 S. 292 ff., 1895 S. 454 ff.

Vgl. hieher G. v. Mayr, Zur Reichsfinanzreform, Stuttgart 1893; H. Preuß, Reichs- und Landesfinanzen, Berlin 1896, Volkswirthschaftliche Zeitfragen Jahrgang 16 Heft 1/2 (121/122).

Artikel 71.

Die gemeinschaftlichen Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt, können jedoch in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden.

Während der in Artikel 60 normirten Uebergangszeit ist der nach Titeln geordnete Etat über die Ausgaben für das Heer dem Bundesrathe und dem Reichstage nur zur Kenntnißnahme und zur Erinnerung vorzulegen.

I. An Stelle der Artikel 71 und 69 hatte der Entwurf der norddeutschen Bundesverfassung folgenden Artikel 65:

„Abgesehen von dem durch Artikel 58 bestimmten Aufwand für das Bundesheer und die zu demselben gehörigen Einrichtungen, sowie von dem Aufwande für die Marine (Artikel 50) werden die gemeinschaftlichen Ausgaben im Wege der Bundesgesetzgebung und, sofern sie nicht nur eine einmalige Aufwendung betreffen, für die Dauer der Legislaturperiode festgestellt."

Artikel 58 wollte, wie schon oben S. 338 f. erwähnt, einen eisernen Heeresetat; Artikel 50 Absatz III und IV aber sagte:

„Als Maßstab der Beiträge zur Gründung und Erhaltung der Kriegsflotte und der damit zusammenhängenden Anstalten dient die Bevölkerung.

Ein Etat für die Bundesmarine wird nach diesem Grundsatze mit dem Reichstage vereinbart."

Der jetzige Wortlaut des Artikels 71 wurde vom verfassungberathenden Reichstage in erster Lesung als Antrag Miquel abgelehnt (Sten. Ber. S. 657 f.), als Antrag Graf zu Stolberg-Wernigerode in zweiter Lesung angenommen (Sten. Ber. S. 725 f.).

II. Nach der Natur der Dinge und der geschichtlichen Entwickelung liegt der Schwerpunkt des parlamentarischen Budgetrechts in der Steuerbewilligung.

Die Reichsverfassung jedoch kennt ein Steuerbewilligungsrecht des Reichstags nicht, sondern spricht im Artikel 71 von einer Bewilligung der Ausgaben, in einem Zusammenhange allerdings, der nicht so fast das Wort „bewilligt" betont erscheinen läßt, als die Zeit, auf welche die Bewilligung erfolgen soll. (Vgl. P. Laband II S. 947 f.)

Jedenfalls ist so viel sicher: der Reichstag hat nicht in dem Sinne ein Ausgabenbewilligungsrecht, daß er die Ausgaben alle ohne Unterschied nach freiem Belieben bewilligen oder ablehnen könnte. „Der Etat," sagt P. Laband II S. 947, „ist nicht ein Organisationsgesetz des ganzen Reichs für je ein Jahr, sondern ein Wirthschaftsplan; er setzt also eine gesetzlich feststehende Organisation als Grundlage voraus."

Daraus ergibt sich Folgendes. Nur die willkürlichen Ausgaben kann der Reichstag nach seinem Ermessen bewilligen oder nicht. Bei diesen ist es naturgemäß, daß derjenige Recht behält, der Nein sagt. Dagegen muß der Reichstag die nothwendigen Ausgaben bewilligen. Nothwendig sind aber nicht blos diejenigen Ausgaben, auf welche irgend Jemand ein klagbares Recht hat, sondern alle, die staatsrechtlich nothwendig, d. h. zur Aufrechterhaltung der zu Recht bestehenden Einrichtungen des Reiches erforderlich sind. Wie die gesetzmäßigen gemeinschaftlichen Einnahmen vom Reichstage nicht bewilligt werden, sondern in Anerkennung des bereits vorhandenen Rechtstitels in den Etat einzustellen sind, so werden auch die staatsrechtlich nothwendigen Ausgaben nicht bewilligt, sondern in Anerkennung ihrer Nothwendigkeit auf den Etat gebracht. Hier wie dort kann der etwaige Streit nur die Schätzung betreffen. (Vgl. P. Laband II S. 946 f., 966 ff.)

Aber aus der Natur der Etatsprüfung ergibt sich noch ein Anderes. Die Prüfung des Etats durch den Reichstag kann niemals über ihren Zweck hinausgehen; sie darf nicht auf Dinge übergreifen, die außerhalb des Etats liegen. Die Prüfung des Etats und die Feststellung des Etatsgesetzes kann nur die geltenden Gesetze in ihrer Wirkung auf den Etat anerkennen; sie kann niemals dazu führen, die geltenden Gesetze zu ändern oder, in der Form der Bedingung der Willigung, die verbündeten Regierungen zu einer solchen Aenderung zu zwingen. Auch das deutsche Recht verbietet die tacked bills. Dies hat der Staatssecretär des Reichsschatzamtes Graf Posadowsky-Wehner in der Reichstagssitzung vom 20. März 1896 (Sten. Ber. S. 1611) nachdrücklich betont. Er sagte: „Ich habe zunächst Namens der verbündeten Regierungen zu erklären, daß sie eine Aenderung bestehender Gesetze in Verbindung mit dem Etatsentwurf nicht acceptiren können. Nach den Ueberweisungsgesetzen sowohl wie nach den Zolltarifgesetzen des Jahres 1879 haben die verbündeten Regierungen Anspruch auf den vollen Betrag der Ueberweisungssteuern, bezw. auf den vollen Betrag der Zölle, soweit sie die Summe von 130 Millionen übersteigen. Die verbündeten Regierungen glauben es als staatsrechtlich nicht zulässig betrachten zu müssen, daß ein bestehendes Gesetz in Verbindung mit dem Etatsgesetz abgeändert wird, und würden eine solche Form des Etatsgesetzes nicht acceptiren können."

III. Die Möglichkeit, daß der Reichstag alle Ausgaben in Pausch und Bogen ablehnt, kann, weil dies ein offener Verfassungsbruch wäre, um so mehr außer Betracht gelassen werden, als für diesen Fall keine anderen Grundsätze gelten, als für den Fall des Scheiterns des Etatsgesetzes überhaupt.

Dieses Ereigniß kann aber, Mangels geeigneter Vorkehrungen in der Verfassung, eintreten, auch ohne daß ein Rechtsbruch von irgend welcher Seite vorliegt. Bundesrath und Reichstag stehen sich nemlich bezüglich der Etatsfeststellung gleichberechtigt gegenüber und fassen beide ihre Beschlüsse gemäß ihrer Ansicht von dem, was Recht ist. Hiebei können sich unausgleichbare Meinungsverschiedenheiten herausstellen. Beim Einnahmenetat wird sich dies nicht so leicht ergeben. Denn bei den gemeinschaftlichen Einnahmen wird sich der Zwiespalt der Ansichten nur auf die Schätzung beziehen, wo ein Ausgleich leicht ist; bei den Matricularbeiträgen aber ist ein ernstlicher Streit stets Folge eines Streites bezüglich der Ausgaben. Bei den letzteren ist es möglich, daß Bundesrath und Reichstag sich darüber nicht einigen können, ob eine Ausgabe nothwendig ist, oder darüber, wie hoch sie anzuschlagen ist. Da keiner der beiden Theile nachgeben muß, und der Ausweg der Erstreckung des vorigen Etats auf kurze Zeit (vgl. Laband II S. 963 f.) kein Allheilmittel ist, besteht unläugbar die Möglichkeit eines etatsgesetzlosen Zustandes.

Daß in einem solchen Falle das Reich seine Geschäfte einzustellen hätte, wäre natürlich eine unsinnige Meinung, und wollte man sie auch vertreten, so würde das nichts helfen; denn gehandelt würde nach dieser Ansicht gewiß nicht.

Man erinnert, wenn man von der Möglichkeit eines Budgetstreits spricht, gern an das geflügelte Wort von einer Lücke in der Verfassung. In einem gewissen Sinne ist dieses Wort ja richtig, aber nicht in dem Sinne, daß ein Zustand einträte, für den es an Rechtsgrundsätzen fehlt.

Meines Erachtens sind die Schwierigkeiten einer solchen Lage in einem constitutionellen Staatenbunde in derselben Weise zu lösen, wie in einer constitutionellen Monarchie.

Die Beschränkungen, die sich der Herrscher zu Gunsten eines Parlaments auferlegt, sind Selbstbeschränkungen. Die Voraussetzung, von welcher er hiebei ausgeht, ist die, daß das beschränkende Organ, das er geschaffen hat, den Dienst nicht versagt. Eine Versagung des Dienstes — sei es eine schuldhafte oder nicht — liegt natürlich nicht überall da vor, wo das Parlament nicht zustimmt, sondern nur da, wo über einen Akt, der staatsrechtlich nothwendig geschehen muß, die verfassungsmäßig erforderliche Verständigung mit dem Parlamente nicht erzielt werden kann. Das trifft auf das Mißlingen der Budgetfeststellung zu. In solchem Falle bleibt dem Herrscher nichts übrig, als daß er auf denjenigen staatsrechtlichen Satz zurückgreift, der über allen Selbstbeschränkungen steht, auf den Satz, den Titel II § 1 der bayerischen Verfassungsurkunde mit den Worten ausdrückt: „Der König . . . vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt.“ Da die Fortsetzung dieses Satzes: „und übt sie unter den von ihm gegebenen, in der Verfassungsurkunde festgestellten Bestimmungen aus“ für ihn unvollziehbar geworden ist, hält er

sich an den ersten Theil des Satzes, der jedenfalls vollziehbar ist. Das ist ein Handeln im Nothstande, aber nicht im Nothrechte; vielmehr ist das der Gebrauch der Staatsgewalt, die der Herrscher immer hat, im Nothstande.

Entsprechend liegt die Sache im Reiche. Die Befugnisse des Reichstags stellen Selbstbeschränkungen dar, die sich die verbündeten Herrscher auferlegt haben. Tritt im Reiche der eben geschilderte Fall ein, so gebrauchen die Verbündeten ihre Bundesgewalt, von der unvollziehbar gewordenen Selbstbeschränkung frei, ebenso wie der einzelne Herrscher seine Staatsgewalt.

Diese Ausführungen klingen, das gebe ich zu, nicht sehr freisinnig. Indessen ist dies eine Wirkung nicht der Gesinnung, sondern der Sachlage. Gehandelt würde nach diesen Grundsätzen eintretenden Falles sicher. Aber daß die verbündeten Regierungen nichts dazu thun werden, eine solche, auch für sie mehr als unerwünschte Lage herbeizuführen, dessen darf man wohl gewiß sein.

Vgl. hieher auch P. Laband II S. 962 ff.

Wenn es sich ereignet hat, daß die Verwaltung ohne Etatsgesetz geführt werden mußte, so bedarf es hiefür einer nachträglichen „Indemnität" oder dgl. nicht. Denn es ist kein Unrecht geschehen, für das irgend Jemand irgend Jemanden um Vergebung zu bitten hätte. Wenn ein Etatsgesetz nicht zu Stande kömmt, so ist das ein politisches Mißgeschick für das Reich, eine Thatsache, die man hinnehmen muß, aber keine Gesetzwidrigkeit. Einem Etatsgesetze aber, das nicht vorhanden ist, kann man nicht zuwiderhandeln. Der Satz vollends, daß kein Geld ausgegeben werden darf, wenn ein Etatsgesetz mangelt, ist ein Unsinn. Wenn das Reich sagt: Il faut pourtant que je vive, kann man ihm nicht antworten: Je n'en vois pas la nécessité. Und wen wollte man denn verantwortlich oder indemnitätspflichtig machen? Den Bundesrath? Daran ist nicht zu denken. Oder den Reichskanzler? Aber dieser kann nichts dafür. Das Budget ist nicht zwischen dem Kaiser und dem Reichstage, sondern zwischen dem Bundesrathe und dem Reichstage gescheitert, und der Reichskanzler haftet blos innerhalb des Umkreises der kaiserlichen Befugnisse.

Es gibt überhaupt für diesen Fall Niemanden, der die staatsrechtliche Pflicht hätte, als Sündenbock zu dienen.

IV. Die Bestimmung des Artikels 71 Absatz I, daß die Ausgaben zwar in der Regel für ein Jahr, in besonderen Fällen aber auch für längere Dauer bewilligt werden, hat nicht den Sinn, daß die letzteren Ausgaben aus dem Etat ausscheiden. Dies würde gegen den Grundsatz der Vollständigkeit des Etats verstoßen, den Artikel 69 aufstellt. Die Bedeutung der Bestimmung liegt vielmehr vornehmlich darin, daß im Falle der Ausgabenbewilligung für längere Dauer eine Gebundenheit des Reichstags in Bezug auf willkürliche Ausgaben für künftige Reichshaushaltsetats bewirkt werden kann. Diese Gebundenheit besteht dann selbstverständlich auch für einen neu gewählten Reichstag; denn die Ausgabe steht nunmehr einer gesetzlich nothwendigen Ausgabe gleich.

Ueber Artikel 71 Absatz II sieh oben S. 340.

Artikel 72.

Ueber die Verwendung aller Einnahmen des Reichs ist durch den Reichskanzler dem Bundesrathe und dem Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen.

I. Im Entwurfe der norddeutschen Bundesverfassung lautete der Artikel:

„Ueber die Verwendung der gemeinschaftlichen Einnahmen und der Beiträge der Einzelstaaten ist von dem Präsidium dem Bundesrathe und dem Reichstage Rechnung zu legen."

Die norddeutsche Bundesverfassung sagt:

„Ueber die Verwendung aller Einnahmen des Bundes ist von dem Präsidium dem Bundesrathe und dem Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen."

Dieser Wortlaut beruht auf einem Abänderungsantrage Miquel (Drucks. Nr. 76). Man wird gestehen müssen, daß er ein Räthsel aufgibt. Eine „Entlastung" des Präsidiums, d. h. des Königs von Preußen, durch den Bundesrath, d. h. durch seine Bundesgenossen, kann man sich als eine Handlung von politischer Bedeutung allenfalls noch vorstellen; eine Entlastung des Königs von Preußen durch den Reichstag aber ist etwas, wobei man sich schlechterdings nichts denken kann. Denn ein Herrscher kann wohl von Staat zu Staat, also von gleich zu gleich verantwortlich gemacht werden, aber nicht vor einem Parlament. Der ursprüngliche rechtliche Gehalt der Worte „zur Entlastung" war also jedenfalls gleich Null.

Die jetzige Fassung des Artikels ist nicht durch die Bündnißverträge, sondern erst durch das Reichsgesetz vom 16. April 1871 hergestellt worden. Eine Erörterung über diese Aenderung im Reichstage fand nicht statt.

Wenn nunmehr an die Stelle des Bundespräsidiums der Reichskanzler gesetzt ist, so ist damit wenigstens eine Persönlichkeit bezeichnet, bei der eine rechtliche Verantwortlichkeit möglich ist. Aber bei dieser Möglichkeit ist es auch geblieben. Man kann wohl sagen, welche Wirkung die Ertheilung der Entlastung hat; wie Laband (II S. 987) darlegt, privatrechtlich die einer Quittung, staatsrechtlich die der Entbindung von der Verantwortlichkeit. Aber man kann nicht sagen, welche Wirkung die Verweigerung der Entlastung hat; dies aus dem einfachen Grunde nicht, weil es eine solche Wirkung nicht gibt. Die Verweigerung der Entlastung ist, wie A. Hänel (Studien zum deutschen Staatsrecht II S. 342) bemerkt, eine einseitige Behauptung, weiter nichts. Sie kann politisch sehr unangenehm werden, rechtlich erschöpft sich ihre Bedeutung in der Thatsache ihres Vorhandenseins.

Auch nach außen hin und für die rechtliche Verantwortung der Behörden und Beamten, welche dem Reichskanzler unterstehen, hat die Ertheilung und Verweigerung der Entlastung keine Bedeutung. Dieses aber beruht nicht auf einer Unvollständigkeit des Gesetzes, sondern auf dem Wesen der Rechtseinrichtung. Denn die Rechnungsablage des Artikels 72 ist nur eine Sache zwischen dem Reichskanzler und dem Bundesrathe, bezw. dem Reichstage. Vgl.

die Ausführungen Entsch. d. R. G.'s in Civilsachen XIII S. 258, die zwar das preußische Recht betreffen, aber auch für das Reichsstaatsrecht passen.

Ein Antrag Duncker im verfassungberathenden Reichstage (Druckf. Nr. 83) wollte bestimmt wissen, daß der Vorlage der Jahresrechnung an den Reichstag eine Prüfung durch einen Bundesrechnungshof vorhergehen solle, ferner daß dem nächsten Reichstage ein Gesetz über die Bildung des Rechnungshofes vorzulegen sei, bis zu dessen Erlasse die preußische Oberrechnungskammer die Aufgaben eines Rechnungshofes zu erfüllen habe. Der Antrag wurde abgelehnt.

Er fand aber in seinem letzten Theile thatsächliche Verwirklichung durch das Bundesgesetz vom 4. Juli 1868, betr. die Controle des Bundeshaushalts für die Jahre 1867—1869 (B. G. Bl. S. 433), das durch Gesetz vom 11. März 1870 (B. G. Bl. S. 47) auch auf das Jahr 1870 erstreckt wurde. Für diese Controle wurde das Recht als maßgebend erklärt, welches für die Oberrechnungskammer als preußische Behörde galt. Der Erlaß einer Dienstanweisung für den Rechnungshof des Norddeutschen Bundes wurde „dem Bundeskanzler im Einvernehmen mit dem Bundesrathe" übertragen. Diese „Instruction" erging unterm 28. Mai 1869 (Annalen des Nordd. Bundes 2c. 1870 S. 157).

Die, wenn auch zunächst nur vorläufige Schaffung eines Rechnungshofes hatte nicht blos die Bedeutung einer Ergänzung des Artikels 72 der Verfassung. Denn die Aufgabe eines Rechnungshofes ist nicht allein die, welche er erst im Verfassungsstaate erhalten hat, die Vorbereitung der parlamentarischen Rechnungsprüfung, sondern vor Allem die, welche er in den Verfassungsstaat bereits mitbrachte, die Rechnungsprüfung im Interesse der Aufrechthaltung der finanziellen Ordnung in der Geschäftsführung der Behörden.

Bei Berathung des Entwurfes des Gesetzes über die Controle des Reichshaushalts für das Jahr 1871 vom 28. October 1871 (R. G. Bl. S. 344) beschloß der Reichstag (1. Leg. Per. II. Sess. 1871, Sten. Ber. S. 20 ff., 37 ff., 56), die Vorlage eines Gesetzes über den Rechnungshof von den verbündeten Regierungen zu verlangen. Der Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Einrichtung und die Befugnisse des Rechnungshofes, wurde auch im folgenden Jahre dem Reichstage unterbreitet und von diesem durchberathen (1. Leg. Per. III. Sess. 1872 Druckf. Nr. 10 Entwurf; Sten. Ber. S. 53 ff., Sitzung vom 16. April, 1. Berathung; S. 201 ff., 511 ff., Sitzungen vom 29. April und 25. Mai, 2. Berathung, S. 726 ff., 826 ff., Sitzungen vom 5. und 6. Juni, 3. Berathung, S. 853 Abstimmung). Der Entwurf erhielt jedoch in der Gestalt, die er im Reichstage erlangt hatte, nicht die Sanction des Bundesrathes (ebenda Druckf. Nr. 175). Vgl. hierüber Annalen des Deutschen Reichs 1874 S. 214 ff. Im folgenden Jahre wurde der Entwurf eines Gesetzes, betr. die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Reichs, an den Reichstag gebracht (1. Leg. Per. IV. Sess. 1873 Druckf. Nr. 116). Der frühere Entwurf, so war in der Begründung gesagt, sei deshalb gescheitert, weil das nunmehr vorgelegte Gesetz, das die Grundlage für die Thätigkeit des Rechnungshofes bilden solle, noch gefehlt habe. Zu

einer näheren Verhandlung kam es nicht. Vgl. Sten. Ber. S. 1002 ff. (Sitzung vom 6. Juni 1873). Annalen des Deutschen Reichs 1874 S. 256 f. Alle weiteren, lange fortgesetzten Versuche der verbündeten Regierungen blieben ergebnißlos, wie das folgende Verzeichniß ausweist. 2. Leg. Per. I. Sess. 1874 Druckf. Nr. 12, 13, Wiedervorlage beider Entwürfe; gemeinsame 1. Berathung Sten. Ber. S. 166 ff. (Sitzung vom 23. Februar 1874); Druckf. Nr. 108 (Commissionsbericht). II. Sess. 1874/75 Nr. 9, 15, Wiedervorlage beider Entwürfe, 1. Berathung Sten. Ber. S. 19 ff. (Sitzung vom 2. November 1874), Druckf. Nr. 104, 110 (Commissionsberichte). III. Sess. 1875/76 Druckf. Nr. 100, 101, beide Entwürfe vorgelegt, keine Berathung. 3. Leg. Per. I. Sess. 1877 Nr. 15, 16, beide Entwürfe vorgelegt; Sten. Ber. S. 35 ff. (Sitzung vom 8. März 1877).

Später hat der Reichstag wiederholt die Einbringung der Entwürfe erbeten, so insbesondere 7. Leg. Per. V. Sess. 1889/90 Druckf. Nr. 121, Sten. Ber. S. 1120 ff. (Sitzung vom 20. Januar 1890), bisher jedoch vergeblich.

Vgl. über die Frage W. Bocke, Zeitschr. f. d. ges. Staatswissensch. XXXII S. 479 ff., XXXIII S. 23 ff., M. Joël, Annalen des Deutschen Reichs 1895 S. 81 ff.

So ist es denn bei dem eigenthümlichen Zustande geblieben, daß über die Rechnungsprüfung durch ein jährliches Gesetz Bestimmung getroffen wird. Der Rechnungshof des Deutschen Reiches, wie er seit dem Gesetze vom 28. October 1871 heißt, ist nur eine thatsächlich ständige Einrichtung.

II. Seit 1872 hat der Reichsrechnungshof auch die Controle über den Landeshaushalt von Elsaß-Lothringen (A. Leoni und K. Mandel, Verwaltungsrecht von Elsaß-Lothringen, Freiburg i. B. u. Leipzig 1895, S. 50) zu üben, eine Aufgabe, die im Rechnungscontrolgesetze vom 11. Februar 1875 (R.G.Bl. S. 61) für das Jahr 1874 zum ersten Male erwähnt wird. Dieses Gesetz verfügte auch, daß für die Wirksamkeit des Rechnungshofes das preußische Recht in der Gestalt gelten solle, die es inzwischen, insbesondere durch das Gesetz vom 27. März 1872 (preuß. Ges. Samml. S. 278), erhalten hatte. Im Anschlusse hieran wurde der Geschäftsgang des Reichsrechnungshofes durch eine neue Instruction vom 5. März 1875 (C.Bl. f. d. D. R. S. 157, Annalen des Deutschen Reichs 1875 S. 1253) geregelt.

Durch das Reichsgesetz vom 30. März 1892 über die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete (R.G.Bl. S. 369) § 3 wurde der Artikel 72 der Reichsverfassung wörtlich auf die Verhältnisse der Schutzgebiete übertragen. Dem entsprechend wurde durch das Gesetz vom 14. Mai 1894 (R.G.Bl. S. 449) die Controle des Haushaltes der afrikanischen Schutzgebiete, außer Deutschostafrika, durch das Gesetz vom 9. Juni 1895 (R.G.Bl. S. 251) diese Controle für alle deutschen Schutzgebiete in Afrika dem Rechnungshofe des Deutschen Reiches zugewiesen.

Ueber das geltende Recht P. Laband II S. 950 ff., 970 ff.

Artikel 73.

In Fällen eines außerordentlichen Bedürfnisses kann im Wege der Reichsgesetzgebung die Aufnahme einer Anleihe, sowie die Uebernahme einer Garantie zu Lasten des Reichs erfolgen.

I. Artikel 73 ist, wie P. Laband II S. 838 f. mit Recht hervorhebt, in der Fassung mißglückt. Er will sagen, daß die Ermächtigung zur Vornahme der dort genannten Privatrechtsgeschäfte im Wege der Reichsgesetzgebung zu ertheilen ist.

Ueber die Frage, ob diese Form der Ermächtigung nothwendig ist oder nicht, entscheidet nicht der Zweck, sondern ausschließlich die Form des Rechtsgeschäfts als Anleihe oder Gewährschaftsübernahme. Vgl. P. Laband II S. 834 ff.

Darüber, wem die Ermächtigung zu ertheilen ist, bestimmt die Verfassung nichts. In den Anleihegesetzen pflegt die Ermächtigung dem Reichskanzler ertheilt zu werden; in den Garantiegesetzen wechselt die Fassung. So ertheilt das Gesetz vom 11. Juni 1868 (B.G.Bl. 1869 S. 33) die Ermächtigung an das Bundespräsidium; die Gesetze vom 14. November 1886 (R.G.Bl. S. 301) und 6. Juli 1890 (R.G.Bl. S. 139) sagen objectiv: „Die Uebernahme einer Garantie (Bürgschaft) zu Lasten des Reichs wird genehmigt." Letztere Fassung findet darin ihre genügende Rechtfertigung, daß es sich in beiden Gesetzen um auswärtige Beziehungen handelt, und daher gemäß Artikel 11 bereits zweifellos feststeht, welches Organ Namens des Reichs thätig zu werden hat. Daß in den Anleihegesetzen der Reichskanzler genannt wird, erklärt sich wohl daraus, daß das auch in Artikel 70 und 72 der Verfassung der Fall ist. Der Reichskanzler ist als kaiserlicher Minister, nicht als Vorsitzender des Bundesrathes gemeint. Vgl. über die thatsächliche Uebung P. Laband II S. 840 f.

Es versteht sich von selbst, daß die ermächtigenden Reichsgesetze, welche nach Artikel 73 ergehen, auch Bedingungen der Ermächtigung feststellen können.

Ueber die Verwaltung der Reichsschuld s. das Gesetz vom 19. Juni 1868 (B.G.Bl. S. 339), auf welches alle Anleihegesetze verweisen.

Ueber die Einrichtung eines Reichsschuldbuches Gesetz vom 31. Mai 1891 (R.G.Bl. S. 321; kais. Verordn. vom 24. Januar 1892, R.G.Bl. S. 303). Dazu Verh. d. Reichstags 8. Leg. Per. I. Sess. 1890/91 Druckf. Nr. 421. Diese Einrichtung, deren Vorbild sich im preußischen Gesetze vom 20. Juli 1883 (Ges. Samml. S. 120) findet, wurde vom Abg. Scipio angeregt, Verh. des Reichstags 7. Leg. Per. V. Sess. 1889/90, Sten. Ber. S. 955 (Sitzung vom 10. Januar 1890).

Die Verfassung trifft keine Vorsorge wegen der Schuldentilgung. Einen kleinen Anfang zu derselben machte das Gesetz wegen Verwendung überschüssiger Reichseinnahmen zur Schuldentilgung vom 16. April 1896 (R.G.Bl. S. 103). Dazu Verh. d. Reichstags 9. Leg. Per. IV. Sess. 1895/96 Druckf. Nr. 241 (Entw.); Anregung durch den Abg. Lieber, Sten. Ber. S. 1608 ff. (Sitzung vom 20. März 1896).

II. Das Gesetz über die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete vom 30. März 1892 (R. G. Bl. S. 369) bestimmt in § 3: „Erfordern außerordentliche Bedürfnisse eines Schutzgebietes die Aufnahme einer Anleihe oder die Uebernahme einer Garantie, so erfolgt dies auf dem Wege der Gesetzgebung." Ueber den früher hiewegen bestandenen Streit vgl. M. Joël, Anleihen für die Schutzgebiete, Annalen des Deutschen Reichs 1891 S. 386 ff.

Ueber Anleihen und Garantieübernahmen zu Lasten des Reichs für Elsaß-Lothringen vgl. Gesetz vom 9. Juni 1871 (R. G. Bl. S. 212) § 3 Absatz II, vom 25. Juni 1873 (R. G. Bl. S. 161) § 8 Absatz I, Gesetz vom 4. Juli 1879 (R. G. Bl. S. 165) § 21 Absatz II.

Schlußbestimmung zum XII. Abschnitt.

Auf die Ausgaben für das bayerische Heer finden die Artikel 69 und 71 nur nach Maßgabe der in der Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt erwähnten Bestimmungen des Vertrages vom 23. November 1870 und der Artikel 72 nur insoweit Anwendung, als dem Bundesrathe und dem Reichstage die Ueberweisung der für das bayerische Heer erforderlichen Summe an Bayern nachzuweisen ist.

Die Verschiedenheiten, welche sich für Bayern nach dieser Schlußbestimmung ergeben, sind zwei. Einmal die, daß für das bayerische Heer der Bedarf in einer Summe durch das Budget festgesetzt wird, während die Aufstellung der Specialetats Sache Bayerns ist; sodann die, daß über die Verwendung der Summe, welche Bayern für das Heer überwiesen erhält, dem Bundesrathe und Reichstage keine Rechnung abgelegt wird.

In der Reichstagssitzung vom 21. Juni 1873 (Sten. Ber. S. 1332 ff.) wies daher auch der bayerische Staatsminister Dr. von Fäustle mit Recht das Verlangen zurück, die Specialetats des bayerischen Heeres sollten dem Reichstage zur Kenntnißnahme vorgelegt werden.

Für den Heeresaufwand im Kriegsfalle werden die Grundsätze des Bündnißvertrages sich nicht durchweg festhalten lassen. Die Summen, die auf Bayern treffen, werden allerdings auch dann diesem Staate zur eigenen Verwendung zu überweisen sein. Bei der Reichstagsverhandlung über das Gesetz vom 11. November 1871 (R. G. Bl. S. 403) wurde anerkannt, daß im Falle der Mobilmachung dem bayerischen Staate ein entsprechender Antheil am Kriegsschatze zur Verfügung zu stellen sei. Verh. d. Reichstags 1. Leg. Per. II. Sess. 1871, Sten. Ber. S. 30 (Erklärung des bayerischen Staatsministers von Pfretzschner); vgl. auch II. Sess. 1870, Sten. Ber. S. 84, 122 f., 145 f.

Dagegen wird bei dem außerordentlichen Aufwande für Kriegszwecke der Vertheilungsmaßstab, wie ihn der Bündnißvertrag vorsieht, nicht durchweg festgehalten werden können. Vielmehr wird hiebei die etwaige Ungleichmäßigkeit der thatsächlichen Belastung zu berücksichtigen sein, wie sie z. B. bei einer nur theilweisen Mobilmachung oder einer nur theilweisen Verwendung der Truppenkörper auf dem Kriegsschauplatze eintritt. Hiefür lassen sich naturgemäß Rechtsregeln im Voraus nicht aufstellen.

XIII. Schlichtung von Streitigkeiten und Strafbestimmungen.

Artikel 74.

Jedes Unternehmen gegen die Existenz, die Integrität, die Sicherheit oder die Verfassung des Deutschen Reichs, endlich die Beleidigung des Bundesrathes, des Reichstages, eines Mitgliedes des Bundesrathes oder des Reichstages, einer Behörde oder eines öffentlichen Beamten des Reichs, während dieselben in der Ausübung ihres Berufs begriffen sind, oder in Beziehung auf ihren Beruf, durch Wort, Schrift, Druck, Zeichen, bildliche oder andere Darstellung, werden in den einzelnen Bundesstaaten beurtheilt und bestraft nach Maßgabe der in den letzteren bestehenden oder künftig in Wirksamkeit tretenden Gesetze, nach welchen eine gleiche, gegen den einzelnen Bundesstaat, seine Verfassung, seine Kammer- oder Ständemitglieder, seine Behörden und Beamten begangene Handlung zu richten wäre.

Für die Fälle des Artikels 74 sind nunmehr die Bestimmungen des Reichsstrafgesetzbuches in Theil II Abschnitt I, Hoch- und Landesverrath, und Abschnitt XIV, Beleidigung, maßgebend.

Vgl. über Hoch- und Landesverrath die Erörterungen bei P. Laband I S. 127 ff. Laband zieht mit Artikel 74 den Bundesbeschluß vom 18. August 1836 in Vergleich. Letzterer lautete dahin, daß die gegen die Existenz, Integrität, Sicherheit oder Verfassung des deutschen Bundes gerichteten Handlungen in dem Staate, in dem der Thäter Unterthan ist, als Hochverrath, Landesverrath oder unter einer anderen Benennung gestraft werden sollen, unter welcher die gleiche Handlung, gegen den eigenen Staat selbst begangen, zu strafen sein würde. Der Beschluß begründet dies damit, daß die Bundesverfassung auch ein Theil der Landesverfassung sei. Laband findet in der Gestaltung des Artikels 74, die sich an den Bundesbeschluß vom 18. August 1836 anlehne, einen Unterschied insofern, als ersterer nicht sage, Hoch- und Landesverrath gegen das Reich solle als Verbrechen gegen den einzelnen Staat, sondern ebenso wie Hoch- und Landesverrath gegen den eigenen Staat gestraft werden. Ich meine, das ist doch eine zu feine Unterscheidung. Der Beweggrund des Beschlusses vom 18. August 1836, daß die Bundesverfassung ein Theil der Landesverfassung sei, trifft jetzt noch viel mehr zu als damals. Und vollends wird man aus den Bestimmungen des Strafgesetzbuches irgend einen Beweis für die Eigenschaft des Reiches als Staat kaum herleiten können. Diese Bestimmungen lassen sich aus der Eigenschaft des Reiches als Bund und seiner Einrichtungen als gemeinschaftlicher Einrichtungen der verbündeten Staaten ebenso gut rechtfertigen.

Artikel 75.

Für diejenigen in Artikel 74 bezeichneten Unternehmungen gegen das Deutsche Reich, welche, wenn gegen einen der einzelnen Bundesstaaten gerichtet, als Hochverrath oder Landesverrath zu qualificiren wären, ist das gemeinschaftliche Oberappellationsgericht der drei freien und Hanseſtädte in Lübeck die zuständige Spruchbehörde in erster und letzter Instanz.

Die näheren Bestimmungen über die Zuständigkeit und das Verfahren des Oberappellationsgerichts erfolgen im Wege der Reichsgesetzgebung. Bis zum Erlasse eines Reichsgesetzes bewendet es bei der seitherigen Zuständigkeit der Gerichte in den einzelnen Bundesstaaten und den auf das Verfahren dieser Gerichte sich beziehenden Bestimmungen.

Der zweite Absatz verdankt seine Entstehung einem Antrag Schwarze im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 670). Die Aenderung, welche dadurch in der Fassung des ersten Absatzes nothwendig geworden wäre, wurde vergessen. Das Oberappellationsgericht Lübeck ist nach der Verfassung nicht Spruchbehörde, wie Absatz I sagt, sondern sollte es nach Absatz II erst werden.

Artikel 75 ist nunmehr durch § 136 Ziffer 1 des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes beseitigt. Hienach ist das Reichsgericht zuständig „für die Untersuchung und Entscheidung in erster und letzter Instanz in den Fällen des Hochverraths und des Landesverraths, insofern diese Verbrechen gegen den Kaiser oder das Reich gerichtet sind".

Artikel 76.

Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten, sofern dieselben nicht privatrechtlicher Natur und daher von den competenten Gerichtsbehörden zu entscheiden sind, werden auf Anrufen des einen Theils von dem Bundesrathe erledigt.

Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist, hat auf Anrufen eines Theiles der Bundesrath gütlich auszugleichen oder, wenn das nicht gelingt, im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen.

I. Vorbild des Absatzes I ist Artikel XI Absatz IV der deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 (Austrägalinstanz), wo auch der Grund der Einrichtung (daß unter den Bundesgliedern gewaltsame Selbsthilfe ausgeschlossen ist) zum Ausdrucke kömmt. Unter den Streitigkeiten, welche Absatz I im Auge hat, sind privatrechtliche Streitigkeiten nicht inbegriffen. Die Bestimmung bezieht sich nur auf öffentlichrechtliche Streitigkeiten der Bundesstaaten unter sich. Der Entscheidung des Bundesrathes unterliegen also Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur, welche zwischen einem Bundesstaate und dem Souveräne

eines anderen Bundesstaates entstanden sind, dann nicht, wenn der Souverän nicht in seiner Eigenschaft als Oberhaupt des anderen Staates betheiligt ist. So fallen z. B. Streitigkeiten über die Thronfolge, wenn der Grund des erhobenen Anspruchs auf die Krone kein Staatsvertrag, sondern ein Staatsgesetz ist, keinesfalls unter die Bestimmung des Absatzes I. (Vgl. Fr. Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes ꝛc. S. 110.) Voraussetzung für die Thätigkeit des Bundesrathes in den Fällen seiner Zuständigkeit ist, daß wenigstens einer der streitenden Theile die Sache an den Bundesrath bringt.

Sehr undeutlich ist der Ausdruck „erledigt". Schon die Wahl des Wortes ergibt, daß man bezweckte, einen Gegensatz zu dem Zeitworte „entscheiden" im Nebensatze zu bezeichnen. Sprachlich wäre dies unzweifelhaft so auszulegen, daß „erledigen" mehr sagen sollte, als „entscheiden", daß man den Weg des Vergleiches und die Verweisung an ein Schiedsgericht neben der Entscheidung durch den Bundesrath selbst offen halten wollte.

Daß der Versuch des Ausgleiches jedenfalls nicht ausgeschlossen ist, kann man wohl als sicher annehmen. Weitere Aufschlüsse ergeben sich, wenn man die Aeußerungen zweier Bevollmächtigter im Schlußprotokolle der Verfassungsberathung mit der Erklärung des Bundescommissärs von Savigny im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 665) zusammenhält. Hieraus wird ersichtlich, daß man mit dem Worte „erledigen" einen engeren Sinn als mit dem Worte „entscheiden" verbunden wissen wollte und nur an gütlichen Ausgleich oder Verweisung an ein Schiedsgericht dachte.

Savigny äußerte: „Unter dem Worte ‚erledigt' ist nur im Allgemeinen angedeutet worden, daß der Bundesrath seinerseits bestrebt sein wird, falls es ihm nicht gelingt, innerhalb seines Schooßes — ich möchte sagen, im Familienrathe — eine solche Angelegenheit zu befriedigender Lösung zu bringen, diejenigen Rechtswege selbst zu bezeichnen, auf denen die Sache zum Austrag kommen kann. Vorzugsweise ist dabei auch der Fall einer Verweisung auf Austrägalinstanz vorausgesehen. Das verstehen wir unter dem Worte ‚erledigt'." Diese Erklärung schließt offenbar den Gedanken an eine eigene Entscheidung des Bundesrathes ganz aus; denn wollte dem letzteren dieses Recht zugeschrieben werden, so wäre nicht abzusehen, wie er in die Unmöglichkeit versetzt sein sollte, eine solche Angelegenheit „zu befriedigender Lösung zu bringen". Seine Entscheidung würde sie ja lösen.

Im obenerwähnten Schlußprotokolle erklärte der hessische Bevollmächtigte: „Zu Artikel 68 des Entwurfs (der dem Artikel 76 entspricht) geht die großherzogliche Regierung von der Ansicht aus, daß bei solchen Streitigkeiten unter Bundesgliedern, welche zwar nicht zur Competenz der ordentlichen Gerichte gehören, bei welchen es aber gleichwohl auf die Entscheidung streitiger Rechtsfragen oder die Beweisführung über bestrittene Thatsachen ankomme, diese Entscheidung nicht durch den Bundesrath selbst, sondern durch eine zu diesem Zwecke anzuordnende Austrägalinstanz erfolgen werde und daß diese Art der Erledigung von Streitigkeiten unter Bundesgliedern durch die vorliegende Fassung des Artikels 68 nicht ausgeschlossen sei."

Der Bevollmächtigte Hamburgs äußerte: „Zu Artikel 68 darf vorausgesetzt werden, daß, wenn Streitigkeiten zwischen Bundesstaaten an den Bundesrath gelangen, dieser dieselben, falls eine Ausgleichung nicht gelingen sollte, an ein Austrägalgericht verweisen werde, und daß die streitenden Theile bei den desfallsigen Beschlüssen des Bundesrathes auf ihre Stimme verzichten werden."

(Drucksachen des verfassungberathenden Reichstags S. 24, 26.)

Thudichum dürfte sonach kaum die Absicht der Verfassung getroffen haben, wenn er (Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes ꝛc. S. 110) dem Bundesrathe ein Schiedsrichteramt in diesen Fällen zuschreibt. Der Beweggrund, welcher die verbündeten Regierungen leitete, als sie den Gedanken an eine Entscheidung durch den Bundesrath selbst ausschlossen, ist einleuchtend. Es ist für das Rechtsgefühl verletzend, zum Urtheile über einen Streit die Betheiligten mitwirken zu lassen, besonders dann, wenn die eine Partei über eine größere Stimmenzahl verfügt, als die andere. Daß die Verfassung die Erledigung öffentlichrechtlicher Streitigkeiten als Gesetzgebungsakt auffaßt, wie Thudichum meint, ist nirgends ersichtlich; dies wäre auch eine unbegründete Anschauung. Ein Streit zwischen Staaten kann durch Gesetz nicht geschlichtet werden.

Vgl. hieher auch meine Ausführungen in Fr. v. Holtzendorff's und L. Brentano's Jahrbuch III S. 16 ff. Mit mir stimmt A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs S. 287, überein. Gegen die hier vertretene Ansicht P. Laband I S. 236 Anm. 1 und die dort Genannten.

Ich habe a. a. O. S. 17 bemerkt: „Die vom Schiedsrichter im Auftrage des Bundesrathes gefällte Entscheidung ist Entscheidung des Bundesrathes, d. i. der Verbündeten. Der Bundesrath ist verfassungsmäßig unbeschränkt in der Frage, durch wen er die Entscheidung will treffen lassen; er ist beschränkt insofern, als er die Entscheidung nicht selbst treffen kann. Es wird auf seinen Namen, aber nicht durch ihn entschieden. Der Ausspruch des bestellten Schiedsrichters ist kein Rechtsgutachten, sondern ein Urtheil."

Laband a. a. O. meint dagegen, der Schiedsrichter erstatte lediglich „ein sachverständiges Gutachten, welches nur dadurch bindende Kraft und rechtliche Bedeutung erhält, daß es der Bundesrath bestätigt". Sofern damit gesagt werden will, daß der Bundesrath dieses Gutachten auch nicht bestätigen kann, würde es sich nicht so fast um eine Austrägalinstanz als um Erholung eines Rechtsgutachtens handeln. In der That hat auch der Bundesrath niemals eine Bestätigung des schiedsrichterlichen Urtheils sich vorbehalten. Die Beschlußformel lautet vielmehr, daß dieses oder jenes Gericht um den Schiedsspruch ersucht „und die betheiligten Regierungen verpflichtet werden, dem ergehenden Schiedsspruche sich zu unterwerfen".

Eigene Entscheidung einer Streitigkeit zwischen Bundesstaaten durch den Bundesrath selbst hat bisher noch niemals stattgefunden und ist noch niemals angeregt worden. Folgende Fälle kamen vor. 1877: Streit zwischen Preußen und Königreich Sachsen wegen der Berlin-Dresdener Eisenbahn — Schiedsgericht das hanseatische Oberappellationsgericht in Lübeck (vgl. Annalen des Deutschen

Reiches 1877 S. 993); Streit zwischen Preußen und Hamburg wegen der Landeshoheit über die sog. hohe Rade — Reichsgericht (1880); Streit zwischen Preußen und Sachsen-Weimar und Coburg-Gotha, betr. die Besteuerung der thüringischen Eisenbahn — Reichsoberhandelsgericht (1878); 1883: Streit zwischen Schwarzburg-Rudolstadt und Schwarzburg-Sondershausen wegen eines Gesetzes des letzteren vom 14. Juni 1881, betr. das fürstliche Kammergut — durch die Streittheile selbst beigelegt; 1884: Streit zwischen Preußen und Mecklenburg-Strelitz, betr. Stauung des Dochower Sees — der Bundesrath schlug 1886 in erster Linie Grundzüge für einen Vergleich vor, der auch 1887 zu Stande kam; eventuell als Schiedsgericht das Oberlandesgericht Hamburg; 1885: Grenzstreitigkeit zwischen beiden Mecklenburg und Lübeck — Reichsgericht (1887).

Eine Kritik des Artikels 76 Absatz I sieh bei Fr. v. Martitz, Betrachtungen ꝛc. S. 36; vgl. hieher auch A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 573 ff.

Bei Absatz I macht Riebel, Reichsverfassung S. 162, folgende zutreffende Bemerkung: „Zu den vom Bundesrathe zu erledigenden Streitigkeiten zählen diejenigen nicht, welche sich über den Vollzug des Gothaer Vertrags von 1851 ergeben, da dieser Vertrag in § 12 über die Schlichtung von Streitigkeiten besondere Bestimmungen enthält und, soweit er überhaupt noch Anwendung findet, in seiner Totalität aufrecht erhalten wurde."

Vgl. Artikel 3 Absatz IV der Verfassung und die Bemerkungen oben S. 57.

II. Zu Absatz II des Artikels erhebt sich als erste Frage die, was unter Verfassungsstreitigkeiten zu verstehen sei. Es darf angenommen werden, daß man das Wort in seinem üblichen Sinne nehmen wollte. Hienach ist Verfassungsstreit nur ein Streit zwischen Regierung und Volksvertretung über die Verfassung, dagegen nicht die Beschwerde eines Einzelnen oder einer Körperschaft wegen Verletzung verfassungsmäßiger Rechte (vgl. den Fall bei P. Laband I S. 237 Anm. 3). Der Gegenstand des Streites kann nicht blos die Auslegung, sondern auch die Ausführung der Verfassung sein, nicht minder die Rechtmäßigkeit der Verfassung selbst. Das Mittel der Erledigung des Streites soll zunächst Ausgleich durch den Bundesrath sein; wenn dies nicht gelingt, Reichsgesetzgebung. Damit ist für diese Fälle der richterliche Standpunkt ganz verlassen und dem Reiche die Befugniß eingeräumt, geradezu bundesstaatliches Verfassungsrecht zu schaffen, und zwar nach Belieben entweder auf dem Wege der Auslegung bestehenden oder der Setzung neuen Rechtes. Dies ist der Punkt, wo die Bundesgewalt am tiefsten in den Kreis der Staatsgewalt eingreifen kann.

Dabei ist jedoch zu beachten, daß das Recht, welches „im Wege der Reichsgesetzgebung" geschaffen wird, Landesrecht, nicht Reichsrecht ist, also jeder Zeit durch Landesgesetz beseitigt oder abgeändert werden kann. Das ergibt sich schon aus dem Zwecke der ganzen Einrichtung, der nur dahin geht, den Rechtsstreit zwischen den Factoren der Gesetzgebung zu erledigen, Rechts-

ſicherheit zu ſchaffen, nicht aber dahin, die einigen Factoren der Geſetzgebung in ihrer Bewegung zu beſchränken.

Die Thätigkeit der Organe des Reiches tritt nur auf Anrufen ein und iſt gänzlich ausgeſchloſſen, wenn in einem Staate eine entſcheidende Behörde für Verfaſſungsſtreitigkeiten beſteht, wie dies in beiden Mecklenburg im ausgedehnteſten Maße und ferner auch im Königreiche Sachſen, in Sachſen-Altenburg, Braunſchweig, Oldenburg und den freien Städten der Fall iſt. Vgl. bezüglich Hamburgs Reichsgeſetz vom 14. März 1881 (R. G. Bl. S. 37).

S. zu Artikel 76 Abſatz II auch A. Hänel, Deutſches Staatsrecht I S. 567 ff.

Ich habe a. a. O. S. 18 bemerkt:

Ueber dieſe Grenze hinaus ſteht dem Bundesrathe ein Eingreifen nicht zu. Insbeſondere läßt ſich nicht mit Grund behaupten, daß er allgemein befugt ſei, auch unangerufen in politiſche Streitigkeiten innerhalb eines Bundesſtaates ſich einzumengen, wenn dieſelben das Intereſſe des Reiches berühren. Haben ſolche Streitigkeiten zur Folge, daß verfaſſungsmäßige Pflichten gegen das Reich nicht erfüllt werden, ſo kann Execution eintreten. Aber die Execution enthält keine Entſcheidung des Streites, der ſie indirect veranlaßt hat. Ebenſowenig iſt der Bundesrath allgemein, wenn nicht ein Fall des Artikels 76 Abſatz II vorliegt, zur Entſcheidung von Thronfolgeſtreitigkeiten berufen. Er wird einfach den Beſitzſtand anzuerkennen haben und, wenn ein ſolcher nicht vorliegt, die Stimme des betreffenden Staates im Bundesrathe als nicht vertreten behandeln.

Anderer Anſicht iſt P. Laband I S. 237.

Laband ſagt, dieſe letztere Zuſtändigkeit des Reiches ergebe ſich, ohne daß ſie ausdrücklich ausgeſprochen ſei, aus dem bundesſtaatlichen Charakter des Reiches. An anderer Stelle I S. 217 bemerkt er weiter, die Legitimationsprüfung, welche dem Bundesrathe hinſichtlich ſeiner Mitglieder zuſtehe, könne ſich auch darauf erſtrecken, ob die Vollmacht von dem befugten Vertreter des Staates ausgeſtellt ſei. „Falls in einem Bundesſtaate etwa mehrere Prätendenten um den Thron ſtreiten oder wenn ein Uſurpator desſelben ſich bemächtigt hat, ſo kann der Bundesrath die ſich meldenden Vertreter dieſes Staates entweder ſämmtlich zurückweiſen wegen nicht gehörig erfolgter Legitimation oder einen von ihn zulaſſen und dadurch implicite den Vollmachtgeber desſelben als den zur Vertretung des Staates befugten Landesherrn anerkennen.“

Beide Beweisführungen ſcheinen mir ſehr bedenklich zu ſein. Vor Allem möchte ich meinen, daß es etwas Mißliches hat, eine nicht vorhandene Beſtimmung aus einer überdies nicht unbeſtrittenen ſtaatsrechtlichen Theorie heraus zu ergänzen. Die deutſchen Regierungen wenigſtens weiſen dieſe bundesräthliche Zuſtändigkeit ſehr nachdrücklich von ſich. Es iſt auch nicht anzunehmen, daß man eine ſo ſchwer wiegende Zuſtändigkeit unter der Hand habe dem Reiche überweiſen wollen, ja es iſt, glaube ich, geradezu ausgeſchloſſen, daß man an eine ſolche Zuſtändigkeit auch nur gedacht habe; träfe ſie doch das monarchiſche Gefühl an ſeinem empfindlichſten Punkte.

Die Entscheidung eines Thronstreites aber auf dem Wege der Legitimationsprüfung eines Bundesrathsmitgliedes scheint mir geradezu unmöglich, da würde causa minor maiorem trahere. Dieser Gedanke liest sich fast so, als sei er dem Satze des Prozeßrechtes entnommen, daß der Richter der Hauptsache auch über Zwischenfragen entscheiden kann, für die er an sich nicht zuständig ist. Dieser Satz stellt übrigens keine rechtsphilosophische Wahrheit dar. Das französische Prozeßrecht kennt ihn z. B. nicht und das deutsche nicht ausnahmslos. Aber wollte man ihn selbst herübernehmen, so müßte man doch auch die Beschränkung gelten lassen, daß die Entscheidung der Zwischenfrage nicht über den Bereich der Hauptsache hinaus wirkt. Der Bundesrath könnte immer nur über den Legitimationspunkt des Bevollmächtigten befinden, er könnte doch nicht incidenter und implicite Jemanden zum Könige machen.

Indessen muß ich auch läugnen, daß irgendwo im öffentlichen Rechte eine solche Ueberspannung des Legitimationsprüfungsrechtes erhört ist. Bei allen zwischenstaatlichen Verträgen prüfen die Bevollmächtigten gegenseitig ihre Legitimation; darin liegt aber doch nicht eine maßgebende Prüfung des Rechts des Vollmachtgebers auf seine Krone. Oder, um ein Beispiel des inneren Staatsrechts zu wählen: Die ersten Kammern prüfen die Legitimation ihrer Mitglieder. Beruht die Mitgliedschaft auf Innehabung eines bestimmten Grundbesitzes, dann liegt im Rechte der Legitimationsprüfung doch nicht die Befugniß, den Streit über die Erbfolge in diesen Grundbesitz zu entscheiden. Und noch viel mehr wird dies bei einem Streite um die Krone gelten.

In dem neuerlich brennend gewordenen Lippe'schen Streitfalle, wo von Anwendbarkeit des Artikels 76 Absatz II keine Rede ist, hat Lippe-Detmold 1895 beim Bundesrathe beantragt, es möge durch einen Akt der Reichsgesetzgebung „das Reichsgericht als zuständiger Gerichtshof zur Erledigung der vorliegenden Thronstreitigkeiten eingesetzt werden". Der Bundesrath beschloß jedoch 1896 zunächst, „den Reichskanzler zu ersuchen, ein Compromiß für die Bestellung eines Schiedsgerichts unter den streitenden Theilen herbeizuführen", was auch gelungen ist. Der Lippe'sche Antrag war keinenfalls glücklich gefaßt. Er mußte richtiger Weise lauten, es möge für den Fall eines entsprechenden Aktes der Landesgesetzgebung das Reichsgericht reichsgesetzlich ermächtigt und angewiesen werden, Schiedsspruch zu erlassen.

Zur Kritik der Bestimmung vgl. Fr. v. Martitz, Betrachtungen ꝛc. S. 29 ff. und P. Laband, Das Budgetrecht, Berlin 1871, S. 49. Artikel 76 Absatz II wird jedenfalls dann von üblem Erfolge sein, wenn Reichstag und Bundesrath sich über die zu entscheidende Frage nicht einigen können, der Zwiespalt also aus dem engeren Kreise, wo er sich unheilbar erwies, in den weiteren hinausgetragen wird, um auch da ungelöst zu bleiben.

Der Bundesrath hat denn auch in dem einzigen vorgekommenen Falle (Streit des Fürsten von Waldeck mit seinen Ständen, 1883) den Artikel 76 Absatz II nicht zur Anwendung gebracht. Er beschloß 1886, „es sei den Streitstheilen vorzuschlagen, die obwaltende Differenz der schiedsrichter-

lichen Entscheidung des Reichsgerichts zu unterbreiten". Die Sache wurde in der Folge ohne Schiedsrichter durch Vergleich erledigt.

III. Völlig außerhalb des Rahmens jener Zwecke, welche die Reichsverfassung sich stellt, liegen die öfters aufgetretenen Anträge im Reichstage, in die Verfassung eine Vorschrift aufzunehmen, welche eine bestimmte Gestaltung der Staatsverfassung in den Bundesstaaten verlangt. Wenn etwas häusliche Angelegenheit jedes Bundesgliedes ist, so ist es dies. Anlaß zu diesen Initiativanträgen, betr die Volksvertretung in den Bundesstaaten, gaben die mecklenburgischen Zustände. Die Anträge fanden im Reichstage häufig Annahme, doch verhielten sich die verbündeten Regierungen stets ablehnend.

Vgl. Verh. d. Reichstages 1. Leg. Per. II. Sess. 1871 Drucks. Nr. 22, Sten. Ber. S. 91 ff., 179 ff. (Sitzungen vom 2., 8. November 1871); IV. Sess. 1873 Drucks. Nr. 54, Sten. Ber. S. 623 ff., 912 ff. (Sitzungen vom 14., 29. Mai 1873); 2. Leg. Per. II. Sess. 1874 Drucks. Nr. 40, Sten. Ber. S. 449 ff., 561 ff. (Sitzungen vom 3., 9. December 1874). Die Anträge wiederholten sich seither noch oft; zu einer Verhandlung kam es neuerlich wieder 9. Leg. Per. III. Sess. 1894/95 Drucks. Nr. 24, 31, 43, Sten. Ber. S. 674 ff., 845 ff., 1000 ff. (Sitzungen vom 5., 13., 20. Februar 1895).

Artikel 77.

Wenn in einem Bundesstaate der Fall einer Justizverweigerung eintritt, und auf gesetzlichem Wege ausreichende Hilfe nicht erlangt werden kann, so liegt dem Bundesrathe ob, erwiesene, nach der Verfassung und den bestehenden Gesetzen des betreffenden Bundesstaates zu beurtheilende Beschwerden über verweigerte oder gehemmte Rechtspflege anzunehmen und darauf die gerichtliche Hilfe bei der Bundesregierung, die zu der Beschwerde Anlaß gegeben hat, zu bewirken.

Vgl. Wiener Schlußakte Artikel 29.

Der Artikel kam durch Abänderungsantrag im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 675) in die Verfassung; er hat, zumal gegenüber der reichsgesetzlichen Regelung der Rechtspflege, keine nennenswerthe thatsächliche Bedeutung.

Unter Justizverweigerung ist auch die Verzögerung der Justiz, sowie der hemmende Eingriff in dieselbe zu verstehen, unter Justiz die Rechtspflege, welche von den bürgerlichen und Strafgerichten geübt wird, nicht dagegen die Rechtspflege der Verwaltungsgerichte und der Verwaltungsbehörden.

Voraussetzung für die Zulässigkeit der Anrufung des Bundesrathes ist die vergebliche Erschöpfung aller zulässigen Rechtsmittel. A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I S. 740, bemerkt mit Recht, daß die Möglichkeit einer Petition (z. B. an den Landtag) als Rechtsmittel nicht anzusehen sei.

Dagegen halte ich A. Hänel's Ansicht (a. a. O. S. 741) für un-

richtig, daß die Bewirkung der gerichtlichen Hilfe „auch in einer unmittelbaren rechtlichen Wirksamkeit der gefällten Entscheidung" bestehen könne. Dem widerspricht der klare Wortlaut des Artikels, wonach die gerichtliche Hilfe bei der Bundesregierung zu bewirken ist. Die Rechtslage ist also hier genau dieselbe, wie im Falle einer aufsichtlichen Beschlußfassung nach Artikel 7 Ziffer 3. Für diese Ansicht spricht auch die wörtliche Herübernahme der Bestimmung des Artikels 77 aus der Wiener Schlußakte. Dem Bundestage konnte es wohl nicht beifallen, sich einen solchen unmittelbaren Eingriff in die Staatsgewalt zu gestatten.

Vgl. über den Artikel die ausführlichen Erörterungen von A. Hänel a. a. O. I S. 736 ff.; auch können hieher die älteren Schriftsteller verglichen werden: H. Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, 5. Aufl., I S. 389 ff., H. A. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl., II S. 784 ff.; vgl. auch S. 207 ff. und I S. 464.

XIV. Allgemeine Bestimmungen.

Artikel 78.

Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrathe 14 Stimmen gegen sich haben.

Diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältniß zur Gesammtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden.

I. Die Entstehungsgeschichte des Artikels 78 ist folgende. Der Entwurf der norddeutschen Bundesverfassung enthielt im Artikel 7 Absatz II den Satz: „Die Beschlußfassung (im Bundesrathe) erfolgt mit einfacher Mehrheit, mit Ausnahme von Beschlüssen über Verfassungsveränderungen, welche zwei Drittel der Stimmen erfordern." (Drucksachen des verfassungberathenden Reichstags S. 12.)

Der Abg. Lasker beantragte, die Worte „mit Ausnahme" u. s. w. im Artikel 7 zu streichen und an den Schluß der Verfassung als eigenen Artikel nachstehende Bestimmung zu setzen: „Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung; jedoch ist zu denselben im Bundesrathe eine Mehrheit von zwei Dritteln der vertretenen Stimmen erforderlich." (Drucksachen S. 41.) Dies wurde angenommen, und auf diese Weise entstand Artikel 78 der Verfassung des Norddeutschen Bundes.

In der Verfassung des Deutschen Bundes, die mit Baden und Hessen vereinbart wurde, änderte man das Stimmenverhältniß und setzte statt „zwei Dritteln" „drei Viertheilen".

In dem Protokolle vom 15. November 1870 (B. G. Bl. S. 650) wurde

unter Ziffer 8 „zu Artikel 78 der Verfassung allseitig als selbstverständlich angesehen, daß diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältniß zur Gesammtheit festgestellt sind, nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden können".

Auch der Vertrag mit Württemberg vom 25. gl. Mts. bewirkte keine Aenderung des Artikels. In dem Schlußprotokolle hiezu wurde unter Ziffer 1 bemerkt, die Erklärung des badisch-hessischen Protokolls zu Artikel 78 der Verfassung finde auch auf Württemberg Anwendung.

Der Verfassungsvertrag mit Bayern (B. G. Bl. 1871 S. 9) gab in Ziffer II § 25 dem Artikel 78 die Gestalt des jetzigen Absatzes I; die Bestimmung, welche dem nunmehrigen Absatze II, sowie den angeführten Verabredungen des badisch-hessischen und des württembergischen Protokolls entspricht, hatte der Vertrag unter Ziffer V. Diese lautete: „Diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältniß zur Gesammtheit festgestellt sind, insbesondere, soviel Bayern angeht, die unter Ziffer III dieses Vertrages aufgeführten Bestimmungen, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden."

Die Verfassung des Deutschen Reiches vereinigte sodann diese ergänzende Bestimmung, unter Weglassung der besonderen Bezugnahme auf die bayerischen Sonderrechte, als Absatz II mit dem Artikel 78.

II. Der Abg. Lasker, welcher zu Artikel 78 Absatz I die erste Anregung gab, äußerte im verfassungberathenden Reichstage (Sten. Ber. S. 352), zur Stellung seines Abänderungsantrages hätten ihn zwei Bedenken veranlaßt. Das eine derselben ist bereits oben S. 202 in den Bemerkungen zu Artikel 23 erwähnt worden. Nach der Fassung, die Artikel 7 im Entwurfe hatte, war es nemlich möglich, anzunehmen, der Bundesrath könne allein über Verfassungsänderungen beschließen.

„Ich habe," erklärte Lasker, „dieses Bedenken von Hause aus nicht getheilt; man muß aber gestehen, daß es von verschiedenen Seiten gekommen ist. Dieser Umstand gibt den Beweis, daß die Redaction nicht glücklich genug gefaßt ist; um einem Mißverständniß vorzubeugen und den Ausspruch des Herrn Präsidenten der Bundescommissarien zu einem wirklichen Gesetze zu machen, ist es rathsamer, redactionell nach meinem Amendement Vorsorge zu treffen." (Vgl. auch die Aeußerungen des Abg. Miquel, Sten. Ber. S. 113.) „Es herrscht aber bei Vielen ein zweites Bedenken, welches bisher noch nicht widerlegt worden ist, ein Bedenken aus dem Artikel 23, welches mich gleichfalls zu der redactionellen Aenderung bewegen möchte. Der Artikel 23 bestimmt: ‚Der Reichstag hat das Recht, Gesetze innerhalb der Competenz des Bundes vorzuschlagen.' Auch hier kann es wiederum zweifelhaft sein, ob dem Reichstage die Initiative bei Verfassungsänderungen zusteht. Der Zusatz ‚innerhalb der Competenz des Bundes' kann zu verschiedenen Deutungen Veranlassung geben; man könnte von der einen Seite

ausführen, zur Competenz des Bundes gehören nur diejenigen Gegenstände, welche der Gesetzgebung ausdrücklich überwiesen sind; es gehören aber Verfassungsänderungen im stricten Sinne des Wortes nicht zur Competenz des Bundes. Ja, ich gestehe, diese Worte scheinen sogar überflüssig zu sein, wenn sie nicht eine einschränkende Bedeutung haben sollen; nichtsdestoweniger aber bin ich der Meinung, daß die Abfasser des Verfassungsentwurfs eine so weittragende Bedeutung sich bei den erwähnten Worten des Artikels nicht gedacht haben. Ich glaube deshalb, daß Sie es für mehr als eine redactionelle Verbesserung erachten werden, wenn ausdrücklich bestimmt wird, daß im Wege der Gesetzgebung Verfassungsänderungen bewirkt werden können, d. h. also, daß auch dem Reichstage die Initiative zusteht."

Sonach ergeben sich aus Artikel 78 Absatz I zwei Folgerungen: 1. Auch der Reichstag hat das Recht zur Anregung von Verfassungsänderungen (vgl. Artikel 23). 2. Die Aenderungen der Verfassung können nicht einseitig zwischen den Bundesregierungen im Bundesrathe beschlossen werden, sondern nur unter Mitwirkung des Reichstages auf dem Wege der Reichsgesetzgebung.

Gegen die frühere Fassung des Absatzes I erhebt Hiersemenzel, Verfassung des Norddeutschen Bundes S. 213, einen Tadel, der auch den jetzigen Wortlaut mittrifft. Diese Fassung sei für den Zweck, Zweifel über das Anregungsrecht des Reichstages zu beseitigen, nicht glücklich gewählt: „Dadurch, daß Artikel 78 den Modus, den ‚Weg' für Verfassungsänderungen feststellt, bejaht und constatirt er allerdings zugleich die Zulässigkeit von Verfassungsänderungen im Allgemeinen; denn ohne diese Zulässigkeit wäre eine Bestimmung über den einzuschlagenden Weg geradezu widersinnig; allein lediglich dadurch, daß als der einzuschlagende Weg der ‚Weg der Gesetzgebung' bezeichnet wird, wird die Materie der Verfassungsänderungen unter die Objecte der Bundesgesetzgebung noch keineswegs förmlich aufgenommen, ihnen noch keineswegs in jeder Beziehung gleichgestellt. Ja, der Zusatz von dem Erforderniß der Zweidrittelmajorität scheidet die Verfassungsänderungen von der gewöhnlichen Bundesgesetzgebung geradezu aus. Hierzu kommt, daß ein Amendement Schaffrath, welches die ‚Aenderung und Auslegung der Verfassung' ausdrücklich unter die Objecte der Bundesgesetzgebung in Artikel 4 eingereiht wissen wollte, verworfen worden ist. Wäre dies Amendement statt des Lasker'schen angenommen worden und dagegen die Streichung der Worte ‚mit Ausnahme von ꝛc.' in Artikel 7 unterblieben, so wäre das Recht der Initiative des Reichstages zu Verfassungsänderungen viel klarer gelegt."

Dieser Tadel dürfte doch die Sache etwas zu spitzfindig auffassen. Jedenfalls ist auch Hiersemenzel in seinem Endergebnisse mit mir einverstanden. Vgl. zum Ganzen Verh. des Reichstages 1869, Sten. Ber. S. 446, 649.

III. Verfassungsänderungsgesetze sind alle jene Gesetze, durch welche entweder eine Verfassungsbestimmung beseitigt oder abgeändert oder hinzugefügt wird. Verfassungsänderungsgesetze sind nicht nothwendig selbst Verfassungs-

gesetze. Sie sind letzteres nur dann, wenn sie ausdrücklich dazu erklärt sind, oder wenn aus ihrem Inhalte die Absicht, daß sie Verfassungsgesetze sein sollen, klar ersichtlich ist. Das ist der Fall, wenn das Gesetz eine Aenderung des Wortlautes der Verfassung verfügt. (P. Laband I S. 520.)

Nach Artikel 78 Absatz I sind alle Aenderungen der Verfassung auf dem Wege der Reichsgesetzgebung möglich. Wo das Gesetz nicht unterscheidet, ist nach bekannter Auslegungsregel auch der Erklärende nicht befugt, eine Unterscheidung zu machen. Daher besteht kein Grund, die Ausdehnung der Reichszuständigkeit, welche eine Aenderung des Artikels 4 enthält, von der Bestimmung des Artikels 78 Absatz I auszunehmen. Der unbefangenen Betrachtung erscheint dies selbstverständlich; gleichwohl war es eine mit ziemlicher Lebhaftigkeit erörterte Streitfrage des norddeutschen Bundesrechtes. Es wurde behauptet, der Bund sei nur für solche Gegenstände zuständig, welche ihm durch die Verfassung ausdrücklich überwiesen wurden; eine Erweiterung seiner Befugnisse könne nur unter Zustimmung aller Verbündeten, welche ihrerseits wieder der Genehmigung der Volksvertretungen bedürften, vor sich gehen. Eine zahlreiche Literatur ist über diese Frage erschienen. (Sieh dieselbe bei L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs, 2. Aufl., II, 1 S. 21 Anm. 2.

Die Keime des Streites zeigten sich schon im verfassungberathenden Reichstage. Während die Abgg. Miquel und Wagener dem Bunde das Recht der Zuständigkeitserweiterung zuerkannten (Sten. Ber. S. 113, 317, 318), äußerten Andere sich entgegengesetzt, am deutlichsten und entschiedensten Twesten. Er sagte (Sten. Ber. S. 308): „Ich muß ... bei dieser Gelegenheit noch gegen einige Aeußerungen Verwahrung einlegen, welche heut und gestern über das Verhältniß der Competenz des Reichstages gefallen sind. Gestern bemerkte der Herr Finanzminister von der Heydt bei Gelegenheit der directen und indirecten Steuern, das sei eine vorläufige Bestimmung, die künftig im Wege der Gesetzgebung abgeändert werden könne, und ähnlich meinte heute Herr von Vincke bei der vorigen Verhandlung, künftig würde man gewisse Grundsätze im Wege der Gesetzgebung feststellen können, auch wenn hier kein Vorbehalt gemacht würde. Dies glaube ich durchaus zurückweisen zu müssen und gerade besonders im Interesse der kleineren Staaten. Es ist allgemeiner rechtlicher Grundsatz, geltend im Privatrecht wie im Staatsrecht: Niemand kann sich selbst seine Competenz erweitern. Eine Competenz, die nicht durch die Verfassung dem Bundesrath und dem Reichstag beigelegt wird, können sich diese Körperschaften niemals später selbst beilegen, wenn es nicht ausdrücklich vorbehalten wird, daß dies im Wege der Verfassungsänderung geschehen kann, und das würde ich doch für höchst bedenklich halten; denn das wäre allerdings der Weg, durch welchen im Wege Rechtens geradezu die kleineren Staaten mediatisirt werden könnten. Ich weiß nicht, ob die Herren Vertreter der Bundesregierungen sich dem unterwerfen wollen. Will man das aber nicht, so muß man den Grundsatz festhalten: der Reichstag und der Bundesrath werden sich künftig nie eine Competenz beilegen können, die ihnen nicht im Wege der Verfassung ausdrücklich zugewiesen ist."

Vom Regierungstische sprach man sich mit nicht minderer Entschiedenheit für die entgegengesetzte Meinung aus. Es war gerade der Vertreter eines jener Staaten, die Twesten in Schutz nahm, der hessische Bevollmächtigte Hofmann, welcher (Sten. Ber. S. 319) sagte: „Ein Bedürfniß, weitere Materien als die in Artikel 4 genannten auf dem Wege der Bundesgesetzgebung zu regeln, kann sich im Laufe der Zeit allerdings herausstellen; aber wenn dies Bedürfniß wirklich dringend ist, wird sich auch wohl die Zweidrittelmajorität im Bundesrath finden, welche nöthig ist, um die gesetzgeberische Thätigkeit des Bundes auf solche Materien auszudehnen."

Der Zwiespalt der Meinungen setzte sich in den preußischen Kammern bei der Berathung über die Annahme der norddeutschen Bundesverfassung fort und trat im Reichstage 1869 gelegentlich der Verhandlungen über die Errichtung des Oberhandelsgerichtes und über Abänderung des Artikels 4 Ziffer 13 der Verfassung wieder zu Tage. (Sten. Ber. S. 445 ff., 687 ff.) Die Twesten'sche Auffassung erlitt damals die erste entscheidende Niederlage; denn durch Annahme des Gesetzes über das Oberhandelsgericht war die Befugniß des Bundes zur Zuständigkeitserweiterung thatsächlich in Anspruch genommen.

Im preußischen Herrenhause äußerte darüber der Staatsminister Dr. Leonhardt (Sten. Ber. 1869/70 S. 59): „Wenn die Schöpfung des Bundesoberhandelsgerichtes innerhalb der ursprünglichen legislativen Competenzen des Bundes nicht lag, so ist sie doch gerechtfertigt auf Grund des Artikels 78, sofern wir nemlich annehmen dürfen, daß im Bundesrathe zwei Drittel der Stimmen dafür gewesen sind, was weiter nicht zu bezweifeln ist."

Es erübrigt noch, die Gründe der Gegner einer Prüfung zu unterziehen. Ich halte mich dabei an H. A. Zachariä's Schrift: Die Verfassungsänderung nach Artikel 78 der Verfassung des Norddeutschen Bundes, Braunschweig 1869. Diese stellt jene Gründe ziemlich erschöpfend zusammen.

Zachariä sagt (S. 28), Artikel 2 der Verfassung bestimme, daß innerhalb des Bundesgebietes der Bund das Recht der Gesetzgebung „nach Maßgabe dieser Verfassung" ausübe. Hiemit sei auf das Nachdrücklichste erklärt, daß der Bund nicht das Recht habe, seine Gesetzgebung über den Inhalt dieser Verfassung hinaus zu erstrecken. „Erst damit erhält der Artikel 4 der Verfassung die ihm beikommende rechtliche Bedeutung, insofern er diejenigen Angelegenheiten einzeln aufzählt, welche der Gesetzgebung des Bundes resp. dessen Beaufsichtigung unterliegen sollen." Dasselbe gelte von den folgenden Abschnitten und Artikeln.

Allein das heißt denn doch den Artikel 78 dadurch erklären, daß man ihn als nicht vorhanden ansieht. Artikel 78 bestimmt ja gerade, daß die Bundesgesetzgebung auch auf Verfassungsänderungen sich erstreckt. Die Zuständigkeitserweiterung ist auch eine Verfassungsänderung; man müßte also den Beweis liefern, daß sie trotzdem im Artikel 78 nicht gemeint sei oder nicht gemeint sein könne.

Diesen Beweis versucht Zachariä aus der Natur des Bundesstaates zu führen. Der Gedanke, welcher der bezüglichen Erörterung (S. 1—28) zu Grunde liegt, ist der Satz Twesten's: „Niemand kann sich selbst seine Zuständigkeit erweitern." Gewiß nicht, wenn derjenige, dem gegenüber die Erweiterung stattfinden soll, es nicht zugesteht. Aber zugestanden kann dies doch werden, und zwar sowohl für den einzelnen Fall als auch im Vorneherein, sei es unbedingt, sei es nur bei Erfüllung gewisser Voraussetzungen. Ein solches im Vorneherein gemachtes Zugeständniß liegt in Artikel 78 Absatz I. Der Nachweis, daß dies trotz des klaren Wortlautes des Artikels nicht der Fall sei, ist mit der bloßen Berufung auf die Natur des Bundesstaates nicht erbracht.

Man hat wohl auch gefühlt, daß mit dem Beweise aus der Natur der Sache nicht durchzudringen sei, und hat versucht, dem Wortlaute selbst eine Deutung zu geben, die für das gewünschte Ergebniß günstiger ist. Man sagte deshalb, das Wort „Verfassung" im Artikel 78 sei nicht als gleichbedeutend mit „Verfassungsurkunde" zu nehmen, sondern es bedeute denjenigen Theil der Verfassungsurkunde, welcher die Verfassung im strengen Wortsinne betreffe. Zu der Verfassung in dieser Bedeutung seien die Bestimmungen über die Zuständigkeit nicht zu rechnen.

Dem gegenüber kann man wohl einfach auf die Ueberschrift und den Eingang, dann auf Artikel 2 der norddeutschen Bundes- wie der deutschen Reichsverfassung verweisen und nunmehr auch auf Absatz II des Artikels 78. Im letzteren steht „Verfassung" unstreitig im Sinne von „Verfassungsurkunde", und ist überdies von Bestimmungen über die Zuständigkeit die Rede.

Konnte man schon für das norddeutsche Bundesrecht über die Tragweite des Artikels 78 kaum mit Berechtigung Zweifel hegen, so sind dieselben für das Bundesrecht des Deutschen Reiches geradezu ausgeschlossen.

Im II. außerordentlichen Reichstage 1870 kam es zur Sprache, daß durch den bayerischen Vertrag das Stimmenverhältniß bei Abstimmungen nach Artikel 78 Absatz I abgeändert worden sei.

„Mit Bayern verhandeln," äußerte der Abg. Lasker (Sten. Ber., S. 129), „den Eintritt Bayerns anstreben, heißt von vornherein — darüber machen wir uns keinen Zweifel — die Competenzerweiterung an andere Bedingungen knüpfen, als diejenigen, welche für den Norddeutschen Bund gegolten haben."

Und der Präsident des Bundeskanzleramtes, Staatsminister Delbrück, gab (Sten. Ber. S. 143) folgenden amtlichen Aufschluß: „Es war von Seiten Bayerns gegen die Dreiviertelmajorität in der Beschränkung auf gewisse Angelegenheiten keine Erinnerung erhoben. Es wurde dagegen in Bezug auf Verfassungsänderungen, die eine gewisse Qualification hatten, namentlich in Bezug auf den Artikel 4, von Bayern ein Veto in Anspruch genommen. Es gehörte dieser Punkt zu den schwierigsten Fragen, die überhaupt in der ganzen Verhandlung mit Bayern zu erledigen waren. Daß man von der Dreiviertelmajorität, die auf der einen Seite festgehalten wurde, sich

herbeiließ zu einem Veto von 14 Stimmen, das wurde bewilligt, indem man auf der anderen Seite das absolute Veto Bayerns für gewisse Verfassungsänderungen aufgab."

Es blieb nicht bei diesen Erklärungen; vielmehr wurde schon damals danach gehandelt. Durch eben den bayerischen Bundesvertrag erlitt Artikel 4 eine Abänderung, indem Ziffer 16 demselben hinzugefügt und damit die Bundeszuständigkeit auf die Preß- und Vereinsgesetzgebung ausgedehnt wurde.

Man hat die Tragweite dieser Abänderung auch vollkommen eingesehen. Der Abg. Lasker sagte (Sten. Ber. S. 84): „In Beziehung auf die Competenzerweiterung wird zu meiner großen Freude durch die neuen Verträge mit Württemberg, Baden und Hessen und auch durch den Vertrag mit Bayern ein Streit aus der Welt geschafft, den unter dem Namen Competenz-Competenz der Herr Abg. Windthorst hier im Reichstage lebhaft zu vertreten pflegte und auch heute lebhaft vertreten hat. Denn sowohl aus dem Inhalte der Verfassung wie auch aus dem Umstande, daß thatsächlich in dem Artikel 4 ein neuer Gegenstand gemeinsamer Gesetzgebung und Aufsicht aufgenommen wird, geht eben hervor, daß alle Factoren, welche bei dem gegenwärtigen Gesetze betheiligt sind, darin übereinstimmen, daß die Ausdehnung der Competenz lediglich eine Bundesangelegenheit und keine Angelegenheit der Einzelstaaten ist."

Der Abg. v. Brauchitsch erkannte in einem Athem die Folgerungen aus der Abänderung des Artikels 4 an und verwahrte sich dagegen, letzteres allerdings nutzlos. Er bemerkte (Sten. Ber. S. 105): „Ein formelles Bedenken gegen Artikel 4 der neuen Bundesverfassung ist von großer Wichtigkeit. Die Competenz des Bundes wird dort unter einer neuen Nummer 16 auch auf die Presse und das Vereinswesen ausgedehnt .... Ich halte es .. für ein nicht ganz ungefährliches Präcedens ....., daß jetzt ohne weitere Zustimmung der einzelnen Bundesstaaten auch im Norddeutschen Bunde dieser neue Gegenstand der Gesetzgebung des Bundes unterstellt wird. Sie wissen, daß bisher über diese Frage viel gestritten ist, daß der Bund sich selbst seine Competenz soll erweitern dürfen. Diese Frage wird hiemit affirmativ entschieden, insofern die einzelnen Landesvertretungen im Norddeutschen Bunde nicht weiter gehört werden sollen."

In der bayerischen Kammer der Abgeordneten erklärte am 16. December 1871 der Staatsminister von Lutz (Sten. Ber. S. 112): „Sie erinnern sich, daß früher im Norddeutschen Bunde eine Controverse darüber bestanden hat, ob zur Competenzerweiterung jeder einzelne Landtag wieder zustimmen müsse. Es war nicht einmal, sondern zehn und zwanzigmal bei den Verhandlungen in Versailles — sie haben ja fünf Wochen lang gedauert — davon die Rede, daß diese Controverse aus der Welt geschafft werden müsse, und nicht die bayerische Vertretung allein, sondern auch die Vertreter aller anderen Staaten konnten sich schließlich der Ueberzeugung nicht entziehen, daß es für die Folge nicht mehr auf die alte Controverse ankommen könne, sondern daß diese beseitigt werden müsse, und zwar in dem Sinne, daß das

Reich kraft seiner Legislative berechtigt sei, auf Grund der Abstimmungen im Bundesrath und Reichstag, wo das Volk ja auch vertreten ist, über Verfassungsänderungen und in Sonderheit auch über Competenzerweiterungen zu beschließen."

Auch in der württembergischen Abgeordnetenkammer erklärte Minister von Mittnacht am 23. December 1870 (Sten. Ber. S. 45): „Im Uebrigen gehen nun alle contrahirenden Theile davon aus, daß unter den Veränderungen der Verfassung, die der jetzige Artikel 78 der Bundesverfassung erwähnt, auch Competenzerweiterungen zu verstehen sind."

Der Berichterstatter über die Versailler Verträge in der bayerischen Abgeordnetenkammer, Jörg, begründete seinen Antrag auf Ablehnung derselben gerade mit dieser Auffassung des Artikels 78 (Verh. d. bayer. K. d. Abg. 1870/71 Beil. Bd. III S. 82, 89).

Man war sich demnach bei Begründung des Deutschen Reiches überall, im Norden wie im Süden, über die Tragweite des Artikels 78 klar. Die Streitfrage ist denn auch nunmehr in der Wissenschaft wie im Verfassungsleben erledigt, und die Befugniß des Reiches zu Zuständigkeitserweiterungen wird nicht mehr bezweifelt. Vgl. hieher insbesondere die eingehenden Darlegungen von A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht I S. 156 ff.

IV. Eine weitere Meinungsverschiedenheit, die zu zahlreichen Erörterungen Anlaß geboten hat, bezieht sich darauf, ob ein Gesetz, welches sachlich die Verfassung ändert, erst dann erlassen werden darf, wenn zuvor die Verfassung auch formell eine entsprechende Aenderung erfahren hat. (Vgl. auch oben S. 202.) Die Frage hat besondere Bedeutung für die Fälle von Zuständigkeitserweiterungen. Eine Mehrzahl von Schriftstellern, die P. Laband I S. 521 Anm. 1 angibt, bejahen sie. Andere, insbesondere Laband selbst a. a. O. S. 520 ff., erklären sich für deren Verneinung, und die Gesetzgebung hat sich dieser Ansicht angeschlossen.

Allseitig wird zugegeben, daß jenes Verfahren das juristisch angemessenere wäre. Aber zweifellos ist, daß die Verfassung nicht gebietet, es einzuschlagen. Die Verfassung verlangt nicht einmal, daß ein verfassungänderndes Gesetz durch Anführung des Artikels 78 Absatz I in der Eingangsformel als solches gekennzeichnet werde.

Der Grund, warum jenes richtigere Verfahren, zumal bei Zuständigkeitserweiterungen, nicht immer eingehalten wird, ist wohl hauptsächlich der, daß man Erörterungen über die Gestaltung des Wortlautes einer zuständigkeiterweiternden Bestimmung nicht ohne Noth herbeiführen will.

Es knüpft sich aber an die eben erörterte Streitfrage noch eine andere. Wenn ein verfassungänderndes Gesetz ohne eine Aenderung am Wortlaute der Verfassung ergangen ist, kann darüber Zweifel entstehen, ob nun dieses Gesetz selbst wieder nur in den Formen der Verfassungsänderung geändert werden kann, oder ob ein einfaches Gesetz genügt. P. Laband I S. 523 f. erklärt sich für die zweite Meinung, A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrechte I S. 235 Anm. 6, für die erste. Wenn das verfassungändernde Gesetz

nicht ausdrücklich zum Verfassungsgesetze erklärt worden ist und auch keine Zuständigkeitserweiterung enthält, scheint mir nach dem, was oben S. 413 f. über die Begriffe Verfassungsgesetz und Verfassungsänderungsgesetz erörtert worden ist, kein Zweifel zu sein, daß Laband's Ansicht zutrifft. Enthält dagegen das verfassungändernde Gesetz eine Zuständigkeitserweiterung ad hoc, so wird, wie ich glaube, je nach der Art der beabsichtigten Abänderung des Gesetzes, die Entscheidung eine verschiedene sein müssen. Soll nemlich durch das beabsichtigte neue Gesetz der Umfang der Zuständigkeitserweiterung noch mehr ausgedehnt werden, so bedarf es abermals der Form der Verfassungsänderung; wenn nicht, dann nicht.

V. Artikel 78 Absatz II gehört in erster Linie zu jenen Bestimmungen, die ein unverkennbares Wahrzeichen des Staatenbundes sind; ja, er läßt sich sogar nur aus dem Vertragsstandpunkte vollbefriedigend erklären. Daher ist er auch für die Anhänger der verschiedenen Bundesstaatstheorien sperriges Gut, das sie nicht recht zu verstauen wissen. Nur Laband bewährt auch hier unbefangene Klarheit des Blickes.

Die Widerspenstigkeit des Artikels 78 Absatz II gegen die Auffassung des Reiches als Staat zeigt sich mit besonderer Deutlichkeit an den Ausführungen A. Hänel's, Deutsches Staatsrecht I S. 815 ff. Hänel erkennt, daß es „im souveränen Staate keinerlei iura singulorum" gibt, und hat in Folge dessen die größten Schwierigkeiten, sich mit der Thatsache abzufinden, daß die Verfassung des Reichs, dessen Eigenschaft als Staat für ihn außer Zweifel steht, solche iura singulorum eben doch anerkennt. Hänel läugnet dies allerdings und sagt, dem Reiche gegenüber gebe es keine iura singulorum seiner Mitglieder. Die Vorkehrung des Artikels 78 Absatz II liege nur innerhalb der Gesetzgebungsmaschinerie des Reiches selbst. „Der Schutz, welchen die Reichsverfassung in diesem Betracht gewährt, bezieht sich unmittelbar und formell nicht auf die Reservatrechte, als subjective Rechte der betheiligten Einzelstaaten. Er bezieht sich unmittelbar und formell ausschließlich und allein auf die Exemtionen, auf das objective Recht, auf die Verfassungsbestimmungen, aus welchen jene subjectiven Rechte abgeleitet werden können" (S. 819). Vgl. dagegen P. Laband I S. 106 ff. Ich muß gestehen, daß mir Hänel's Ausführungen nur als ein Versuch erscheinen, auf juristischen Seitenwegen um den ungefügen Artikel 78 Absatz II herum zu kommen. Auf was es bei Hänel der praktischen Wirkung nach hinausläuft, hat Laband richtig aufgedeckt. Man braucht nur den „objectiven Rechtssatz" des Artikels 78 Absatz II aufzuheben, dann kann man den Sonderrechten beliebig zu Leibe gehen. Und eine solche Treulosigkeit soll mit den Absichten der Reichsverfassung vereinbar sein? Das zu glauben, ist mir unmöglich.

Vom Standpunkte des Staatenbundes aus enthält Artikel 78 Absatz II eine Selbstverständlichkeit, die man nur zu aller Vorsicht in der Verfassung ausgesprochen hat, und zwar eine solche, die einer ganzen Reihe von Selbstverständlichkeiten entnommen wurde.

Bei den Verhandlungen über die Verfassungsverträge kam dieser letztere Gedanke, daß es gewisse ursprüngliche und unentziehbare Rechte der Staaten gebe, zu deutlichem Ausdrucke. Das Bedürfniß, in den Verträgen hierüber etwas zu sagen, war bezeichnender Weise bei den Regierungen durch manche bedenkliche Leistungen entstanden, die in Rede und Schrift an die Oeffentlichkeit getreten waren. Der Staatsminister Frhr. von Friesen berichtete darüber in der Sitzung der sächsischen zweiten Kammer vom 23. Februar 1872 (Annalen des Deutschen Reichs 1872 S. 1617 ff.): „Ich glaube keine Indiscretion zu begehen, wenn ich die Sache hier erzähle; denn es geht Alles, was ich sagen werde, aus den gedruckten Protokollen hervor, die Allen zur Einsicht vorliegen. Es wurde damals, und zwar zunächst nicht von den süddeutschen Staaten, sondern von einer anderen Seite her (Sachsen selbst), die Idee ausgesprochen, daß es doch wünschenswerth sei, solchen Ansichten gegenüber in der Verfassung selbst gewisse ursprüngliche Rechte der einzelnen Staaten festzustellen, welche nicht durch Majoritätsbeschluß geändert werden könnten; damals war noch nicht von der Ausdehnung die Rede, in welcher eine solche Feststellung wünschenswerth sein könnte. Darauf wurde von anderer Seite geantwortet, das sei doch eigentlich nicht nöthig; denn gewisse iura singulorum, die niemals durch Majoritätsbeschluß genommen werden könnten, kämen ja in allen Vereinigungen verschiedener Einzelner zu Gemeinschaften, in allen rechtlichen Verhältnissen vor, solche iura singulorum existirten daher auch in dem damaligen Norddeutschen Bunde und werden in dem künftigen Deutschen Reiche auch existiren. Es sei unnöthig, dies besonders auszusprechen. Dabei konnte man sich einigermaßen beruhigen, damit konnte man einverstanden sein. Aber es entstand nun der Wunsch, dem Begriffe der iura singulorum, der ja schon im Privatrechte nicht ganz klar und feststehend, im öffentlichen Rechte aber noch viel unbestimmter ist, einen bestimmten und klaren Ausdruck zu geben, und es wurde eine bestimmte Formulirung dafür gesucht. Dabei tauchte die Idee auf, man möge geradezu die einzelnen Paragraphen benennen, die dahin gehörten; man überzeugte sich aber bald, daß das eine Unmöglichkeit sei. Es wäre schon schwer gewesen, daß sich die Regierungen darüber geeinigt hätten; es wäre aber noch schwerer gewesen, die Zustimmung des Reichstags dazu zu erlangen. Man begnügte sich also damit, den Begriff der iura singulorum in einer verständlichen und klaren Fassung auszusprechen, welche dahin festgesetzt wurde: ‚diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in dem Verhältniß zur Gesammtheit festgestellt wurden‘. Die Vereinigung darüber findet sich zuerst in dem Protokolle vom 15. November 1870 niedergelegt, welches in Versailles aufgenommen wurde und sich auf den Beitritt von Baden und Hessen zum Norddeutschen Bunde bezieht. . . .

Sie sehen, schon aus dem, was ich bis jetzt gesagt habe, und daraus, daß die Bestimmung, wie sie jetzt in Artikel 78 steht, schon in jenes Protokoll vom 15. November 1870 aufgenommen worden ist, ergibt sich, daß man dabei keineswegs blos an die später festgestellten sogenannten Reservatrechte gedacht hat, sondern daß auch die allen einzelnen Staaten zustehenden iura

singulorum damit gemeint sind. Später ist dieselbe Bestimmung auch übergegangen in den Vertrag mit Bayern vom 23. November 1870 und in den Vertrag mit Württemberg vom 25. November 1870. Damals war immer noch nicht die Rede davon, dieselbe auch in die Reichsverfassung selbst mit aufzunehmen; man sah sie nur als eine eigentlich selbstverständliche Bestimmung an, über welche man sich zum Ueberfluß gegenseitig verständigte. Erst bei der letzten Redaction der Reichsverfassung ... wurde auf Antrag des Verfassungsausschusses des Bundesrathes vom 4. März 1871 zuerst diese Bestimmung in die Verfassung aufgenommen. Ich glaube also, daß man annehmen kann, daß diese Bestimmung sich keineswegs blos auf die speciell in den einzelnen Verträgen mit den zugetretenen süddeutschen Staaten enthaltenen Reservatrechte bezieht, sondern überhaupt auf alle diejenigen Rechte der einzelnen Staaten, die unter den Begriff der iura singulorum fallen. Freilich bemerke ich ausdrücklich, daß die Frage, wie weit dies geht, welche einzelnen Vorschriften der Verfassung darunter fallen, damit nicht entschieden worden ist, und daß es, wenn dies einmal streitig werden sollte, Sache der Interpretation sein wird, zu entscheiden, ob ein solcher Fall vorliegt oder nicht. Aber vollkommen zweifellos scheint es mir .., daß das Recht der Existenz eines einzelnen Staates ein ganz eminentes ius singulorum im vollsten Sinne des Wortes ist, und daß im Deutschen Reiche man darüber nicht durch Majoritätsabstimmungen entscheiden kann (ähnlich auch Minister von Mittnacht a. a. O. S. 1612 f.); ebenso muß ich sagen, daß Artikel 6 der Verfassung, worin es heißt, daß das Königreich Bayern 6 Stimmen, das Königreich Sachsen 4 Stimmen, Schwarzburg-Sondershausen 1 Stimme hat, auch iura singulorum feststellt, die man diesen Staaten nicht durch Majoritätsabstimmungen nehmen kann. ... So weit sind wir noch nicht, daß wir jeden Tag fürchten müßten, einmal ganz im verfassungsmäßigen Wege unserer Stimmen beraubt oder ganz beseitigt zu werden."

Diese Ausführungen Friesen's sind nicht, wie Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs I S. 127 f., der sie unrichtig auffaßt, sagen zu dürfen glaubt, so „vollkommen bodenlos", daß „nur zwei bayerische Schriftsteller" ihnen beigepflichtet haben. Sie bewegen sich vielmehr auf dem haltbaren Boden des gesunden Menschenverstandes, und zwar so sehr, daß sogar ein dritter bayerischer Schriftsteller, nemlich Zorn selbst, theilweise wenigstens, zu gleichen Ergebnissen kömmt.

Es gibt in der That Rechte der einzelnen Staaten, die so selbstverständlich jedem Mehrheitsbeschlusse der Bundesgenossen entzogen sind, daß es, um dies darzuthun, nicht der Bezugnahme auf einen Verfassungsartikel bedarf, sondern nur des Hinweises darauf, daß der Bund Bund ist.

Staaten schließen einen „ewigen Bund" nicht zum Zwecke der Selbstvernichtung, sondern der besseren Selbsterhaltung. Man braucht daher nicht ausdrücklich abzumachen, daß das einzelne Bundesglied von der Gesammtheit nicht seines staatlichen Daseins beraubt werden kann. (Uebereinstimmend Ph. Zorn a. a. O. I S. 93 ff.) Das ist also keinenfalls eine

bodenlose Behauptung Friesen's. Sonderbar und für die Verwirrung in der deutschen Staatsrechtswissenschaft bezeichnend ist nur das Eine, daß man das noch ausdrücklich feststellen muß. Dieses staatliche „Grundrecht" ist ein unbedingtes. Sein staatliches Dasein kann einem deutschen Staate im Wege Rechtens nicht genommen werden, selbst wenn alle 24 anderen dazu bereit wären, das ihrige aufzugeben. P. Laband I S. 113 f. ist in letzterer Beziehung anderer Ansicht. Er sagt: „Wenn die Frage daher etwa so gestellt wird, ob die Existenz des zum Bunde gehörenden Staates durch die Reichsverfassung gewährleistet wird, so ist dies in dem Sinne zu bejahen, daß dieser Staat als einzelner vor der Unterdrückung durch die Reichsgewalt allerdings geschützt ist; nicht aber in dem Sinne, daß der Staat X nicht gleichzeitig mit allen übrigen Bundesgliedern seine staatliche Individualität verlieren und im Reichsstaate aufgehen könnte. Hiergegen haben die Staaten keinen anderen Schutz als den, daß 14 Stimmen im Bundesrathe genügen, um jede Competenzerweiterung zu verhindern, und dieser Schutz dürfte sich für sehr lange Zeit als völlig genügend erweisen."

Bei O. Mejer, Einleitung in das deutsche Staatsrecht, 2. Aufl., stehen auf derselben Seite 342 folgende Sätze nach einander: „Auch könnte, wenn eine genügende Majorität dafür stimmte, auf dem Wege der Verfassungsgesetzgebung beschlossen werden, daß sämmtliche Gliedstaaten des Reichs ihre noch vorhandene Selbständigkeit verlieren." „Eine volle verfassungsmäßige Sicherheit, sie ohne ihre Einwilligung nicht zu verlieren, haben die deutschen Gliedstaaten nur hinsichtlich ihrer sogenannten Sonderrechte."

Ich glaube, man kann diese Frage auf sich beruhen lassen.

Ein anderer Grundsatz, der aus der Natur des Staatenbundes ohne Weiteres folgt, ist der Grundsatz der Gleichberechtigung (P. Laband I S. 101 f., dem sich Zorn a. a. O. I S. 114 ff. anschließt). Daraus ergibt sich, daß die Bevorrechtung des einzelnen Staates der Zustimmung aller anderen bedarf, daß besondere Lasten dem einzelnen Staate wider Willen nicht auferlegt werden können, daß Erweiterungen der Bundeszuständigkeit nur dem einzelnen Staate gegenüber unstatthaft sind. Vergewaltigung eines einzelnen Bundesgliedes steht mit dem Wesen eines Bundes im Widerspruche.

Selbstverständlich ist es endlich, daß, wenn einem Bundesstaate bestimmte Rechte im Verhältnisse zur Gesammtheit zugestanden worden sind, diese Rechte ihm wider seinen Willen nicht entzogen werden können. Dieser Satz rechtfertigt sich aus dem Vertragsstandpunkte. Bezüglich derjenigen Rechte, die für alle Bundesgenossen gleich sind, kann eben wegen der Gleichheit der Lage für Alle, Mehrheitsbeschlußfassung im Bundesvertrage zugelassen werden. Bei den Sonderrechten dagegen steht der berechtigte Staat als der eine Vertragstheil mit gesondertem Interesse der Gesammtheit aller übrigen als dem anderen Vertragstheile gegenüber, und dadurch erklärt es sich, daß seine Stimme in der Waagschale gleich viel wiegt, wie die Stimmen der anderen zusammen. Hieraus folgt, daß die Vorschrift des Artikels 78 Absatz II keineswegs eine regelwidrige ist, der man mit einer möglichst gesuchten und engen Auslegung beizukommen sich bestreben muß, sondern die

Anwendung eines Grundsatzes, der für alle bundesmäßigen Beziehungen, nicht blos für die Verfassung, Geltung hat und aus dem Gesichtspunkte des strengsten Rechtes wie des gewöhnlichsten politischen Anstandes sich rechtfertigt. Das kann nur von jenen verkannt werden, denen theoretische oder politische Voreingenommenheit den Blick trübt.

Statt nun aber in der Bestimmung des Artikels 78 Absatz II, wie es der Wirklichkeit entspricht, die Anerkennung des Schutzes der Sonderrechte auch gegenüber den Fällen der Verfassungsänderung zu finden, hat man jene Vorschrift zu einem argumentum e contrario benützt und gesagt: Weil die Verfassung nur zur Beseitigung verfassungsmäßig gewährleisteter Sonderrechte Einwilligung des Berechtigten fordert, bedarf es derselben in allen anderen Fällen nicht. So insbesondere A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht I S. 183 ff., E. Löning, Die Sonderrechte der deutschen Staaten und die Reichsverfassung, Annalen des Deutschen Reichs 1875 S. 337 ff. Vgl. die weiteren Angaben bei P. Laband I S. 106 Anm. 3.

Dagegen hat P. Laband in einer scharfsinnigen Abhandlung: Der Begriff der Sonderrechte nach deutschem Staatsrecht, Annalen des Deutschen Reichs 1874 S. 1487 ff., die richtige Ansicht vertreten, indem er mit dem Ergebnisse schließt: „Artikel 78 Absatz II enthält ... nur eine Anwendung des allgemeinen Grundsatzes, daß iura singulorum nicht ohne die Zustimmung des berechtigten Staates aufgehoben werden können, und das Anerkenntniß, daß dieser Grundsatz auch durch die Bestimmung des Artikels 78 Absatz I unberührt bleibt." Mit Recht hebt Laband hervor, daß die Unentziehbarkeit schon im Begriffe des Sonderrechts liege und dessen Unterschied gegenüber einer widerruflichen Vergünstigung ausmache. Mit Recht beruft er sich auf die Entstehungsgeschichte des Artikels 78 Absatz II, der zuerst als Anerkennung eines selbstverständlichen Grundsatzes auftritt. Wäre man, sagt Laband, von der Ansicht ausgegangen, daß alle Rechte der Bundesstaaten durch Reichsgesetz aufgehoben oder beschränkt werden können, und daß nur die verfassungsmäßig festgestellten bestimmten Rechte einzelner Staaten von diesem Grundsatze ausgenommen werden sollen, so hätte man dies unmöglich allseitig als selbstverständlich bezeichnen können; denn die Ausnahme von einer Regel ist doch nichts Selbstverständliches.

Bei den verbündeten Regierungen und den Staatsmännern, welche die Verfassung vereinbart haben, herrschte und herrscht denn auch in dieser Beziehung nicht der leiseste Zweifel. Das wird durch einen wahrhaft erdrückenden Beweisstoff bestätigt.

Die Aeußerungen des sächsischen Ministers Frhrn. von Friesen vom 23. Februar 1872 wurden oben (S. 420 f.) schon angeführt. Der württembergische Minister von Mittnacht erklärte in seiner schon mehrfach erwähnten Rede vom 8. gleichen Monats (Annalen des Deutschen Reichs 1872 S. 1606), über die Verhandlungen zu Versailles berichtend, Folgendes: „Bei den Erörterungen zum Artikel 78 ... wurde auch von einer Seite gefragt, wie es sich denn verhalte mit den iura singulorum einzelner Bundesglieder. Der Staatsminister Delbrück erklärte sofort, daß er es doch als ganz selbst-

verständlich erachten müsse, daß, wenn heute einem Bundesgliede besondere Rechte, iura singulorum, eingeräumt würden, diese nicht morgen von einer Mehrheit ihm wieder genommen werden können; es bedürfe also einer Festsetzung hierüber gar nicht."

Bei der Berathung über die endgiltige Gestaltung der Verfassung im Reichstage 1871 sagte der bayerische Staatsminister von Lutz anläßlich eines vergeblichen Versuchs des Abg. Hänel, seine Anschauungen in die Verfassung zu bringen (Sten. Ber. S. 161): „Ich will nur bemerken, daß von allen Seiten, welche beim Abschlusse der Verträge mitgewirkt haben, die hier in Frage stehende Bestimmung (des Artikels 78 Absatz II) als eine selbstverständliche betrachtet worden ist, als eine Bestimmung, welche bei richtigem Verständniß der Verträge auch auf dem Wege der Interpretation hätte hergestellt werden können."

Endlich hat auch Staatsminister Delbrück wiederholt Zeugniß dafür abgelegt, daß Mittnacht sich mit Recht auf ihn berufen hat. In der Reichstagssitzung vom 18. März 1881 hatte der Abg. von Kardorff (Sten. Ber. S. 395) in einer etwas unklaren Ausführung unter Anderem erwähnt, der Abg. Hänel habe seiner Zeit gesagt, auf Artikel 78 Absatz II könnten sich nur die süddeutschen Staaten berufen. Darauf erwiderte der Abg. Delbrück (Sten. Ber. S. 396): Er habe Hänel's Ansicht nie getheilt, sie widerspreche der Entstehung des Artikels 78; sondern die Ansicht Lasker's, daß Absatz II am bestehenden Rechtszustande gar nichts geändert habe. Hiefür sei auch der Umstand beweisend, daß ein norddeutscher Bundesstaat, Sachsen, die Bestimmung angeregt habe. „Es schien angemessen, einen Satz, der freilich niemals im Bundesrathe von irgend einer Seite bestritten war, bei Gelegenheit der Bildung des Deutschen Reichs ausdrücklich niederzuschreiben."

Und in seiner Schrift: Der Artikel 40 der Reichsverfassung S. 2, sagt Delbrück: „In Beziehung auf die iura singulorum bekenne ich mich zu der von Laband vertretenen Ansicht, einer Ansicht, welche ich schon bei den Versailler Verhandlungen geltend gemacht habe. Eine wiederholte Begründung dieser Ansicht unterlasse ich, ... weil ich kaum etwas Anderes thun könnte, als bereits Gesagtes wiederholen."

Vgl. auch die oben S. 247 erwähnte Erklärung des bayerischen Gesandten Grafen von Lerchenfeld-Köfering bei der Berathung des Branntweinsteuergesetzes.

Nach alledem möchte ich meinen, der Beweis für die Richtigkeit von Laband's und meiner Ansicht liege so, daß er jeden überzeugen kann, der unbefangen an die Sache herantritt.

VI. Es ist nunmehr noch zu untersuchen, welche Bedeutung der allgemeine Grundsatz, den Artikel 78 Absatz II auf die Verfassung anzuwenden bezweckt, für die Bestimmungen dieser letzteren hat. Es ist irrig, anzunehmen, daß Artikel 78 Absatz II nur auf die sogenannten Reservatrechte sich beziehe, vielmehr hat er seinem Wortlaute nach alle Vorschriften im Auge,

durch welche „bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten im Verhältnisse zur Gesammtheit festgestellt sind". Darunter sind aber nicht nur die von einzelnen Bundesgliedern zurückbehaltenen Rechte (Reichsverfassung Artikel 4 Ziffer 1, nebst bayerischem Schlußprotokoll Ziffer I, IV; Artikel 4 Ziffer 8, 10; Artikel 34; 35 Absatz II mit 38 Absatz IV; Artikel 45 bezw. württembergisches Schlußprotokoll Ziffer 2; Artikel 46 Absatz II, III; Artikel 52, nebst württembergischem Schlußprotokoll Ziffer 3, Schlußbestimmung zu Abschnitt XI und XII) zu verstehen, sondern auch die Rechte, die einzelnen Verbündeten im Bunde verliehen sind (die Präsidialrechte Preußens, die Stimmrechte nach Artikel 6, die besonderen Rechte einzelner Staaten nach Artikel 8 der Verfassung und die finanziellen Bevorzugungen, die Artikel 40 der Verfassung bezw. das dort aufrecht erhaltene Zollvereinsrecht den einzelnen Bundesstaaten einräumt.

Diesen Unterschied hat schon der königl. sächsische Staatsminister Frhr. von Friesen in der oben S. 420 erwähnten Rede richtig bemerkt.

Vgl. hieher meine Erläuterungen zu den angeführten Artikeln und P. Laband I S. 102 ff.

VII. Ein weiterer Streit, der sich bei Auslegung des Artikels 78 Absatz II ergeben hat, bezieht sich darauf, was unter der „Zustimmung des berechtigten Bundesstaates" zu verstehen sei. Die Antwort scheint auf den ersten Blick einfach zu sein: die Zustimmung des berechtigten Souveräns. Allein es frägt sich noch weiter, ob der Souverän hiebei landesrechtlich an die Mitwirkung seines Landtags gebunden sein kann oder nicht. Die Frage wurde bereits oben S. 132 f. kurz berührt. Hierüber bestehen vier verschiedene Ansichten. (Vgl. hieher auch die Zusammenstellung bei L. von Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs, 2. Aufl., II, 1 S. 36 ff.)

P. Laband I S. 108 und A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht I S. 209 ff., stimmen darin überein, daß ein Landesgesetz unwirksam sein würde, welches die Rechtsgiltigkeit der Verzichterklärung im Bundesrathe von der Zustimmung des Landtags abhängig machen wollte. Denn nach Reichsrecht gelte die Abstimmung der Bevollmächtigten eines Staates im Bundesrathe als Willenserklärung dieses Staates und daran könne das Landesrecht nichts ändern.

Dagegen erklärt Laband eine landesgesetzliche Bestimmung für statthaft, welche vorschreibt, daß der Verzicht auf ein Sonderrecht nur nach vorgängiger Genehmigung des Landtags erfolgen dürfe. Eine Verletzung dieser Vorschrift begründe zwar keine Ungiltigkeit des Verzichts gegenüber dem Reiche, wohl aber ministerielle Verantwortlichkeit.

Eine kleine Gruppe von Schriftstellern (angegeben bei P. Laband I S. 110 Anm. 2) meint, daß auch ohne ausdrückliche Vorschrift eines Landesgesetzes die Zustimmung des Landtages zum Aufgeben eines Sonderrechtes dann nöthig sei, wenn es sich „um eine staatliche Angelegenheit handle, bei welcher bisher die Ständeversammlung ein Mitwirkungsrecht hatte". Vgl. insbesondere die ganz verschwommenen Ausführungen von R. von Mohl,

Das deutsche Reichsstaatsrecht S. 64 ff., auch S. 150 ff. An letzterer Stelle bemerkt Mohl übrigens ausdrücklich: „Die Erklärung der betreffenden Regierung im Bundesrathe genügt für das Reich."

Noch viel weiter geht eine dritte Ansicht, die Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs, 2. Aufl., I S. 131 ff., vertritt. Wenn ein Sonderrecht in Frage stehe, das in den Bereich der Gesetzgebung falle, so sei eine Instruction im Sinne der Abänderung desselben oder des Verzichtes hierauf nur auf Grund erholter Zustimmung der Volksvertretung möglich. Fehle diese Zustimmung, so sei staatsrechtlich keine Instruction vorhanden; die Abstimmung wider oder ohne Instruction sei nichtig und daher auch, wie man weiter schließen muß, das Reichsgesetz, das die Beseitigung des Sonderrechtes ausspricht.

Eine vierte Meinung habe ich selbst in der ersten Auflage dieses Commentars vertreten, und unter den Schriftstellern haben A. Hänel a. a. O. S. 219 f., O. v. Sarwey, Staatsrecht des Königreichs Württemberg II S. 77 ff., L. A. Müller, Reichsrecht und Landesrecht in Bayern, Annalen des Deutschen Reichs 1876 S. 850 ff., mir beigepflichtet. Diese Auffassung geht dahin, daß es für die Staatsregierungen zwar in der Regel ein Gebot der politischen Klugheit sein wird, beim Verzichte auf vorbehaltene Sonderrechte Fühlung mit ihren Landtagen zu nehmen und sich darüber zu vergewissern, ob der Verzicht den Wünschen des Landes entspricht oder nicht, daß es aber der Reichsverfassung entgegen sein würde, aus dem politischen ein staatsrechtliches Gebot machen zu wollen.

Um zu beweisen, daß ein Mitwirkungsrecht der Landtage in diesen Fällen bestehe oder doch bestehen könne, hat man sich vielfach auf den Ausdruck „Zustimmung des berechtigten Bundesstaates" gestützt, dessen der Artikel 78 Absatz II sich bedient. Die Zustimmung des Bundesstaates sei nur dann gegeben, wenn alle gesetzgebenden Factoren sie ausgesprochen hätten. Das ist indessen eine unbewiesene Behauptung, die mit dem Sprachgebrauche der Reichsverfassung im Widerspruche steht. „Wenn jene Auffassung richtig wäre," rief Staatsminister von Lutz den bayerischen Abgeordneten am 16. December 1871 (Sten. Ber. S. 112) zu, „so müßten Sie doch einen Grund dafür anführen, weshalb der Ausdruck ‚Bundesstaat' in dem zweiten Absatz des letzten Verfassungsparagraphen etwas Anderes bedeuten soll, als in allen anderen Artikeln der Reichsverfassung. Einen solchen Grund werden Sie nie und nimmer aufzubringen im Stande sein. Wenn die Verfassung daran gedacht haben würde, hier etwas von Zustimmung der einzelnen Landtage abhängig zu machen, hätte sie sich gewiß einer sehr großen Unterlassung schuldig gemacht, wenn sie nicht auch die Form dafür festgestellt und bestimmt hätte, in welcher noch andere Factoren als die Bundesrathsmitglieder sich dem Reiche gegenüber in der Lage befinden, ihre Willensmeinung auszusprechen."

Artikel 78 stellt als Hauptsatz an die Spitze: Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung. Er bestimmt sodann weiter: 1) Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrathe 14 Stimmen gegen

sich haben. 2) Handelt es sich um Sonderrechte, so genügt zur Ablehnung schon der Widerspruch des Berechtigten.

Artikel 78 rechnet also unter die Verfassungsänderungen nicht blos die gewöhnlichen Zuständigkeitserweiterungen, sondern auch diejenigen, durch welche Sonderrechte beseitigt werden sollen.

Das geht vor Allem aus dem Wortlaute hervor; denn Absatz II spricht von Abänderungen von Vorschriften der Reichsverfassung, nicht etwa von Abänderungen der Sonderrechte; er bedient sich also genau derselben Ausdrücke wie der erste Satz des Absatzes I.

Noch zweifelloser wird dies, wenn man den bayerischen Vertrag in Betracht zieht. Dieser enthält unter Ziffer III nach den Eingangsworten: „Die vorstehend festgestellte Verfassung des Deutschen Bundes erleidet hinsichtlich ihrer Anwendung auf das Königreich Bayern nachstehende Beschränkungen" in sechs Paragraphen die bayerischen Sonderrechte. Sodann besagt § 7: „Die in den vorstehenden §§ 1 bis 6 enthaltenen Bestimmungen sind als ein integrirender Bestandtheil der Bundesverfassung zu betrachten." § 7 hat zwar keine formelle Geltung mehr, allein für die Absicht der vertragschließenden Theile legt er ein vollgiltiges Zeugniß ab.

Muß sonach die Abänderung der Verfassungsbestimmungen, die sich auf Sonderrechte beziehen, als Verfassungsänderung betrachtet werden, so ergibt sich die Folgerung, daß der hiezu einzuschlagende Weg der Weg der Reichsgesetzgebung ist.

Von dieser aber sagt Artikel 5, daß sie durch den Bundesrath und den Reichstag ausgeübt werde, und nach Artikel 6 besteht der Bundesrath aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes. Artikel 7 führt aus, über welche Gegenstände die Beschlußfassung des Bundesrathes sich erstreckt, und er nennt im Absatze III die Bestimmungen des Artikels 78, und zwar des *ganzen* Artikels 78, ausdrücklich mit. Hieraus erhellt, daß zur Beschlußfassung über die Sonderrechte *dieselben Organe* berufen sind, wie zur Beschlußfassung über Verfassungsänderungsgesetze.

Daraus folgt weiter, daß die Abstimmung der Bundesmitglieder entweder in beiden Fällen an eine Genehmigung der Landesvertretungen gebunden ist bezw. gebunden werden kann oder gar nicht. Die Ansicht, eine solche Mitwirkung der Kammern eines Bundesstaates sei nur dann statthaft, wenn es sich um Beseitigung von Sonderrechten handelt, nicht dagegen bei Beschlüssen über andere Zuständigkeitserweiterungen, ist von vorneherein unmöglich.

Man darf demnach die zu beantwortende Frage auch so fassen: Ist es reichsverfassungsmäßig erlaubt, die Abstimmung der Bundesrathsmitglieder über Erweiterung der Reichszuständigkeit landesrechtlich an die Einwilligung der Kammern zu binden?

Diese Frage ist zu verneinen. Artikel 78 scheidet überhaupt die Gesetze über Zuständigkeitserweiterung von den übrigen Verfassungsänderungsgesetzen nicht aus; er bestimmt für beide gleichmäßig den Weg der *Reichsgesetzgebung*. Das heißt, in beiden Fällen sind dieselben Organe *in derselben Weise* zur Beschlußfassung berufen.

Man kann also die aufgeworfene Frage auch in folgende Form bringen: Ist es reichsverfassungsmäßig statthaft, die Abstimmung der Bundesrathsmitglieder über Reichsgesetze landesrechtlich an einen Beschluß der Kammern zu binden?

Diese Frage wird wohl Niemand zu bejahen wagen; denn das stünde mit dem Wortlaute der Artikel 5 und 6 in offenbarem Widerspruche. Mitglieder des Bundes sind in den monarchischen Bundesstaaten die Souveräne, nicht die Bevölkerungen. Die Fürsten haben, wie in den Erläuterungen zu Artikel 6 oben S. 132 f. dargelegt wurde, durch Annahme der Verfassung das Recht der Stimmführung im Bundesrathe unbeschränkt erhalten. Die Beschränkung dieses Rechtes durch Landesgesetz enthielte sonach eine unzulässige Abänderung des Artikels 6 der Reichsverfassung. In einem Aufsatze der Allgemeinen Zeitung (1871 S. 6326) heißt es sehr treffend: „Das zweite Alinea beschäftigt sich mit einer bestimmten Kategorie von Verfassungsänderungen ... und bestimmt hinsichtlich derselben die Besonderheit, daß hier eine Stimme, die des berechtigten Staates, zur Verwerfung hinreichen soll. Diese Bestimmung modificirt den im ersten Alinea aufgestellten Grundsatz einzig und allein in dem speciell hervorgehobenen Punkte; in allen übrigen muß es, nach bekannten Interpretationsregeln, bei jenem Grundsatze sein Verbleiben haben. Somit erfolgen auch die auf die Reservatrechte bezüglichen Verfassungsänderungen im Wege der Reichsgesetzgebung, und es kann der Verzicht auf ein Sonderrecht von einer ständischen Genehmigung ebensowenig abhängen, als die Zustimmung zu einer Abänderung der Reichsverfassung überhaupt. Das Landesrecht, auf das man sich beruft, ist hier durch das Reichsrecht durchbrochen, und das höhere Gesetzgebungsrecht des Reiches geht dem Gesetzgebungsrecht der einzelnen Landesvertretungen (?Staaten) vor."

Nicht minder äußerte Minister von Mittnacht in der Sitzung der württembergischen Abgeordnetenkammer vom 8. Februar 1872 (Annalen des Deutschen Reichs 1872 S. 1613): „Daß die Frage, die uns beschäftigt, eine Frage nicht der Auslegung der Reichsverfassung sei, sondern eine Frage des inneren Landesverfassungsrechts, das ... kann ich als begründet nicht zugeben. Darin liegt auch der Kern der ganzen Frage. Die Bestimmungen über Reservatrechte sind nun einmal als Vorschriften der Reichsverfassung erklärt, und es hat nun einmal die Reichsverfassung den Gegenstand geregelt, und zwar dahin geregelt, daß sie die Entscheidung gelegt hat in die Hände der Reichsorgane, des Bundesrathes und des Reichstages. Ich kann nicht glauben, daß es einer Landesverfassung zustehen würde, ihrerseits nun die Entscheidung mitzulegen in die Hände der Landesvertretungen. Ich halte eine Vermengung hier des Reichsverfassungsrechts und des Landesverfassungsrechts, die unvermittelte Nebeneinanderstellung beider für verfehlt und bedenklich."

Die Unmöglichkeit der hier bekämpften Meinung ergibt sich auch aus sachlichen Erwägungen. Denn wollte man bei Abstimmungen über Reichsgesetze die Bundesglieder an die Genehmigung der Volksvertretungen staatsrechtlich binden, so würde der Gang der Reichsgesetzgebung ein derartig ver-

wickelter, daß an eine ersprießliche Wirksamkeit des Bundes nicht zu denken wäre. Man muß sich nur vergegenwärtigen, daß, was ein Bundesglied thun darf, alle thun dürfen, daß also die Folge des Grundsatzes ein Zustand wäre, welcher die Landesgesetzgebung durch die Reichsgesetzgebung und diese durch jene lähmen würde. „Die so mühsam durchgesetzte Bestimmung der Reichsverfassung," sagt der oben angeführte Mitarbeiter der Allgemeinen Zeitung (S. 6327), „daß 14 Stimmen im Bundesrath eine Abänderung der Verfassung verhindern können, hätte offenbar gar keinen Sinn, wenn man annehmen würde, daß Verfassungsänderungen den Einzellandtagen zur Genehmigung vorzulegen sind. Denn diese letztere Schranke der Verfassungsentwickelung wäre so riesengroß, daß jenes Stimmenerforderniß daneben gar nicht in Betracht kommen könnte."

Die Ansicht, welche hier vertreten wird, ist die amtliche. Die Entstehungsgeschichte des Artikels 78 Absatz II steht damit im Einklange, und die Staatsmänner, welche an der Vereinbarung der Reichsverfassung betheiligt waren, haben sich dafür erklärt. Vgl. zum Folgenden die Zusammenstellung in den Annalen des Deutschen Reichs 1872 S. 1585 ff.: Authentische Erklärungen über die Reservatrechte in der Reichsverfassung.

In der Reichstagssitzung vom 7. December 1870 äußerte der Abg. Lasker bei Berathung des Artikels 78 (Sten. Ber. S. 133), man müsse sich darüber verständigen, in welcher Weise die Zustimmung des berechtigten Bundesstaates im Artikel 78 Absatz II gedacht werde. „Ich habe bereits in den allgemeinen Worten zu den Verträgen meine Ansicht ausgedrückt, daß unter dieser Zustimmung nur verstanden werden kann die Stimme des berechtigten Staates im Bundesrathe, so daß ein Rückgriff auf die legislativen Factoren des besonderen Staates nicht mehr nothwendig ist. Die Sache scheint mir aber so außerordentlich wichtig, daß ich die Frage an den Herrn Präsidenten des Bundeskanzleramts richte, ob er in der Lage ist, uns eine authentische Interpretation über den Willen der Vertragschließer zu geben oder sich mindestens auszudrücken, was er selber darunter verstanden habe. Wir werden kaum umhin können, in irgend einer Weise zu erklären, sofern das hohe Haus damit einverstanden ist, daß wir, als ein Theil derjenigen Factoren, welche die Verfassung zu Stande bringen, unter dieser Bestimmung verstehen: die Stimme des berechtigten Staates im Bundesrathe. Diese Interpretation wird Geltung erlangen, wenn kein gleichberechtigter Factor gegen sie Widerspruch erhebt."

Präsident Delbrück entgegnete: „Eine authentische Interpretation kann ich hier nicht geben; ich kann nur sagen, daß ich unter dieser ‚Zustimmung' nichts Anderes verstanden habe, als die Zustimmung im Bundesrathe, und daß mir eine entgegenstehende Auffassung nicht bekannt geworden ist."

Der Abg. v. Hoverbeck, welcher sodann das Wort ergriff, sagte: „Ich glaube, daß die Aufklärung des Herrn Präsidenten des Bundeskanzleramtes möglichst vollständig die Bedenken des Herrn Abgeordneten Lasker erledigt, daß aber auch die Sache selbst so auf der Hand liegt, daß diese

Erklärung als eine natürliche und angemessene wohl auch von den anderen Factoren, die dabei mitzusprechen haben, wird anerkannt werden."

Auch in der bayerischen Abgeordnetenkammer war man über die Bedeutung des Artikels 78 Absatz II nicht im Ungewissen. Der Berichterstatter der Mehrheit des besonderen Ausschusses (Verh. der bayer. K. d. Abg. 1870 Beil. Bd. III S. 82) begründete den Antrag auf Ablehnung des Bündnißvertrages gerade damit, daß im Artikel 78 nirgends festgestellt sei, „ob und wie weit die fraglichen Voten der Bundesrathsmitglieder an die Zustimmung der gesetzgebenden Factoren der Einzelländer gebunden sein sollen oder nicht". (Vgl. die nähere Schilderung der Verhandlungen in der ersten Auflage dieses Commentars S. 273 ff.)

Als dann die Bündnißverträge zum Abschlusse gelangt waren, legten zwei der namhaftesten süddeutschen Minister sowohl im Reichstage wie vor ihren Landtagen Zeugniß dafür ab, daß die Ansicht, die Delbrück bekundet hatte, auch ihre und ihrer Regierungen Ansicht sei.

Der bayerische Staatsminister v. Lutz erklärte in der Reichstagssitzung vom 20. November 1871 (Sten. Ber. S. 378; Annalen des Deutschen Reichs 1872 S. 1585 f.): „Abg. Greil legt sich diese Bestimmung dahin aus, daß unter der Zustimmung des betreffenden Staates die Zustimmung der sämmtlichen gesetzgebenden Factoren desselben gemeint sei .... Dem gegenüber habe ich zu erklären, daß die bayerische Regierung diese Auffassung nicht hat, und ich meines Ortes — ich bin berechtigt, dies auszusprechen, nachdem ich bei Abfassung der Verträge einigermaßen betheiligt gewesen; ich kann noch beifügen, daß es auch niemals die Absicht der Contrahenten gewesen ist, den betreffenden Bestimmungen eine solche Bedeutung unterzulegen."

Derselbe Minister äußerte in der Sitzung der bayerischen Kammer der Abgeordneten vom 16. December 1871 (Verh. d. K. d. Abg. 1871 Sten. Ber. S. 112):

„In der That kann ich Ihnen übrigens aus den Verhandlungen, die über die betreffende Frage in Versailles gepflogen worden sind, versichern, daß nicht allein niemand daran gedacht hat, in dem zweiten Absatz des Schlußparagraphen der Verfassung die Zustimmung der ständischen Versammlungen eines Staates als ein nothwendiges Requisit zu bezeichnen, sondern im Gegentheil: sämmtliche Contrahenten waren darüber einig, daß es sich in der That ... bei dem Bunde nur darum handelte, daß die für einen Staat bevollmächtigten Bundesrathsmitglieder ihre Stimmen für das Fallenlassen eines in Frage stehenden Separatrechtes des einzelnen Staates abgeben."

Der württembergische Minister v. Mittnacht bemerkte in der Reichstagssitzung vom 22. November 1871 (Sten. Ber. S. 424; Annalen des Deutschen Reichs 1872 S. 1588 f.), er habe entschieden die Ansicht, daß die Regierung zur Abgabe ihre Zustimmung in einem Falle des Artikels 78 Absatz II der Zustimmung der Stände nicht bedürfe; er müsse nach der ganzen Entstehungsgeschichte des Absatzes II diese Ansicht haben. „Da Alinea I im Artikel 78 nur von einer Abstimmung im Bundesrathe spricht, und da Alinea II nach seiner Entstehung eben nur eine Erläuterung, ein Zusatz zum

Alinea I war, so habe ich nie daran gezweifelt, daß diese Erläuterung eben auch nur von der Zustimmung des berechtigten Bundesstaates im Bundesrathe spricht, wobei von einer Mitwirkung der Landesvertretungen in den einzelnen Staaten gar nicht die Rede sein kann."

Der nemliche Minister legte in einer großen Rede, die er am 8. Februar 1872 in der württembergischen Abgeordnetenkammer hielt (Annalen des Deutschen Reichs 1872 S. 1602 ff.), die Entstehung des Artikels 78 Absatz II und seine Bedeutung dar und sagte (a. a. O. S. 1606), von einer Zustimmung der Landesvertretungen sei bei den Verhandlungen überhaupt nicht die Rede gewesen. Im Reichstage habe er seiner Zeit seiner persönlichen Meinung Ausdruck gegeben. „Heute," fuhr er fort (a. a. O. S. 1609), „bin ich in der Lage, nach stattgehabter Vernehmung des königlichen Geheimraths im Namen der königlichen Staatsregierung mit höchster Genehmigung Seiner Majestät des Königs die Erklärung abzugeben, daß nach der Ansicht und rechtlichen Auffassung der königlichen Staatsregierung unter Zustimmung des berechtigten Bundesstaates (Artikel 78 Absatz II der Reichsverfassung) zu verstehen ist: die Zustimmung der Bevollmächtigten im Bundesrathe."

Auch parlamentarische Feldzüge, die bald darauf in den Landtagen der süddeutschen Königreiche zu dem Zwecke unternommen wurden, den Staatsregierungen die von ihnen verworfene Ansicht aufzuzwingen, blieben erfolglos.

In der bayerischen Abgeordnetenkammer wurde am 13. December 1871 der Antrag auf Erlaß eines Gesetzes eingebracht, wodurch in den Fällen von Abänderungen der Reichszuständigkeit, der Beseitigung von bayerischen Sonderrechten und der Beschlußnahme über Zusätze zur Reichsverfassung „die bayerischen Vertreter im Bundesrathe bezüglich ihrer dort abzugebenden Erklärungen" an die Zustimmung des Landtages gebunden werden sollten. Ich habe über diesen Antrag, der auch nach der Seite der gesetzgeberischen Geschicklichkeit ziemlich kläglich ausgefallen war, in der ersten Auflage dieses Commentars S. 276 ff. eingehend berichtet. Da jene Vorgänge kein Interesse mehr haben, kann ich mich darauf beschränken, auf jene Darstellung zu verweisen. Es genügt, festzustellen, daß jener Antrag Mangels der erforderlichen Mehrheit zu Fall kam.

In der württembergischen Kammer der Abgeordneten kam am 7. December 1871 ein Antrag auf Annahme einer Erklärung ein, die ähnliche Zwecke verfolgte. Hier aber blieb es nicht bei der Ablehnung, sondern die Kammer stellte sich geradezu auf den entgegengesetzten Standpunkt. Sie nahm den Antrag ihrer staatsrechtlichen Commission an, welcher lautete:

„Es wolle die Kammer in Erwägung,

1) daß der königlichen Regierung das Recht zusteht, Abstimmungen im Bundesrathe im Sinne des Absatzes I und II des Artikels 78 der Reichsverfassung ohne Zustimmung der Landesvertretung vorzunehmen,
2) daß vermöge der für Württemberg verbindlichen Kraft der Reichsverfassung durch eine derartige Abstimmung auch eine Bestimmung der Landesverfassung nicht verletzt werden kann,

über den Antrag Osterlein und Genossen zur Tagesordnung übergehen."

(Vgl. über diese Verhandlungen A. Hänel, Studien zum Deutschen Staatsrecht I S. 217 f.)

Der Beweis dürfte hienach vollständig erbracht sein, daß über die Auslegung der Worte „Zustimmung des berechtigten Bundesstaates" in Artikel 78 Absatz II alle Betheiligten einig sind. Diese Worte wurden stets in dem Sinne aufgefaßt, daß darunter die Zustimmung des berechtigten Herrschers allein zu verstehen ist, die durch dessen Bevollmächtigten im Bundesrathe erklärt wird.

Gesetzesregister.

1815 8. Juni. — Deutsche Bundesakte.
Art. XI Abs. IV — 404.
Art. XIV — 316 ff.
1820 15. Mai. — Wiener Schlußakte.
Art. 29 — 410.
1833 3. April. — Zollvereinsprotokoll 257.
1834 14. Februar. — Münchener Vollzugsprotokoll 257.
1836 18. November. — Bundesbeschluß, Hochverrath gegen den Bund betr. 403.
1849 12. April. — Reichswahlgesetz 14.
1851 4. Juni. — Preußisches Gesetz über den Kriegszustand 379 ff.
— 15. Juli. — Gothaer Vertrag 57, 407.
1853 11. Juli. — Eisenacher Uebereinkunft 57.
1864 30. October. — Wiener Frieden 40.
1865 16. Mai. — Zollvereinigungsvertrag 261.
— 14. August. — Gasteiner Vertrag 40.
1866 23. August. — Prager Friedensvertrag.
Art. V — 40, 317.
1867 7. Februar. — Militärconvention mit Sachsen 381 ff.
Eingang — 381.
Art. 1 — 367.
Art. 2 — 151, 362.
„ 4 — 367.
„ 5 — 367 f.
„ 7 — 371 f.
„ 8 — 269, 372, 373.
„ 9 — 359.
1867 8. Februar. — Protokoll hiezu 372.
— 8. Mai. — Uebereinkunft wegen Erhebung einer Abgabe vom Salz 220.
Art. 2 Abs. II — 243 f.
— 8. Juli. — Vertrag, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins betr. 260 ff.
Art. 1 — 221, 268.
„ 2 — 225.
„ 3 — 244, 249.
„ 4 Abs. I — 227.
Abs. II—V — 228 ff.
„ 5 — 220.
Eingang — 233, 248.
Ziff. I — 233 ff.
„ II § 1 — 227.
§ 2 — 235, 245, 248.
§ 3 — 236 f.
§ 4 — 237.
§ 5 — 237.
§ 6 — 237 f.
§ 7 — 238 f., 245.
§ 8 — 239.
Art. 6 — 225 ff.

Art. 7 — 220.
„ 8 §§ 1 — 134.
§§ 12 — 170, 251.
„ 10 — 220, 254.
„ 11 — 220.
„ 11 Abs. II — 255.
„ 11 „ III — 255 f.
„ 13 — 257.
„ 14 — 257.
„ 15 — 257 f.
„ 16 — 249, 253, 258 f.
„ 17 — 260.
„ 18 — 254.
„ 19 — 244, 248 f., 249.
„ 20 — 248 f., 250 f.
„ 21 — 85.
„ 22 — 254 f.
„ 23 — 255, 305.
„ 25 — 255, 305.
„ 28 — 305.
1867 8. Juli. — Schlußprotokoll hiezu.
Ziff. 1 — 268.
„ 8 — 165 f.
„ 12 — 257.
„ 15 Nr. 1, 2 — 251.
— 26. Juli. — Publicandum (betr. die Verfassung des Norddeutschen Bundes) 16.
Verfassung des Norddeutschen Bundes.
Art. 6 — 133
„ 11 — 154, 161.
„ 16 — 171.
„ 19 — 188.
„ 20 — 193.
„ 34 — 240.
„ 35 — 243.
„ 36 — 251.
„ 37 — 260, 261, 265.
„ 38 — 252, 255.
„ 40 — 261.
„ 48 Abs. II — 285.
„ 50 „ I — 288.
„ 51 — 291.
„ 52 — 294.
„ 53 — 300.
„ 61 Abs. II — 333.
„ 62 — 338 f.
Art. 63 Abs. I — 356.
„ 70 — 388.
„ 72 — 398.
„ 78 — 411.
„ 79 Abs. II — 23 f., 30 f.
1867 25. October. — Gesetz, betr. die Nationalität der Kauffahrteischiffe u. s. w.
§ 1 — 303.
§ 2 — 56.
— 25. October. — Verordnung, betr. die Bundesflagge der Kauffahrteischiffe 306.
— 1. November. — Gesetz über die Freizügigkeit 52.
§ 1 — 52 f., 66 f.
§ 8 — 57.
— 7. November. — Verordnung, betr. die Einführung preußischer Militärgesetze u. s. w. 329 f.
— 8. November. — Gesetz, betr. die Organisation der Bundesconsulate u. s. w.
§ 1 — 307.
§ 3 — 307 f.
§ 24 — 45 f.
— 9. November. — Gesetz, betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienst.
§ 1 — 315 ff.
§§ 2, 3 — 322.
§ 5 Abs. V — 358.
§ 6 — 321 f.
§ 8 Abs. I — 359.
§ 13 Ziff. 2a — 301 f.
§ 14 — 322.
§ 15 Abs. III — 323.
§ 18 — 322.
— 23. November. — Postvertrag.
Art. 49 — 295 f.
— 29. December. — Verordnung, betr. die Einführung des preuß. Militärstrafrechts u. s. w. 330.
1868 3. Mai. — Staatsvertrag zwischen Bayern und Oesterreich, betr. den Anschluß der Gemeinde Jungholz an das bayerische Zoll- und indirecte Steuersystem 225.
— 4. Mai. — Gesetz, betr. die Auf-

hebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließungen 64.
1868 19. Juni. — Gesetz, betr. die Verwaltung der .... Bundesanleihe 401.
— 25. Juni. — Gesetz über die Quartierleistung für die bewaffnete Macht im Frieden.
§ 4 — 352.
— 4. Juli — Gesetz, betr. die Controle des Bundeshaushalts für die Jahre 1867—1869 399.
— 17. August. — Maß- und Gewichtsordnung 83.
— 22. December. — Verordnung, betr. die Einführung der in Preußen geltenden Vorschriften über die Heranziehung der Militärpersonen zu Communalauflagen im ganzen Bundesgebiet 44, 78, 330 f., 332.
1869 7. April. — Gesetz, Maßregeln gegen die Rinderpest betr.
§ 12 — 110.
— 31. Mai. — Wahlgesetz für den Reichstag (des Norddeutschen Bundes) 193 f.
§ 1 — 191, 194.
§ 2 — 194.
§ 3 — 194.
§ 5 — 191, 195.
§ 6 Abs. IV — 194.
— 5. Juni. — Gesetz, betr. die Portofreiheiten.
§ 10 — 286.
— 12. Juni. — Gesetz, betr. die Errichtung eines obersten Gerichtshofes für Handelssachen 102, 415.
— 1. Juli. — Vereinszollgesetz.
§ 1 — 227 f.
§ 2 — 229 ff.
§ 8 Abs. II — 305.
§ 16 Abs. II — 224.
Abschnitt XVIII, XIX — 244.
§ 167 Abs. II — 228 ff.
— 1. Juli. — Gesetz, betr. die Sicherung der Zollvereinsgrenze in den vom Zollgebiete ausgeschlossenen hamburgischen Gebietstheilen 242.
1869 3. Juli. — Gesetz, betr. die Gleichberechtigung der Confessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung 54.
— 6. Juli. — Uebereinkunft, betr. die künftige Behandlung des gemeinschaftlichen beweglichen Eigenthums in den ehemaligen deutschen Bundesfestungen 373 f.
1870 13. Mai. — Gesetz wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung 57, 77.
— 15. Mai. — Verordnung, betr. die Feststellung des Etats der Militärverwaltung des Norddeutschen Bundes für das Jahr 1871 341.
— 28. Mai. — Reglement zur zur Ausführung des Wahlgesetzes für den Reichstag u. s. w. 193.
— 1. Juni. — Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit.
§ 1 — 51.
§ 15 Abs. II — 323.
— 1. Juni. — Gesetz über die Abgaben von der Flößerei.
§ 2 Abs. III — 383.
— 6. Juni. — Gesetz über den Unterstützungswohnsitz 57, 63.
— 21. Juli. — Gesetz, betr. eine zusätzliche Bestimmung zum ersten Satz des Art. 24 der Verfassung des Norddeutschen Bundes 205.
— 15. November. — Protokoll, betr. die Vereinbarung zwischen dem Norddeutschen Bunde, Baden und Hessen über Gründung des Deutschen Bundes und Annahme der Bundesverfassung.
Ziff. 1 — 188.
„ 2 — 244 f., 252.
„ 3 — 255.
„ 4, 5 — 287, 294.
„ 6 — 308.

Ziff. 8 — 411 f.
„ 9 Abs. II — 31.
1870 21./25. November. — Militärconvention mit Württemberg 379 f.
Art. 1 — 366.
„ 3 — 366.
„ 4 — 370.
„ 5 — 370, 378.
„ 6 — 306.
„ 7 — 368, 370, 374.
„ 8 — 370.
„ 9 — 306.
„ 10 — 306, 334, 337 f.
„ 11 — 295, 296 f.
„ 12 — 348, 378.
„ 14 — 359, 367.
„ 15 — 151, 367.
— 23. November. — Vertrag, betr. den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Deutschen Bundes.
II § 6 — 151.
§ 25 — 412.
III § 4 — 294 f.
III § 5
Abs. I — 319 ff., 323.
„ II Ziff. I — 333 ff.
„ II — 345 ff.
„ III — 363 ff.
„ IV — 370.
„ V — 373.
„ VI — 379.
III § 7 — 380, 427.
III § 8 — 334 f.
V — 412.
— 23. November. — Schlußprotokoll zum Bündnißvertrage mit Bayern.
Ziff. I — 63 f.
„ II — 64 f.
„ III — 57.
„ IV — 67.
„ VI — 41 f.
„ VII, VIII — 159 f.
„ IX — 168, 169.
„ X — 244 f., 252.
„ XI — 165.
„ XII — 308, 309.
„ XIII — 31.
Ziff. XIV — 380.
§§ 1—3 — 373 f.
§ 4 — 336 f., 363, 364.
1870 25. November. — Vertrag zwischen dem Norddeutschen Bunde, Baden und Hessen einerseits und Württemberg andererseits, betr. den Beitritt Württembergs zur Verfassung des Deutschen Bundes.
Art. 2 Ziff. 4 — 294 f.
„ 5 — 380 f.
— 25. November. — Verhandlung über den Beitritt Württembergs zu der zwischen dem Norddeutschen Bunde, Baden und Hessen vereinbarten Verfassung des Deutschen Bundes.
Ziff. 1 e — 308.
„ 1 g — 412.
„ 2 — 276.
„ 3 — 295.
— 30. November. — Schreiben König Ludwigs II. von Bayern an die deutschen Fürsten und die Senate der freien Städte und an König Wilhelm I. von Preußen, betr. Anregung des Kaisertitels, 157.
1871 18. Januar. — Proclamation Kaiser Wilhelms I. 157 f.
— 16. April. — Gesetz, betr. die Verfassung des Deutschen Reichs 12, 24 f.
— 9. Juni. — Gesetz, betr. die Vereinigung von Elsaß und Lothringen mit dem Deutschen Reiche.
§ 1 — 38.
§ 3 — 128 ff., 369.
§ 3 Abs. II — 401.
— 27. Juni. — Militärpensionsgesetz.
§ 116 — 352.
— 17. Juli. — Gesetz, betr. die Einführung des Artikels 33 der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen 224.
— 28. October. — Gesetz, betr.

die Controle des Reichshaushalts für das Jahr 1871 400.
1871 28. October. — Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reichs.
§ 1 Abs. I — 284 f.
§ 4 — 295.
§ 50 — 286, 291 f.
— 28. October. — Gesetz über das Posttaxwesen 286.
— 11. November. — Gesetz, betr. die Bildung eines Reichskriegsschatzes 402.
— 24. November. — Verordnung, betr. die Einführung des preußischen Militärstrafrechts in Baden 330.
— 4. December. — Gesetz, betr. die Ausprägung von Reichsgoldmünzen.
§ 6 — 84.
— 9. December. — Gesetz, betr. die Friedenspräsenzstärke des Deutschen Heeres u. s. w.
§ 1 — 324.
§§ 1, 2 — 340 f.
— 9. December. — Verordnung, betr. die Feststellung des Etats der Verwaltung des Reichsheeres für das Jahr 1872 340 f.
— 21. December. — Gesetz, betr. die Beschränkungen des Grundeigenthums in der Umgebung von Festungen.
§ 42 — 352.
1872 23. Januar. — Gesetz, betr. die Einführung von Bestimmungen über das Kriegswesen in Elsaß-Lothringen.
§ 2 Abs. II — 314 f.
— 31. Mai. — Brausteuergesetz 245, 255.
— 11. Juni. — Uebereinkunft wegen Uebernahme der Wilhelm-Luxemburg-Eisenbahnen durch die kaiserlich deutsche Eisenbahnverwaltung.
§ 14 — 224.
— 4. Juli. — Gesetz, betr. den Orden der Gesellschaft Jesu 113 f., 318.
1872 5. Juli. — Schiffsvermessungsordnung 304.
— 8. Juli. — Gesetz, betr. die französische Kriegskostenentschädigung.
Art. VII — 148 f.
— 26. August. — Bekanntmachung, betr. die Bezeichnung der Hauptzollämter in Lübeck, Bremen und Hamburg 222.
1873 24. Februar. — Gesetz, betr. die Abänderung des Artikels 28 der Reichsverfassung 210.
— 3. März. — Gesetz, betr. einen Zusatz zu dem Art. 4 Ziff. 9 der Reichsverfassung 90.
— 31. März. — Gesetz, betr. die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten.
§ 1 — 187.
§ 14 Abs. II — 197.
§ 35 — 179.
§§ 134, 149—153, 157 — 352 f.
— 25. Mai. — Gesetz über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauche einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände 353, 384.
§ 1 Abs. I — 373.
„ II — 384.
— 13. Juni. — Gesetz über die Kriegsleistungen.
§§ 28, 31 — 282 f.
§ 34 — 353.
— 20. Juni. — Gesetz, betr. die Abänderung der Reichstagswahlkreise 5 und 6 des Regierungsbezirkes Oppeln im Königreich Preußen 193.
— 25. Juni. — Gesetz, betr. die Einführung der Verfassung des Deutschen Reichs in Elsaß-Lothringen.
§ 2 — 42 f.
§ 4 — 245.
§ 4 Abs. II — 259.

§ 5 — 233[1], 239.
§§ 8 Abs. I — 402.
1873 27. Juni. — Gesetz, betr. die Errichtung eines Eisenbahnamts 89, 275, 281.
— 30. Juni. — Gesetz, betr. die Bewilligung von Wohnungsgeldzuschüssen u. s. w.
§ 1 — 353.
— 20. December. — Gesetz, betr. die Aenderung der Nr. 13 des Art. 4 der Verfassung des Deutschen Reichs 95.
1874 30. April. — Gesetz, betr. die Ausgabe von Reichskassenscheinen 85.
— 2. Mai. — Militärgesetz.
§§ 1 — 324, 341.
§§ 6 — 365.
§§ 10 Abs. I — 321.
§§ 11 — 314.
§§ 60 — 322.
— 16. Juni. — Vereinbarung zwischen Preußen, Bayern und Württemberg wegen der Festung Ulm 374.
— 23. December. — Gesetz, betr. die geschäftliche Behandlung der Entwürfe eines Gerichtsverfassungsgesetzes u. s. w.
§ 3 — 218.
1875 11. Februar. — Gesetz, betr. die Controle des Reichshaushalts und des Landeshaushalts von Elsaß-Lothringen für das Jahr 1874 400.
— 13. Februar. — Gesetz über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden.
§ 15 — 282.
— 14. März. — Bankgesetz 85.
— 20. December. — Gesetz, betr. die Abänderung des § 4 des Gesetzes über das Postwesen u. s. w. 295.
1876 1. Februar. — Gesetz, betr. die weitere geschäftliche Behandlung der Entwürfe eines Gerichtsverfassungsgesetzes u. s. w.
§ 3 — 218.
1876 10. Februar. — Geschäftsordnung des Reichstags 207.
§ 27 — 198.
§§ 32, 33 — 203.
§ 36 — 198 f.
§ 43 — 153.
§ 46 — 212.
§ 47 Abs. I — 153.
§ 54 — 210.
§ 60 — 212.
§§ 62—64 — 209.
— 29. Februar. — Gesetz, betr. das Etatsjahr für den Reichshaushalt 386.
— 25. December. — Gesetz, betr. die Abänderung mehrerer Reichstagswahlkreise 193.
1877 27. Januar. — Reichsgerichtsverfassungsgesetz.
§ 136 Ziff. 1 — 404.
— 30. Januar. — Civilprozeßordnung.
§§ 347, 367, 785 Ziff. 1, 786 Ziff. 1, 798, 812 — 215.
— 1. Februar. — Strafprozeßordnung.
§§ 49, 72 — 215.
— 25. Mai. — Patentgesetz 86.
1878 17. März. — Gesetz, betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers 180 f.
§ 4 — 169 f.
1879 20./23. Mai, 4. Juni. — Vereinbarung über den Telegraphenwechselverkehr 299.
— 24. Juni. — Grenzvertrag mit der Schweiz 35 f.
— 28. Juni. — Gesetz, betr. die Sicherung der gemeinschaftlichen Zollgrenze in den vom Zollgebiete ausgeschlossenen bremischen Gebietstheilen 242.
— 4. Juli. — Gesetz, betr. die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens.
§ 7 — 135 f.
§ 21 Abs. II — 402.

1879 10. Juli. — Gesetz über die Consulargerichtsbarkeit.
§ 47 — 45 ff.
— 15. Juli. — Gesetz, betr. den Zolltarif des deutschen Zollgebiets und den Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer.
§ 8 — 77, 391 f.
— 19. Juli. — Gesetz, betr. die Steuerfreiheit des Branntweins zu gewerblichen Zwecken.
§ 5 — 237.
1880 26. April. — Geschäftsordnung des Bundesraths 134, 150, 151.
— 6. Mai. — Gesetz, betr. Ergänzungen und Aenderungen des Reichsmilitärgesetzes.
Art. I § 1 — 324.
1881 14. März. — Gesetz, betr. die Zuständigkeit des Reichsgerichts für Streitfragen zwischen dem Senate und der Bürgerschaft der freien und Hansestadt Hamburg 408.
— 31. Mai. — Gesetz, betr. die Besteuerung der Dienstwohnungen der Reichsbeamten 77 f.
— 1. Juli. — Gesetz, betr. die Erhebung von Reichsstempelabgaben 77.
1882 16. Februar. — Gesetz, betr. die Ausführung des Anschlusses der freien und Hansestadt Hamburg an das deutsche Zollgebiet 241.
1883 15. Juni. — Gesetz, betr. die Reichskriegshäfen u. s. w. 301.
— 1. Juli. — Gewerbeordnung
§ 6 — 66.
§ 31 Abs. I, II — 304 f.
— 21. August. — Verordnung, betr. die Einberufung des Bundesraths 285.
1884 12. März. — Kaiserl. Erlaß, betr. die Bezeichnung des Hauptzollamts in Hamburg 223.
— 5. April. — Erklärung Preußens im Bundesrathe (betr. die Schaffung von Reichsministerien) 23, 185 f., 248 f.
1885 20. Februar. — Gesetz, betr. die vorläufige Einführung von Aenderungen des Zolltarifs 234.
— 31. März. — Gesetz, betr. den Beitrag des Reichs zu den Kosten des Anschlusses der freien Hansestadt Bremen an das deutsche Zollgebiet 241.
— 27. Mai. — Gesetz, betr. die Abänderung des Zollvereinigungsvertrags vom 8. Juli 1867 234.
— 30. November. — Botschaft des Kaisers und Königs Wilhelm I. an den Reichstag 138.
1886 2. März. — Kaiserl. Erlaß, betr. die Führung der Kriegsflagge auf den Privatfahrzeugen der deutschen Fürsten 306.
— 28. März. — Gesetz, betr. die Heranziehung von Militärpersonen zu den Gemeindeabgaben 78, 331.
1887 23. Februar. — Verordnung, betr. die Einberufung des Reichstags 167.
— 2. März. — Accessionsvertrag zwischen Preußen und Waldeck 29.
— 11. März. — Gesetz, betr. die Friedenspräsenzstärke u. s. w.
§ 1 — 324.
— 24. Juni. — Gesetz, die Besteuerung des Branntweins betr.
§ 39 — 77, 245.
§ 47 — 245 ff.
1888 11. Februar. — Gesetz, betr. Aenderungen der Wehrpflicht.
Art. I — 321.
„ II
§ 5 Abs. II — 322.
§§ 23—35 — 322.
§ 25 — 359, 365.
§ 34 Abs. I — 315.
§ 35 — 323.
— 19. März. — Gesetz, betr. die Abänderung des Art. 24 der Reichsverfassung 204, 205.

1888 19. März. — Schutzgebietsgesetz.
§ 7 — 306.
— 22. März. — Gesetz, betr. den Schutz von Vögeln 99.
— 20. Juni. — Schiffsvermessungsordnung 304.
— 25. Juni. — Thronrede Kaiser Wilhelms II. 173.
1889 25. Mai. — Postübereinkommen 299.
— 22. Juni. — Gesetz, betr. die Invaliditäts- und Altersversicherung.
§ 162 — 298.
1890 15. Juli. — Gesetz, betr. die Friedenspräsenzstärke u. s. w.
§ 1 — 324.
— 2. December. — Verträge des Reichs und Bayerns mit Oesterreich, betr. den Anschluß der Gemeinde Mittelberg an das Zoll- und Steuersystem des Reichs und die bayerische Bier- und Essigbesteuerung 225.
— 15. December. — Gesetz, betr. die Vereinigung von Helgoland mit dem Deutschen Reich.
§ 1 — 40.
§ 2 — 226 f.
§ 3 — 315.
§ 4 — 193.
§ 5 — 301.
1891 31. Mai. — Gesetz, betr. das Reichsschuldbuch 400.
1892 30. März. — Gesetz über die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete.
§ 3 — 400, 402.
— 6. April. — Gesetz über das Telegraphenwesen des Deutschen Reichs.
§ 1 — 285.
§ 7 — 286 f.
— 30. Mai. — Gesetz über die Vorbereitung des Kriegszustandes in Elsaß-Lothringen 379.
1892 8. November. — Verordnung über die Führung der Reichsflagge 306.
— 15. November. — Verkehrsordnung für die Eisenbahnen 277.
1893 26. März. — Gesetz, betr. die Abänderung des § 69 des Strafgesetzbuchs für das Deutsche Reich 213.
— 26. Mai. — Gesetz, betr. die Ersatzvertheilung.
Art. I — 300.
„ II § 1 — 320.
Abs. III — 300, 302.
— 3. August. — Gesetz, betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres.
Art. I § 1 — 324 f., 326 f.
„ II — 322.
„ II § 2 Abs. II — 323.
1894 1. Mai. — Gesetz über die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen 228.
§ 4 — 110.
— 14. Mai. — Gesetz, betr. die Controle des Reichshaushalts, des Landeshaushalts von Elsaß-Lothringen und des Haushalts der Schutzgebiete für das Etatsjahr 1892/93 und 1893/94 400.
1895 18. Mai. — Zolltarifgesetz
§ 6 — 305.
— 9. Juni. — Gesetz über den Beistand bei Einziehung von Abgaben und Vollstreckung von Vermögensstrafen 93.
— 9. Juni. — Gesetz, betr. die Controle des Reichshaushalts u. s. w. für das Etatsjahr 1894/95 400.
1896 16. April. — Gesetz wegen Verwendung überschüssiger Reichseinnahmen zur Schuldentilgung 77, 401.
— 27. Mai — Gesetz, betr. den Abgabentarif für den Kaiser-Wilhelm-Kanal 90.

Sachregiſter.

A.

Abgabeneinziehung, Rechtshilfe 93.
Aemter, öffentliche
Zulaſſung der Reichsangehörigen hiezu 52 f.
Anleihen, ſ. Reichsſchulden.
Arbeiterverſicherung 67.
Armenverſorgung 57.
Aufenthalt 52.
Auguſtbündniß 14.
Ausfuhrverbote, Zuſtändigkeit des Reichs und der Staaten 227 ff.
Austrägalinſtanz 404 ff.
Auswanderungsbeſchränkungen aus Rückſichten der Wehrpflicht 323.
Auswanderungsweſen 76.
Autonomie 9.

B.

Baden
Bierbeſteuerung 235, 244 f.
Branntweinbeſteuerung 244 ff.
Weinbeſteuerung 236 f.
Zollausſchlüſſe 237.
Bayern
Bierbeſteuerung 235, 244 f.
Bayern
Branntweinbeſteuerung 244 ff.
Rechte im Bundesrathe
Stellvertretender Vorſitz 169.
Stimmenzahl 134.
Rechte in den Ausſchüſſen 151.
Eiſenbahnweſen 281 f.
Geſandtſchaftsweſen 159 f.
Gothaer Vertrag und Eiſenacher Uebereinkunft 57.
Heerweſen
Budgetrecht 345 ff.
Erübrigungen 347 f., 378.
Erſatzvertheilung 320.
Fahneneid 370.
Feſtungen 373 f.
Finanzrechtliche Sonderſtellung 319 ff.
kaiſerliches Inſpectionsrecht 364.
Kriegskoſten, Kriegsſchatzantheil 402.
Militärbevollmächtigter in Berlin 365 f.
Militärhoheit des Königs 337.
Mobilmachung 365.
kaiſerlicher Oberbefehl im Kriege 364.

Bayern
Heerwesen
Preußisches Militärrecht nicht eingeführt 333 ff.
Selbständigkeit des Heeres und seiner Verwaltung 363 ff.
Heimat- und Niederlassungsverhältnisse 57, 63 f.
Immobiliarversicherungswesen 67.
Kriegszustandserklärung 379 f.
Post- und Telegraphenwesen 294 ff.
Weinbesteuerung 236 f.
Beamte als Reichtagsabgeordnete bedürfen keines Urlaubs zum Eintritte in den Reichstag 196 f.
Kosten der Amtsstellvertretung 197.
Verlust der Abgeordneteneigenschaft 197 f.
Behördeneinrichtungsrecht im Reiche 142 ff.
Belagerungszustand 379 f.
Bierbesteuerung
Sonderrecht der süddeutschen Staaten 244 ff.
Höchstbetrag 235.
Bismarck, Fürst, dessen Stellvertretung als Reichskanzler 179.
Botschaften an den Reichstag 138.
Branntweinsteuer 235.
gemeindliche 238.
Sonderrecht der süddeutschen Staaten 244 ff.
Bremen
Freihafen 148, 227, 240, 241 f.
Hauptzollamt 222 f.
Post- und Telegraphenwesen 291, 294.
Brückengelder 254 f., 305.
Budgetconflict 390 f., 396 f.
Budgetrecht in Deutschland 386 ff.
Budgetrecht und Organisationsrecht 143 f.
Bundesakte, deutsche
hat keine Geltung mehr 315 ff.
Bundesamt für das Heimatwesen 63, 102.
Bundesangehörigkeit, s. Reichsangehörigkeit.
Bundesexecution 43, 188 ff., 408.
Bundesfeldherr
Ausdruck der norddeutschen Verfassung 356.
s. im Uebrigen Kaiser.
Bundesfürsten
Contingentsherren s. d. W.
Exterritorialität 26.
Führung der Kriegsflagge 306.
persönliche Rechtsstellung 26.
Zollrückvergütung 257.
Bundesgebiet 34.
Gebietsabtretungen 35.
bei Friedensschlüssen 37.
Gebietserwerbungen 37.
Gebietsveränderungen zwischen den Staaten 37.
Bundesgewalt 120 ff.
Bundesglieder
Aufnahme neuer 27 f.
Ausscheiden 28.
Existenzrecht 421 f.
Gleichberechtigung 422.
Sonderrechte s. d. W.
sind die Souveräne 132.
Bundespräsidium s. Kaiser.
Bundesrath
Aufsichtsrecht des Reichs 61 f., 144 f.
Auswärtige Angelegenheiten
Kriegserklärung 161.
Staatsverträge 161 ff.
Bundesexecution 188 ff.
Geschäftsgang
Abstimmung 145 f.

Bundesrath
Geschäftsgang
Abstimmung
Enthaltung bei nicht gemeinschaftlichen Angelegenheiten 147 f.
Formalakt 132.
schriftliche 145 f.
Berufung 167.
Beschlüsse 132.
keine Beschlußfähigkeitsziffer 146.
Beschlußfassung, Giltigkeit 146.
Gemeinsamkeit einer Angelegenheit 147 f.
Geschäftsordnung 150.
Mehrheit 146, 257.
bei Verfassungsänderungen 411 ff.
thatsächliche Permanenz 168.
Präsidialanträge 145.
Präsidium
Stichentscheid 147.
Veto 119 f., 251, 326 f.
Sitz 152.
Stimmen, nicht instruirte 146.
Stimmenvertheilung 133 f.
Stimmenzahl ist Sonderrecht 135.
Vertagung 167.
Vertretung Elsaß-Lothringens 135 f.
mangelnde Vertretung eines Staates 135.
Vollmachtsprüfung der Mitglieder 133, 408 f.
Vorsitz und Geschäftsleitung 168 ff.
Gesetzgebung 137.
Mängel bei der Ausführung 144 f., 251.
Auslegung der Reichsgesetze? 43, 145.

Bundesrath
Gesetzgebung
Einrichtungen zum Vollzuge 142 f.
Initiative 137.
Sanction 117.
Handelsflagge, deren Feststellung 306.
Justizverweigerung, Beschwerden 410 f.
Organisationsrecht 142 f.
Postreglements 292.
Postverträge 292 f.
Rechtsstellung 124 f., 182.
Stellung in Elsaß-Lothringen 128 ff.
keine Instanz über den Staatsbehörden 145.
politische Körperschaft im Sinne des Strafgesetzbuches 136.
Stellung in Schutzgebietsangelegenheiten 69 f.
Organ der Verbündeten 132, 152 f.
Verkehrsorgan für staatliche Angelegenheiten außerhalb der Reichsgemeinschaft 149.
Zuständigkeitsvermuthung 141, 232.
Reichstagsangelegenheiten
Auflösung des Reichstags 168, 205 f.
Vorlagen an denselben 137, 171.
überwiesene Petitionen 203.
Sonderrechte s. d. W.
Streitigkeiten zwischen Bundesstaaten 404 ff.
Verfassungsänderungen s. d. W.
Verfassungsstreitigkeiten in den Bundesstaaten 407 ff.
Verordnungsrecht 138 ff.

Bundesrath
Verordnungsrecht
Verkündigung von Rechtsverordnungen des Bundesraths durch den Kaiser 231 f.
Zoll- und Handelsangelegenheiten
Aufsichtsrecht 250 f.
Ein- und Ausfuhrverbote 231 f.
Freibezirke 240.
Zoll-Aus- und -Einschlüsse 226.
Zolldirectionen, Instruction 250.
Bundesrathsausschüsse 150 ff., 361.
Mitglieder sind die Staaten 151.
Vertretung des Präsidiums 151.
Sitz 152.
keine Stimmenthaltung wegen Nichtgemeinsamkeit der Angelegenheit 149.
Zusammensetzung 150 f.
Bundesrathsausschuß
für auswärtige Angelegenheiten 151.
für Eisenbahnen, Post und Telegraphen 280 f.
für Handel und Verkehr 307.
für das Landheer und die Festungen 151, 359 ff.
für die Marine 150.
für das Rechnungswesen 260.
Bundesrathsbevollmächtigte 131 f.
diplomatischer Schutz 153.
Exterritorialität 153.
Instruction 132.
kein Einfluß der Landtage hierauf 132 f., 427 ff.
Mangel der Instruction 146.
Auftreten im Reichstage 152 f.
keine Disciplinargewalt des Präsidenten 208 f.
stellvertretende 134.
Bundesrathsbevollmächtigte
Substitution 134.
Bundesrathscommissäre 135.
Bundesstaat
Theorie von Hänel 7.
Theorie von Laband 7 ff.
Theorie von Waitz 3 f.
Bundesstaaten
Streitigkeiten zwischen denselben 404 ff.
Verfassungsstreitigkeiten 407 ff.
Vernichtung von Reichs wegen unstatthaft 421 f.
Bundeszwecke 31 ff.
Bündnisse 162.
Bürgerliches Gesetzbuch 95 f.
Bürgerliche Rechte, Zulassung der Deutschen zu deren Genuß 54.
Bürgerliches Recht, Ausdehnung der Reichszuständigkeit 94 f.
— Enteignungsrecht gehört nicht hiezu 270.

C.

Cabinetsordres, justificirende 354.
Canalgelder 254 f., 305.
Centralbureau des Zollvereins 260.
Chausseeabgaben 254 f.
Colonisation 67 ff.
Competenz-Competenz s. Reichszuständigkeitserweiterung.
Confessionen, Gleichberechtigung 54.
Consulargerichtsbezirke, Geltungsbeginn der Reichsgesetze 45 f.
Consulatwesen des Reichs 307 ff.
Consuln des Reichs
Aufgaben 307.
Besorgung bundesstaatlicher Angelegenheiten 307 f.
Ernennung 307.
— der deutschen Bundesstaaten 307.
— fremder Staaten 308 f.
Contingentsherren
Chefstellung 376 f.

Contingentsherren
empfangen den Fahneneid 313 f., 368 ff.
Truppenverwendung zu Polizeizwecken 377.
Bestimmung der Uniform, Abzeichen ꝛc. 357.
Verordnungsrecht 359 ff.

D.

Dammgelder 254 f.
Dienstwohnungen der Reichsbeamten, Besteuerung 77 f.
Disciplinarstrafrecht 98 f.
Doppelbesteuerung 57, 77.

E.

Einfuhrverbote, Zuständigkeit des Reichs und der Staaten 227 ff.
Einheitlich, Bedeutung des Ausdrucks in der Verfassung 355.
Einrichtungen, bestehende, Begriff 119 f.
— zur Ausführung der Reichsgesetze 142 ff.
Eisenacher Uebereinkunft 57.
Eisenbahnen
Anlage kraft Reichsgesetzes 269 f.
Gestattung des Anschlusses 270 f.
Verpflichtungen gegen Heer und Marine 282 f.
Verwaltung wie ein einheitliches Netz 272 ff.
Widerspruchsrechte aufgehoben 271 f.
Eisenbahnenteignungsgesetz, Zuständigkeit des Reichs 269.
Eisenbahnwesen
Reichsaufsicht 278.
Reichszuständigkeit 88 f.
Tarifwesen 276 ff.
Nothstandstarife 280 f.
Verhältniß zwischen Artikel 4 Ziffer 8 und Abschnitt VII der Verfassung 88 f., 268 f.
Eisenbahnwesen
Verkehrsordnung (Betriebsreglement) 277 ff.
Verordnungsrecht 274 f., 277 f.
Elsaß-Lothringen
Angehörige, Wehrpflicht 314 f.
Fahneneid dem Kaiser 369.
Beamte sind Landesbeamte 187.
Biersteuer 245, 259.
Bundesrathsvertretung 135 f.
Erwerb 38.
Gebietsabtretungen 36 f.
Gothaer Vertrag und Eisenacher Uebereinkunft 57.
Kriegszustand 379.
Einschluß in das Postgebiet 283.
Rechnungscontrole 400.
„Reichsland" 39.
Schuldenwesen 402.
Staatsgewalt 128 ff.
Enteignungsrecht, Zuständigkeit des Reichs? 269 f.
— bei Festungsanlagen 371.
Ewigkeit des Bundes 33.

F.

Fährgelder 254 f., 305.
Fahneneid
wird dem Landesherrn geleistet 313 f., 368 ff.
Aufnahme der Gehorsamspflicht gegen den Kaiser 368 f.
als Amtseid 369, 370.
Festungen
Anlage 372 f.
bayerische 373 f.
Commandantenernennung 370.
württembergische 374.
Finanzperioden, abgelehnte Anregungen 386.
Flagge 306.
Flößereibetrieb 90.
Flottenstationen 68.
Franckenstein'sche Clausel 77, 391 f.

Freihäfen 148, 227, 240 ff.
Freipässe 257, 258.
Freizügigkeit 52, 63.
—, militärische 313 f.
Friedensverträge 161.
Gebietsabtretung durch dieselben 36 f.
Fürstencollegium 136 f.
Fugger, Graf, Jesuitenpater 318.

G.

Garantieübernahme s. Reichsschulden.
Gebietserwerbungen, coloniale 68 f. s. im Uebrigen Bundesgebiet.
Gebietsverträge 35 ff.
Gemeindeangehörigkeit, Gemeindebürgerrecht, keine Reichszuständigkeit 63.
Gemeindelasten
Verpflichtung der Deutschen hiezu außerhalb des Heimatstaates 57.
Heranziehung von Militärpersonen und Reichsbeamten 44, 77 f.
Gemeindesteuern, reichsrechtliche Beschränkungen 234, 238 f.
Heranziehung von Militärpersonen 44, 78, 330 f.
— von Reichsbeamten 77 f.
— des Reichsfiscus 384 f.
Gemeindeverband, Aufnahme in den 56 f.
Generalauditoriat des Reichs und das bayerische Sonderrecht 297.
Generalzollconferenz 219.
Gerichtsbarkeit, eigene des Reichs? 102.
Gerichtsverfassung, Reichszuständigkeit zur Regelung 101 f.
Gesandte, Zollrückvergütung 257 f.
Gesandtschaftsrecht des Reichs und der Staaten 159 f.
Gesetzesinhalt, angeblich unmöglicher 21 f., 242[1].
Gesetzgebungsübersichten.
Arbeiterversicherung 74 f.
Bankwesen 84 f.
Bürgerliches Recht 95 ff.
Civilprozeßrecht 104 f.
Civilstand 98.
Consulatwesen 87 f.
Geistiges Eigenthum 86.
Eisenbahnwesen 89.
Finanzgesetzgebung 384, 386, 394, 399 f., 401.
Flößerei und Schiffahrt 90 f.
Freizügigkeit, Heimat- und Niederlassungsverhältnisse, Staatsbürgerrecht, Paßwesen, Fremdenpolizei 70 f.
Genossenschaften, Gesellschaften, Vereine, Hilfskassen 96.
Gerichtsverfassung 103 f.
Gesundheitswesen 110 f.
Gewerbewesen 71 ff.
Haftpflicht 97.
Handelsgesetzgebung 83.
Handel und Schiffahrt 86 f.
Handels- und Wechselrecht 96.
Landessteuerrecht 77 f.
Land- und Wasserstraßen 90.
Maß und Gewicht 83.
Militärgesetzgebung 106 ff., 379.
Münzwesen 83.
Notariatswesen 93.
Patentwesen 86.
Post- und Telegraphenwesen 91 f.
Preß- und Vereinsrecht 114 f.
Rechtshilfe 93.
Reichsbeamtenrecht 187 f.
Schutzgebiete 75 f.
Steuergesetzgebung 79 ff.
Strafgesetzgebung 100 f.
Strafprozeßrecht 105.

Gesetzgebungsübersichten.
Veterinärwesen 111.
Wahlgesetzgebung 193 f.
Wasserverkehrsrecht 97.
Zollwesen 78, 242.
Gewerbe, Begriff 65 ff.
Gewerbebetrieb, Begriff 65.
Zulassung zum 52.
Gothaer Vertrag 57, 407.
Grenzzollverwaltung, Kosten 253.
Grundbesitzerwerb 53.

H.

Hafengelder 254 f., 305.
Hagelversicherung, bayerisches Reservatrecht 67.
Hamburg
Freihafen 148, 227, 240 ff.
Hauptzollamt 222 f.
Post- und Telegraphenwesen 291, 294.
Verfassungsstreitigkeiten 408.
Handelsverträge mit Oesterreich und der Schweiz, Beiziehung der Grenzstaaten 165 f.
Handelsmarine 303 ff.
Hansestädte s. Bremen, Hamburg, Lübeck.
Hauptzollämter, zollvereinsländische, kaiserliche 222 f.
Heer, deutsches
Contingentsheer 310 ff., 359 ff.
Einheitlichkeit 354 ff.
Friedenspräsenzstärke 323 ff.
Einfluß auf den Etat 341.
gesetzliche Feststellung 325 f.
Bestimmungsrecht des Kaisers 357 ff.
Veto Preußens 326 f.
Inspection 357.
Mobilmachung 359..
Oberbefehl 356 f., 364 (Bayern).
Uniform, Abzeichen 2c. 357.
Verstärkungen, nothwendige 358.
Heerverwaltung
Budgetrecht 338 ff.
Ersparnisse 346 ff., 348, 377.
Fiscus 348 ff.
Kosten und Lasten 319 ff.
Nachlässe 319.
Sonderstellung Bayerns 319 ff., 402.
Heimatverhältnisse 57, 63.
Helgoland 40.
Kriegshafen 301.
Wehrpflicht seiner Angehörigen 315.
Sonderstellung im Zollwesen 226 f.
Herrschaft s. Souveränetät.
Hessen
Biersteuer 255.
theilweise Zugehörigkeit zum Norddeutschen Bunde 38.
Hochverrath gegen das Reich 403 f.

J.

Jesuitengesetz 113 f., 318.
Im Namen des Reichs 126.
Formel bei den Reichsgesetzen 44, 175.
bei den Reichsverträgen 159.
Immobiliarversicherungswesen, bayerisches Reservatrecht 67.
Indemnität 397.
Indigenat, gemeinsames 51.
Wirkungen 52 ff.
Jungholz, österreichische Gemeinde, Zollanschluß 221, 225.
Jura quaesita 318.
Jura singulorum s. Sonderrechte.
Juristische Person 10, 20.
ob des gemeinsamen Indigenats nach Artikel 3 der Verfassung theilhaft? 55 f.
als angebliche Trägerin der Reichsgewalt 124 f.

Justizverweigerung 410 f.
Justizverzögerung 410 f.

K.

Kaiser
Allgemeines 125 ff., 154 ff.
Auswärtige Angelegenheiten 159 ff.
Friedensschlüsse 161 f.
Gesandtschaftsrecht 159 f.
Kriegserklärung 161.
Staatsverträge 161 f., 292 f.
Beamtenernennung 187.
Bundesexecution 190.
Bundesfeldherr 125, 356 f.
Ernennungsrechte 370 f.
Fahneneid 368 ff.
Festungsanlagen 372.
Inspectionsrecht 357.
in Bayern, Württemberg, Sachsen 364, 366, 367.
Kriegszustandserklärung 379 f.
Militärconventionen, Abschluß 375 f.
Mobilmachung 359.
in Bayern, Württemberg 365, 367.
Oberbefehl im Kriege über die bayerischen Truppen 364.
Präsenzstandbestimmung 357 ff.
Verordnungsrecht 360 f.
Bundespräsidium s. Bundesrath, Rechte im, und Preußen.
Bundesrath, Rechte im
kein Antragsrecht 145.
Ausschüsse, Ernennungsrechte 151.
Vorsitz 151.
Berufung, Eröffnung, Vertagung, Schließung 167 f.
Verkündigung bundesräthlicher Rechtsverordnungen 231 f.
Stichentscheid 147.

Kaiser
Bundesrath, Rechte im
Veto Preußens 119 f., 251.
Vorsitz 168 ff.
keine Civilliste 158.
Colonialerwerb 69.
Consulatwesen 307.
Dispositionsfond 158.
Eisenbahnwesen, Aufsichtsrecht? 275.
Nothstandstarife 280 f.
Elsaß-Lothringen, Stellung des Kaisers 127, 128 ff.
ist nicht Landesherr 126, 130.
Gegenzeichnung der Anordnungen und Verfügungen 175.
ausgenommen militärische Befehle 175, 356.
Gesetze
Ausfertigung und Verkündigung 44, 171 ff.
kein Sanctionsrecht 44, 117, 172 f.
Ueberwachung der Ausführung 61 f., 144, 251.
Kriegsmarine
Flaggenbestimmung 306.
Oberbefehl 300.
Verordnungsrecht 301.
Militärgesetzgebung, Einführung der preußischen 328 ff.
Organisationsrecht 142 f.
Post- und Telegraphenwesen.
Beamtenanstellung und Vereidigung 289 f.
Oberleitung 288 ff.
Verordnungsrecht 291.
württembergische Telegraphen im Kriege 295, 296 f.
Reichstag, Rechte gegenüber dem
Auflösung 168, 205 f.
Berufung, Eröffnung, Vertagung, Schließung 167 f.
Botschaften 138.

Kaiser
Reichstag, Rechte gegenüber dem Vorlagenübermittelung 138, 171.
Schutzgebiete, Stellung des Kaisers 126, 127.
Zuständigkeit 69 f.
Verordnungsrecht 138 f.
Kaiser und Reich, Bedeutung der Bezeichnungen 34, 158 f.
Kaiserhaus? 158.
Kaisertitel 154.
Annahme 157.
Nichtgebrauch in preußischen Staatsangelegenheiten 158.
außer in zwischenstaatlichen Angelegenheiten 159.
Uebersetzung in fremde Sprachen 156.
Verbindung mit dem preußischen Königstitel 156 f.
Kauffahrteischiff, Begriff 303.
Kirchengesellschaften, keine Reichszuständigkeit zur Regelung ihrer Verhältnisse 111 ff.
Königsberg, Amt, Anschluß an die bayerische Malzaufschlaggesetzgebung 245.
Kriegserklärung 161.
Kriegshäfen 301.
Kriegskostenentschädigung, französische 148 f.
Kriegszustand 379 f.
Kriegsmarine 299 ff.
Kosten 301.
staatsrechtliche Natur 300 f.
Kriegswesen s. Heerwesen.

L.

Landesgesetz
Entscheidung der Frage, ob es durch ein Reichsgesetz aufgehoben ist? 43.
Landessteuergesetzgebung, Zuständigkeit des Reichs zu Eingriffen 77 f.
Zuständigkeit gegenüber dem Reichsfiscus 383 f.
Landessteuern, Grundsätze über deren Erhebung 233 ff.
Landesverrath gegen das Reich 403 f.
Landstraßen, Reichszuständigkeit 88.
Landsturm 322.
Lauenburg 29, 40.
Lippe'scher Thronfolgestreit 409.
Lübeck
früherer Freihafen 227, 240.
Hauptzollamt 222 f.
Post- und Telegraphenwesen 291, 294.
Luxemburg, Zugehörigkeit zum Zollgebiete 221, 224.

M.

Matricularbeiträge 388 ff.
Ausschreibung 393.
Feststellung im Etat 393.
wirken als Kopfsteuer 76.
freiwillige Leistung solcher 390.
Maßstab 392.
Stellung des Reichstags 389 f.
Maulkorbgesetz 209.
Mecklenburgische Verfassungsfrage 410.
Medicinalpolizei, Bedeutung des Ausdruckes 109.
s. auch Seuchenpolizei.
Meer als Zollgrenze 224.
Meßplätze 257.
Militärconventionen 375 f., 380 ff. (Württemberg, Sachsen).
Militäreigenthum 353.
Militäretat 338 ff., 394.
ist gemeinsame Angelegenheit 147 f.
s. auch Heeresverwaltung.

Militärfiscus 348 ff.
Militärgesetzgebung, preußische, deren Einführung im Reich 328 ff.
Militärmatricularbeiträge 340 ff.
Militärpersonen, Heranziehung zu Gemeindeabgaben 44, 78, 330 f.
Mittelberg, österreich. Gemeinde, Zollanschluß 225.
Münzprägung, Recht der Staaten 84.
Münzwesen 84.

N.

Niederlagegebühren 254 f., 305.
Niederlassung 63.
Norddeutscher Bund, Entstehung, rechtliche Natur 13 ff.
Nordschleswig 40.
Normalaichungscommission 83.

O.

Oberhaus 136 f.
Orden, kirchliche, fallen nicht unter die Vereinsgesetzgebung 113.
Ordnungsstrafrecht 99.
Organisationsgewalt im Reiche 142 ff.
Ostheim, Vordergericht, Anschluß an die bayerische Malzaufschlaggesetzgebung 245.

P.

Papiergeld 84 f.
Personalunion 29.
Pflastergelder 254 f.
Polizei, Begriff 109, 376.
Polizeistrafrecht 99.
Polizeiverordnungen, wie weit sind reichsgesetzliche Ermächtigungen zu deren Erlasse statthaft? 99.
Post, Begriff 91.
Post
Postzwang, Postmonopol, Postregal u. s. w. 284 f.
Grenzen des Verordnungsrechts 285 f.
Postdienst 289 f.
Postsparkassen 91, 298.
Post- und Telegraphenverwaltung des Reichs
Beamtenanstellung und Vereidigung 289 ff.
Bundesstaatliche Rechte 289 ff.
Oberleitung des Kaisers 288 ff.
Verordnungen 291 f.
Verträge und Beziehungen zu fremden Verwaltungen 292 f.
Verhältniß bezüglich Bayerns und Württembergs 295 f., 299.
Postverträge 292 f.
Beiziehung der Grenzstaaten 165.
Verhältnisse Bayerns und Württembergs 295 f., 299.
Postwerthzeichen
sind für jede Postverwaltung gesondert 298.
Preußen
Bundespräsidium als Sonderrecht 126 f.
Bundesrath, Anträge im 145.
—, Veto im 119 f., 251, 326 f.
Helgoland, Erwerb 40.
Interregnum 156.
Lauenburg, Einverleibung 40.
Regentschaft 127, 154 ff.
Regierungsstellvertretung 156.
Thronfolge 154.
s. auch Kaiser.
Preußisches Staatsrecht, Bedeutung für das Reichsstaatsrecht 292.
Priester vom hl. Geist 114.
Privatpostanstalten 285.
Prozeßrecht 101 f.

R.

Realunion 29.
Rechnungshof 399 f.
Rechtshilfe 93.
Rechtsschutz und Rechtsverfolgung 55.
Rechtsverordnungen des Reichs 42, 139 ff.
Wo zu verkündigen? 45.
R. des Bundesraths, Verkündigung durch den Kaiser 231 f.
Redemptoristen 114.
Reich
Auflösung des Bundes 33.
Begriffsbestimmung der Verfassung 19 [1].
Bundesgewalt 120 ff.
Bundeszwecke 31.
Colonialerwerb 68 ff.
Entstehung 23 ff.
Ewigkeit des Bundes 33.
Nachfolger des Norddeutschen Bundes? 30 f.
Secession 33.
Reichsangehörigkeit, Begriff 50.
f. auch Indigenat, gemeinsames.
Reichs- und Staatsangehörigkeit, Regelung 64.
Verhältniß beider 49.
Reichsaufsichtsrecht 59 ff., 144 f.
in Eisenbahnsachen 275, 278.
in Heerangelegenheiten 357.
in Zoll- und Steuersachen 250 f.
Reichsbevollmächtigte für Zölle und Steuern 250 f.
Reichsbank 85.
Reichsbeamte
Besteuerung der Dienstwohnungen 77 f.
Reichsbeamtenrecht 187 f.
Reichsbehörden
Bezeichnung derselben 158.
Errichtung und Einrichtung 142 ff.
Reichseisenbahnamt 89, 275.
keine Wirksamkeit in Bayern 281.
Reichseisenbahngesetz 89.
Reichsfinanzwirthschaft, ist Gesellschaftswirthschaft 392 f.
—, Reform 393 f.
Reichsfiscus 351 f., 382 ff., 392 f.
f. auch Militärfiscus.
Reichsflagge
Führung durch Kauffahrteischiffe 56.
Reichsgebiet, kein Ausdruck der Verfassung 35.
f. im Uebrigen Bundesgebiet.
Reichsgericht 102.
Reichsgerichtsbarkeit 102.
Reichsgesetzblatt 44.
Reichsgesetze
Anfangstag der Geltung 45.
außerhalb des Bundesgebietes 46 f.
in den Consulargerichtsbezirken 45 f.
Aufsicht über den Vollzug 61 f., 144 f.
Ausfertigung 171 ff.
Auslegung, authentische 43, 145.
Eingangsformel 44, 172 f., 175.
Mängel bei der Ausführung 144 f.
„Promulgation" 173 ff.
Sanction 117.
Muß die Sanction vor Zusammentritt einer neuen Reichstagsversammlung erfolgen? 177 ff.
Verkündigung 44, 171 ff.
Veto Preußens 119 f.
Vorrang vor den Landesgesetzen 41.
Reichsgesetzgebung
ausschließliche, facultative 41.
Factoren 115 ff.
Initiativrecht des Reichstags 202.

Reichsgesetzgebung
Zuständigkeit 58 f., 63 ff.
Reichshaushaltscontrole 399 f.
Reichshaushaltsetat
Ausgabenbewilligung 394 ff.
auf länger als ein Jahr 397.
Ausgaben, nothwendige, facultative 395
Comptabilitätsgesetze, gescheiterte 399 f.
Einnahmenbewilligung? 393.
Etatsjahr 386.
Gesetz 387.
Gesetzesänderungen durch den Etat 395.
Matricularbeiträge s. d. W.
Scheitern des Etats 390 f., 396 f.
Ueberschüsse 388 f., 396.
Reichskanzler
Betheiligung bei der Reichsaufsicht 144.
Bundesrathsvorsitz 168 ff.
Stellvertretung hierin 169 f.
durch den Generalstellvertreter? 169 f.
Geschäftsleitung 170.
Consulatwesen 307.
Entlassung 178 f.
Minister des Kaisers 175 ff.
Gegenzeichnung 175, 356.
Stellvertretung 179 ff.
Verantwortlichkeit 177 ff., 398.
Matricularbeiträge, Ausschreibung 389, 393.
Petitionenüberweisung an denselben 203.
Rechnungsablage 398.
Schuldenverwaltung 401.
Reichsministerien, Forderung von 181 ff.
Reichsoberhandelsgericht 102, 415.
Reichspatentamt 86.
Reichsrecht bricht Landrecht 41.
Reichsschuldbuch 401.
Reichsschulden 401 f.
Tilgung 401.
Verwaltung 401.
Reichsseuchencommissäre 61.
Reichssteuern, Zuständigkeit 76 f.
Reichstag
Adressen 203.
Auflösung 167 f., 205 f.
Neuwahl und Einberufung 206.
Berufung 167 f.
Beschlüsse, Beschlußfähigkeit 209 f.
Itio in partes 191, 210.
Botschaften 138.
Budgetrecht 386 ff.
Ausgabenbewilligungsrecht 394 ff.
Bedingungen, unzulässige 395.
Matricularbeiträge 390, 393.
kein Steuerbewilligungsrecht 393, 395.
s. im Uebrigen unter: Reichshaushalt.
Budgetstreit 390 f., 396 f.
Bundesrathsmitglieder
deren Auftreten 152 f., 171.
keine Disciplinargewalt über dieselben 208 f.
Disciplin 207, 208 f.
Ausschluß aus der Sitzung 209.
Maulkorbgesetz 209.
Ordnungsruf 209.
Enquêten 203.
Eröffnung 167 f.
Geschäftsordnung 207.
Gesetzgebung, Mitwirkung hiebei 115 f.
Initiativrecht 202.
— bei Verfassungsänderungen 202, 412 f.
Interpellationen 203.
Legitimationsprüfung 207 f.
Erhebungen, Rügen gegen Behörden 208.

Reichstag
Mitglieder, Zahl und Vertheilung 195 f.
— Rechte bezüglich derselben (Genehmigung zur Verhaftung ꝛc.) 212 ff.
Petitionsrecht 203.
Rechtsstellung 190 ff., 192.
Schließung 167 f.
Sessionen, Grundsatz der Discontinuität 117 f.
Sitzungspolizei 209.
Staatsverträge, Mitwirkung hiebei 163 f., 292 f.
Verfassungsstreitigkeiten in Bundesstaaten 407 ff.
Verhandlungen, Oeffentlichkeit 198 f.
Berichte darüber 199 ff.
in geheimer Sitzung 198 f.
Vertagung 206.
Vorlagen 138, 171.
Wahlen 193 ff.
Wählbarkeit 194.
Wahlfähigkeit 194.
Wahlgeheimniß 194.
Wahlkreiseintheilung 194.
Wahlperiode 204.
Wahlzettel 195.
Reichstagsabgeordnete
Beamte als Abgeordnete 196 ff.
Diätenverbot 215 ff.
Ausnahmen für die Mitglieder der Justizcommission 218.
Eisenbahnfreifahrt 217 f.
Geistliche als Abgeordnete 197.
Hofbedienstete als Abgeordnete 197.
Offiziere als Abgeordnete 197.
Untersuchung, Verhaftung, Strafverfahren gegen Abgeordnete 212 ff.
Unverantwortlichkeit 211 f.
Reichstagsabgeordnete
Verlust des Sitzes bei Anstellung und Beförderung ꝛc. 197 f.
Vertreter des ganzen Volkes 191 f., 211.
keine Vertreter im Rechtssinne 192.
Zeugnißpflicht 215.
Reichsverfassung
Eingang 31.
Entstehungsgeschichte 13 ff.
ist formelles Gesetz und Vertrag 22, 272 f.
Neuredaction 24 ff.
Verfassungsänderung s. d. W.
Reichsverfassungsbruch 33 f.
Reichsverordnungen 42, 44, 45, 138 ff., 231 f.
Reichsversicherungsamt 67.
Reichsverweser? 154 ff.
Reichszolltarifamt, Anträge auf Errichtung 250.
Reichszuständigkeit 63 ff.
ausdehnende Auslegung unstatthaft 101 f.
Erweiterung
Statthaftigkeit derselben 414 ff.
ist kein Beweis der Reichssouveränetät 20.
ob formelle Abänderung der Verfassung nöthig? 418 f.
Initiativrecht des Reichstags 202, 412 f.
s. im Uebrigen unter: Verfassungsänderung.
Repressalien 166.
Reservatrechte s. Sonderrechte.
Retorsion 166.

S.

Sachsen, Königreich
Vertretung in Bundesrathsausschüssen 151.

Sachsen, Königreich.
Heerwesen
hat ein geschlossenes Armeecorps 367 f.
Ernennungsrechte 370 ff.
Militärconvention, deren rechtliche Geltung 381 ff.
Salzmonopol, Aufhebung 220.
Salzsteuer, Aufhebung der Regalitätsabgabe 243 f.
Schiffsvermessungsordnung 304.
Schleswig, nördliches 40.
Schleusengelder 254 f., 305.
Schutzgebiete 67 ff.
Zulassung von Jesuiten 113 f.
Rechnungscontrole 400.
Schuldenwesen 402.
Seeschiffer ꝛc. 305.
Seeschiffahrt 90.
Septennat 325.
Seuchenpolizei, Einfuhrverbote 228 ff.
Sicherheitspolizei, Begriff 377.
Sonderrechte 419 ff.
Begründung nicht blos durch die Verfassung 245 ff., 422 ff.
Staatsverträge hierüber 162, 381.
Stimmenzahl im Bundesrathe 135, 421.
verliehene, zurückbehaltene (Reservatrechte) 246, 425.
Verzicht 133.
kein Mitwirkungsrecht der Landtage 425 ff.
Vorfrage, ob vorhanden 146.
Souveränetät, Begriff 3, 8, 9 f.
Souveränetätsrechte, Abtretung 29.
Staat, Begriff 2.
nach Laband 7 f.
Staaten
als Bestandtheile des Bundesgebiets, Bedeutung des Ausdrucks 35 f.
Staatenbund, internationaler, staatsrechtlicher 5, 49.
constitutioneller 6.
Grundgedanke der Reichsverfassung 123 f.
Staatenhaus 136 f.
Staatsangehörige, Beziehungen zur Bundesgewalt 49.
Rechte in anderen Bundesstaaten 49 f.
Staatsangehörigkeit, **Staatsbürgerrecht**, rechtliche Natur 51.
Staatsbürgerrecht, Erlangung durch Deutsche 53.
Bedeutung des Wortes in Art. 4 Ziff. 1 der Verfassung 64 f.
Staatsnothrecht 32.
Staatssecretäre 176 f.
Staatsstipendien können den Staatsangehörigen vorbehalten werden 54.
Staatsverträge 161 ff.
Formel „Im Namen des Reichs" 159.
als formelle Gesetze 21 f.
Einwirkung auf Gesetze 232.
Giltigkeit, staats- und völkerrechtliche 165.
Vollzug 166.
Staatsverträge, die theils in die Reichs-, theils in die Landeszuständigkeit fallen 162.
Staatsverwaltung und Reichsaufsicht 59 ff.
Standesherren
Rechtsstellung steht nicht mehr unter Bundesgewährleistung 315 ff.
Vertretung im Bundesrathe eine utopistische Forderung 135.
Wehrpflichtbefreiung 315 ff.
Zollrückvergütung 257.

Stationscontroleure für Zölle und Steuern 250 f.
Steuerermäßigungen 256.
Steuergesetzgebung, Herstellung der „Uebereinstimmung" 248.
Steuern, innere, Grundsätze über deren Erhebung 233 ff.
von der Gemeinschaft ausgeschlossen 254.
Steuerpflicht 57, 253.
Steuerrückvergütungen 237, 238 f.
Steuervergütungen 256.
Strafgesetzbuch 99.
Strafrecht, Grenze der Reichszuständigkeit 98 f.
Streitigkeiten zwischen Bundesstaaten 404 ff.
Süddeutsche Staaten, Eintritt in den Bund 24.

T.

Telegraph, Begriff 285.
Telegraphenverträge
Beiziehung der Grenzstaaten 165.
Telegraphenwesen
Monopol, Regal 285.
Grenzen des Verordnungsrechtes 286 f.
Thronfolgestreitigkeiten 405, 408 f.

U.

Uebergangsabgaben 236 f., 245.
Ulm, Festung 374.
Unterstützungswohnsitz 57.

V.

Verbrauchssteuern 243.
Verehelichungswesen, bayer. Reservatrecht 64.
Vereine, Begriff 111 ff.
—, kirchliche 113.
Verfassungsänderung 411 ff.
Aenderung durch Gewohnheitsrecht? 118.
Verfassungsänderung.
Entscheidung der Vorfrage im Bundesrathe 146.
Verfassungsänderungsfrage stets gemeinsame Angelegenheit der Staaten 148.
Verfassungsänderungsgesetz, Verfassungsgesetz, Begriff 413 f.
Verfassungsstreitigkeiten 407 ff.
Verkehr, allgemeiner und gemeinsamer, Sinn der Ausdrücke 88.
Verordnungsrecht der Staaten zum Vollzuge von Reichsgesetzen 141 f.
Versicherungswesen 67.
Vertragsbruch des Reichs, der Staaten 33 f.
Verwaltungsvorschriften, allgemeine, Bedeutung des Ausdrucks 139 ff.
Veterinärpolizei, Bedeutung des Ausdrucks 109.
f. auch Viehseuchen.
Vicekanzler 180.
Viehseuchen, Einfuhrverbote 228 ff.
Volkswirthschaftsrath, gescheiterte Errichtung 143 f.
Volkszählung 255 f., 267.

W.

Waagegebühren 254 f., 305.
Waldeck, Accessionsvertrag mit Preußen 29.
Wasserstraßen, Reichszuständigkeit 88, 90.
Wehrpflicht 57, 312 ff.
in der Marine 301 f.
Pflicht gegenüber dem Staate, nicht dem Reiche 313 f., 369 f.
Ausnahmen 314 ff.
Dauer und Eintheilungen 342 ff.
Weinländer, Begriff nach dem Zollvereinsvertrage 239.
Weinsteuer 83.

Weinsteuer
gemeindliche 238 f.
Sonderrecht der süddeutschen Staaten 236 f.
Wohnsitz, Zulassung zum 52.
Württemberg
Bierbesteuerung 235, 244 f.
Branntweinbesteuerung 244 ff.
Vertretung in Bundesrathsausschüssen 151.
Eisenbahnwesen 276.
Heerwesen
geschlossenes Armeecorps 366 f.
Chefstellung des Königs 378.
Einrichtungen, nicht gemeinsame 337 f.
Ernennungsrechte 370.
Erübrigungen 348, 378.
Festungen 374.
Militärconvention, deren rechtliche Natur 380 f.
Post- und Telegraphenwesen 294 ff.
Weinbesteuerung 236 f.

Z.

Zoll, Begriff 234, 243.
Zollanschlüsse 225.
Zollausschlüsse 225 ff.
Zollgrenze 224 ff.
Zollrechnungswesen 260.
Zoll- und Handelsgebiet, einheitliches 224.
Zoll- und Steueraversen 259.
Preußens für Helgoland 226.
Zoll- und Steuerertrag 252 ff.
Zoll- und Steuerpflicht, besteht gegenüber den Staaten 253.
Zoll- und Steuerstrafen 254.
Zoll- und Steuergesetzgebung des Reichs, ausschließliche 242 ff.
Zoll- und Steuerrechnungsbureau 260.
Zoll- und Steuerverwaltung der Staaten 244, 248 ff.
Zollverein
Geschichte 218 ff.
Fortbestand neben dem Reiche? 221 ff.
Zollvereinsvertrag, Fortgeltung und innerstaatsrechtliche Natur 260 ff.
Zollverwaltung durch das Reich selbst unzulässig 249, 250.
Zollverwaltungskosten 253 f., 258 f.

Pierer'sche Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.

Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
in Freiburg i. B. und Leipzig.

Das

Staatsrecht des Deutschen Reiches.

Von

Dr. **Paul Laband,**

ord. Professor des deutschen Rechts an der Universität Straßburg.

Dritte, verbesserte und vermehrte Auflage.

2 Bände.

Lex.-8. M. 42.—. In Halbfranz gebunden M. 47.—.

Geschichte der Staatsrechtswissenschaft.

Von

Dr. **Hermann Rehm,**

Professor an der Universität Erlangen.

Lex.-8. M. 7.—. Gebunden M. 8.—.

(Aus **„Handbuch des Oeffentlichen Rechts".**)

Allgemeines Staatsrecht.

Von

Dr. **C. Gareis,**

Professor an der Universität Königsberg.

Lex.-8. M. 5.—.

(Aus **„Handbuch des Oeffentlichen Rechts".**)

Statistik und Gesellschaftslehre.

Von

Dr. **G. von Mayr,**

Kaiserlichem Unterstaatssekretär z. D.,
Professor an der Kaiser-Wilhelms-Universität Straßburg.

Erster Band.

Theoretische Statistik.

Lex.-8. M. 5.—. Gebunden M. 6.—.

Zweiter Band.

Praktische Statistik (Gesellschaftslehre).

I. Bevölkerungsstatistik.

Unter der Presse.

(Aus **„Handbuch des Oeffentlichen Rechts".**)

Das

Staatsrecht des Deutschen Reiches.

Von

Dr. **Paul Laband,**

ord. Professor des deutschen Rechts an der Universität Straßburg.

Zweite, verbesserte und vermehrte Auflage.

Lex.-8. M. 7.50. Gebunden M. 8.50.

(Aus **„Handbuch des Oeffentlichen Rechts".**)

Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
in Freiburg i. B. und Leipzig.

Die
auf den Civilprozeß bezüglichen
Normen des bayerischen Landesrechts.
Von
Dr. F. Schierlinger,
k. Landgerichtsrat in Augsburg.
Zweite, verbesserte und vermehrte Auflage.
Lex.-8. M. 4.—. Gebunden M. 5.—.
(Anhang I zu Dr. **L. Gaupp's Commentar zur Civilprozeßordnung.**)

Grundriß der politischen Oekonomie.
Von
Dr. Eugen von Philippovich,
Professor an der Universität Wien.
In 2 Bänden.
Erster Band: **Allgemeine Volkswirtschaftslehre.**
Zweite, verbesserte und vermehrte Auflage.
Lex.-8. **1897.** M. 9.40. Gebunden M. 10.40.
Zweiter Band: **Volkswirtschafts- und Finanzpolitik.**
(In Vorbereitung.)
(Aus „**Handbuch des Oeffentlichen Rechts**".)

Preußisches Staatsrecht.
Von
Dr. C. Bornhak,
Professor an der Universität Berlin.
In 3 Bänden.
8. M. 26.—. Gebunden M. 32.50.

Das
Staatsrecht des Königreichs Württemberg.
Von
Dr. L. Gaupp,
Landgerichtsrat a. D. in Tübingen.
Zweite, vermehrte und verbesserte Auflage.
Lex.-8. M. 11.—. Gebunden M. 12.—.
(Aus „**Handbuch des Oeffentlichen Rechts**".)

Kritische Vierteljahresschrift
für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft.
Herausgegeben von
DrDr. A. von Bechmann, F. Hellmann, K. von Maurer, M. von Seydel
und **E. Ullmann,**
Professoren der Münchener Juristenfakultät.
Dritte Folge. Band I bis III, 2.
(Der ganzen Folge XXXVII. bis XXXIX. Band.)
Preis des Bandes von 4 Heften (zus. 40 Bogen) M. 14.—.

Pierer'sche Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.