DAS OEFFENTLICHE RECHT
DER GEGENWART. Herausgegeben
von Jellinek, Laband und Piloty.
IX.

Das Staatsrecht

des

Königreichs Sachsen

von

Otto Mayer,
Professor des öffentlichen Rechts an der Universität Leipzig.

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1909.

Bildet zugleich die 1. Abteilung von Band III, Halbband I des „Handbuchs des öffentlichen Rechts".

Das öffentliche Recht der Gegenwart.

In Verbindung mit einer grossen Anzahl hervorragender Schriftsteller des In- und Auslandes herausgegeben von

Georg Jellinek **Paul Laband** **Robert Piloty.**

Das „öffentliche Recht der Gegenwart" erscheint in einem **systematischen Teil** und einem **fortlaufenden Teil.**

Der systematische Teil umfasst die Monographien, welche den einzelnen Staatsrechten und allgemeinen Lehren gewidmet sind. Einzelnen Bänden wird, je nach Bedarf, als Anhang der Text der Verfassungen beigegeben.

In der Subskription auf das ganze Sammelwerk tritt eine Ermässigung von 10% des Ladenpreises ein.

Bis jetzt liegt vor:

Band I:

Deutsches Reichsstaatsrecht.

Von Dr. **Paul Laband,**
ord. Professor des Rechts an der Universität Strassburg.

Neubearbeitung auf der Grundlage der 3. Auflage des kleinen Staatsrechts des deutschen Reiches.

Vergriffen. Neue Auflage in Vorbereitung.

Band II:

Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg.

Von Dr. **Karl Göz,**
Geheimer Rat und Vorstand des württ. Verwaltungsgerichtshofs.

Lex. 8. 1908. M. 12.—. Geb. M. 14.—.

Bei Subskription auf das ganze Sammelwerk (Systematischer Teil und Jahrbuch) M. 10.80. Geb. M. 12.80.

Band III:

Völkerrecht.

Von Dr. **Emanuel Ritter von Ullmann,**
Geheimrat und Professor der Rechte an der Universität München.

Neubearbeitung auf der Grundlage der 1. Auflage (1898) im „Handbuch des öffentl. Rechts".

Lex. 8. 1908. M. 12.20. Gebunden M. 14.20.

Bei Subskription auf das ganze Sammelwerk (Systematischer Teil und Jahrbuch) M. 11.—. Gebunden M. 13.—.

Band IV:

Das Staatsrecht des Herzogtums Braunschweig.

Bearbeitet, zum Teil nach Ottos braunschweigischem Staatsrecht,
von **Albert Rhamm,**
Landsyndikus a. D.

Lex. 8. 1908. M. 5.—. Gebunden M. 6.60.

Bei Subskription auf das ganze Sammelwerk (Systematischer Teil und Jahrbuch) M. 4.50. Gebunden M. 6.10.

Band V:

Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden.

Von **Ernst Walz,**
Bürgermeister in Heidelberg, a. o. Professor der Rechte.

Lex. 8. **1909.** M. 12.—. Gebunden M. 14.—.

Bei Subskription auf das ganze Sammelwerk (Systematischer Teil und Jahrbuch) M. 10.80. Geb. M. 12.80

Forts. s. 3. Umschlagseite.

Das öffentliche Recht der Gegenwart.

In Verbindung mit einer grossen Anzahl hervorragender Schriftsteller des In- und Auslandes

herausgegeben von

Dr. **Georg Jellinek**,
Professor an der
Universität Heidelberg.

Dr. **Paul Laband**,
Professor an der
Universität Strassburg.

Dr. **Robert Piloty**,
Professor an der
Universität Würzburg.

Band IX.

Das Staatsrecht

des

Königreichs Sachsen

bearbeitet von

Otto Mayer,
Professor des öffentlichen Rechts an der Universität Leipzig.

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1909.

Alle Rechte vorbehalten.

Druck von Oscar Brandstetter in Leipzig.

Der Universität Leipzig

zu ihrem Jubiläum.

Ewiger Bund

https://www.ewigerbund.org

Vaterländischer Hilfsdienst

https://www.hilfsdienst.net/

Inhaltsübersicht.

Geschichtliche Einleitung.

Seite

§ 1. Staatsrechtliche Entwicklung der wettinischen Lande bis zum Ende des fünfzehnten Jahrhunderts 1
§ 2. Das albertinische Kurfürstentum bis zum Untergange des alten Reichs 2
§ 3. Das Königreich Sachsen. Verfassungsausbildung 5
§ 4. Fortsetzung. Das Verhältnis zu Gesamtdeutschland 8

Erster Abschnitt. Grundlagen des Staatswesens.

§ 5. Die Staatsgewalt 11
§ 6. Das Staatsgebiet 17
§ 7. Die Staatsangehörigen 26
§ 8. Anhang. Reste von Adelsvorrechten 35

Zweiter Abschnitt. Der König und das Königliche Haus.

§ 9. Die Thronfolgeordnung 47
§ 10. Die Rechtsstellung des Königs 62
§ 11. Staatsgut und Kronrente 77
§ 12. Das Königliche Haus 90
§ 13. Gebührnisse und Sekundogenitur 99
§ 14. Die Regierungsverweſung 107

Dritter Abschnitt. Der Landtag.

§ 15. Zusammensetzung der ersten Kammer 114
§ 16. Zweite Kammer. Geschichtliche Entwicklung des Wahlrechts 123
§ 17. Das geltende Wahlrecht 130
§ 18. Die Versammlung des Landtags und sein Geschäftsgang 136
§ 19. Rechte und Pflichten der Kammermitglieder 152

Vierter Abschnitt. Verfassungsmäßiges Zusammenwirken von Regierung und Volksvertretung.

§ 20. Gesetzgebung und Bewilligung 156
§ 21. Gesetzgebungsverfahren 164
§ 22. Das Verordnungsrecht 176
§ 23. Der Staatsvertrag in staatsrechtlicher Hinsicht 187
§ 24. Staatshaushaltsplan und Finanzgesetz 193
§ 25. Die Staatsschuldenkasse 209
§ 26. Rechtsverfahren zur Gewähr der Verfassung 214

Fünfter Abschnitt. Die Staatsbehörden.

Seite
§ 27. Entwicklungsgeschichte der Sächsischen Behördenordnung 224
§ 28. Das Staatsdienerrecht 232
§ 29. Ministerium und Staatsrat 251
§ 30. Kreishauptmannschaft und Amtshauptmannschaft 257
§ 31. Verwaltungsgerichte und Kompetenzgerichtshof 265

Sechster Abschnitt. Die Selbstverwaltung.

§ 32. Die Gemeinden 279
§ 33. Selbständige Gutsbezirke und Gemeindeverbände 294

Anhang.

Verfassungsurkunde vom 4. September 1831 303
Sachregister 323

Geschichtliche Einleitung.

§ 1. Staatsrechtliche Entwicklung der wettinischen Lande bis zum Ende des fünfzehnten Jahrhunderts.[1]) Das Staatswesen, das sich heute als das Königreich Sachsen darstellt, hat von seinen ersten Anfängen an teilgenommen an der großen Geschichte des deutschen Volkes im allgemeinen und sein Werdegang ist in den Hauptzügen der gewöhnliche eines deutschen Territoriums. Diese haben allenthalben zum Kern ein ehemaliges königliches Amt, ein Grafenamt. Besonders verheißungsvoll mußten aber hier die im Osten des Reichs errichteten Markgrafenämter sein, die der Natur der Sache entsprechend von Haus aus begabt worden waren mit einem größeren Gebiet und einer besonders kräftigen Befehlsgewalt. Preußen und Österreich sind dafür Zeugen. Auch Sachsen führt seinen Stammbaum auf eine solche bevorzugte Grafschaft zurück, auf die Markgrafschaft Meißen. Zu Schutz und Führung des im alten Sorbenlande vordringenden Deutschtums hatte König Heinrich I. auf dem die Elbe so ausdrucksvoll überragenden Felsberge die markgräfliche Burg gegründet. Es war ein geborener Herrschersitz. Wenn die Geschichte mit ihren Namengebungen gerecht wäre, müßte das jetzige Königreich nach Meißen sich benennen, wie das preußische nach Brandenburg.

Die Geschichte der Bildung der deutschen Territorien ist aber die Familiengeschichte ihrer Fürstenhäuser. Deshalb beginnt die sächsische Geschichte mit der Verbindung des Hauses Wettin mit jenem landschaftlichen Mittelpunkte. Dieses Haus entstammte den schwäbischen Ansiedlungen am linken Ufer der Saale. Im Jahre 1089 wurde dem wettinischen Grafen Heinrich von Eilenburg von Kaiser Heinrich IV. die Markgrafschaft Meißen verliehen. Von da an sind es die Besitzungen des Geschlechtes dieses Heinrichs von Eilenburg, um die es sich für uns handelt. Die Markgrafschaft Meißen bildet immer den festen Mittelpunkt. Aber daran fügt sich bald reichlicher Zuwachs, bald lösen sich wieder große Gebietsstücke ab, und zwar nicht nach freier Staaten Weise je nach dem wechselnden Ergebnisse des kriegerischen Kampfes ums Dasein, sondern, wie es sich innerhalb des Reiches geziemt, durch friedlichen Erwerb von aussterbenden Herrscherhäusern nach verwandtschaftlichen Beziehungen und der Gunst des Kaisers und durch friedliche Verteilung des Landes zwischen mehreren Erbberechtigten gemäß unbefangener Übertragung privatrechtlicher Auffassungen und gänzlicher Abwesenheit der Idee vom Staate. Von den Erwerbungen des Wettinischen Hauses sind vor allem zwei wichtig geworden.

Im Jahre 1247 erlosch mit dem deutschen Gegenkönige Heinrich Raspe der Mannesstamm des landgräflichen Hauses von Thüringen. Heinrich Raspe hatte aber zugunsten seines Vetters Heinrich des Erlauchten, Markgrafen in Meißen, von Kaiser Friedrich II. eine Eventualbelehnung erwirkt, und diesem gelang es den erhobenen Rechtsbestreitungen gegenüber sich durchzusetzen. Die Feindseligkeiten wurden im Jahre 1263 durch ein Abkommen beendigt, das ihn im Besitze dieses großen Gebietszuwachses anerkannte.

Sodann erfolgte im Jahre 1423 der Erwerb des Herzogtums Sachsen. Das gewaltige Herzogtum Heinrichs des Löwen hatte Friedrich der Rotbart Ende des 12. Jahrhunderts

1) Eine treffliche Darstellung des Sächsischen Staatsrechts am Ende des alten Reichs und seiner geschichtlichen Grundlagen haben wir an dem Werke von Carl Heinrich von Römer, Staatsrecht und Statistik des Churfürstentums Sachsen und der dabei befindlichen Lande, 3 Bde., 1787 bis 1792. Wertvoll wegen der starken Betonung des Staatsrechtlichen ist unter den Geschichtswerken vor allem: Christian Ernst Weiße, Geschichte der Churfächsischen Staaten, 7 Bde., 1802 bis 1812. — Eine gedrängte Übersicht gibt Fricker in seinem (unvollendeten) Staatsrecht des Königreichs Sachsen, S. 1—26.

zerschlagen. Der Name verblieb einem unscheinbaren Bruchstück davon, dem Lauenburger Lande, das den Askaniern überlassen worden war. Bei einer Erbteilung innerhalb des askanischen Hauses kam nachher dieses kleine Gebiet mit dem Wittenberger Lande, das von Anhalt aus erobert und kolonisiert worden war, an die eine Linie; beide zusammen hießen jetzt das Herzogtum Sachsen. Durch eine weitere Teilung zerfielen sie wieder in die Herzogtümer Sachsen-Lauenburg und Sachsen-Wittenberg. Als nun die Linie Sachsen-Wittenberg 1423 im Mannesstamme erlosch, behandelte Kaiser Sigismund dieses Herzogtum als heimgefallenes Reichslehen und verlieh es dem Markgrafen von Meißen, Friedrich dem Streitbaren.

So übertrug sich der alte ruhmreiche Name auf die wettinischen Lande. Zugleich brachte das an sich nicht sehr umfangreiche Gebiet die kurfürstliche Würde. In dem Streite zwischen Lauenburg und Wittenberg um die sächsische Kur hatte Kaiser Karl IV. durch die Prager Bulle von 1355 zugunsten des letzteren entschieden. Diese Entscheidung wurde bestätigt in der Goldnen Bulle von 1356, welche die Stellung der Kurfürsten für das ganze Reich ordnete, und im gleichen Jahre noch einmal besonders durch einen dem Herzog von Sachsen-Wittenberg ausgefertigten Lehensbrief des Kaisers, die sogenannte sächsische Goldne Bulle.

So gab die Gunst Sigismunds der rasch aufsteigenden Macht des Hauses Wettin auch noch die bevorzugte Stellung im Reichskörper und damit würden sich vielleicht die Tore geöffnet haben zu einer noch reicheren Zukunft, hätte nicht der nämliche Kaiser fast zu gleicher Zeit die Kurwürde in Brandenburg dem fränkischen Hohenzoller verliehen. —

Was bedachtsam erworben war, rissen die Erbteilungen jeweils wieder auseinander. Das Erlöschen des einen und anderen Zweiges glich dann wohl den Schaden wieder aus. Auf diese Weise fanden sich im Jahre 1482 noch einmal sämtliche Wettinische Lande vereinigt, nachdem in diesem Jahre eine thüringische Nebenlinie ausgestorben war. Die Söhne Kurfürst Friedrich des Sanftmütigen, Ernst und Albrecht, besaßen und verwalteten ihr väterliches Erbe samt dem neuangefallenen Zuwachs gemeinsam. Nur hatte der Erstgeborene, Ernst, um den Bestimmungen der Goldnen Bulle zu genügen, das Herzogtum Sachsen und die Kurwürde im voraus. Unterm 26. August 1485 wurde aber nun zwischen den beiden Brüdern die Teilung vollzogen. Ernst erhielt zu dem Herzogtum Sachsen Thüringen, Albrecht erhielt Meißen. Die Grenzen waren absichtlich so gezogen, daß die Gebiete vielfach ineinander griffen, damit ein Zusammenhalten der beiden Linien zur Notwendigkeit wurde. Zunächst war diese Teilung nur eine von vielen. Die Geschichte hat ihr aber einen besonderen Stempel aufgedrückt, indem sie ihr in gewissem Maße Endgültigkeit verlieh. Die Scheidung der Ernestinischen und der Albertinischen Linie des Hauses Wettin ist bis auf den heutigen Tag bestehen geblieben.

Der Schwerpunkt schien anfänglich in das thüringische Land verlegt zu sein. Unter dem Schutze der ernestinischen Kurfürsten vollzog sich die Reformation. Wittenberg und die Wartburg gehörten damals zusammen. Infolge des Schmalkaldischen Krieges gewinnt aber Meißen seine vorwiegende Stellung zurück. Sein Herzog Moritz wird vom Kaiser Karl V. mit den Ländern des geächteten Kurfürsten Johann Friedrich des Großmütigen belehnt und als Kurfürst von Sachsen anerkannt (4. Juni 1547). Auf diese Weise vereinigt sich die Hauptmasse des wettinischen Besitzes bei der jüngeren, der albertinischen Linie. Doch sind dabei bedeutende Abzüge in Rechnung zu bringen. Abgesehen davon, das einige Gebietsstücke im Vogtland bei dieser Gelegenheit an die böhmische Krone kamen, gingen auch die Ernestiner keineswegs ganz leer aus. Der jüngere Bruder des Kurfürsten, Johann Ernst, entging der Achtung und behielt sein Land (Koburg, Hildburghausen), welches nach seinem Tode der ernestinischen Hauptlinie zufiel. Ferner war bestimmt, daß den Söhnen des Geächteten durch Belassung eines angemessenen Gebietes die fürstliche Stellung gesichert bleiben solle; die Striche von Weimar, Gotha, Eisenach wurden ihnen zu diesem Zwecke zurückgewährt. Endlich wurde noch im Jahre 1554 der Naumburger Vertrag geschlossen, in welchem zu völliger Aussöhnung der beiden Linien die Ernestiner das Gebiet von Altenburg und Benachbartes freiwillig zugeteilt erhielten.

In solcher Weise erhielt die Auseinandersetzung zwischen den beiden Linien ihre endgültige Gestalt und wurden die festen Umrisse gezogen für das neue Kurfürstentum albertinischer Linie, das von hier an seinen besonderen geschichtlichen Gang geht.

§ 2. Das albertinische Kurfürstentum bis zum Untergang des alten Reichs. Entscheidend für das weitere Schicksal des Kurfürstentums wurde es, daß das albertinische Haus, im Gegensatz zu dem ernestinischen, alsbald den unstaatlichen Grundsatz der Erbteilung verließ und durch Einführung der Individualsukzession die feste Zusammengehörigkeit seines Gebietsbestands sicherte.

Durch die Goldene Bulle von 1356 war für die Kurwürde und die Länder, auf welchen sie ruhte, die Primogeniturordnung vorgeschrieben worden (cap. VII). Das würde für Sachsen nur Wirksamkeit gehabt haben bezüglich des verhältnismäßig kleinen Wittenberger Landes, wie man

ja auch im Jahre 1485 daneben mit der Hauptmasse des Gebietes unbedenklich nach alten Teilungsgrundsätzen verfuhr.

Nun hatte aber auch Herzog Albrecht in seinem sogenannten Testamente von 1499 für seine Linie die Individualsukzession angeordnet. Es handelte sich dabei um ein förmliches Hausgesetz; denn es wurde mit Zustimmung der Agnaten erlassen und vom Kaiser bestätigt. Seinem Wortlaute nach bezweckte es freilich, diese Individualsukzession nicht sowohl in der Form der Primogenitur, als vielmehr in Gestalt eines Seniorates festzusetzen.[1])

Als nun die Kur an die albertinische Linie kam, machte es sich von selbst, daß man die für diese vorgeschriebene Form der Individualsukzession auch maßgebend sein ließ für die allgemeine hausgesetzliche Erbfolge und das Testament Herzog Albrechts fortan in diesem Sinne handhabte. Auf diese Weise wurde die Primogeniturordnung zur Regel.

Doch galt sie zunächst keineswegs ausschließlich. Das Testament Herzog Albrechts hatte nämlich die Unteilbarkeit nur angeordnet für den bereits vorhandenen Besitz seines Hauses und wegen etwaiger späterer Erwerbungen ausdrücklich bestimmt, daß sie sollten „brüderlich und fruntlich zugleich geteilt werden".

Damit hängt denn ein wichtiger Begriff des damaligen Staatsrechts zusammen. Nur die also gebundenen Gebiete werden als „der geschlossene sächsische Landesbezirk", als „der vereinigte sächsische Landeskörper" angesehen, sie sind „inkorporirt". Die übliche Bezeichnung ist: „Kur- und Erblande" oder „vereinigte Kur- und Erblande". Den Gegensatz bilden die nicht „vereinigten", „nicht inkorporirten Lande".

Zu den Kur- und Erblanden wird gerechnet: vor allem natürlich, was Herzog Albrecht selbst aus der Teilung von 1485 erworben hatte; dann aber auch, was später infolge des Schmalkaldischen Kriegs und der Wittenberger Kapitulation auf Kosten der Ernestiner hinzukam, denn das gilt alles noch als fortgesetzte Erbesauseinandersetzung; endlich können auch nachträglich gemachte sonstige Erwerbungen durch ausdrückliche Anordnung noch damit vereinigt, inkorporiert werden.

Aller andere Besitz des Hauses wäre demnach freier Erbteilung unterstellbar gewesen. Nachträglich wurde jedoch die Primogeniturordnung auch auf diese ausgedehnt. Als der entscheidende Wendepunkt gilt das Testament Johann Georgs I. von 1652, mit kaiserlicher Bestätigung, aber ohne Zustimmung der Agnaten errichtet.[2]) Damit fiel der ursprüngliche rechtliche Unterscheidungsgrund zwischen Erblanden und nicht inkorporierten Landen dahin.

Aber nicht auch diese Unterscheidung selbst, denn diese hatte neben der Unteilbarkeit der ersteren noch andere Gründe, die jetzt desto mehr in den Vordergrund treten. Sie sind von zweierlei Art.

Einmal besteht hier eine Verschiedenheit in der Einrichtung des landesherrlichen Regiments. Die Forderung einer einheitlich gestalteten, überall gleichmäßig arbeitenden Staatsmaschine ist doch erst seit der französischen Revolution so unbedingt zur Herrschaft gelangt. Vorher ließ man gern jeden neu hinzukommenden Gebietsteil bei seiner Art, bewahrte Gerichts- und Verwaltungsordnung und ließ auch wohl die nötigen allgemeinen Anordnungen für jeden Teil besonders ergehn. Daher die Einrichtung von Provinzialministerien in Preußen, wie in Frankreich, daher die Ausdrucksweise: „die preußischen Staaten" und „die chursächsischen Staaten". Herstellung einheitlicher Einrichtungen ist hier nichts Selbstverständliches, sondern bedeutet schon eine besonders starke Zusammenfügung. Sie ist das Ergebnis längeren Bestandes der Verbundenheit der Gebietsteile; die schöpferische Tat des staatsmännischen Geistes vermag die Entwicklung abzukürzen. Für Sachsen ist dies geschehen durch den Kurfürsten August (1553—1586), der wie für die Ordnung der Kirche, so für die Justiz, für die Polizei- und Finanzverwaltung Großes geleistet und namentlich für die einheitliche Oberleitung die geeigneten Zentralbehörden geschaffen

1) Es sollen zunächst die beiden Söhne Albrechts, Georg und Heinrich, das Land gemeinsam haben, nach dem Tode des einen fällt es an den Überlebenden allein, und nach dessen Tode bekommt es alsdann „under irer beider leibs lehns erben, werntlichs stands der Eldiste, so darzu tuglich sein wurde, oder wo der eldeste nach achtung irer Lande und lewte zu regieren nicht tuglich noch schicklich sein, der nechste des Alters, darnach, Regierung der Lande haben vnd halten". Lünig, Reichs-Arch., P. spec., Cont. II S. 501ff.

2) Es wird behauptet, daß Johann Georg in eben diesem Testament, in welchem er den Grundsätzen der Primogeniturordnung zu allgemeiner Geltung verhalf, in vollem Widerspruch damit eine Art Erbteilung vorgenommen habe, indem er zugunsten seiner jüngeren Söhne die besonderen Herzogtümer Sachsen-Weißenfels, Sachsen-Merseburg und Sachsen-Zeitz ausschied, die zum Glück nach nicht allzu langer Zeit sämtlich wieder eingingen und ihre Gebiete an die Hauptlinie zurückfallen ließen. In Wirklichkeit war aber dabei doch die Oberhoheit des Erstgeborenen, Johann Georgs II., der Form nach gewahrt geblieben. Vgl. Weiße, Gesch. der Churſächs. Staaten V S. 83ff. Von einer eigentlichen Landesteilung im älteren Sinn kann man also nicht sprechen.

hat.[3]) Zur Durchführung dieser Ordnungen diente die schon von Kurfürst Moritz begründete Kreiseinteilung. Das ganze damals vorhandene Gebiet war nach Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit in annähernd gleich große Kreise zerlegt. Ausdehnung der Kreiseinteilung auf nachträglich erworbenes bedeutete die volle rechtliche Angliederung an diesen einheitlichen Körper. Der Ausdruck Kreisl ande wird gleichbedeutend mit Erblande.

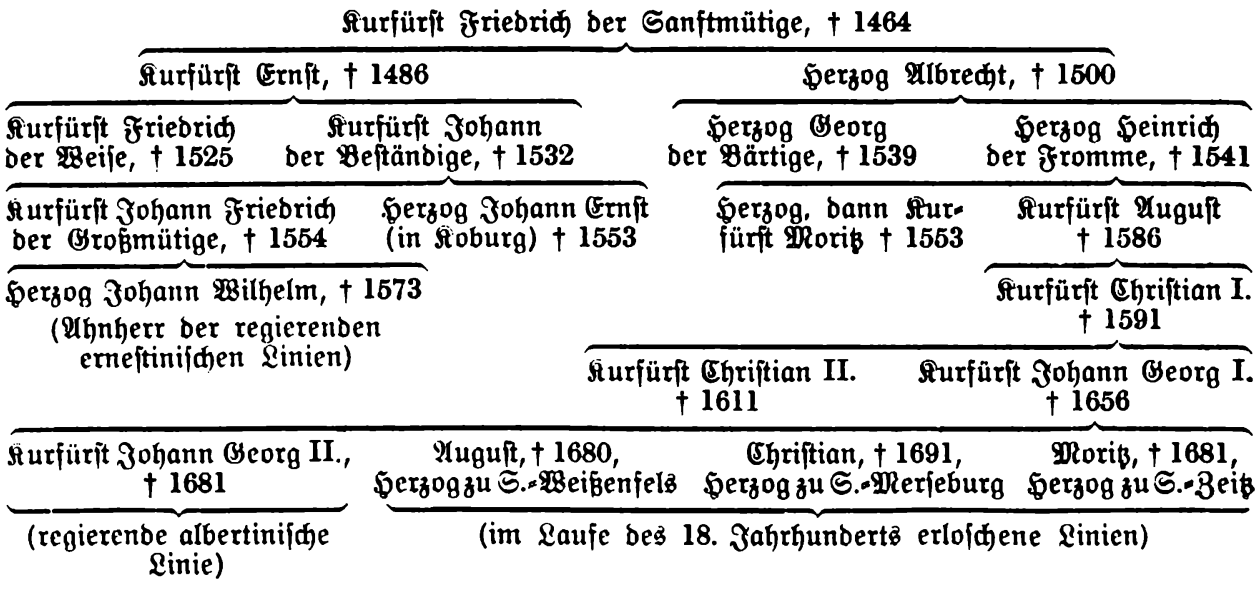
Bei Auflösung des alten Reichs bestanden sieben solcher Kreise: Kurkreis, thüringischer, meißnischer, leipziger, erzgebirgischer, vogtländischer und neustädtischer Kreis. —

Bedeutsamer noch ist das Band, welches die Erblande umschlingt durch die gemeinschaftlichen Landstände. Die Ausbildung des landständischen Wesens vollzog sich in den wettinischen Gebieten in der nämlichen Weise wie im übrigen Deutschland. Prälaten, Grafen und Herren und die Ritterschaft stehen unter dem Landesherrn, sie sind „Landsassen", aber sie sind keine „Untertanen", sondern haben selbst Untertanen neben dem Landesherrn und wahren ihre Vorrechte gemeinsam. Seit dem 14. Jahrhundert nehmen auch die Städte durch ihre Vertreter an der Versammlung der Stände, dem Landtag, teil. Nun hatte sich der Brauch herausgebildet, daß solche Landtage nicht für jedes Gebiet besonders abgehalten wurden, namentlich die Landstände des Herzogtums Sachsen tagten öfters gemeinsam mit den Meißnischen und Osterländischen. Im Jahre 1438 veranstalteten die Söhne Friedrich des Streitbaren, welche damals alle wettinischen Lande mit Ausnahme nur von Thüringen besaßen, einen allgemeinen Landtag zu Leipzig. Von da an wurde das Regel. Nach der Trennung der Linien setzte sich die Einrichtung des vereinigten Landtags für den ganzen Anteil der albertinischen Linie einfach fort. So werden die Erblande auch gleichbedeutend mit den im kursächsischen Landtage vertretenen Gebieten. —

Daneben stehen nun die nicht inkorporierten Länder, gleichfalls der Primogeniturordnung unterworfen, aber gesondert verwaltet und im gemeinsamen Landtag nicht vertreten. Sie haben entweder einen besonderen Landtag oder überhaupt keinen. Zum Teil stehen sie im Mitbesitz des Kurfürsten von Sachsen und eines anderen Reichsfürsten. Das weitaus wichtigste Stück solchen Gebietes bildeten die Markgraftümer Ober- und Niederlausitz. Sie wurden von Kaiser Ferdinand II. im Prager Frieden 1635 abgetreten, und zwar „als ein rechtes Mannlehn des Königreichs Böhmen und mit Vorbehalt der dadurch nicht aufzuhebenden Inkorporation", d. h. der staatsrechtlichen Zugehörigkeit zu den Ländern der böhmischen Krone. Praktische Bedeutung hatte die Verklausulierung gerade nur insoweit, als sie ein Grund war, die einfache Hinzufügung zu den Erblanden zu unterlassen.

Aber es ist bezeichnenderweise doch wieder eine ähnliche Erscheinung wie beim Testament Herzog Albrechts. Der Verfügende sieht die staatliche Notwendigkeit einer Maßregel ein, stellt sie im Grundsatz fest, ist aber zu weich, um sie den Nächstbetroffenen gegenüber sofort streng durchführen zu wollen.

Zur Veranschaulichung der Teilung von 1485 und der Testamente von Herzog Albrecht und von Kurfürst Johann Georg I. diene folgendes Stück des Stammbaumes:



3) Eine hübsche Würdigung seiner geschichtlichen Bedeutung in dem Aufsatze von Heerwagen in Woltmanns Geschichte und Politik Bd. 3 (1800), S. 177ff.

Von sonstigen nicht inkorporierten Ländern sind zu erwähnen: Fürstentum Querfurt, gefürstete Grafschaft Henneberg (anteilig mit ernestinischen Häusern), Vogtei und Herrschaft Treffurt (anteilig mit Kurmainz). —

Die ganze Gebietsmasse, Erblande wie nicht inkorporierte Länder, stehen im Lehnsverband, die Lausitzen zur Krone Böhmen, die Hauptmasse zum Kaiser als Oberhaupt des Reichs. Bis zur Auflösung des Reichs wird bei jedem Lehnsfall die Beleihung gewissenhaft eingeholt. Sie geschieht an den hierzu geschickten Gesandten, in camera und mittels des kaiserlichen Schwertes.[4])

Der Kurfürst von Sachsen hat als solcher die dritte weltliche Kurwürde und Sitz und Stimme im Kurfürstenkollegium. Außerdem ist er auch noch stimmberechtigt im Reichsfürstenrat. Aber während andere, vor allem der Kurfürst von Brandenburg, hier sehr reichlich ausgestattet erscheinen, weil jedes Gebiet ein besonderes Stimmrecht verleiht, kommt Sachsen verhältnismäßig schlecht weg. Denn seine Vergrößerungen fielen zu allermeist in eine Zeit, wo für das Stimmrecht im Reichstag noch das Personalprinzip galt, also jeder Fürst, ohne Rücksicht auf die Zahl der Gebiete, die er vereinigte, nur eine Stimme erhielt, im Gegensatze zu dem erst später aufgekommenen Territorialprinzip.[5]) So kam es, daß Sachsen im Reichsfürstenrat nur stimmberechtigt war für die Grafschaft Barby auf der westfälischen Grafenbank und für die Grafschaf Henneberg auf der fränkischen, auch dieses nur abwechselnd mit den Mitbesitzern.

Dafür hatte der Kurfürst in mehrfacher Hinsicht besonders bevorzugte Stellungen in Reichsangelegenheiten, die zum Teil geeignet erscheinen konnten, eine weitere Machtentwicklung zu befördern.

Dahin rechnen wir nicht das mit der Kurwürde verbundene Reichserzmarschallamt. Das wollte wohl ursprünglich Ernsthaftes bedeuten. Zuletzt vermochte man als seinen Inhalt nur anzugeben „die Gerichtsbarkeit über die Hof- und Feldtrompeter, auch Hof- und Heerpauker des deutschen Reichs" und die äußere Polizei der Reichstagsversammlungen, wegen deren mit der betreffenden Stadtobrigkeit zu streiten war.

Bedeutsamer schien zu sein:

1. das Reichsvikariat beim Tode des Kaisers bis zur Neuwahl; es steht nach der Goldnen Bulle cap. V für die Länder des sächsischen Rechts dem Kurfürsten von Sachsen, für das übrige dem Pfalzgrafen bei Rhein zu;

2. das Amt eines ausschreibenden Fürsten oder Kreisdirektors für den obersächsischen Reichskreis. Da dieser Kreis zugleich Kurbrandenburg umfaßte, so wurde auch diese Stellung nicht fruchtbar;

3. die Direktion des protestantischen Religionskörpers im Reichstag, des corpus evangelicorum. Seit 1531 tatsächlich geführt, nachher durch Kurpfalz und später Schweden für längere Zeit abgenommen, wurde diese Stellung durch den Konfessionswechsel des Kurfürsten schließlich ganz bedeutungslos.

§ 3. Das Königreich Sachsen. Verfassungsausbildung. Im Juli 1806 wurde der Rheinbund gegründet; am 6. August legte Kaiser Franz II. die Kaiserkrone nieder. Das Reich war aufgelöst, Sachsen in aller Form souverän geworden; vergebens drang man in den Kurfürsten Friedrich August, daß er, dem Beispiele der süddeutschen Fürsten folgend, den Königstitel annehme. Aber nach der Schlacht bei Jena, die er an Preußens Seite mitgemacht hatte, wurde Sachsen von Napoleon zu dem Posener Frieden vom 11. Dezember 1806 gezwungen; die Annahme des Königstitels war eine seiner Bedingungen. Am 20. Dezember erfolgte die feierliche Proklamation. Im übrigen mußte Sachsen dem Rheinbund beitreten, erhielt dabei den preußischen Kreis Kottbus, verlor aber dafür ein größeres Stück Gebiet an das neue Königreich Westfalen. Nach der Schlacht bei Leipzig wurde Sachsen von den Alliierten in Besitz genommen und unter ein Generalgouvernement gestellt. Die Wiener Kongreßakte vom 9. Juni 1815 teilte das Land. Die

4) v. Hellfeld, Beiträge z. Staats-R. u. d. Geschichte v. Sachsen I S. 143, gibt einen anschaulichen Bericht über eine solche Belehnungsfeierlichkeit. Die Gesandten der Sächsischen Häuser hatten dabei viel und auf vielerlei Art zu knien.

5) Auch für die erst nachher erworbene Lausitz gab es keine weitere Stimme. Sie hatte überhaupt eine ganz unregelmäßige Stellung. Der Kaiser hatte nämlich die Krone Böhmens, zu der sie gehörte, geflissentlich „aus aller Verbindung mit dem deutschen Reiche gesetzt". Deshalb war sie auch, gleich den übrigen Ländern der böhmischen Krone, in der deutschen Kreisverfassung nicht mitbegriffen worden. Folglich wurde für sie auch kein Kontingent zum Reichsheer gestellt und wurden keine Römermonate bezahlt. Noch Ende des 18. Jahrhunderts wurde in der Literatur die Frage aufgeworfen, ob sie überhaupt zu Deutschland gehöre. Es gab auch eifrige Federn, die dem Kurfürsten von Sachsen darin ein souveränes Besitztum zusprechen wollten, ähnlich wie der Kurfürst von Brandenburg ein solches im Herzogtum Preußen erworben hatte.

größere Hälfte fiel Preußen zu; der Rest ward dem König zurückgegeben. Der Kurkreis, der thüringische und der neustädtische gingen ganz, der leipziger und meißnische zum Teil verloren; von allen nicht inkorporierten Ländern verblieb nur die Hälfte der Oberlausitz.

Seitdem sind keine Gebietsveränderungen mehr vorgekommen. Die sächsische Staatsrechtsgeschichte hat nur noch zu melden von dem Ausbau der inneren Ordnung des Landes und von seiner Einfügung in den Rechtsverband des neuen Deutschlands. —

In den größeren deutschen Ländern war man schon zur Zeit des alten deutschen Reichs darauf aus gewesen, die ständischen Einrichtungen lahm zu legen und beiseite zu schieben; Preußen und Bayern gaben hier die Vorbilder. Und als nun der Rheinbund gestiftet war, legten die süddeutschen Rheinbundsfürsten die ihnen zuerkannte Souveränität gerne so aus, als wenn es ihnen nun von Bundes wegen verboten wäre, sich durch Stände ernstlich beschränken zu lassen.

Nichts von alledem in Sachsen. Treu und gewissenhaft wurden von dem Fürstentum die überkommenen Einrichtungen gewahrt, ohne die geringste Anwandlung zu Neuerungsversuchen im Sinne moderner Staatsauffassung.[1]) Die Annahme des Königstitels änderte gar nichts und der große Gebietsverlust von 1815 hatte lediglich zur Folge, daß die den abgetretenen Gebieten entstammenden Stände fortan wegfielen. Der Rest blieb unbeirrt in Wirksamkeit für das verkleinerte Gebiet mit der alten Rechtsstellung und mit den alten Befugnissen. Und als nun 1831 die Zeit kam, daß die neuartige Verfassung angenommen werden sollte, da wurde alles sachte und schonend übergeleitet und bedeutsame Stücke des alten, an der Form wie am Ideengehalt erkennbar, wurden in den neuen Rechtszustand mit hereingetragen.

Deshalb ist es notwendig, sich den Bestand des altständischen Wesens, wie es zur Zeit der Verfassungsausarbeitung war, zu vergegenwärtigen.[2])

Die erbländischen Landstände zerfielen in drei Klassen: Prälaten, Grafen und Herrn bildeten die erste, aus der Ritterschaft bestand die zweite, aus den Städten die dritte Klasse.

In der ersten Klasse war die Gruppe der Prälaten schon durch die Reformation stark vermindert worden; seit 1815 bestand hier noch die Landstandschaft des evangelisch gewordenen Hochstifts Meißen, dazu die Universität Leipzig, deren Zugehörigkeit zum Prälatenstande durch ein Dekret vom 13. April 1666 ausdrücklich anerkannt worden war. An Grafen und Herren fanden sich in dieser Klasse nur das Haus Schönburg und das Haus Solms-Wildenfels.

Die Ritterschaft bestand aus den Besitzern von Rittergütern, und zwar wurden schriftsässige und amtsässige Rittergüter unterschieden. Amtsassen sind die den landesherrlichen Ämtern unterstellten, Schriftsassen, die davon befreit, unmittelbar mit der Regierung zu tun haben („die auf Kanzleischrift sitzen"). Die adligen Schriftsassen haben persönlich Sitz und Stimme im Landtag, die Amtsassen werden vertreten durch gewählte adlige Rittergutsbesitzer. Innerhalb der Klasse selbst bestehen wieder Wertverschiedenheiten, die zum Ausdruck gebracht sind durch die Einteilung der Ritterschaft in drei gesondert beratende und beschließende Kollegien: der engere Ausschuß, der weitere Ausschuß und die allgemeine Ritterschaft.

Die Städte erscheinen auf dem Landtage, soweit sie hergebrachter Weise Sitz und Stimmrecht haben. Sie werden vertreten durch Abgeordnete ihrer Stadträte. Nach ihrer Bedeutung sind sie wieder eingeteilt in drei gesonderte Kollegien: engerer Ausschuß, weiterer Ausschuß, allgemeine Städte.

Neben den erbländischen Ständen gab es aber noch Stände der Oberlausitz, des einzigen nicht inkorporierten Landesteils, der übrig geblieben war. Diese zerfielen in zwei Klassen: die Landschaft, bestehend aus dem Domstift St. Petri zu Bautzen und zwei Klöstern, sowie aus den Standesherrschaften Königsbrück und Reibersdorf, und der Ritterschaft; und daneben die landtagsfähigen Städte als zweite Klasse, bestehend aus dem Reste der alten „Sechsstädte", jetzt nur noch vier: Bautzen, Zittau, Camenz und Löbau.

Seit 1820 hatte man die oberlausitzer Stände mit den erbländischen vereinigt und sie dort eingefügt in die entsprechenden Klassen. Es war aber nicht die Meinung, daß damit die Sonder-

---

1) Den Ständen kam der Unterschied gar wohl zum Bewußtsein. In einer ständischen Schrift vom 27. August 1807 sprachen sie dem König ihren besonderen Dank aus für die Überzeugung, „daß die aus der Auflösung des Reichsverbandes hervorgegangene Souveränetät deutscher Staaten mit der Erhaltung der auf Grundverträgen zwischen Herrn und Land beruhende Territorialverfassung nicht nur vereinbar, sondern ... im hohen Grade rechtmäßig sei". v. Witzleben, die Entstehung der konstitutionellen Verfassung des Königreichs Sachsen S. 96.

2) Vgl. zu dem Folgenden vor allem: v. Römer, Staatsrecht und Statistik, Bd. III. Ein guter Abriß bei v. Witzleben, Entstehung der konstitutionellen Verfassung S. 17—103.

stellung der Oberlausitz von selbst und in jeder Beziehung aufhören sollte; das zeigte sich alsbald bei der Art, wie die neue Verfassung ins Werk gesetzt wurde.

Der Landtag trat zusammen auf königliche Berufung. Sein Verfahren war äußerst schwerfällig. Von Mündlichkeit und Öffentlichkeit und gemeinsamer Verhandlung keine Rede. Jedes der drei Kollegien der II. Klasse und ebenso der III. Klasse hat ein eigenes Beratungszimmer oder wenigstens im gemeinsamen Zimmer eine „abgesonderte Tafel"; untereinander verkehren sie schriftlich, es wird „kommuniziert" und „rekommuniziert", bis man sich geeinigt hat oder klar wird, daß man sich nicht einigen kann. Die I. Klasse, innerhalb deren auch wieder Sonderungen stattfinden, nimmt nur ausnahmsweise an diesen „Kommunikationen" teil und pflegt einzig darauf zu achten, daß ihre Interessen nicht berührt werden.

Die Grundlage der Verhandlungen bildet die landesherrliche *Proposition*, eine vom König unterzeichnete Urkunde, welche eine Auseinandersetzung der Lage gibt und die erforderlichen Steuern bezeichnet. Der Landtag antwortet zunächst mit einer *Präliminarschrift*, in welcher namentlich die „Landesgebrechen" hervorgehoben werden. Dann kommt die *Bewilligungsschrift*, die Antwort auf die Steuerforderungen. Beide werden mit besonderer Feierlichkeit überreicht. Dazwischen äußert sich der Landtag noch über allerlei sonstige Angelegenheiten, namentlich aus Anlaß eingebrachter Beschwerden (Interzessionalien).

In dem *Steuerbewilligungsrecht* liegt die Macht der Stände und nur darin. Ein *Budgetrecht* besteht nicht; es wird ihnen kein umfassender Staatshaushaltsplan vorgelegt. Die *Gesetzgebung* liegt rechtlich unbeschränkt in der Hand des Königs; es ist lediglich Zweckmäßigkeitssache, wenn man Gesetzentwürfe dem Landtage mitteilt und sie von ihm durchberaten und genehmigen läßt; sie erhalten dadurch keine besondere Kraft.

Beides wurde von der Zeitströmung als Mangel angesehen und der große Eindruck, welchen die süddeutschen Kammerverhandlungen machten, ließ auch die Verhandlungsformen des Landtags als einer Volksvertretung nicht mehr angemessen erscheinen.

Das wären immerhin nur Äußerlichkeiten, Zweckmäßigkeitsfragen gewesen. Wichtiger war, daß diese alten Stände eine Volksvertretung im Sinne der neuen staatsrechtlichen Anschauungen gar nicht sein sollten. Ihre ganze Machtstellung stammte aus einer anderen Gedankenwelt: aus dem unfertigen Staate. Das aufstrebende Fürstentum sah sich untergeordneten Machthabern gleicher Art gegenüber, die es zusammenrufen mußte, um etwas durchzusetzen, und die zusammenhielten, damit ihnen nicht zuviel zugemutet wurde. Ist das Reich gar bald kein lebenskräftiger Staat mehr, so ist das Territorium noch keiner. Die Stände und der Fürst stehen darin zueinander wie *Macht* zu *Macht*. Auf dem bedeutsamen Landtage zu Leipzig 1438 hatten jene das Recht ertrotzt, sich ungerufen versammeln zu dürfen, wenn der Fürst „eine Neuigkeit machen sollte". Dieses Selbstversammlungsrecht ist immer ihre Forderung: das Recht des bewaffneten Widerstandes steht dahinter. Bis in das 17. Jahrhundert weigerten sich die sächsischen Stände, ihre Versammlungen in der Residenz des Fürsten oder in einer seiner Festungen zu halten! Ihre Bewilligungen sind ursprünglich eigene Leistungen, wofür sie sich an ihren „Untertanen" erholen; als sie dann Steuern bewilligen, die von ihren wie des Fürsten Untertanen unmittelbar erhoben werden, fließen diese Steuern in eine unter *ihrer* Verwaltung stehende Kasse, die Obersteuerkasse, auch Landessteuerkasse, allgemeiner Landesschatz genannt, im Gegensatz zur fürstlichen Hauptkasse, an welche daraus die vereinbarten Beträge abgeführt werden. Die Stände besitzen auch seit 1775 ein eigenes Versammlungsgebäude in Dresden, das Landhaus, das nicht dem Fürsten, nicht dem Staate gehört — den letzteren denkt man sich überhaupt noch nicht als Rechtspersönlichkeit.

Gerade weil die alles beherrschende Idee des Staates fehlte, war das altständische Wesen möglich geworden. Die Ordnung der Beziehungen zwischen dem Fürsten und seinen Ständen vollzieht sich deshalb auch ganz naturgemäß in der allgemein gültigen Form für gleichartige Parteien: in der Form des *Vertrages*. Zahlreich sind im Laufe der Geschichte die vertragsmäßigen Zusicherungen, Reverse, Reversalien, die namentlich von seiten des Fürsten den Ständen, manchmal auch umgekehrt, gegeben werden. Die ganze bestehende Staatsordnung wird ja als ein vertragsmäßiges Verhältnis zwischen ihnen aufgefaßt.[3])

Das stimmte nicht mehr mit den Forderungen der Zeit. Eigenartig ist aber die Selbstverständlichkeit, mit der hier die ausgeprägten Formen des alten Rechts zur Anerkennung und Verwendung kommen, damit das neue entstehe.

Es hat auch keines besonders starken äußeren Anstoßes bedurft, um den Umschwung herbeizuführen. Die französische Julirevolution hatte allenthalben in Deutschland eine gewisse Aufregung hervorgerufen. In Sachsen traf das zusammen mit der Mißstimmung, welche die Behörden

3) Vgl. die oben Note 1 angeführte ständische Schrift von 1807.

gelegentlich der Gedächtnisfeier der Augsburgischen Konfession durch kleine Ungeschicklichkeiten hervorgerufen hatten. Es gab hier und da Unruhen, ziemlich zusammenhangslos, aber die Regierung hielt es für angezeigt, schleunigst alle Maßregeln zu ergreifen, die auf das Volk einen beruhigenden Einfluß üben konnten. Unterm 13. September 1830 ließ König Anton kundgeben, daß er seinen Neffen, den Prinzen Friedrich August, zum Mitregenten angenommen habe. Zugleich wurde der bisherige Kabinettsminister, Graf von Einsiedel, entlassen und an seiner Stelle Bernhard von Lindenau ernannt. Unterm 18. September wurde dann die Bereitwilligkeit der Regierung erklärt zu einer Reform der Verfassung durch Übereinkunft mit den Ständen.

Dem Geheimen Rat (Staatsrat) wurden alsbald zwei Verfassungsentwürfe vorgelegt; den einen hatte der Wirkliche Geheime Rat von Carlowitz, den anderen der Kabinettsminister von Lindenau ausgearbeitet. Namentlich der letztere hatte sich stark an die badische Verfassungsurkunde angelehnt. Doch wurde nachher mehr das Vorbild der württembergischen Verfassung maßgebend, die auch ihrerseits einen lebendigeren Zusammenhang mit altständischen Einrichtungen aufzuweisen hatte. Aus den Beratungen des Geheimen Rats ging dann ein dritter Entwurf, der endgültige, hervor, der mit königlichem Dekret vom 1. März 1831 dem am gleichen Tage eröffneten Landtage vorgelegt wurde.[4]) Der Landtag beriet hierüber in seiner alten Zusammensetzung und in den alten Verhandlungsformen; verschiedene Abänderungen wurden noch vorgeschlagen und zum Teil mit der Regierung vereinbart. Am 2. September endlich erging an den König und seinen Mitregenten die förmliche Erklärung: „Indem wir nun, als die dermalen verfassungsmäßig bestehenden Stände ... uns bereit erklären, in Gemäßheit dieser Vereinigung die neue Verfassung anzunehmen, sehen wir der Aushändigung der von Ew. K. M. und K. H. vollzogenen Verfassungs-Urkunde, welche wir nachmals in das ständige Archiv niederzulegen beabsichtigen, ehrfurchtsvoll entgegen."

Am 4. September wurde dann „die über diesen wichtigen Vertrag abgefaßte Urkunde" den Ständen feierlich übergeben, wobei der König und der Mitregent das Verfassungsgelöbnis ablegten. Dann begaben sich die Stände im Zuge nach ihrem „Landhaus", um die Urkunde dort im ständischen Archiv zu verwahren. „Mit dem heutigen Tage tritt die neue Verfassung in Kraft und Wirksamkeit," hatte der Minister Nostitz in seiner einleitenden Ansprache erklärt. Erst nachträglich, am 7. September, wurde sie in der Gesetzsammlung veröffentlicht, zusammen mit dem Landtagsabschied, der bestimmt war, erläuternde und ergänzende Bestimmungen hinzuzufügen. —

Die Idee eines Vertrages trat noch einmal besonders deutlich hervor bei einem Nachspiel, das die Sache hatte bezüglich der Oberlausitz. Deren Stände hatten ja in der angegebenen Weise an dem Verfassungswerke teilgenommen. Es war aber nicht die Meinung, daß die Verfassung deshalb nun ohne weiteres auch für die Oberlausitz gelte; vielmehr wurden in dieser Hinsicht bei ihrer Verkündung ausdrücklich weitere Verhandlungen vorbehalten. Demgemäß erfolgte dann am 9. Dezember 1832 eine „Übereinkunft" zwischen der Regierung und den Ständen der Oberlausitz, veröffentlicht unterm 17. November 1834 als „Urkunde, die durch Anwendung der Verfassung des Königreichs Sachsen auf die Ober-Lausitz bedingte Modifikation der Partikularverfassung dieser Provinz betr.". Da die Verfassung und die von ihr geregelte Gesetzgebung fortan auch für die Oberlausitz gelten, „so treten die bisherigen vertragsmäßigen Rechte dieser Provinz und ihrer Stände, jedoch nur gegen den Fortgenuß der mit der neuen Verfassung des Königreichs Sachsen verbundenen, sowie der in der gegenwärtigen Urkunde besonders ausgedrückten Rechte außer Wirksamkeit" (§ 1). Am Schluß wird unter der Überschrift „Von dem Wesen dieses Vertrags" noch einmal eine ausdrückliche Folgerung aus dem Vertragsverhältnis gezogen: sobald die Ober-Lausitz an der neuen Verfassung nicht mehr vollständig teilnehmen könnte, „so erlangt die bisherige ... Verfassung der Provinz von selbst wieder ihre Kraft und tritt ohne weiteres in Wirksamkeit" (§ 60 der Übereinkunft).

Diese Vorbehalte können nicht hindern, daß Sachsen von da an schlechthin als Einheitsstaat zu behandeln ist.[5])

§ 4. Fortsetzung. Das Verhältnis zu Gesamtdeutschland. Als Sachsen bei Untergang des alten Reichs widerwillig zum Königreich ward, gab es kein rechtlich geordnetes Deutschland mehr. Der Rheinbund, dem es beitrat, war nur ein Deckmantel für die napoleonische Hegemonie; seine angebliche Verfassung trat nie ins Leben.

Dem durch die Bundesakte vom 8. Juni 1815 gegründeten Deutschen Bunde gehörte Sachsen als Mitglied an. Es hatte in der Bundesversammlung, wo sie als Engerer Rat beschloß,

4) Die drei Entwürfe sind abgedruckt bei v. Witzleben, Entstehung der konstitutionellen Verfassung S. 330 ff.

5) Anmerkung siehe S. 9.

eine Stimme, im Plenum dagegen vier Stimmen. Zusammen mit Kurhessen, Nassau, Luxemburg und Leinburg stellte es das neunte Bundesarmeekorps. —

Im Jahre 1833 nahm Sachsen teil an der Gründung des deutschen Zollvereins. Am 22. März war ein Zollvereinigungsvertrag zustande gekommen zwischen Preußen und seinen Zollverbündeten (beide Hessen) einerseits, dem süddeutschen Zollverein (Bayern, Württemberg, Hohenzollern) andererseits. Am 30. desselben Monats trat Sachsen bei, „mit der Wirkung, als hätte es unmittelbar am Abschlusse jenes Vertrages Anteil genommen". Der Thüringische Zoll- und Handelsverein folgte am 11. Mai.

Die Einigungsversuche von 1848 und 1849 machte Sachsen in der üblichen Weise mit. Gemäß Bundesbeschluß vom 30. März 1848 hatte eine königliche Verordnung vom 10. April die Wahlen zur Frankfurter Nationalversammlung ausgeschrieben. Am 14. Mai 1849 wurden jedoch die sächsischen Mitglieder von ihrer Regierung zurückgerufen. Die inzwischen eingeführten Reichsgesetze[1]) aber hob man wieder auf. —

Im deutschen Kriege von 1866 stand Sachsen auf seiten Österreichs. Am 21. Oktober 1866 wurde zwischen ihm und Preußen der Frieden geschlossen, durch welchen es sich verpflichtete, dem sogenannten Augustbündnis beizutreten. Dieses war am 18. August zwischen Preußen und seinen Kriegsverbündeten zustande gekommen und war einerseits ein Schutz- und Trutzbündnis unter Anerkennung des preußischen Oberbefehls, andererseits bedeutete es die gegenseitige Verpflichtung zum Abschluß eines Verfassungsbündnisses gemäß den von Preußen bereits am 10. Juni bekanntgegebenen Grundzügen; diese Verfassung sollte unter Mitwirkung eines gemeinschaftlich zu berufenden Parlamentes festgestellt werden. Demgemäß sandte Sachsen Bevollmächtigte nach Berlin zur Beratung des Verfassungsentwurfes und erließ unterm 7. Dezember 1866 ein Wahlgesetz für die Beschickung des konstituierenden Reichstags. Am 7. Februar 1867 beschließen die Bevollmächtigten einstimmig den inzwischen durchberatenen Entwurf dem zu berufenden Reichstage vorlegen zu lassen. Nachdem der Reichstag am 16. April dem Entwurf mit einigen Änderungen seine Zustimmung erteilt hatte, erklärten am gleichen Tage die sämtlichen Bevollmächtigten die Verfassung in dieser Gestalt anzunehmen und ersuchten den Vorsitzenden „davon den Reichstag

---

5) Die Stammtafel des Königlichen Hauses seit 1763, auf welche noch öfters zurückzukommen sein wird, hat folgende Gestalt:

Kurfürst Friedrich Christian, † 1763

Kurfürst, dann König Friedrich August III. bezw. I. † 1827		König Anton † 1836	Prinz Maximilian † 1838
		König Friedrich August II. † 1854	König Johann † 1873
		König Albert † 1902	König Georg † 1905
König Friedrich August III.	Prinz Johann Georg	Prinz Max	Prinz Albert †

1) Die Frankfurter Nationalversammlung hatte gesetzgebende Gewalt in Anspruch genommen und kraft dieser namentlich auch die „Grundrechte des deutschen Volkes" durch Reichsgesetz festgestellt. Die Einzelstaaten hatten zu vollziehen. Demgemäß erging in Sachsen unterm 2. März 1849 folgende Kgl. Verordnung „die Publikation des Reichsgesetzes über die Grundrechte des deutschen Volkes betr.":

„Wir usw. verkünden hiermit, nachdem die Kammern ihr Einverständnis damit ausgesprochen haben, ... nachstehendes Reichsgesetz, die Grundrechte des deutschen Volkes betr.:

Der Reichsverweser, in Ausführung des Beschlusses der Reichsversammlung vom 21. Dezember 1848 verkündet als Gesetz": Folgt als Text:

I. Grundrechte des deutschen Volkes;

II. Einführungsgesetz („die Grundrechte des deutschen Volkes werden im ganzen Umfange des deutschen Reichs unter nachfolgenden Bestimmungen hiermit eingeführt");

unterzeichnet: „Der Reichsverweser Erzherzog Johann" unter Gegenzeichnung sämtlicher Reichsminister.

Dann fährt die Kgl. Verordnung fort:

„Dem vorstehenden Gesetze ... ist gebührend nachzugehn usw. Zu dessen Urkund haben wir gegenwärtige Verordnung vollzogen

Dresden, den 2. März 1849 Friedrich August."

Derartige Dokumente sind nicht bloß lehrreich, um zu erkennen, wie es damals in Deutschland aussah. Die Lehre vom Gesetz und vom Verhältnis des Einzelstaates zur Gesamtheit wird gleichfalls dadurch beleuchtet.

in Kenntnis zu setzen mit dem Hinzufügen, daß die hohen verbündeten Regierungen die Bundesverfassung in dieser Gestalt nach Maßgabe der in den einzelnen Ländern bestehenden Verfassungen zur gesetzlichen Geltung bringen würden". Am 17. April gab Bismarck auftragsgemäß diese Erklärung ab. Damit war der Norddeutsche Bund gegründet. Um ihm für die beabsichtigte unmittelbare Wirksamkeit die Wege zu ebnen, mußten die Verbündeten im Wege ihrer Landesgesetzgebung das Nötige vorkehren. Man kam überein, daß das allgemein bis 1. Juli in Ordnung sein solle, so daß der Bund alsdann ins Leben treten könne. In Sachsen ist das verfassungsmäßig besorgt worden durch königliche Verordnung vom 25. Juni 1867 nach vorgängiger Zustimmung der Stände.[2]) Der Norddeutsche Bund begann dann in Vollzug des Gründungsvertrags ohne weiteres mit dem 1. Juli seine Wirksamkeit.

Infolge dieser Ereignisse wurden durch verfassungänderndes Gesetz vom 3. Dezember 1868 in § 1 der Sächsischen Verfassung: „das Königreich Sachsen ist ein unter Einer Verfassung vereinigter, untheilbarer Staat des Deutschen Bundes", die letzten Worte „des Deutschen Bundes" als nicht mehr der Wahrheit entsprechend gestrichen. Dagegen ist der Satz des § 4: „der König ist das souveräne Oberhaupt des Staates" beibehalten worden in der Meinung, daß der Norddeutsche Bund der Souveränität der Verbündeten keinen Eintrag tat.

Die Zusammensetzung des Bundesrates des Norddeutschen Bundes entsprach im wesentlichen dem durch die beseitigte Bundesversammlung gegebenen Vorbild. Sachsen behielt darin die vier Stimmen, die es im alten Plenum gehabt hatte. Seine Vertreter im Bundesrat haben die Rechtsstellung der früheren Bundestagsgesandten. Von den 297 Mitgliedern des Norddeutschen Reichstags trafen nach dem angenommenen Maßstab — einer auf hunderttausend Seelen — auf Sachsen 23. Die Reichstagswahlkreise wurden hier zum ersten Male behufs der Wahlen zum konstituierenden Reichstag von 1867 durch die Ausführungsverordnung vom 7. Dezember 1866 festgestellt. Nach dem Reichstagswahlgesetz vom 21. Mai 1869 sollen diese Wahlkreise überall beibehalten werden, bis ein Reichsgesetz sie neu bestimmen wird. Auf dieses Reichsgesetz wird noch gewartet.

Zum Heere des Norddeutschen Bundes stellte Sachsen das 12. Armeekorps. Eine Militärkonvention vom 7. Februar 1867 hatte im voraus die näheren Verhältnisse zum Bundesfeldherrn geregelt.

Mit diesem Armeekorps hatte Sachsen seinen Anteil am französischen Kriege.[3]) Bei den Novemberverträgen, welche den Norddeutschen Bund zum Deutschen Reiche erweitern sollten, trat es nicht als selbständiger Mitwirkender hervor: die Aufnahme der Süddeutschen war nach Art. 79 der Verfassung Bundessache, die Verträge wurden im Namen des Bundes durch das Präsidium abgeschlossen und durch Bundesgesetz genehmigt. Die Rechtsstellung Sachsens ist durch den Eintritt neuer Bundesgenossen mit mehr oder weniger ausgeprägten Reservatrechten nicht geändert worden. Der Mangel solcher Reservatrechte ist bisher kaum fühlbar geworden.

Der einzige Machtzuwachs, welchen die Reichsverfassung ihm gebracht hat, ist in der Bestimmung des Art. 8 Abs. 3 zu finden: im neugebildeten Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten, in welchem Bayern den Vorsitz führt, hat neben Württemberg auch Sachsen einen verfassungsmäßig gewährleisteten Sitz. Wieviel das wert ist, läßt sich für den Nichteingeweihten schwer bemessen.

---

2) Im Gesetz- und Verordnungsblatt von 1867 findet sich folgende „Verordnung die Verfassung des Norddeutschen Bundes betreffend vom 25. Juni 1867":

„Nachdem Unsere getreuen Stände der Verfassung des Norddeutschen Bundes, wie sie durch den Reichstag am 16. April d. J. in Berlin angenommen worden, ihre Zustimmung, auch Unserer Staatsregierung zur Ausführung der darin enthaltenen Bestimmungen die Ermächtigung, soweit es einer solchen überhaupt bedarf, erteilt, so haben Wir die Publikation der gedachten Verfassung mit der Bestimmung verfügt, daß dieselbe vom 1. Juli dieses Jahres in Kraft treten soll.

Zu dessen Beurkundung haben wir gegenwärtige Verordnung eigenhändig vollzogen usw."

Es ist klar, daß dieses keineswegs stimmt zu der Lehre, daß der Eintritt in den Bund durch Landesgesetz geschehen sei, noch dazu, daß die Bundesverfassung in Gestalt gleichlautender Landesgesetze verwirklicht worden sei. Die Regierung hat sich einfach die erforderliche — „soweit es einer solchen bedarf"! — Ermächtigung geben lassen, den Bund mit seiner Verfassung ins Werk zu setzen, und dann gleich den mit den Bundesgenossen verabredeten Termin bestimmt, wann das anfangen soll.

3) Gemäß Reichsges. v. 25. März 1899 stellt es jetzt deren zwei.

Erster Abschnitt.

Grundlagen des Staatswesens.

§ 5. Die Staatsgewalt. Der Staat ist die äußerliche Ordnung, welche für einen abgegrenzten Teil der Erdoberfläche und die zugehörige Menschengemeinschaft eingerichtet und mit oberster Gewalt ausgestattet ist.

Diese Gewalt ist die Staatsgewalt, die zugehörige Menschengemeinschaft das Volk, der zugehörige Teil der Erdoberfläche das Staatsgebiet. Man bezeichnet diese drei Dinge als die Grundlagen des Staatswesens. Die Staatsgewalt ist das wichtigste unter ihnen; denn erst durch den Zusammenhang mit ihr bekommen die beiden anderen Elemente ihre begriffliche Bestimmtheit.

1. Die Staatsgewalt ist im Sinne der neuzeitlichen Staatsidee notwendig oberste Gewalt, als solche unabhängig nach außen, rechtlich unwiderstehlich innerhalb ihres Gebietes und unbegrenzt in den Aufgaben, welche für eine solche Menschengemeinschaft mit Mitteln äußerer Ordnung zu verfolgen sind. Bei Volk und Gebiet gibt es ein Mehr oder ein Weniger; bei der Staatsgewalt nicht. Fehlt etwas an ihr, so ist das Gemeinwesen als Staat noch nicht fertig oder es hat die dazu erforderlichen Eigenschaften verloren; in beiden Fällen ist es kein Staat, sondern Nebenland, Selbstverwaltungskörper, staatloses Gebiet, je nachdem.

Die Verf.-Urk. erklärt in § 1: „Das Königreich Sachsen ist ein unter Einer Verfassung vereinigter unteilbarer Staat.“ Hierdurch wird nach dem Gesagten für dieses Land eine vollentwickelte Staatsgewalt in Anspruch genommen. Die Richtigkeit dieser Auffassung kann auch für die Zeit, da die Verf.-Urk. erging, einem Zweifel nicht unterliegen. Sachsen war damals, wie der jetzt gestrichene Zusatz „des Deutschen Bundes“ ausdrücklich hervorhob, durch die Bundesakte mit den übrigen deutschen Staaten „ewig“ vereinigt und stand unter den „Bundesgesetzen“. Aber der Deutsche Bund als gemeinsame Veranstaltung der deutschen Staaten zur Förderung ihrer Sicherheit und ihres Wohles, war mit der zum Wesen des Staates gehörigen Unabhängigkeit und Vollkommenheit der obersten Gewalt der Verbündeten nach allgemeiner Meinung wohl vereinbar.

Fragen tauchen nur auf für die Zeit vorher und nachher.

In der Vergangenheit bildet anscheinend einen Markstein der Untergang des alten Reichs. Der Rheinbund, in welchen Sachsen nunmehr eintrat, beruht ja auf der

ausdrücklichen Anerkennung der Souveränität seiner Mitglieder. Die Annahme des Königstitels sollte das entsprechende äußere Zeichen sein. Aber die Frage: Staat oder nicht, ist keine, die sich nach solchen Kundgebungen und Rechtsformulierungen schlechthin entschiede; auf die Tatsache der Unabhängigkeit kommt es an und die ist gegenüber dem Protektorate Napoleons nicht zweifelsfrei.[1])

Umgekehrt war das alte Reich einmal ein wirklicher Staat gewesen und trug den Namen und die Formen eines solchen noch bis an sein Ende zur Schau. Neben dem aufrechterhaltenen Schein des Lehensverbandes und Nachwirkungen der alten Reichsunmittelbarkeit im Rechte der landesherrlichen Familien bestand noch das eine oder andere gemeinsame staatsrechtliche Institut von mehr oder weniger Bedeutung; namentlich auf dem Gebiete der Justiz. Aber den größeren Territorien gegenüber, die in sich die Kraft hatten, ein Staat zu sein, war das alles nicht mehr wirksam genug, um seinethalben das Vorhandensein einer vollen und unabhängigen Staatsgewalt zu verneinen. Die Entwicklung hat sich natürlich schrittweise vollzogen. Will man einen festen Punkt bestimmen, wo die Sache als entschieden gelten kann, so darf man sich an den dreißigjährigen Krieg und den westfälischen Frieden halten, der die reichsrechtliche Anerkennung des freien Bündnisrechtes der deutschen Einzelstaaten gebracht hat. Von diesem Punkte an spätestens werden wir auch Sachsen als einen Staat betrachten müssen.[2])

Auf der anderen Seite ist die Staatseigenschaft der deutschen Länder in Frage gestellt worden mit Rücksicht auf ihre Zugehörigkeit zum Norddeutschen Bunde und nachher zum neuen Deutschen Reiche. Das Schlagwort „Bundesstaat" hat hier viel Unklarheit verschuldet, sei es, daß man sich verpflichtet glaubte, dementsprechend das Reich allein für einen Staat zu erklären, sei es, daß man einen Staaten-Staat konstruierte, das Reich als Oberstaat, die Glieder als Unterstaaten, nichtsouveräne Staaten — was am Ende doch nur hinausläuft auf eine schonendere Bezeichnung für Nicht-Staaten. In Wirklichkeit besteht aber zwischen dem jetzigen Deutschen Reich und dem alten Deutschen Bund keine so tiefgehende Verschiedenheit ihres rechtlichen Wesens. Ein Bund ist auch das Deutsche Reich und nennt sich bekanntlich von Haus aus selbst so. Nur ist bei ihm — zum Segen Deutschlands — die Bundesgewalt viel kräftiger entwickelt. Das ist ein Gradunterschied, nichts anderes. Denkbar ist ja, daß bei einer solchen Verstärkung der Einheit der große Umschlag eintritt und aus dem Bunde ein Staat wird. Die republika-

1) Die richtige Bezeichnung für die Rheinbundstaaten wird doch sein die als französische Nebenländer. Die Rheinbundsakte selbst ist ja nie ins Leben getreten, nur das Protektorat Napoleons wurde verwirklicht, ein „staatsrechtliches" Protektorat mit harten Geld- und Blutsteuern. Von dem klassischen Staatsmerkmale, der Souveränität, ist ja viel dabei die Rede. Allein dergleichen muß immer unter Berücksichtigung der grundsätzlichen napoleonischen Verlogenheit verstanden werden: Souveränität einseitig nur gegen den deutschen Kaiser ist gemeint; Napoleon gegenüber ist das ganz anders. Die französische Auffassung des Verhältnisses ist niedergelegt in: Thiers, histoire de la révolution t. II, appendice chap. II: „il créa les deux royaumes feudataires de Saxe et de Westfalie contre la Prusse. Celui de Saxe, formé de l'électorat de ce nom et de la Pologne prussienne, ... fut donné au roi de Saxe".

2) Wenn der Westfälische Friedensvertrag, Art. VIII, § 2 das freie Bündnisrecht, auch mit auswärtigen Mächten, anerkennt, woran sich folgerichtig auch die Anerkennung des Kriegsführungsrechtes schließt, so ist das ein ausreichendes Zeugnis für die Machtstellung der Reichsstände. Selbstverständlich kommt dieses Recht nur den mächtigen Reichsständen zugute; die schwächeren unterliegen überdies auch der Reichsgerichtsbarkeit, die den Starken gegenüber versagt. Auch fehlt ihnen großenteils die innere Entfaltung eigner Staatsgewalt. Es gibt eben zahlreiche staatlose Gebiete damals in Deutschland; das Reich war längst kein Staat mehr und das Territorium vermochte häufig keinen Ersatz zu bieten. In Sachsen war das nicht so.

nischen Staatenbünde, Schweiz und nordamerikanische Union, haben dafür die eindrucksvollen Beispiele gegeben: dort trat eben in Gestalt des organisierten Gesamtvolkes ein neuer Souverän auf den Plan, der nun *seine* Gewalt an die Stelle der *gemeinsamen* Gewalt setzte. Bei dem monarchischen Deutschland trifft das nicht zu. Aus den noch so eng „verbündeten Regierungen" wird nie ein neuer Souverän, sondern immer nur ein Verein von Souveränen und die Reichsgewalt bleibt in ihren Händen Vereinsgewalt. Eigene „juristische Persönlichkeit" — die übrigens auch der alte deutsche Bund hatte — ändert nichts daran: eine juristische Person kann nicht den Souverän ersetzen. Unmittelbar wirkende Gesetzgebung entspricht dem Vereinszweck; sie veranlaßt zur Schaffung einer gemeinsamen Volksvertretung und darin besteht dann eben das vielbesprochene „Verfassungsbündnis". Die Behauptung, daß das notwendig ein Staat sein müsse, ist Scholastik. Die sogenannte Kompetenz-Kompetenz des Reichs, die alles entscheiden soll, ist doch nur eine gemeinsam ausgeübte Zuständigkeit der Bundesstaaten, wobei ja sogar eine Minderheit von 14 Stimmen genügt, um die Ausdehnung der gemeinsamen Gewalt zu hindern.

Deshalb muß gesagt werden, daß die Zugehörigkeit zum Reich der Souveränität der Bundesstaaten und ihrer Eigenschaft als echte Staaten keinen Eintrag tut; die Reichsgewalt, unter der sie stehen, ist keine fremde. Umgekehrt ist das Reich kein Staat: seine Gewalt, die Reichsgewalt, liegt in der Hand der Bundesstaaten, die ihre Zwecke damit verfolgen, als mit einer gemeinsamen Einrichtung.[3])

2. Die Verf.-Urk. bestimmt in § 3: „*Die Regierungsform ist monarchisch*", und erläutert das in § 4: „*Der König ist das souveräne Oberhaupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt...*" Nach der Sprechweise der Verfassungsurkunde ist der Staat zunächst als ein Zustand gedacht, als die durch die Verfassung hergestellte Ordnung der Dinge. In dieser Ordnung gehört dem König die volle Gewalt, um sie, soweit nicht die Verfassung selbst nähere Bestimmungen dafür setzt, frei nach seinem Ermessen und fürstlichem Pflichtgefühl auszuüben; er ist das Oberhaupt dieser Ordnung. Der Staat ist also kein Rechtssubjekt; er wird weder beherrscht, noch herrscht er. Die Rechtsverhältnisse, mit welchen die Verfassung

3) Daß Bismarck das Reich als einen Bund auffaßte mit fortdauernder Vertragsgrundlage, ist ja wohl bekannt. Eine Zusammenstellung solcher Aussprüche bei Rosin, Freiburger Rektoratsprogramm 1897; Rosin bemerkt dabei zutreffend (S. 97), daß im Sinne Bismarcks der Unterschied des Reichs von einem Staatenbunde „nur ein quantitativer" ist. In der Hauptsache stehen auch Seydel und Laband auf diesem Standpunkte. Der erstere hat unter dem Einflusse Calhouns die selbständige Kraft der vertragsmäßig geschaffenen Reichsgewalt anfänglich stark unterschätzt und ist auch in seinen späteren Schriften nicht ganz davon losgekommen (Kommentar z. Reichsverf. S. 42 u. 43, Vorträge über allgemeines Staatsrecht, S. 61 ff.). Laband, Staatsrecht I, S. 83 ff. läßt seinerseits das Reich nicht durch den Vertrag selbst entstehen, sondern durch die Erfüllung dieses Vertrags; da vollzieht sich alsdann der Umschlag, indem das Reich (zunächst der Norddeutsche Bund) als eine gesonderte juristische Person des öffentlichen Rechts zum Träger der neuen Gewalt wird. Das ist aber meines Erachtens nur eine Überschätzung des Wertes der juristischen Persönlichkeit. Diese juristische Form kann alles andere verhüllen, nur keine Souveräne, und als solche müssen eben die vertragsmäßig verbundenen Staaten auch nach Labands Theorie nach wie vor sichtbar bleiben. Jellinek, Staatenverbindungen, S. 282, bemerkt mit Recht, daß diese Theorie eigentlich immer noch auf dem Standpunkte einer vertragsmäßigen Grundlage des Reiches stehe. Von der Bedeutung der juristischen Persönlichkeit in diesen Dingen wird im Texte unter Nr. 2 sofort noch die Rede sein. Ich wollte hier nur auf die literarischen Anschlüsse hinweisen, welche die oben vorgetragene Lehre vom Verhältnis zwischen dem Reiche und den Bundesstaaten finden kann. Im Arch. f. öff. St. XVIII, S. 337 ff. habe ich meinen Standpunkt ausführlicher entwickelt.

es zu tun hat, spielen nicht zwischen dem Staat und anderen Personen, sondern nur zwischen solchen anderen, in erster Linie zwischen dem König und den Ständen.

Die einheitliche Persönlichkeit des Staates kommt erst in Frage, wenn nun aus dieser Ordnung heraus Tätigkeit entwickelt wird, um ihre Zwecke zu verfolgen. Von den verschiedensten Stellen aus wird hier gehandelt, ursprünglichen und abgeleiteten Rechts, allein und zusammenwirkend, mannigfach bedingt und verumstandet. Alles beansprucht aber zusammengehörig zu sein und auf einheitliche Ziele gerichtet, wie das der einheitlichen Ordnung entspricht. Und das kommt zum Ausdruck dadurch, daß es bezeichnet wird als das Handeln *namens eines einzigen großen Subjektes, das dahinter steht, des persönlich gedachten Staates*, oder noch kräftiger dadurch, daß man solches Handeln geradezu bezeichnet als ein *Äußern des Staatswillens*. Das ist zunächst nichts anderes als ein Bild und ein Gleichnis. Je reicher und mannigfaltiger die Lebenstätigkeit des neuzeitlichen Rechts- und Verfassungsstaates sich entfaltet, desto weniger wird man ohne solche zusammenfassende und anschaulich machende Ausdrucksweisen durchkommen können. Auch die Rechtsordnung muß sich ihrer bedienen, will sie nicht vor lauter Korrektheit zuletzt unverständlich werden.

Durch diese Einheitsbehandlung in seinen äußerlichen Beziehungen wird der Staat noch nicht eine *wirkliche juristische Person*, so wenig das der Fall ist bei der offenen Handelsgesellschaft. Zu einer juristischen Person gehört mehr. Eine feste Abgrenzung des Begriffes wird man ja nur dann erhalten, wenn man das entscheidende Merkmal gerade im inneren Verhältnis sucht: Rechte und Rechtsbeziehungen, die einem bestimmten Zweck und Unternehmen zu dienen bestimmt sind, werden *rechtlich gelöst* von den Beteiligten, von den natürlichen Personen, denen sie zunächst zuständen, und um diese rechtliche Sonderung festzuhalten, ist die juristische Person aufgestellt, in deren Namen nun gehandelt wird. Nimmt man es ernst damit, so darf man nicht erwarten, durch diesen Begriff ein tieferes Verständnis vom Wesen des Staates zu gewinnen. Wenn seit Einführung des neuen Verfassungsrechts in der deutschen Theorie die juristische Persönlichkeit des Staates so beliebt geworden ist, so haben dabei offenbar die in der europäischen Luft liegenden republikanischen Anschauungen unbewußt ihren Einfluß geübt: unter der Staatspersönlichkeit, für die und in deren Namen alles geschehen soll, versteht man einfach das Volk, den republikanischen Souverän, dessen „oberster Vertreter" der Fürst ist. Da stimmt es dann. Wir müssen uns aber hier an das monarchische Staatsrecht halten, wie es nun einmal ist. Und da ist zu sagen, daß der König durch die Verfassung in keiner Weise depossediert worden ist, weder zugunsten des Volkes, noch zugunsten eines dazwischen geschobenen neuen Rechtssubjektes, Staat genannt. Der König steht in keinem Rechtsverhältnis zu diesem Staat, er ist nicht der bloße Vertreter dieses Abstraktums; die rechtliche Natur seiner Vertreterschaft zu bestimmen wäre auch vergebliche Mühe; „Organ" kann man ihn natürlich immer nennen, aber dieses unglückliche Wort bedeutet ja alles und gar nichts. Er ist einfach das Oberhaupt der Einrichtung, Staat genannt, Oberhaupt zu eigenem Recht wie bisher.[4])

4) Verf.-Urk. § 4, dessen Anfangsworte vorhin angeführt wurden, entspricht dem § 1 Abs. 1 der Bayrischen Verf.-Urk. Tit. II. An diesen, insbesondere den Ausdruck „Oberhaupt des Staates", knüpft Seydel, Bayr. Staatsrecht I S. 170, seine bekannte Lehre vom Staat. Er nennt den Staat

Wenn wir annehmen wollten, durch ausdrückliche Gesetzesbestimmung könne dieses natürliche Verhältnis geändert und der König gleichwohl rechtlich unter eine juristische Persönlichkeit „Staat" gestellt werden, die er nur zu vertreten hätte, so fänden wir dafür Anhaltspunkte nur in einer ganz bestimmten Beziehung: der Staat als Vermögenssubjekt, der Staat in privatrechtlicher Hinsicht, der Staat als F i s k u s ist ja von der zivilistischen Theorie schon seit lange in die Reihe ihrer juristischen Persönlichkeiten aufgenommen worden. Von ihm allein handeln auch die hier in Betracht kommenden Gesetzestexte. Seltsam wäre es immerhin, wenn der Staat gerade nur soweit juristische Person wäre und in der Hauptsache nicht. Aber es ist auch tatsächlich nicht in diesem Sinne gemeint: es handelt sich immer nur um eine kurze Bezeichnung der Voraussetzungen, unter welchen bestimmte Rechtsordnungen auf die staatlichen Geschäfte und die daraus entstehenden Beziehungen anwendbar gemacht werden sollen. Noch bis Anfang des 19. Jahrhunderts wurde in Sachsen der Ausdruck fiscus vornehmlich gebraucht, um gewisse landesherrliche Vorrechte gewinnbringender Art, die jura fisci, zu betiteln. Als die Verfassung beraten wurde, spielte das Wort eine große Rolle: der bisherige königliche Fiskus wurde zum Staatsfiskus, um auszudrücken, daß über dieses Vermögen fortan der König nicht mehr allein, sondern nur mit Zustimmung der Stände verfügen kann, daß es gemeinsames Vermögen sei, wenn man will; aber das Verhältnis ist doch so verwickelt, daß man lieber sagt: es gehört dem Fiskus.[5]) Vor allem ist jetzt vom Fiskus die Rede, wenn vermögensrechtliche Rechtsstreitigkeiten mit den Untertanen auszufechten sind; dafür bestimmt Verf.-Urk. § 50, daß der „Fiskus" vor den ordentlichen Gerichten Recht nimmt. Umfassende Anwendbarkeit des Zivilrechts verordnete das Sächsische Bürgerliche Gesetzbuch von 1863 § 52: „das Recht der Persönlichkeit steht dem Staate, sofern er in Verhältnisse des bürgerlichen Rechtes eintritt, ... zu". Das neue B.G.B. setzt das nämliche stillschweigend voraus. Wenn es in § 89 bezüglich eines einzelnen Punktes (Haftbarkeit des rechtsfähigen Vereins) seine Vorschriften unter anderen auch auf den „Fiskus" ausdrücklich anwendbar erklärt und diese Bestimmung überschreibt „Juristische Personen des öffentlichen Rechts", so hat es damit doch sicherlich das Wesentliche an der juristischen Person, das innere Verhältnis, das hinter dem zusammenfassenden Namen und den zu ordnenden äußeren

---

zuerst einen „Zustand", in dem nämlichen Sinne, wie wir ihn als eine „äußerliche Ordnung" bezeichneten. „Um einen kurzen Ausdruck zu gewinnen", sagt er aber dann dafür „Land und Leute" und kommt so zu dem Ergebnisse, daß der Staat, weit entfernt, Subjekt der Herrschaft zu sein, vielmehr ihr O b j e k t ist: der König herrscht über den Staat. Seydel macht hier dieselbe Begriffsverschiebung, wie sie so häufig unter dem Einflusse republikanischer Anschauungen bemerkbar wird: er meint Staat und Volk als Eines. Nur tut er es, gut monarchistisch, gerade zu dem entgegengesetzten Zwecke: er verwahrt sich dagegen, daß der König seine Gewalt aus einer „Übertragung durch das Volk oder den ‚Staat' ableite"; der Staat (= Volk) ist für ihn notwendig Objekt statt Subjekt. — Wir bleiben besser bei Seydels erstem Wort: der Staat ist nicht das Volk, sondern Zustand, äußerliche Ordnung, und als solche weder Subjekt noch Objekt. Der König als „Oberhaupt des Staates" steht selbst in dieser Ordnung darinnen als ihre Spitze und ihr vornehmstes Glied; er herrscht im Staate, aber er beherrscht nicht den Staat. Aber voll ist Seydel im Rechte gegen das Bestreben, den Staat als das eigentliche Subjekt über den König zu stellen, sei es in Gestalt einer echten juristischen Person, sei es in der noch schwerer verständlichen Gestalt eines „Organismus". „Man verläßt den Boden der Wirklichkeit", meint er hier sehr zutreffend.

Über die Frage der Verwertbarkeit des Begriffs der juristischen Person für den Staat vgl. Staatsrechtliche Abhandlungen, Festgabe für Laband, I S. 46 ff.

5) Vgl. unten § 11, I Nr. 1, wo gerade über das Recht am Staatsgut ausführlicher gehandelt werden soll.

Beziehungen steht, ganz und gar unberührt lassen wollen. Dort beginnt ja eben das öffentliche Recht, dessen es sich grundsätzlich enthält.[6])

3. Die Verf.-Urk. § 3, nachdem sie die monarchische Natur der Regierungsform bekräftigt hat, fährt fort: „und es besteht dabei eine landständische Verfassung". Eine solche bestand bisher schon. Die äußerliche Zusammensetzung der Landstände ist allerdings in der neuen Verfassung wesentlich geändert. Wichtiger ist, daß die völlige Umwertung, die sich im Laufe der Zeit an dieser Einrichtung vollzogen hat, jetzt in aller Form ausgesprochen und zu rechtlicher Anerkennung gebracht wird.

Die Stände stehen ja schon lange nicht mehr den begrenzten Hoheitsrechten des Fürsten ihrerseits mit einem geschlossenen Machtkreise gegenüber. Die wichtigeren deutschen Fürsten hatten in den letzten Zeiten des alten Reichs überall die innere Souveränität „stabiliert wie einen rocher de bronze". Diese alles auffaugende Gewalt bedurfte ihrer Natur nach keiner Ergänzung mehr durch den guten Willen von irgend jemanden. Wer in diesem fertigen Staate außer dem Fürsten noch etwas zu sagen haben sollte, dem konnte das jetzt folgerichtigerweise in keiner anderen Form mehr zustehen als in der eines beschränkten Rechtes der Teilnahme an der Ausübung der vereinheitlichten Macht. Die sächsischen Stände aber brachten in ihren Einrichtungen noch viel zu unverhohlen nur die alte Gegensätzlichkeit von „Land" und „Landesherr" zum Ausdruck. Da greift denn die Verfassung durch. In § 4 betont sie, der König besitze die ganze Fülle der Staatsgewalt, fährt aber dann fort „und übt sie unter den durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen aus". Das entspricht der in § 3 geschehenen Ankündigung: „und es besteht dabei eine landständische Verfassung"; denn diese „Bestimmungen", das sind eben die den Ständen verfassungsmäßig zustehenden Mitwirkungsrechte, an welche der König bei Ausübung der Staatsgewalt gebunden sein soll. Wie sie dadurch herangezogen werden, um mit der Regierung zusammen zu arbeiten am Staate und seinen Geschäften, das hat die Verfassung mit besonderer Sorgfalt geregelt. —

Damit verbindet sich noch eine Umwandlung in anderer Richtung: der Landtag nimmt die Natur einer Volksvertretung an. Ganz neu und unvermittelt kommt auch das nicht. Diese Versammlung von Bevorrechteten hat erklärlicherweise für ihre Sondervorteile immer sehr viel Sinn gehabt; daneben regte sich aber doch schon eine Art von staatsbürgerlichem Gewissen und das Gefühl von Verpflichtungen gegenüber den übrigen Volksgenossen.[7])

Die neue Verfassung nun gibt diesem Verhältnis, soweit das überhaupt hier möglich ist, die feste Rechtsgestalt. „Die Stände, so erklärt Verf.-Urk. § 78, sind das gesetzmäßige Organ der Gesamtheit der Staatsbürger und Unter-

6) Wie der Staat den allgemeinen Geschäftsnamen gibt für den König, allein oder mit den Ständen, und seine Beauftragten, so ist Fiskus der besondere Geschäftsname für einen größeren Zweig dieser Geschäfte. Der König führt noch einen anderen Geschäftsnamen, wenn es sich um seine Privatangelegenheiten handelt: dann nennt er sich „Zivilliste". Vgl. unten § 11 Note 9.

7) Das kommt sehr deutlich zum Ausdruck in der letzten Bewilligungsschrift der alten Stände vom 19. Juni 1830. Sie sagen dort: „Bei weitem zum kleinsten Teil ist es das Unsrige, was wir den Bedürfnissen des Staates zum Opfer darbieten. Es ist das Vermögen, es sind die Kräfte des Volks, an dessen Stelle wir die Bewilligung der Mittel aussprechen, welche der Staat zu seiner Erhaltung bedarf." (vgl. v. Witzleben, Entstehung der konst. Verf. S. 133.)

tanen und als solches berufen, deren auf der Verfassung beruhende Rechte in dem durch selbige bestimmten Verhältnisse zu der Staatsregierung geltend zu machen."

Die Stände üben also fortan nicht mehr eigene Rechte oder Rechte besonders bevorrechteter in ihnen vertretener Körperschaften. Der Rechtsträger, für den durch sie gehandelt wird, ist das Volk, und indem sie berufen sind für dieses zu handeln, sind sie Volksvertreter.

Die Verfassungsurkunde sagt genau, was sie unter dem Volke versteht. Das Wort ist ja mehrdeutig. Aber hier ist nicht die geschichtliche Größe in Frage, für die der Staat da ist, sondern die Masse der Einzelnen, in welcher sie im gegebenen Augenblicke sich darstellt. Die Verf.-Urk. hat mit ihren „Staatsbürgern und Untertanen" im Geiste des Rechtes von damals die „Einwohnerschaft", die subditi perpetui gemeint. Jetzt haben wir darunter schlechthin die jeweiligen sächsischen Staatsangehörigen zu verstehen; vgl. unten § 7, I. Die sächsischen Staatsangehörigen zusammen bilden also das Volk, dem die „auf der Verfassung beruhenden Rechte" zukommen. Dieses Volk wird handlungsfähig durch die ihm verfassungsmäßig bestellte Vertretung, die Stände. Bei Bestellung dieser Vertreterschaft haben die durch das Gesetz als besonders berufen bezeichneten Staatsangehörigen mit zu wirken, die Staatsbürger, Aktivbürger, Wähler. Sie bilden das Volk wieder in einem engeren Sinne, entsprechend dem, was der populus Romanus sagen will: die politisch mächtige Gesamtheit.[8])

Der soeben angedeutete Vergleich mag nützlich sein, um die hier zugrunde liegende Rechtsvorstellung zu erleichtern, wonach eine solche wechselnde Menge im Sinne der Verfassung als Trägerin von Rechten anzusehen ist. Eine juristische Person liegt ja nicht vor. Für die privatrechtliche Anschauung enthält das große Schwierigkeiten. Aber auch der populus Romanus hatte Rechte, ohne juristische Person zu sein, und in der heutigen Republik ist eben diese Volksmasse der Souverän und selbstberechtigter Träger der ganzen Staatsgewalt. In der konstitutionellen Monarchie wird der nämlichen Trägerschaft wenigstens ein Anteil an der Ausübung der Staatsgewalt zuerkannt. Darin besteht eben der „Tropfen demokratischen Öls", mit dem sie gesalbt sein soll. Um unser Verfassungsrecht zu verstehen, müssen wir mit dem Volke als mit einem Rechtssubjekte rechnen, ob das zu den gewohnten zivilrechtlichen Formeln paßt oder nicht. —

Auf diese Weise stehen also im Innersten der Verfassung Rechtsverhältnisse zwischen König und Volk, die sich auf die Ausübung der Staatsgewalt beziehen. Sie werden zur Geltung gebracht und spielen sich ab zwischen der Vertretung des Volks, den Ständen, und dem König selbst mit seiner verantwortlichen Gehilfenschaft, der Staatsregierung.

§ 6. Das Staatsgebiet. Die Verfassung bedient sich nicht dieses Ausdruckes. Sie spricht vom „unteilbaren Staat" (§ 1), „Bestandteil des Königreichs" (§ 2), Anwesenheit „im Königreich" (§ 11), „Grenzen des Staates" (§ 24), Kirchengesellschaften, die „im Königreich" aufgenommen sind (§ 33, § 56). Hierin erscheint der Gedanke der Untrennbarkeit des Gebietes vom Begriff Staat.[1]) Die Ordnung, welche wir so nennen, setzt not-

8) Vgl. über diese Dinge Jellinek, Allg. Staatslehre S. 393 ff.

1) Die Verf.-Urk. gebraucht daneben statt des Ausdruckes „Gebiet" vielfach den Ausdruck „Land" (§ 5, 13 usw.). Wie aber Staat, Königreich das Gebiet, so kann Land den Staat und das Volk bedeuten; vgl. Verf.-Urk. § 78: „Das unzertrennliche Wohl des Königs und des Landes".

wendig voraus ein räumlich abgegrenztes Stück der Erdoberfläche, für welches sie mit ihrer obersten Gewalt eingerichtet ist. Das patriarchalische Regiment begnügt sich, seine Stammesgenossen in Bann zu halten, stößt Fremdes ab oder ignoriert es. Der Staat kann seinem Zweck, die Leiblichkeit der geschichtlichen Erscheinung eines Volkes zu sein, nur nachkommen dadurch, daß er für diese einen bestimmten Raum der Erde in Anspruch nimmt und mit seiner Herrschaft erfüllt. Alles Leben, das auf diesem Raum erscheint, unterliegt seiner Ordnung und keiner anderen. So nur ist er für die dazu gehörigen Menschen das, was er sein soll: Ordnung einer obersten Gewalt.

Es ist unrichtig, von Gebietshoheit zu sprechen im Sinn eines besonderen Hoheitsrechtes neben den anderen; alle Hoheitsrechte (wenn man überhaupt den Ausdruck noch gebrauchen will) üben sich aus nach Maßgabe des Gebietes. Will man es recht spitz nehmen, so mag man auch den Ausdruck Gebietsherrschaft verwerfen. Insofern herrschen eine Rechtsbeziehung andeutet, besteht sie nur gegenüber Menschen.[2]) Danach müßte man freilich auch das privatrechtliche Sachenrecht anders nennen; denn auch hier besteht ja keine Rechtsbeziehung zur Sache. In beiden Fällen handelt es sich aber doch nur um eine kurze Bezeichnung für alle Möglichkeiten von Rechtsbeziehungen, in welche man von der Macht über Gebiet oder Sache aus zu Menschen treten kann. Es ist kein Vorteil dabei, wenn man diese Dinge allzusehr verfeinert.[3])

I. Der Umfang des sächsischen Staatsgebietes ist amtlich festgestellt auf 14 992,94 Quadratkilometer. Es bildet ein unregelmäßiges Dreieck. Die Grenze gegen Österreich ist jetzt zugleich Reichsgrenze. Sie besteht seit alter Zeit im wesentlichen geradeso. Das auf die Oberlausitz treffende Stück ist durch den Traditionsrezeß vom 30. Mai 1635 zu einer Scheidelinie mit den Ländern der Böhmischen Krone geworden. Über einen gegenseitigen Austausch der Enklaven und endgültigen Vergleich wegen einiger Ortschaften kam am 5. März 1848 der Haupt-Grenz- und Territorialrezeß zustande.[4]) Die Grenze gegen Preußen beruht auf dem Wiener Friedensvertrag zwischen Sachsen und Preußen vom 18. Mai 1815, dessen darauf bezüglicher Inhalt wörtlich übernommen ist von der Wiener Kongreßakte vom 9. Juni 1815. Die genauere Feststellung erfolgte alsdann durch die Hauptkonvention vom 28. August 1819, Art. 1.[5])

Österreich und Preußen bilden zugleich einen Teil der Westgrenze. Im übrigen sind hier Grenznachbarn: das Fürstentum Sachsen-Altenburg und das Großherzogtum Sachsen-Weimar; beiden gegenüber führt sich die Grenzziehung zurück auf die Auseinandersetzung mit den Ernestinern im Naumburger Vertrag vom 1554 (vgl. oben § 1 S. 2). Gegenüber Altenburg kam hier noch ein Vertrag zu Zeitz vom 23. Juli 1567 hinzu; gegenüber Weimar kommt in Betracht der Friedensvertrag mit Preußen von 1815 nebst Haupt-

2) Jellinek, Recht des modernen Staates I S. 386.

3) „Die Analogie zwischen der Gebietshoheit und dem Eigentumsrecht" (Laband, St.R. I S. 174 Note 3) möchten wir deshalb wohl bejahen. Aber deswegen ist uns doch die Gebietshoheit nicht so einfach das ins Öffentlichrechtliche übersetzte privatrechtliche Eigentum. Hier steht noch das öffentliche Eigentum dazwischen, das in der Tat nichts anderes ist als diese unmittelbare Übersetzung; daher auch der Übergang von öffentlichem Eigentum in privatrechtliches und umgekehrt. Beim Gebiete trifft das nicht zu. Die Analogie ist eine entferntere. — Nicht allzu streng sein gegen vergleichende Bezeichnungen, aber auch nicht mit solchen vergleichenden Ausdrücken allzu leicht die wesentlichen Unterschiede totschlagen wollen, das dürfte wohl der rechte Mittelweg sein.

4) Ges.- u. Verord.-Bl. 1848 S. 59 ff.

5) Ges.-Samml. 1819 S. 237.

konvention von 1819: der 1554 den Ernestinern überlassene, nachher an das Albertinische Sachsen zurückgefallene Neustädter Kreis wurde damals zunächst an Preußen und von diesem wieder an Weimar abgetreten. Endlich berührt hier die Grenze noch die Reußischen Fürstentümer und das Königreich Bayern. Sie hat hier ihre Regelung gefunden gelegentlich der Teilung des Vogtlandes 1577.

Abgesehen von den Verträgen mit Preußen und Österreich ist die Grenzlinie nicht förmlich und ausdrücklich bedungen. Der tatsächliche Besitzstand ist aber durchweg festgestellt und gekennzeichnet und wird von den Verwaltungsbehörden unter Oberleitung des Ministeriums des Innern überwacht.

Auch war man nur in den Verträgen mit Preußen und Österreich darauf bedacht, alle Enklaven beiderseits grundsätzlich zu verhüten.[6]) Gegenüber den thüringischen Staaten besteht dieses unzweckmäßige Verhältnis noch mehrfach.

II. Die große Bedeutung, welche das Gebiet hat für den Bestand des Staates, findet ihren Ausdruck in den besonderen Bestimmungen, welche gegeben sind für *Gebietsveränderungen*, insbesondere *Gebietsveräußerungen*. An der Spitze steht hier der Satz des § 1 der Verf.-Urk.: „*Das Königreich Sachsen ist ein unter Einer Verfassung vereinigter unteilbarer Staat*". Er wendet sich gegen den alten Brauch der Familienteilung, den schon das Testament Herzog Albrechts (vgl. oben § 2 Note 1) bekämpfte. Insofern bedeutet er eine Bekräftigung des in Verf.-Urk. § 6 aufgestellten Grundsatzes der Individualsukzession nach Erstgeburtsrecht. Der hiernach allein Berechtigte kann auch nicht im Wege freiwilligen Verzichtes einen widersprechenden Erfolg herbeiführen. Außerhalb des Bereiches aller Möglichkeit läge es deshalb nicht, weil auch die Verfassung geändert werden kann. Aber nur unter Beobachtung der hierfür vorgeschriebenen Formen könnte die Regel der Unteilbarkeit selbst abgeschafft oder im Einzelfall durchbrochen werden.[7])

---

6) Hauptkonvention v. 28. Aug. 1819 Art. 1 Ziff. 30; Haupt-Grenz- u. Territorialrezeß v. 5. März 1848, Einl.: „um den zu möglichst vollständiger Purifikation Ihres Staatsgebietes bereits früher vereinbarten Austausch der darin enclavirten gegenseitigen Gebietsteile in Vollzug zu setzen".

7) Aus der verfassungsrechtlichen Unteilbarkeit des Gebietes folgt die Unmöglichkeit abweichender Thronfolgeordnungen für einzelne Teile des Gebietes. Für die Lausitz war vor der Verfassung eine solche Besonderheit anerkannt gemäß dem Prager Traditionsrezeß v. 30. Mai 1635. Die Lausitz würde nach Erlöschen des Albertinischen Hauses im Mannesstamm zunächst an weibliche Linien und sodann an die Krone Böhmen, d. h. das Haus Österreich fallen („an Ihre Kaiserl. Majestät u. dero Hauses Könige zu Böheimb u. der Cron zu Böheimb"); v. *Römer*, Staats-R. u. Statist. d. Churfürstent. Sachsen Bd. I S. 190, 191; *Opitz*, Staats-R. d. Kgr. Sachsen I S. 67, verwirft mit Recht die weitere Geltung dieser Bestimmungen. Die Kontrahenten, meint er, seien von der Voraussetzung ausgegangen, daß die staatsrechtlichen Sukzessionsgrundsätze und die Grundsätze ihrer Zeit in bezug auf die Teilbarkeit der Territorien dieselben bleiben würden. Diese Voraussetzung träfe aber nicht zu. Allein ganz abgesehen von der Frage der Verbindlichkeit jenes Vertrages, so ist eben Sachsen ein Staat, der seine eigenen Angelegenheiten selbständig ordnet, und wie er sie geordnet hat, ist für ihn gut geordnet und Rechtens. Wenn andere Staaten behaupten, in ihren völkerrechtlichen Ansprüchen dadurch verletzt zu sein, so ist das eine Sache für sich. Sollte es einmal darauf ankommen, solche Ansprüche zurückzuweisen, so würden wohl noch andere Einwendungen zu erheben sein, als jene „stillschweigenden Voraussetzungen". — Ebenso verhält es sich mit der im Traditionsrezeß von 1635 für gewisse Fälle bedungenen Wiedereinlösbarkeit der Lausitz um 72 Tonnen Gold. Nach sächsischem Rechte ist das kein Rechtsanspruch mehr; sollte er zur Zeit der Verfassungsurkunde noch bestanden haben, so wäre er durch diese beseitigt.

Fricker, Grundriß des Staats-R. des Kgr. Sachsen S. 97 ff., sucht auszuführen, daß durch die Übereinkunft mit den Oberlausitzer Ständen v. 9. Dezember 1832 die Rechte Österreichs vorbehalten seien auch gegenüber der von der Verfassung aufgestellten Unteilbarkeit des Gebietes. Es scheint mir aber nicht möglich, derartiges aus dem Texte jenes Übereinkommens herauszulesen; vorbehalten sind immer nur Rechte der Oberlausitzer Stände, die ja mit jener Unteilbarkeit sich

Die Unteilbarkeitsbestimmung bedeutet eine Gebundenheit der Krone den Ständen gegenüber. Sie ist sachlich altes Recht. Schon die alten Stände hatten sich Reversalien darüber erteilen lassen, daß ohne ihre Einwilligung keine Zergliederung des Landes stattfinden solle. Ihr Interesse lag darin, daß die Mitträgerschaft der Staatslasten nicht verändert werde. Deshalb erstreckte sich ihr Verbotsrecht auf alles, was diesen Erfolg haben konnte, auch auf Veräußerungen und Verpfändungen von Gebietsstücken, abgesehen von Erbteilungsfällen.[8]) Die Verf.-Urk. § 2 bewahrt diese Ordnung, indem sie verfügt: „Kein Bestandteil des Königreichs kann ohne Zustimmung der Stände auf irgend eine Weise veräußert werden." Die Formen der Verfassungsänderung sind hierfür nicht notwendig. Die Unveräußerlichkeit des Gebietes ist kein Verfassungsgrundsatz, wie die Unteilbarkeit es ist. Die verschiedene Behandlung hat ihren einleuchtenden, geschichtlichen und praktischen Grund.

Die Verf.-Urk. § 2 Abs. 2 unterscheidet von solcher Veräußerung die bloße „Grenzberichtigung mit benachbarten Staaten". Sie kann auch ohne Zustimmung der Stände geschehen, „wenn nicht dabei Untertanen abgetreten werden, welche unzweifelhaft zu dem Königreiche gehört haben". Diese Bedingung bestimmt zugleich den Umfang des Begriffes Grenzberichtigung. Eine solche setzt von selbst voraus eine Verbesserung der Grenze; die kann aber vom sächsischen Standpunkte aus nicht wohl in einem einseitigen Verzicht auf sächsische Gebietsstreifen gesehen werden; eine gewisse Gegenseitigkeit, ein Tausch gehört dazu. Überdies gehört aber zu einer befreiten Grenzberichtigung im Sinne der Verf.-Urk., daß es sich nur darum handelt, unbewohntes Gelände aufzugeben. Sobald Wohnstätten in Frage kommen, würde es sich im Sinne der Verf.-Urk. um Abtretung von Untertanen handeln. Ob diese „unzweifelhaft zum Königreich gehören" oder nicht, ist eine Frage, die von der Regierung besser nicht eigenmächtig gelöst, sondern durch eine Vorlage an die Stände erledigt wird.[9])

Das frühere Recht hatte das Land wie eine Art Hausvermögen der landesherrlichen

---

wohl vertragen. — Sodann meint Fricker: Österreich habe erst im Prager Frieden von 1866 auf sein eventuelles Recht auf die Oberlausitz verzichtet. An diesem Vertrage war Sachsen überhaupt nicht beteiligt. Preußen hätte wohl ein Einspruchsrecht erworben gegen die Geltendmachung österreichischer Ansprüche auf die Oberlausitz; aber das ist eben eine Sache für sich. — Das Schlußergebnis Frickers (S. 100): daß gleichwohl im Falle eines Erlöschens des Königlichen Mannesstammes die Thronfolge eine andere für die Lausitz und eine andere für die Erblande sein würde, dürfte dem Geiste wie dem Wortlaute des Verfassungsrechtes des Königreichs gleichmäßig widersprechen.

Auch die Monographie von Deumer, der rechtliche Anspruch Böhmen-Österreichs auf das kgl. sächsische Markgrafentum Oberlausitz 1884, zeigt die Neigung, rechtliche Schwierigkeiten zu finden, wo für ein selbstbewußtes Staatsganzes keine sind.

8) v. Römer, St.R. u. Statistik I S. 270 ff. „Die Veräußerung des ganzen Landeskörpers" können die Stände durch ihren Widerspruch nicht behindern, wohl aber alle „Zerstückelungen"; denn dadurch „werden sie in ihren Rechten verletzt, wenn durch Abreißung einiger Pertinenzstücke das Land geschwächt und die Oblasten gemehrt werden". — Vgl. auch die ausdrücklichen Reversalien bei Weiße, Staats-R. I S. 117 Note 4.

9) Anders Opitz, Staats-R. I S. 74, der von Grenzberichtigung nur sprechen lassen will, wo wirklich zweifelhafte Grenzen vorliegen. Er stützt sich allerdings auf Zachariae, Deutsch. Staats- u. Bundes-R. II S. 208. Aber der Wortlaut der Sächs. Verf.-Urk. gibt zu erkennen, daß auch unzweifelhaftes Gebiet zum Zwecke der Grenzberichtigung abgetreten werden kann, wenn nur keine unzweifelhaften Untertanen mitgehen. Damit ist die leichtere Form der Grenzberichtigung auch zulässig gemacht für zweckmäßige Gestaltung des bestehenden Verlaufs der Grenze. In diesem Sinne werden auch die Bestimmungen der Bayrischen Verf., Tit. III § 6, Ziff. 2, über „Grenzberichtigung mit benachbarten Staaten" ausgelegt; Seydel, Bayr. St.R. I S. 338: „wenn es sich um Erledigung nachbarlicher Grenzstreitigkeiten und um Grenzregelungen zur Herstellung eines zweckmäßigen Grenzlaufs handelt".

Familie angesehen. Wesentliche Änderungen daran erforderten, um rechtsgültig zu sein, auch die Zustimmung der maßgebenden Familienglieder, der Agnaten.[10]) Ausdrücklich abgeschafft wurde in dieser Hinsicht nichts. Die Verfassung gibt aber solchen Dingen gegenüber einen Standpunkt von unzweifelhafter Sicherheit. Die staatliche Ordnung steht danach auf sich allein. Die landesherrliche Familie kommt staatsrechtlich gerade so weit in Betracht, als Verfassung und Gesetz auf sie Bezug nehmen. Es genügt also zur Erledigung der aufgeworfenen Frage, daß bei den Bestimmungen über Veräußerung von Staatsgebiet der Agnaten nicht gedacht worden ist. Der König mag sie zuziehen und befragen, selbstverständlich, wie ihm gutdünkt; rechtlich behält er ihnen gegenüber die Hände frei.[11]) —

Dagegen ist für unseren Gegenstand von größter Wichtigkeit das Verhältnis Sachsens zum Reich. Und zwar könnte dieses in doppelter Weise in Frage kommen.

Einmal wäre zu sehen, inwiefern die soeben besprochenen Verfügungen Sachsens über sein Gebiet der Zustimmung des Reichs bedürfen. Tatsächlich ist ja das sächsische Staatsgebiet zugleich Reichsgebiet (Reichs-Verf. Art. 1).

Da wäre denn vorweg auszuscheiden der Fall der Erbteilung. Wäre eine solche verfassungsmäßig Rechtens, so würde das Reich sie sich gefallen lassen müssen; denn es hat die Bundesgenossen angenommen, so wie sie sind, mit ihrer Verfassung. Es hätte seinerseits die Folgerungen daraus zu ziehen durch Anpassung seiner eigenen Verfassung, namentlich was die Zuteilung der Stimmen im Bundesrat anlangt.

Bezüglich der eigentlichen Veräußerung, die allein in Betracht kommt, macht es für das Reich einen großen Unterschied, ob sie geschieht an einen fremden Staat oder an einen Bundesgenossen.

Abtretung an einen fremden Staat ist ohne Zustimmung des Reichs nicht zulässig. Es wäre eine Verletzung verfassungsmäßiger Bundespflichten; denn durch den Eintritt in den Bund hat sich Sachsen verpflichtet, mit seiner ganzen Gebietskraft der gemeinsamen Sache zur Verfügung zu stehen. Es wäre auch völkerrechtlich dem Dritten gegenüber nicht bindend für Sachsen, insofern jener hat wissen müssen, daß Sachsen nicht so verfügen kann. Das Bundesgebiet ist in Art. 1 der Reichsverfassung festgelegt nach dem damaligen Gebietsbestand der verbündeten Staaten. Die Zustimmung des Reiches könnte deshalb nur erklärt werden auf Grund eines verfassungändernden Reichsgesetzes.[12])

Bloße Grenzberichtigungen sind anders zu behandeln. Sie gelten überhaupt nicht als Veränderungen des Gebietswertes. Sie setzen also auch keine Änderung der Reichsverfassung voraus; denn diese bezieht sich einfach auf den Gebietsstand der Bundesstaaten. Wenn der Bundesstaat, der unmittelbare Gebietsherr nach der bei ihm geltenden

---

10) v. Römer, Staats-R. u. Statistik II S. 690.

11) In diesem Sinne auch Opitz, St.R. I S. 69. Man darf aber wohl die Zurückweisung dieser dunklen Agnatenrechte noch etwas entschiedener aussprechen, als er es tut. Das ist heutzutage wieder nötig geworden.

12) Reichs-Verf. Art. 78. Laband, Staats-R. des Deutschen Reichs I S. 180. — Im Gegensatze zu Haenel, Deutsch. Staats-R. I S. 558 Note 24, sehen wir aber hier nicht zwei parallel laufende Veräußerungsakte des Staates und des Reichs. Der Veräußerer ist immer nur der Staat; durch die Reichszugehörigkeit ist nur seine völkerrechtliche Handlungsfähigkeit beschränkt, daher die notwendige Ergänzung durch Zustimmung, Genehmigung und Gültigerklärung von seiten des Reichs.

Rechtsordnung sein Gebiet als unverändert ansieht, so muß das auch dem Reiche genügen.[13])

Handelt es sich um Veräußerungen an einen Bundesgenossen, gleichviel ob Abtretung eines bewohnten Gebietsteils oder einfache Grenzberichtigung, so ist die Zustimmung des Reiches nicht erforderlich. Das Veräußerte bleibt auch in dem neuen Verhältnis für die verfassungsmäßigen Zwecke zu seiner Verfügung. Selbstverständlich muß eine eigentliche Veräußerung dem Reiche zur Kenntnis gebracht werden, damit es seine Einrichtungen dem neuen Zustande anpassen kann, insbesondere die nach der Bevölkerungszahl zu bemessenden Matrikularbeiträge und die aufzubringenden Truppenkontingente. Für manche Dinge würde die Form eines Reichsgesetzes notwendig werden, so namentlich behufs entsprechender Änderung des Reichstagswahlgesetzes vom 31. Mai 1869 § 5, Abs. 2 und § 6, Abs. 4. Das bedeutet überall keine Zustimmung des Reichs, sondern ein durch die veränderten Umstände ihm auferlegtes Ziehen der Folgerungen.

Man hat auch behauptet: es wäre in solchem Falle eine entsprechende Änderung der Stimmen im Bundesrat in Frage; bei bedeutenderen Abtretungen könne der verkleinerte Bundesstaat die frühere Stimmenzahl nicht beibehalten, der vergrößerte dagegen sei um ebensoviel aufzubessern. Allein eine rechtliche Notwendigkeit besteht hierfür nicht. Zum Unterschied vom Reichstagswahlgesetz handelt es sich bei der Stimmenverteilung im Bundesrat nicht um die Durchführung und Wahrung eines ausdrücklich aufgestellten Berechnungsgrundsatzes. Die Stimmberechtigungen im Bundesrat sind geschichtlich gewordene Ansätze, über deren Beibehaltung man übereingekommen ist. Sie bleiben in voller Gültigkeit, auch wenn die dahinter vorausgesetzten Machtverhältnisse sich ändern. Sie entsprechen diesen ja ohnehin nicht; man braucht bloß die preußische Stimmenzahl zu vergleichen. Und wenn die Stimme Waldecks in Ausübung geblieben ist, trotz des Akzessionsvertrages mit Preußen, so beweist das, wie wenig Wert gelegt wird auf die hinter solchen Stimmen fortbestehende tatsächliche Machtgröße.[14]) —

Neben der Frage der Zustimmung des Reichs zu Verfügungen, die Sachsen über sein

---

13) Wir kämen dadurch allerdings zu dem Ergebnisse, daß das Reich zustimmen muß auch zu Grenzberichtigungen mit dem Auslande, wenn nach dem Rechte des beteiligten Bundesstaates eine solche als gewöhnliche Gebietsveräußerung anzusehen ist. So hat das Reich durch Vereinbarung vom 24. Juni 1879 der Regulierung der Grenze bei Konstanz zugestimmt. Die badische Verf.-Urk. § 3 erklärt jedes Gebietsstück für schlechthin unveräußerlich. Die Frage wäre, ob das Reich in solchen Fällen seine Zustimmung schlechthin verweigern könnte oder nur aus Gründen der ihm durch die Reichsverfassung zugewiesenen besonderen Interessen.

14) Laband, Staats-R. des Deutsch. Reichs I S. 183, 184. Opitz, Staats-R. I S. 70, 71 hält eine Abänderung der Reichsverfassung für notwendig, damit die Gebietsabtretung „tunlich" sei. Zweckmäßig könnte es wohl werden, die Verfassung der neuen Sachlage entsprechend zu gestalten; aber damit ist keineswegs gesagt, daß die Gebietsveränderung rechtlich dadurch bedingt sei, daß das Reich zu einer solchen Umgestaltung seiner Verfassungsbestimmungen schreitet.

Eine Ausnahme von der Freiheit der Gebietsveränderungen zwischen Bundesstaaten wird gern gemacht, wenn der erwerbende Teil der Reservatrechtsstaat Bayern wäre. Der Ausweg, daß das an Bayern fallende Gebietsstück „den Hoheitsrechten des Reichs" dadurch nicht entzogen werde, ist nicht gangbar. Wie sollte sich z. B. der militärische Oberbefehl im Frieden für diesen Teil Bayerns besonders gestalten? Es wäre also nur die Frage: kann das Reich eine solche Abtretung an Bayern überhaupt hindern und verbieten? Als eine formelle Beeinträchtigung dinglich wirkender Hoheitsrechte darf man sich die Sache jedenfalls nicht vorstellen. Da die Reichsverfassung nun einmal anerkennt, daß man auch mit Reservatrechten ein gleich guter Bundesgenosse sein kann, so ist auch von einer in der Abtretung liegenden Verletzung der allgemeinen Bundespflichten keine Rede. Wenn ein Bundesstaat zu solch einer Abtretung sich entschlösse, so müßte er so schwerwiegende Gründe dafür haben, daß der Unterschied, den die Neuerung für das Reich bringt, nicht ausschlaggebend dagegen in die Wagschale geworfen werden darf.

Gebiet trifft, stände dann die zweite: inwiefern kann das Reich selbst solche Verfügung treffen. Die Antwort darauf muß aber kurzweg lauten: überhaupt nicht. Das Gebiet gehört dem Einzelstaat und nicht dem Reich, mag dieses auch vertrags- und verfassungsmäßig für den Umfang eben dieses Gebietes gewisse Zuständigkeiten auszuüben haben. Dieser Zuständigkeit gegenüber ist eben das Staatsgebiet zugleich Bundesgebiet (Reichs-Verf. § 1). Aber Bundesrechte gegenüber dem Bundesstaate lassen sich nicht auf einen Dritten übertragen. Das widerstreitet ihrer Natur. Das alte Reich konnte wohl im Westfälischen Frieden seine Rechte gegenüber den elsässischen Städten und Territorien auf Frankreich übertragen; es war eben kein Bund, sondern ein verfallender Staat. Man hat dem heutigen Reiche ausnahmsweise die Zuständigkeit zur Abtretung von Gebiet eines Bundesstaates zuerkennen wollen für den Fall eines Friedensschlusses. Eine formelle Stütze soll Reichs-Verf. Art. 11 gewähren, wonach der Kaiser das Recht hat, im Namen der Reichs Frieden zu schließen. Also, sagt man, muß er auch die etwa notwendig gewordenen Gebietsabtretungen vornehmen können.[15]) Der Schluß ist falsch. Der Art. 11 grenzt nur die Rechte des Präsidiums bei Vertretung des Reichs ab. Welche Gewalt dem Reiche gegenüber den Bundesstaaten und ihren Angelegenheiten zukommt, will er gar nicht bestimmen. Mit jener Art zu folgern, könnte man dem Kaiser auch das Recht zusprechen, zur Erzielung des Friedens die von einem kunstliebenden Feinde gewünschten Dresdener Sammlungen abzutreten. Wenn das Unglück Deutschland in eine derartige Lage brächte, würde es Sache des Reiches sein, den betroffenen Bundesstaat zur Abtretung zu vermögen, schlimmsten Falles würde sich alles wenigstens tatsächlich erledigen dadurch, daß das Reich außerstande wäre, seine Pflicht zur bewaffneten Verteidigung des fraglichen Gebietes weiter zu erfüllen und die Besitzergreifung des Feindes zu verhindern. Aber vorgesehen hat man dergleichen lieber nicht, und es erscheint auch nicht angebracht, durch gewagte Interpretationen eine Aushilfe schaffen zu wollen, die weiterführen könnte, als man übersieht.

III. Eine Gebietsveränderung kann auch in der entgegengesetzten Richtung sich vollziehen, als Gebietserwerbung.

Eine solche wird sich regelmäßig mit der einfachen Grenzberichtigung verbinden. Dann vollzieht sie sich mit dieser ohne weitere Formen durch den Willen der Regierung allein. Zu bemerken ist aber doch noch folgendes. Die sächsische Verfassung und das sächsische Gesetz gelten selbstverständlich auch in einem unbewohnten Gebietsstück. Wie der fremde Staat, an den dieses durch die Grenzberichtigung kommt, es damit halten will, ist seine Sache. Will er das sächsische Recht dort fortgelten lassen, so haben wir nichts drein zu reden. Aber das dabei an Sachsen fallende Stück erlebt jedenfalls die bedeutsame Wandlung, daß die sächsische Verfassung und das sächsische Gesetz von selbst dort in Kraft treten. Die vollzogene Grenzberichtigung hat erklärende Natur; das Erworbene wird behandelt, als wäre es schon immer diesseits der Grenze gelegen gewesen. Es bedarf keines Einführungsgesetzes.

Dieser Punkt wird erst von Wichtigkeit, wenn es sich handelt um eine eigent-

15) Laband, Staats-R. des Deutsch. Reichs I S. 182 und die dort Note 2 angeführte Literatur. Seydel, Komm. z. Reichs-Verf. S. 35, bestreitet dem Reich das Abtretungsrecht, wie Laband meint, ganz folgerichtig, weil er auch „die Gebietshoheit des Reiches bestreitet." Aber wer das Reich für den deutschen Oberstaat ansieht und ihm „die Gebietshoheit" zuerkennt, der hätte eigentlich die Berufung auf Art. 11 der Reichs-Verf. nicht einmal nötig. Das souveräne Reich müßte auch im Frieden über sein d. h. seiner Angehörigen Gebiet verfügen können.

liche Gebietserwerbung, durch welche also „neue Untertanen" gewonnen werden sollen. Die Verf.-Urk. enthält für diesen Fall keine Bestimmungen. Was ist Rechtens? Der König vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt; er kann auch neue Gebiete für den Staat erwerben. Er kann aber nicht für sich allein die sächsische Verfassung und das sächsische Recht ausdehnen auf ein Gebiet, für welches sie bisher nicht galten. Dazu gehört ein verfassungänderndes Gesetz. Da zur Gebietsveräußerung nach Verf.-Urk. § 2 einfache Zustimmung der Stände genügt, so scheint tatsächlich der Erwerb an verhältnismäßig schwerere Bedingungen geknüpft zu sein, als diese. Aber man darf nicht übersehen, daß der Erwerb selbst sich durch den Willen des Königs allein wohl vollzieht. Nur wird das Erworbene statt Bestandteil des unter einer Verfassung vereinigten Königreichs ein Nebenland desselben, wie Lauenburg ein Nebenland Preußens geworden war durch den Wiener Frieden und den Gasteiner Vertrag. Der König kann es wieder veräußern. Will er einen in Real- oder Personalunion mit Sachsen stehenden Staat daraus machen, so würde wieder freilich nach Verf.-Urk. § 5 die Zustimmung der Stände nötig werden.[16]) —

Wieder entstünde nun auch für den Fall eines solchen Gebietserwerbes die Frage wegen der etwa notwendigen Zustimmung des Reiches. Spielt sich die Veränderung nur ab innerhalb des Bundesgebietes, so hat das nach dem vorhin Erörterten keine Schwierigkeiten. Bloße Grenzberichtigungen mit dem Reichsausland werden nach der Seite des Erwerbs hin einer Zustimmung des Reiches nicht bedürfen; die Anzeige müßte hier genügen. In Betracht käme nur der Fall eines eigentlichen Gebietserwerbes vom Ausland.

Hier würde dann entscheidend sein, daß das Reich nichts anderes ist als „ein ewiger Bund zum Schutze des Bundesgebietes". Das Bundesgebiet ist allerdings die Summe des Gebietes der verbündeten Staaten. Aber wenn sich dieses Gebiet vermehrt, vermehrt sich damit auch die vom Bunde übernommene Last. Das kann nicht geschehen ohne seine Zustimmung. Und zwar würde der Fall aufzufassen sein als eine Änderung der in Art. 1 der Reichs-Verf. gegebenen Festsetzung des Bundesgebietes, demnach eine Änderung der Reichsverfassung notwendig machen. Falls diese Zustimmung nicht gegeben würde, so bestände gleichwohl für Sachsen kein rechtliches Hindernis, ein außerdeutsches Gebiet durch Ausdehnung seiner Verfassung und seines Rechtes darauf sich förmlich einzuverleiben oder es sich in Gestalt des Nebenlandes, der Realunion oder Personalunion anzugliedern. Ob es gut und ratsam wäre, das zu tun, ist eine andere Frage.[17])

16) Bülau, Verf. u. Verw. des Kgr. Sachsen S. 22 Note 4 hat also nicht unrecht, wenn er eine Bestimmung vermißt, wie es mit solch einem Erwerb gehalten werden solle. Die verfassungsrechtliche Regelung ist keineswegs, wie Opitz, Staats-R. I S. 72 Note 28 ihm vorhält, eine erschöpfende. Aber die an trübe Erinnerungen geknüpfte Befürchtung Bülaus a. a. O.: „Wie? wenn z. B. Rußland das jetzige Polen an Sachsen abträte?" ist insofern grundlos, als ohne Zustimmung der Stände sächsisches Geld für solchen Erwerb nicht zur Verwendung kommen könnte; von sächsischen Truppen wäre angesichts des kaiserlichen Oberbefehls jetzt ohnehin keine Rede mehr. — Über den Fall Lauenburg, der hier sehr lehrreich ist, vgl. v. Roenne-Zorn, Staats-R. d. Preuß. Monarchie I S. 71 Note 3. Die Auffassung des Verhältnisses als Personalunion (vgl. auch Bismarcks Rede im Abg.-Haus 9. Januar 1869) halte ich für unrichtig. Lauenburg war erobertes und gekauftes Land, kein Staat; Personalunion setzt aber zwei solche voraus.

17) Laband, Staats-R. I S. 182 verwirft die Einverleibung nichtdeutschen Gebietes ohne Reichszustimmung, d. h. ohne Ausdehnung der Reichsverfassung auf das Erworbene, „denn ein solcher Staat würde teilweise souverän und teilweise nicht souverän sein, was nicht möglich ist." Natürlich spielt hier wieder die Souveränitätsfrage herein. Aber auch abgesehen davon, dürfte die Doppelstellung Hessens gegenüber dem Norddeutschen Bunde ein entscheidender Präzedenzfall sein.

IV. Das Staatsgebiet ist der Schauplatz der Staatsgewalt und ausschließlich der ihre. Eine fremde Staatsgewalt kann als solche auf unserem Gebiete nur wirksam werden auf Grund eines besonderen Rechtstitels, der die Geltendmachung der Gebietshoheit teilweise beschränkt. Der Rechtstitel kann ein völkerrechtlicher oder ein bundesrechtlicher sein.

1. Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Verkehrs verpflichten den Staat verschiedentlich zur Duldung und Achtung von Erscheinungen fremder Staatsgewalt auf seinem Gebiete. Die wichtigsten Fälle sind zusammengefaßt in dem Begriffe der Exterritorialität. Außerdem können dem fremden Staate solche Rechte eingeräumt werden durch besonderen Vertrag. Namentlich kommen hier in Betracht militärische Rücksichten (Einräumung von Etappenstraßen, Verpflichtung keine Befestigungen anzulegen); auch fremden Zollämtern kann auf solche Weise die Niederlassung bewilligt werden. Für Sachsen sind namentlich wichtig geworden die Verträge über Bau und Betrieb fremder Staatsbahnstrecken auf sächsischem Gebiet, womit sich die Ausübung der Eisenbahnpolizei von seiten fremder Beamten verbindet, ebenso die Verträge über die Elbschiffahrt. Man bezeichnet diese Beschränkungen der Gebietshoheit als Staatsservituten.[18]) Ihre Begründung ist wohl anzusehen als eine „Veräußerung von

18) Auf dem Wege zur Entwicklung der deutschen Staaten liegt der Begriff des territorium clausum, des „geschlossenen Landesbezirkes". Er bedeutet nichts anderes als die Rechtsvermutung für die inhaltliche Vollkommenheit und den ununterbrochenen räumlichen Zusammenhang der landesherrlichen Machtbefugnisse (v. Römer, Staats-R. und Statistik II S. 18 ff.). Wie das nun einmal das Schicksal des öffentlichen Rechtes ist, hat man zur Verdeutlichung dieser Idee sofort zu zivilrechtlichen Vergleichen gegriffen; man sprach von einem „Staatseigentum" am Gebiet, um die Vermutung der Vollkommenheit und Unbeschränktheit zu erläutern (für das sächsische Recht namentlich geltend gemacht von Grünler, Beiträge zum Staats-R. des Kgr. Sachsen [1838] S. 27). Da liegt es denn nahe, alle rechtlichen Beschränkungen in der Geltendmachung dieses Rechtes gegenüber anderen „Eigentümern" und ihren Untertanen als „Eigentumsbeschränkungen" aufzufassen; sogar Niederlassungs- und Schiffahrtsverträge werden so betrachtet. Als „Staatsservituten" bezeichnet man aber dann doch nur „diejenigen auf einen besonderen Rechtstitel gegründeten Verhältnisse, wodurch die Staatsgewalt einseitig, entweder über die Grenze des Staatsgebietes ausgedehnt oder innerhalb desselben eingeschränkt wird" (Grünler, a. a. O. S. 31). Heutzutage wird der (keineswegs sehr glückliche) Ausdruck nur noch gebraucht, wo die völkerrechtlich zugelassene Einwirkung der fremden Staatsgewalt (um die handelt es sich immer) auf unser Gebiet Beziehung hat auf ein bestimmtes Stück dieses Gebietes, das der Einwirkung unterliegt (vgl. v. Liszt, Das Völkerrecht § 8 III, 3 und § 19 I, 2).

Während früher ein derartiges Hereinragen fremder Gewalten recht zufälliger Art war, hat in der Neuzeit die großartige Entwicklung des Verkehres reichere und festere Formen dafür gefunden, weil für ihn ein Zusammenwirken ohne Rücksicht auf die Landesgrenzen unentbehrlich ist. Die Eisenbahnen namentlich sind hier führend. Als Beispiel sei erwähnt aus der neuesten Zeit der Vertrag mit Österreich vom 27. Nov. 1898 wegen mehrerer Eisenbahnanschlüsse (Ges.- u. Verord.-Bl. 1899 S. 6 ff.). Er bestimmt in Art. II: Die Kgl. Sächs. Regierung gibt ihre Zustimmung, „daß der Bau und Betrieb der auf sächsischem Staatsgebiete gelegenen Strecke (Roßdorf-Adorf) von der K. K. Österreichischen Staatseisenbahnverwaltung geführt werde" (also keine Konzession, sondern eine fremde Staatsbahn als solche auf unserem Gebiete). Art. IX und XII: Österreichische Grenzzollämter auf sächsischem Boden. Art. XV: Amtsbefugnisse der in der (sächsischen) Grenzstation von der Österreichischen Regierung zu bestellenden Polizeibeamten. Art. XVIII: „Unbeschadet des Hoheits- und Aufsichtsrechtes der hohen vertragschließenden Teile über die in ihren Gebieten gelegenen Bahnstrecken und über den darauf stattfindenden Betrieb, verbleibt die Ausübung des Oberaufsichtsrechtes über die den Betrieb führenden Eisenbahnverwaltungen im allgemeinen derjenigen Regierung, in deren Gebiet dieselben ihren Sitz haben." Art. XIX: „Die Bahnpolizei wird unter Aufsicht der dazu in jedem Staatsgebiete kompetenten Behörden in Gemäßheit der für jedes Gebiet geltenden Vorschriften und Grundsätze zunächst durch die Beamten der den Betrieb der betreffenden Bahnstrecke führenden Eisenbahnverwaltung geführt werden."

Rechten der Krone" im Sinne der Verf.-Urk. § 2, die als solche der Zustimmung der Stände bedürfte.[19])

2. Vermöge der Zugehörigkeit Sachsens zum Deutschen Reich unterliegt seine Gebietshoheit bundesrechtlichen Beschränkungen. Die Einwirkungen der Reichsgewalt selbst würde besser nicht als solche aufzufassen sein; denn die Reichsgewalt ist für Sachsen keine fremde, sondern eine ihm mit den Bundesgenossen gemeinsame. Aber durch die Vermittlung der Reichsgesetzgebung sind in weiterem Maße auch obrigkeitliche Anordnungen dieser anderen Bundesstaaten für das sächsische Gebiet wirksam und verbindlich gemacht worden. Das preußische Urteil wird hier unmittelbar vollstreckt, der badische Bezirksamtmann weist den Nichtdeutschen auch aus sächsischem Gebiet aus, die in Oldenburg erteilte gewerbepolizeiliche Erlaubnis kann auch hier angerufen werden.[20]) Alles dieses ist gegenüber der Verfassung gedeckt durch die einmal erteilte Zustimmung der Stände zum Eintritt in den Norddeutschen Bund.

§ 7. Die Staatsangehörigen. Das Volk ist die sich natürlich erneuernde Menschengemeinschaft, für welche der Staat da ist. Es ist eine dauernde geschichtliche Größe, die nicht schlechthin zusammenfällt mit der Masse der einzelnen, in welcher sie sich in jedem Augenblick darstellt. Für die einzelnen äußert sich aber die Zugehörigkeit zu dieser Masse in besonderen Rechtsbeziehungen, die ihnen in der staatlichen Ordnung zukommen. Und so wird es wichtig, die rechtlichen Merkmale zu bezeichnen, nach welchen sich diese Zugehörigkeit bestimmt. Das Recht der Volksangehörigkeit ist zugleich das Recht der Staatsangehörigkeit.

I. Die Verf.-Urk. bedient sich nicht dieses Ausdruckes. Sie bezeichnet das Verhältnis nach Maßgabe von älteren Anschauungen. Der sich herausbildende Fürstenstaat hatte die Menschen wesentlich unter dem Gesichtspunkte betrachtet, daß sie mögliche Gegenstände seiner Staatsgewalt seien. Da aber der Umfang der Wirksamkeit der Staatsgewalt sich nach dem Gebiet bestimmt, so treten auch die Menschen in Beziehung zur Staatsgewalt durch ihre Anwesenheit auf dem Gebiet. Diese Anwesenheit kann eine zufällige, vorübergehende, ungesicherte sein, ein bloßer Aufenthalt (subditi temporarii). Und sie kann andererseits einen dauernden Zusammenhang mit dem Gebiete, eine Gebietszugehörigkeit bedeuten, erworben durch Geburt und Heranwachsen im Lande oder durch nachträgliche Niederlassung (subditi perpetui). Nur diese letzteren, die Inländer, Eingeborenen, Einwohner sind die rechten Untertanen.[1]) Sie bilden die Kraft des Staates und sind Gegenstand seiner Pflege. Daß auch die sich bei uns zeigenden Ausländer Rechtsschutz erhalten und sonst mancherlei Vorteil mitgenießen dürfen, das ist eine besondere Gewährung, die ihnen zuteil wird. Der Staat tut das auch weniger um ihretwillen, als wegen des daran hängenden Vorteils seiner Untertanen.

---

19) Tatsächlich pflegt diese nicht eingeholt zu werden; der soeben erwähnte Vertrag vom 27. Nov. 1898 ist z. B. durch einfache Ministerialverordnung bekannt gemacht werden. Vgl. die deshalb von Opitz, Staats-R. I S. 76 Note 6 erhobenen Bedenken.

20) Eine systematische Darstellung dieser Verhältnisse gibt Haenel, Deutsches Staats-R., I S. 878 ff., unter der Überschrift „Die zwischenstaatliche Rechts- und Verwaltungshülfe".

1) Weiße, Sächs. Staats-R. I S. 88: „Nicht alle Untertanen haben diejenigen Rechte, welche in dem Indigenate begriffen sind, indem dieser nur durch den wesentlichen Aufenthalt der Eltern oder durch eigene Niederlassung in dem Lande erworben wird." Diese Auffassung ist namentlich festgelegt in dem Mandate, das Kartell mit Sachsen-Weimar betr. v. 24. Mai 1745, § XIII: „Damit auch über die Qualität eines Landeskindes kein Streit entsteht, so ist diesfalls nicht sowohl auf den Ort der Geburt als vielmehr auf das Domizilium zu sehen."

Die Verf.-Urk. steht auf dem Boden dieser Rechtsidee. Sie handelt in ihrem dritten Abschnitt „von den allgemeinen Rechten und Pflichten der Untertanen". Da wird denn in § 24 vorausgeschickt eine Bestimmung über die subditi temporarii: „Der Aufenthalt innerhalb der Grenzen des Staates verpflichtet zur Beobachtung der Gesetze desselben und begründet dagegen den gesetzlichen Schutz". Mit § 26 beginnt die Darlegung jener allgemeinen Rechte und Pflichten der dem Staate besonders zugehörigen Menschen, welche nunmehr abwechselnd als „Landeseinwohner" (§ 26, § 32) und als „Untertanen" (§ 29, § 37, § 38, § 48) bezeichnet werden.[2])

Dem Verfassungsstaate entspricht es aber nicht, seine Angehörigen lediglich nach dem Merkmal ihres Wohnsitzes und der daraus sich ergebenden stärkeren Erfaßbarkeit durch die Staatsgewalt zu bestimmen. Er betont im Gegenteil an ihnen statt der passiven die aktive Seite, statt einseitig nur die Pflicht, die von ihm zuerkannten Rechte auf Schutz der Freiheit und auf Anteil an der Ordnung der öffentlichen Gewalt, und nennt sie, namentlich mit Rücksicht auf diesen letzteren Punkt, nicht mehr bloß Untertanen, sondern Staatsbürger. Da wird denn die Staatsangehörigkeit aus einer bloßen Nebenwirkung des Wohnsitzes zu einer rechtlichen Eigenschaft, die der Person anhängt, zu einem Status, erworben durch familienrechtliche Tatsachen oder besonderen staatlichen Akt der Verleihung. Die Verf.-Urk. gibt in ihrem § 25 die Absicht kund, daß eine Neuordnung in dieser Hinsicht geschaffen werden solle: „Die Bestimmungen über das Heimatsrecht (Gemeindezugehörigkeit) und Staatsbürgerrecht bleiben einem besonderen Gesetze vorbehalten." Ein Gesetzentwurf über Staatsangehörigkeit, Staatsbürgerrecht, Wohnsitz- und Heimatrecht, welcher dem Landtage 1833 vorgelegt wurde, führte nur zu einer Regelung des Heimatsrechtes. Erst durch Ges. v. 2. Juli 1852 über Erwerbung und Verlust des Untertanenrechtes erhielt auch die Staatsangehörigkeit die beabsichtigte Neubestimmung. An seine Stelle ist nunmehr das Reichsges. vom 1. Juni 1870 getreten, über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit. Hierzu erging eine sächsische Ausführungsverordnung vom 24. Dezember 1870.

II. Erwerb und Verlust der sächsischen Staatsangehörigkeit regeln sich also jetzt gemäß dem Reichsges. v. 1. Juni 1870. Dazu ist zu bemerken:

1. Das ältere Recht, das den Gegenstand unter dem Gesichtspunkt des Umfangs der Herrschaft der Staatsgewalt behandelte, war lediglich darauf gerichtet, die gebietszugehörige Untertanenschaft abzugrenzen. Dieser, der Masse der Landeseinwohner, stand aber gegenüber die landesherrliche Familie und der Landesherr selbst. Es war keine Frage, daß auch sie zum Staatsvolk gehören, daß der sächsische Landesherr und sein Haus Sachsen sind. Seit Untergang des alten Reichs werden auch die Mitglieder des königlichen Hauses

2) Milhauser, Staats-R. d. Kgr. Sachsen I S. 34 schreibt noch unter der Verf.-Urk. (1839): „Dagegen ermangelt die Begründung der Staatsangehörigkeit und der damit zusammenhängende Begriff des Indigenats noch einer festen gesetzlichen Bestimmung. Nur soviel kann als in der Natur der Sache begründet angenommen werden, daß a) durch Anstellung in einem öffentlichen Amte, b) durch Geburt von Eltern, die zu dieser Zeit ihren wesentlichen Wohnsitz in Sachsen hatten, und c) durch behinderte Ausweisung eines Vagabunden Staatsangehörigkeit in diesem Sinne entsteht." Der letzterwähnte Erwerbsgrund ist bezeichnend für die grundsätzliche Auffassung: Staatsangehöriger ist ein Mensch, den die Polizei nicht los werden kann.

als Untertanen betrachtet; der *König* allein fällt nicht unter diesen Begriff. Er fällt aber unter den Begriff des Staatsangehörigen.

Das Reichsgesetz, das die Gründe des Erwerbs und Verlustes der Staatsangehörigkeit erschöpfend bestimmen will (§ 2 und § 13: „nur"), hat nach wie vor das für die *Untertanenschaft* berechnete Schema allein im Auge. An den Souverän denkt es nicht. Für gewöhnlich stimmt es ja ohnedies: der König ist Sachse durch Abstammung. Man muß aber an den Fall denken, daß einmal eine Seitenlinie zum Thron berufen würde, die im Reichsausland sich niedergelassen hätte, oder, was noch schlagender ist, eine weibliche Linie, durch ein auswärtiges Fürstenhaus dargestellt. Hier würde selbstverständlich niemand daran denken, den neuen König durch den Kreishauptmann erst naturalisieren zu lassen. Die Eigenschaft eines sächsischen Staatsangehörigen ist kraft fortgeltenden alten Rechts mit dem Besitz der Krone von selbst verbunden.[3])

Umgekehrt würde das Reichsgesetz wohl auch in dem Sinne zu ergänzen sein, daß ein deutscher Untertan, der in einem anderen Staate Souverän wird, seine Staatsangehörigkeit verliert. Bei Mitgliedern des königlichen Hauses endigt in solchem Falle die angestammte Hausgewalt. Mit der Staatsgewalt muß es ebenso gehalten werden.

2. Das Reichsgesetz hat vollkommen mit dem System gebrochen, das die Staatsangehörigkeit als eine bloße Nebenwirkung der Gebietsangehörigkeit behandelt. Die Staatsangehörigkeit ist ihm eine dem Menschen anhängende *rechtliche Eigenschaft*, ein Status, ein Personenstand.

Sie wird *erworben* (§ 2) durch Abstammung (eheliche Kinder erwerben den Stand des Vaters, uneheliche den der Mutter), durch Legitimation (der Stand des legitimierenden Vaters entscheidet), durch Verehelichung (die Frau erwirbt den Stand des Mannes), außerdem durch eine obrigkeitliche Verfügung, welche für den Erwerber ergeht (Aufnahme eines Deutschen, Naturalisation eines Nichtdeutschen); die förmliche Anstellung im Reichsdienst steht solcher Verleihung gleich (§ 9).

Die Staatsangehörigkeit geht *verloren* (§ 13): durch Legitimation und Verheiratung (die Staatsangehörigkeit des legitimierenden oder ehelichenden Ausländers zerstört die deutsche Staatsangehörigkeit), durch obrigkeitlichen Entlassungsakt, durch Verwirkungsausspruch und durch zehnjährigen Aufenthalt im Reichsausland.

Es kann nicht verkannt werden, daß es für den Staat immerhin von einer gewissen Wichtigkeit ist, daß *Staatsangehörigkeit* und *Gebietsangehörigkeit* möglichst zusammentreffe. Das Reichsgesetz trägt dem Rechnung nicht bloß unmittelbar, indem es den zehnjährigen Aufenthalt in der Fremde als Verlustgrund der Staatsangehörigkeit setzt, sondern auch durch entsprechende Bedingungen, an die es die obrigkeitlichen Aussprüche knüpft:

— Niederlassung im Gebiet des erteilenden Staates ist vorausgesetzt, damit die Aufnahme verlangt (§ 7), die Naturalisation erteilt (§ 8 Ziff. 3) werden könne;

3) Richtig *Opitz*, Staats-R. I S. 78: „Der Begriff Untertanen deckt sich nicht völlig mit dem Begriff Staatsangehöriger, sondern ist insofern enger, als zu den Staatsangehörigen auch das Staatsoberhaupt selbst als das vornehmste und erhabenste Mitglied des Staates ebenfalls zählt." Mit der von *Rehm*, Modernes Fürstenrecht S. 442, gegebenen Formel: „Der Herrscher ist sein eigener, sein erster, sein vornehmster Untertan", wird sich die hier zu lösende Frage nicht vereinfachen. Es handelt sich darum: wie wird er sein Untertan? Man kann wohl sagen: daß er Staatsangehöriger ist, versteht sich von selbst, weil er Herrscher ist. Soll er Untertan sein, so fragen wir erst noch nach dem Grunde.

— Wohnsitz im Reichsausland muß binnen 6 Monaten genommen sein, damit die Entlassung, welche zugleich die Reichsangehörigkeit zerstören würde, gültig ist (§ 18_2), Aufenthalt im Reichsausland trotz Aufforderung zur Rückkehr bei Krieg oder Kriegsgefahr beibehalten sein, damit der Verlust der Staatsangehörigkeit ausgesprochen werden kann (§ 20).

3. Das Reichsgesetz hat es in erster Linie auf die Ordnung der Bundesangehörigkeit abgesehen. Rechtlich liegt aber nach ihm der Schwerpunkt, der Natur des Reiches entsprechend, ganz und gar in der Staatsangehörigkeit. Es ist nicht wie in der zum eigentlichen Staat entwickelten Nordamerikanischen Union, wo das amerikanische Bürgerrecht erworben wird und die Zuteilung an die einzelnen Länder (die zu Unrecht noch den Namen Staaten führen) nach Maßgabe des Wohnsitzes erfolgt. Sondern hier bildet die Grundlage Besitz, Erwerb und Verlust der *Staatsangehörigkeit im Einzelstaate*, die Bundesangehörigkeit knüpft sich daran als eine Folgewirkung zweiter Linie (Reichsges. 1. Juni 1870 § 1). Familienrechtliche Beziehungen zu Angehörigen des einzelnen Bundesstaates und Verfügungen seiner Behörden liefern die entscheidenden Tatsachen.

Das Reich greift nur ausnahmsweise ein:

— Anstellung eines Ausländers im Reichsdienst begründet die Angehörigkeit an den Bundesstaat des Amtssitzes (§ 9_2).

— Anstellung eines Ausländers im berufsmäßigen Reichsdienst mit Amtssitz im Ausland begründet einen Anspruch auf Naturalisation gegen den von ihm gewählten Bundesstaat (Reichsges. 20. Dez. 1875); vorher ist er nicht reichsangehörig.

— Ausländern, welche in den Schutzgebieten sich niederlassen, sowie dortigen Eingeborenen kann der Reichskanzler die Reichsangehörigkeit erteilen (Schutzgebietsges. vom 25. Juli 1900 § 9) — einziger Fall der Begründung einer *unmittelbaren* Reichsangehörigkeit![4]) Für die Bundesstaaten ist das insofern von Bedeutung, als wegen § 9 Abs. 2 des Gesetzes von diesen Reichsangehörigen gegebenen Falles die Aufnahme gemäß § 7 des Ges. v. 1. Juni 1870 bei jedem von ihnen verlangt werden kann.

4. Für die Aufnahme, Naturalisation und Entlassung ist nach § 1 der Verord. v. 24. Dezember 1870 die *Kreishauptmannschaft* zuständig. Das Gesuch ist bei der Amtshauptmannschaft (dem Stadtrat) des Niederlassungsortes des Gesuchstellers anzubringen. Handelt es sich um eine Naturalisation, so ist auch die Gemeinde des Niederlassungsortes gutachtlich zu hören, wegen der für sie möglicherweise entstehenden Lasten. Soll nach § 21_4 des Ges. v. 1. Juni 1870 einem Sachsen, der seine Staatsangehörigkeit durch zehnjährigen Aufenthalt in der Fremde verloren hat, diese wieder verliehen werden,

---

4) Die Reichsangehörigkeit, die man als Elsaß-Lothringer besitzt, ist im Gegensatze dazu keine unmittelbare; sie ist vermittelt durch die Landesangehörigkeit. Elsaß-Lothringen ist kein Staat, aber das ist ja das Besondere seiner Stellung, daß seine „entsprechenden Beziehungen", wie das E.G. zum Stf.G.B. Art. I Abs. 2 sich ausdrückt, in weitem Umfange nach dem Rechte der Bundesstaaten behandelt werden. In diesem Sinne vermag dieses Land durch seine Landesangehörigkeit auch die Reichsangehörigkeit zu vermitteln. Wenn *Seydel*, Bayr. Staats-R. I S. 294 Note 4, und ihm zustimmend *Laband*, Staats-R. I S. 126 Note 1, die „Schutzgebietsangehörigkeit" als etwas gleichartiges gelten lassen wollen, so übersehen sie, daß diese wirklich nicht mehr ist als eine „Gebietsangehörigkeit", ein Wohnsitz. Die Elsaß-Lothringische Landesangehörigkeit aber ist ein Personenstand, wie jede deutsche Staatsangehörigkeit. Sie wird durch die Landesbehörde verliehen im Auftrage des Kaisers, der die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen ausübt und für das Land; die Naturalisation in den Schutzgebieten erfolgt unmittelbar von Reichswegen.

ohne daß er die Bedingung der tatsächlichen Rückkehr erfüllte, so kann die Verleihung (Naturalisation!) nur durch das Ministerium des Innern geschehen (Verord. v. 24. Dezember 1870, § 8). Das Ministerium des Innern ist auch zuständig, um die Entziehung der Staatsangehörigkeit in den Fällen des § 20 und § 22 des Reichsgesetzes auszusprechen (Verord. v. 24. Dezember 1870, § 8). Der Ausspruch zerstört dann nicht bloß die sächsische, sondern auch jede andere deutsche Staatsangehörigkeit, die der Betroffene etwa außerdem noch besitzen mag.[5])

Da die Naturalisation nach freiem Ermessen gewährt oder versagt werden kann, so ist es den Bundesstaaten überlassen, besondere Bedingungen, möglicherweise auch durch Verwaltungsvorschrift, dafür festzusetzen. Durch Ministerialverord. v. 16. August 1879 wurde der Grundsatz aufgestellt, daß im allgemeinen die Lösung aus dem bisherigen Staatsverband zu fordern sei. Bezüglich österreichischer Staatsangehöriger war durch Ministerialbeschluß v. 17. November 1880 die vorgängige Beibringung eines förmlichen Entlassungsscheines ihrer zuständigen Landesbehörde vorgeschrieben worden; Miuisterialverord. v. 12. August 1903 hat das wieder abgeschafft.

Die Verord. v. 24. Dezember 1870, § 2 bestimmt, daß die Aushändigung der Aufnahme- und Naturalisationsurkunden nicht eher erfolgen soll, als bis der neue Staatsangehörige den durch Verf.-Urk. § 139 vorgeschriebenen Eid geleistet hat. Das hat bei der Naturalisation keine Bedenken, weil sie auch ganz und gar verweigert werden könnte. Handelt es sich um die Aufnahme eines Deutschen, auf welche ja ein Recht zu bestehen pflegt, so wird eine solche Forderung der Vorausbezahlung der ersten staatsbürgerlichen Schuldigkeit zwar nicht unbillig scheinen, aber doch mit den formellen Bestimmungen des Reichsgesetzes nicht zu vereinbaren sein.[6])

Das Reichsgesetz bestimmt in § 24, welche Urkunden kostenfrei zu erteilen sind, bestimmt für andere in § 24_2 ein Höchstmaß von Gebühren. Der landesrechtlichen Ordnung bleiben namentlich überlassen die Naturalisationsgebühren. Die Verord. v. 24. Dezember 1870 hat sie auf 6 M. festgesetzt.

III. Welches ist nun das besondere Recht, das sich an die Eigenschaft der Staatsangehörigkeit knüpft?

Die ältere Staatslehre, welche die Menschen vorzugsweise als Herrschaftsgegenstände auffaßte, liebte es, eine Aufzählung der Untertanenpflichten zu geben. Diese war im wesentlichen ein Seitenstück zu der üblichen Aufzählung der landesherrlichen Hoheitsrechte: Pflicht das Vaterland zu verteidigen, die Staatslasten tragen zu helfen, der Obrigkeit Gehorsam zu leisten usw. Dazu noch als Zierrat die nicht wohl faßbare Treuepflicht im allgemeinen.

Die neuen Verfassungen betonen mehr die Rechte der Beherrschten. Das Muster

5) Wie denn auch umgekehrt die Sächsische Staatsangehörigkeit als verloren angesehen werden muß, wenn ein solcher Ausspruch von seiten der Behörde eines zweiten deutschen Heimatsstaates erfolgt ist. Der Punkt ist bekanntlich bestritten; vgl. Cahn, Reichsges. v. 1. Juni 1870 S. 150.

6) In diesem Sinne Leuthold, Staats-R. S. 187. Die Bestimmung der genannten Verordnung wird am besten als eine bloße Anweisung an die Behörde behandelt, daß sie den Versuch mache, den Eid vorher geleistet zu bekommen. Das ist ja ganz zweckmäßig. Besteht der Mann auf seinem Rechte, so muß ihm die Aufnahmeurkunde ausgehändigt werden auch ohne Eid. Der Behörde steht es dann frei, gegen das neue Landeskind sofort „mit den geeigneten Zwangsmitteln zu verfahren", wie die Verordnung § 2 Abs. 2 das zur Herbeiführung der nachträglichen Eidesleistung in Aussicht nimmt.

hat die déclaration des droits de l'homme geliefert, die ein stehendes Requisit in den wechselnden französischen Verfassungsdekorationen geblieben ist. Die sächsische Verf.-Urk. handelt nach diesem Vorbild im dritten Abschnitt: „Von den allgemeinen Rechten und Pflichten der Untertanen".[7]) Der Schwerpunkt liegt auf den Rechten. Subjektive Rechte im strengen Sinne bedeutet das nicht; es sollen dadurch den Untertanen gewisse *Sicherheiten der Staatsgewalt gegenüber* geboten werden.[8]) Und zwar sind es, wenn man genauer zusieht, fast zu gleichen Teilen *Gewährschaften der Freiheit* und *Gewährschaften der Gleichheit* (mit der „Brüderlichkeit" haben auch die französischen Vorbilder rechtlich nichts anzufangen gewußt).

An der Spitze der Freiheitsgewährschaften, oder wie man sagt, *Freiheitsrechte*, steht Verf.-Urk. § 27 mit dem weittragenden allgemeinen Satz: „*Die Freiheit der Personen und die Gebahrung mit dem Eigentum sind keiner Beschränkung unterworfen, als welche Gesetz und Recht vorschreiben.*" Dann folgen Einzelanwendungen in § 28, § 29, § 31, § 32, § 35, § 37, dazu als allgemeines Schutzmittel in § 36 das Beschwerderecht. Der fünfte Abschnitt trägt noch die besonderen Gewährschaften nach, welche auf dem Gebiete der Justiz bestehen sollen: § 48, § 49, § 50, § 51, § 52 und § 53. — Diese Freiheitsrechte bedeuten sämtlich die Unterstellung bestimmter Seiten der Freiheit der Einzelnen unter die Herrschaft des Gesetzes: Eingriffe der Staatsgewalt sind und bleiben hier immer möglich, aber sie können nur geschehen auf gesetzlicher Grundlage, d. h. durch Gesetz oder vermöge einer vom Gesetz erteilten Ermächtigung.

Die *Gleichheitsgewährschaften* werden eingeleitet durch den allgemeinen Satz in Verf.-Urk. § 26: „*Die Rechte der Landeseinwohner stehen für alle in gleichem Maße unter dem Schutze der Verfassung.*" Einzelanwendungen, welche den etwas verschwommenen Grundsatz wirksam zu machen bestimmt sind, geben dann § 30, § 33, § 34, § 38, § 39, § 40. Für das Gebiet der Justiz werden im fünften Abschnitt noch Gleichheitsgewährschaften nachgetragen in § 54, § 55. — Die Sicherheit gleicher Behandlung aller durch den Staat in Vorteilen, die er bereitet, wie in Lasten, die er auferlegt, das ist's, was hier gemeint ist. Die Art, wie der Forderung genügt werden soll, kann aber sehr verschieden sein. In manchen Fällen handelt es sich nicht um formelle Gleichheit, sondern um *Gerechtigkeit*, die wohl verschieden behandelt, aber aus zureichendem sachentsprechendem Grunde. Das kann angestrebt werden durch Forderung eines richtigen allgemeinen Maßstabes (Verf.-Urk. § 39: „Besteuerung nach möglichst richtigem Verhältnisse") oder durch Verbot der Berücksichtigung bestimmter unrichtiger Gründe (§ 34: „Die Verschiedenheit des Standes und der Geburt begründet keinen Unterschied in der Berufung zu irgend einer Stelle im Staatsdienste"). In manchen Fällen handelt es sich einfach um Schutz der allgemeinen Regel gegen *Ausnahmen*. Und zwar kann das so verstanden sein, daß die Bewilligung von Ausnahmen der gesetzlichen Bestimmung vorbehalten bleibt, also Willkürvergünstigungen von seiten der Regierung verhütet werden sollen (§ 30: Wehrpflicht ist allgemein; „es finden dabei keine anderen als die durch die Gesetze bestimmten Ausnahmen

7) Verf.-Urk. § 24 ff.

8) Zu dieser vielumstrittenen Lehre vgl. insbesondere *Jellinek*, Syst. der subj. öff. Rechte S. 94 ff.

statt"; ähnlich § 55 bezüglich der privilegierten Gerichtsstände); oder es kann die Meinung sein, daß solche Ausnahmen überhaupt nicht, auch nicht durch Gesetz bewilligt werden dürfen; dann würde eine Verfassungsänderung nötig sein, um davon abzuweichen (§ 40: „Neue bleibende Befreiungen von Staatslasten können in keiner Weise vergünstigt oder erworben werden"; ebenso unbedingt § 54 gegen Moratorien). —

Alle diese soeben vorgetragenen Bestimmungen sind von größter staatsrechtlicher Wichtigkeit; sie geben die Grundlinien für das Ineinandergreifen von Gesetzgebung und Regierungstätigkeit. Aber die Frage, auf die es uns hier ankommt, die Frage nach dem besonderen Recht der Untertanenschaft und Staatsangehörigkeit, wird dadurch in keiner Weise erledigt. Denn da es sich eben schlechthin um Einrichtungen der obersten Gewalt handelt, kommen ihre Vorteile auch den Fremden zugute, soweit sie mit der so geordneten Staatsgewalt in Berührung gesetzt sind, es sei denn, daß besondere Ausnahmen für sie gemacht wurden.[9]) Und andererseits enthält diese Liste offenbar nicht alles, was Inländer und Ausländer rechtlich unterscheidet. Mit den Freiheitsrechten ist also hier gar nichts anzufangen. Die Frage muß ganz unabhängig davon behandelt werden.

Für den antiken Staat ist sogar die Rechtsfähigkeit der Fremden von vornherein eine unsichere Sache. Frankreich hat nach den Überschwenglichkeiten der ersten Revolutionszeit diese Note noch in seinem code civil sehr scharf anklingen lassen. So wollen denn auch unsere deutschen Verfassungen es wie eine Art Vergünstigung ansehen lassen, daß sie den Fremden dem Einheimischen gleich stellen. Für sie aber war die Sache von Anfang an gar nicht so antik zu denken. Die „Fremden" waren ja zumeist Deutsche aus anderen Territorien, mit welchen man zusammengehörte. Der Grundsatz, der sich in der neuzeitlichen Völkerrechtsgemeinschaft durchgesetzt hat: daß der Ausländer überall dem Inländer rechtsgleich ist, wo nicht besondere Gründe eine Abweichung rechtfertigen, verstand sich hier eigentlich von selbst. Er muß den Ausgangspunkt der ganzen Lehre bilden.

Wie weit solche Abweichungen gemacht werden sollen, bestimmt jeder Staat selbst. Für die deutschen Staaten jedoch besteht die Besonderheit, daß die gemeinsame Verfassung und Gesetzgebung des Reichs hier maßgebend einzugreifen vermag. Da nun solches Eingreifen des Reichs vorzugsweise geschieht zugunsten von Reichsangehörigen, Reichsausländern gegenüber alsdann eine strengere Landesgesetzgebung noch Spielraum behält, so zerfallen für den deutschen Bundesstaat alle Menschen in drei verschiedene Rechtsstände: in den Stand der eigenen Staatsangehörigen, den Stand der sonstigen Reichsangehörigen und den Stand der Reichsfremden.

Die Bestimmungen für das besondere Recht der Fremden, welche der Staat gibt, sind nicht willkürlich ersonnen, sondern richten sich zunächst in mehr äußerlicher Weise nach dem, was völkerrechtlich als zulässig und üblich angesehen wird; in den wichtigsten Punkten aber ergeben sie sich geradezu aus der Natur der Sache. Diese wichtigsten Punkte sind dreierlei Art.

Nur der Staatsangehörige gehört auch rechtlich zum Staatsgebiet; nur für ihn ist das

9) Die sächsische Überschrift: „Von den allgemeinen Rechten und Pflichten der Untertanen" ist also zutreffender als die preußische: „Von den Rechten der Preußen".

Verweilen daselbst ein Stück seiner vom Staate anzuerkennenden Freiheit.[10]) Der Ausländer kann *ausgewiesen* werden; das ist selbstverständlich, auch ohne besonderes Gesetz. Das Ausweisungsrecht, schon durch die bloße Möglichkeit seiner Geltendmachung, trägt sehr viel dazu bei, daß das gewahrt werde, was der Staat erstreben muß: möglichstes Zusammentreffen von Staatsangehörigkeit und tatsächlicher Gebietsangehörigkeit.

Nur der Staatsangehörige geht den Staat rechtlich noch an, auch wenn er sich *außerhalb des Gebietes* befindet. Dessen bürgerliche und Strafgesetze folgen ihm dorthin, seine Ansprüche auf Heerdienst desgleichen; die heimische Staatsgewalt macht seinen Eintritt in fremde Dienste von ihrer Erlaubnis abhängig und verlangt gegebenenfalls die Rückkehr. Dafür folgt ihm auch in die Fremde ihr *Schutz*, die Fürsorge ihrer Gesandten und Konsuln, und im äußersten Falle muß ihre bewaffnete Macht für ihn eintreten.[11])

Nur der Staatsangehörige endlich — und das ist wohl das wichtigste — gilt als verwendbar zu solchen Tätigkeiten, welche, um richtig zu geschehen, eine besondere Anhänglichkeit an dieses Gemeinwesen, dieses Volk und sein Oberhaupt voraussetzen. Man pflegt zu sagen: nur er hat *politische, staatsbürgerliche Rechte*. Die entsprechenden Pflichten, aber auch reine Pflichten gehören in den nämlichen Gedankenkreis. Es handelt sich überall um Angelegenheiten des Staates oder, was gleichgestellt wird, der Gemeinde, der Kirche; und der Einzelne wird nach Ordnungen des öffentlichen Rechts berufen, dafür tätig zu sein — kraft öffentlicher Dienstpflicht (Berufsamt, Ehrenamt, Zwangsdienstpflicht), kraft öffentlich rechtlicher Vertreterschaft (Landtag, Gemeindevertretung, Synode), oder in Ausübung des öffentlichen Wahlrechts zur Besetzung solcher Stellungen. Alles das ist grundsätzlich den Staatsangehörigen vorbehalten.[12])

Damit kommt auch die vielberedete „Treue", die ja als Gegenstand einer selbständigen Rechtspflicht sich nicht wohl denken läßt, wenigstens mittelbar zur rechtlichen Bedeutung. Daß der Vorbehalt dieser Tätigkeiten für die Staatsangehörigen mit einem solchen ethischen Element zusammenhängt, findet seinen Ausdruck einerseits noch dadurch, daß die Fähigkeit dazu durch den Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte verloren geht, andererseits durch die Verwendung des Mittels, welches von jeher dazu gedient hat, sittliche Pflichten einzuschärfen und zu bekräftigen: des *Eides*. Er wird bei allen Arten des öffentlichen Dienstes abverlangt. Die Verf.-Urk. § 139 sieht überdies noch einen allgemeinen *Untertanen-*

---

10) *Opitz*, Staats-R. I S. 85, bezeichnet das etwas schwungvoller als „ein Recht auf den Genuß des Staatsgebietes".

11) Solcher Schutz ist eine Aufgabe des Staates, auch eine Ehrenpflicht für ihn. Aber es hat keinen Zweck, hier von einem „Recht auf Schutz" zu sprechen, das dem Einzelnen dem Staate oder dem Reiche gegenüber zustände (*Laband*, Staats-R. I S. 139, Note 2). Rechtsfolgen hat die Sache doch nicht und sobald unsere Kriegsschiffe in Frage kommen, hört das Gebiet der „Willensmacht der Person" ganz von selbst auf.

12) Die Teilnahme an *öffentlichen Genossenschaften* (Genossenschaften zur Berichtigung von Wasserläufen nach Ges. v. 15. Aug. 1855, Wassergenossenschaften nach Ges. v. 12. März 1909 § 99 ff.), durch Amt, Wahl oder Vertretung pflegt nicht den Staatsangehörigen vorbehalten zu sein. Ebenso gilt der Grundsatz bei den sogenannten *Interessenvertretungen*, auch wenn sie berufen sind, den Behörden mit ihrem Rate zur Seite zu stehen. Selbstverständlich kann auch anders bestimmt werden und die Mitgliedschaft an der Staatsangehörigkeit hängen. Zur Vertretung der Interessen der Landwirtschaft im Landeskulturrat können nur sächsische Staatsangehörige berufen werden (Ges. v. 9. April 1872, § 5 Abs. 5; Ges. v. 30. April 1906 § 5 Abs. 6). Bezüglich der Handels- und Gewerbekammer genügt statt dessen die Reichsangehörigkeit (Ges. v. 4. August 1900 § 12). Im Eisenbahnrate, wo außer Handel und Gewerbe auch die Landwirtschaft ihre Vertreter hat, wird in dieser Hinsicht gar nichts verlangt (Verord. v. 9. Juli 1881 § 3).

eid vor. Jedoch bestimmt sie nur den Inhalt dieses Eides, ohne eine Vorschrift zu geben über die Leistungspflicht. Er wird bei Verleihung der Staatsangehörigkeit abgenommen. Früher geschah das auch bei Erwerb des Gemeindebürgerrechts; jetzt ist hier das bloße Bürgergelöbnis an die Stelle getreten.[13]). —

In diese landesrechtliche Ordnung des Unterschiedes zwischen Staatsangehörigen und Fremden greift nun das Reichsrecht ein, indem es die Gruppe der Reichsangehörigen dazwischen schiebt, ausnahmsweise wohl auch in der Richtung einer Gleichstellung der Reichsausländer Bestimmung trifft. Dabei ist es auf zweierlei Weise vorgegangen.

Zunächst wurde in Reichsverf. Art. 3 (entsprechend dem Art. 3 der Verf. d. Nordd. Bundes) das gemeinsame Indigenat eingeführt. Damit sollte keineswegs, wie dies die Grundrechte oder Freiheitsrechte wollten, den Reichsangehörigen gegenüber den Einzelstaatsgewalten ein bestimmtes Maß von Freiheit gesichert werden. Vielmehr ist der Zweck nur darauf gerichtet, eine rechtliche Benachteiligung der übrigen Reichsangehörigen gegenüber den eigenen Staatsangehörigen zu verhindern. Jedem Staate blieb die Möglichkeit, die Bewegungsfreiheit und die gewerbliche Tätigkeit der Angehörigen anderer Bundesstaaten auf das schärfste zu beschränken, wenn er nur seine eigenen Staatsangehörigen ebenso schlecht behandelte. Aber die Freiheit, die er diesen gestattete, mußte allen Reichsangehörigen zugute kommen. Im großen und ganzen verfahren ja die Staaten tatsächlich schon ohne dies so gegenüber allen Fremden. Zugunsten der Reichsangehörigen wurde aber diese Gleichbehandlung unverbrüchlich festgelegt unter Beseitigung etwaiger doch noch bestehender Ausnahmen.[14])

Diese Art der gegenseitigen Sicherung tritt allmählich ganz in den Hintergrund gegenüber der zweiten Form, in welcher das Reich in diesen Gegenstand eingreift. Es ordnet nämlich durch seine Gesetzgebung die zu treffenden Maßregeln selbst und läßt dabei keinen Unterschied zu zwischen deutschen Reichsangehörigen. Gegenüber Reichsausländern bestimmt es wohl noch Abweichendes (gewerbepolizeilich, versicherungsrechtlich usw.); manchmal auch hier nicht.[15]) Besonders wichtig sind aber die Eingriffe des Reichsrechtes in die den eigenen Staatsangehörigen sonst grundsätzlich vorbehaltenen Gebiete:

— die Ausweisung von Reichsangehörigen ist auf ganz bestimmte Fälle beschränkt (Freizügigkeitsges. vom 1. Nov. 1867, §§ 3—5);

— den Schutz der Deutschen im Ausland besorgt unterschiedslos das Reich selbst (Reichs-Verf. Art. 4 Ziff. 7, Art. 56);

— die Ehrenämter der Justiz setzen nicht Angehörigkeit an den Staat, für den sie geführt werden, sondern lediglich Reichsangehörigkeit voraus (Gerichts-Verf.-Ges., §§ 31, 84, 85,

---

13) Nach Verf.-Urk. § 139 ist der Eid „nächst dem Versprechen der Treue und des Gehorsams gegen den König und die Gesetze des Landes, auch auf die Beobachtung der Landesverfassung zu richten." Der Eid ist in der gleichen Weise auch von den Zivilstaatsdienern und den Geistlichen aller christlichen Konfessionen zu leisten. Er entsprach einer liberalen Forderung jener Zeit und sollte eine Garantie der Verfassung darstellen. Über die Abnahme des Eides bei Verleihung der Staatsangehörigkeit vgl. oben Note 6. — Das sichtliche Zurücktreten des politischen Eides ist vom christlichen Standpunkte aus nur zu begrüßen. Wenn man es als einen Vorteil ansehen will, daß dadurch die Leute doch wieder einmal daran erinnert werden, daß unser Gemeinwesen auf den Glauben an Gott gegründet ist, so gibt es viel schicklichere und wirksamere Mittel, um solchen Eindruck auf sie zu machen.

14) Seydel, Kommentar zur Verf.-Urk. f. d. Deutsche Reich I S. 49 ff.

15) Ges. v. 3. Juli 1869, die Gleichberechtigung der Konfessionen betreffend, fragt überhaupt nicht mehr nach der Staatsangehörigkeit.

113); die dem Einzelstaat geschuldete gesetzliche Heerdienstpflicht kann vermöge des Grundsatzes der militärischen Freizügigkeit ohne weiteres in einem anderen Bundesstaate erfüllt werden (Reichsges. die Verpflichtung zum Kriegsdienst betr. vom 9. Nov. 1867 § 17).

Da die Ernennung zum berufsmäßigen öffentlichen Dienst ihrerseits meist die etwa fehlende Staatsangehörigkeit begründet (Reichsges. 1. Juni 1870, § 9), so wird der Unterschied der deutschen Staatsangehörigkeiten nur fühlbar bezüglich der Ehrenämter in der Verwaltung, der Vertreterschaften in Landtag und Selbstverwaltung und bezüglich des Wahlrechtes dazu.

§ 8. Anhang. Reste von Adelsvorrechten. Im alten Reich bildete der Adel den Oberbau der ganzen Gesellschaft. Mit mancherlei Rechtsvorzügen größeren und geringeren Umfangs erhob er sich in breiter Masse über Bürgertum und Bauernschaft, stufenweise ansteigend bis zur höchsten Spitze, dem Kaiser. Die Landesherren sind eingereiht in diese Stufenfolge, unter sich wieder in sehr verschiedenem Maße mit Rechtsvorzügen, insbesondere mit Hoheitsrechten ausgestattet. Dabei ist dem System das Bestreben eigen, alle diese Vorrechtsstufen äußerlich zu kennzeichnen durch entsprechende Ehrenvorzüge in Rang, Wappen, Insignien, Titeln und Anredeformeln. Das Ganze gab auf diese Weise ein farbenreiches Bild.[1])

Die Zeit hat die Harmonie dieses Gebäudes zerstört. Die Auflösung des Reichs 1806 machte die eingetretene Zerstörung kund. Die zerstörende Kraft, die da gewirkt hat, war die vom Schicksal immer höher getragene Landeshoheit und die daran geknüpfte Ausbildung des modernen Staates. Die kaiserliche Spitze, von der auch alle Ehrenvorzüge ausgingen — fons honorum! — ist weggefallen und auch seither nicht mehr durch gleichartiges ersetzt worden. Was unterhalb des Landesherrn steht, verschmilzt sich mit dem Reste des Volkes zu einer einheitlichen, gleichberechtigten Masse der Untertanenschaft. Der Wettiner ist als König kein Adeliger von gesteigertem Rechtsvorzug, sondern ist etwas ganz anderes, eigenartiges, sein Verhältnis zum Staate hat nicht seinesgleichen und auch nichts Annäherndes in der Stellung des Landesadels. Das *königliche Haus* ist um seinetwillen ausgezeichnet durch allerlei Vorrechte; darum werden wir in der Lehre vom Könige davon zu sprechen haben. Aber eben deshalb ist es auch keine Adelsfamilie, sondern Herrscherhaus. Wäre die Krone nicht mehr bei diesem Hause, so würde es seine rechtliche Natur verändern. Wir können den besonderen Rechtsschutz und die Ehrenvorgänge, welche den König und sein Haus umgeben, als *Standesvorrechte* bezeichnen; denn sie hängen an seiner persönlichen Eigenschaft als König, an seinem Stand. Dann sind das aber die einzigen Standesvorrechte, die das Recht des neuzeitlichen Staates kennt und duldet. Von dem alten Reichtum der adligen Standesrechte ist nichts geblieben als die hohle Form der verschiedenen Ehrenvorzüge, die ja von großer gesellschaftlicher, wie nicht minder von einer gewissen wirtschaftlichen Bedeutung ist, aber jedenfalls das Recht nicht viel angeht. Und außerdem sind geblieben gewisse Trümmer der älteren Zustände, mehr oder weniger sorgfältig konserviert, wie wertvolle Altertümer, je nach dem Geist, der das Staatswesen selbst beherrscht. Der sächsische Staat hat von jeher eine gewisse pietätvolle Neigung gezeigt, solche Dinge in Geltung zu halten, auch wenn irgendwelche sachliche Interressen des Staatswohles in keiner Weise daran hängen. —

1) Hierüber vor allem: *Rehm*, Prädikat und Titelrecht der deutschen Standesherrn.

Daraus erklären sich zwei Erscheinungen, Stücke alter Adelsvorrechte, welche mitten im Reiche der Gleichheit aller Staatsangehörigen stehen geblieben sind und eine gewisse Wichtigkeit behalten haben für die Gestaltung der Volksvertretung wie für die Verwaltungseinrichtung. Es handelt sich einerseits um die Standesherrschaften, andererseits um die Rittergüter.

I. Der große Auffaugungsprozeß, der sich mit der Auflösung des alten Reichs und der Gründung des deutschen Bundes vollzog, hatte eine bedeutende Anzahl von bisherigen Standesgenossen des deutschen Fürstentums in die Menge der Untertanen verwiesen. Der Zufall hatte bei der Auswahl der Übriggebliebenen eine unverkennbare Rolle gespielt, und so entsprach es denn einer Art von Gerechtigkeitsgefühl, wenn die Bundesakte in ihrem Art. 14 den 1806 und seither mediatisierten Reichsständen, den Standesherren, in den deutschen Bundesstaaten gewisse Rechtsvorzüge gewährleistete. Sie sollen in ihren ursprünglichen Gebieten noch einzelne landesherrliche Rechte auszuüben haben, soweit solche nach ihrer Art und ihrer notwendigen Unterordnung unter die Staatsgewalt als ungefährlich für deren Souveränität angesehen werden durften: Patrimonial-Justiz, Patrimonial-Verwaltung, Patrimonial-Kirchenhoheit.[2]) Dazu werden ihnen allerlei persönliche Vorzüge beibehalten: Ebenbürtigkeit, hoher Adel, Freizügigkeit, Freiheit von Steuern und Lasten und ein privilegierter Gerichtsstand pflegen sie auszuzeichnen. Sitz und Stimme in den bestehenden oder zu schaffenden Landtagen verspricht die Bundesakte ausdrücklich.

Jeder Staat hat seine Standesherren, seine standesherrlichen Familien, die seine Untertanen sind, aber nicht zu gleichem Rechte mit den übrigen. Der Maßstab der Zuweisung ergibt sich von selbst durch die einverleibten Gebiete, in deren Bereich der Kern der Sonderrechte, die untergeordnete Landeshoheit, wenn man so sagen darf, zu üben ist.

Sachsen war bekanntlich bei jenem guten Geschäfte von 1806 und von 1815 gänzlich leer ausgegangen. Infolgedessen hatte es auch keine Standesherren im Sinne der Bundesakte Art. 14. Es ist aber, als hätte man dieses als einen Mangel empfunden, dem man von seiten der Regierung tunlichst abzuhelfen bemüht war. Damit hängen die hier zu betrachtenden Erscheinungen zusammen.

Es handelt sich um die Sonderrechte des Hauses Schönburg und des Hauses Solms-Wildenfels.

In der Verf.-Urk. § 63 Ziff. 6 und 7 ist allerdings auch noch die Rede von der „Standesherrschaft Königsbrück" und der „Standesherrschaft Reibersdorf", deren Besitzer Mitglieder der ersten Kammer sein sollen. Die Bezeichnung ist aber irreführend; es sind hier keine standesherrlichen Vorrechte in Frage. Diese Güter sind nichts als gewöhnliche Rittergüter, mit etwas schärferer Ausprägung der nach sächsischem Recht an den Besitz von solchen geknüpften politischen Rechte.[3])

---

2) Die Rheinbundsakte, Art. 6 und 7, hatte die maßgebende Unterscheidung gemacht zwischen den staatlichen Hoheitsrechten, welche dem „Souverän" unbedingt zustehen mußten, und denjenigen, welche den Mediatisirten belassen werden konnten. Die Bundesakte konnte sich, dezenterweise, nicht wohl auf die Rheinbundsakte beziehen; sie bezeichnete dafür als nachahmenswertes Vorbild („Basis und Norm") eine Bayrische Verordnung vom Jahre 1807, welche jene Bestimmungen der Rheinbundsakte zur Ausführung brachte.

3) Die Schriftsteller sind immer geneigt, an diesen „Standesherrschaften" doch noch etwas Besonderes zu finden, ihre Besitzer wenigstens zu einer Art sächsischen „hohen" Adels" zu rechnen: v. Römer, Staats-R. und Statistik II S. 83 ff. III S. 138 ff.; Bülau, Verfassung und

1. Die Herren von Schönburg waren seit langer Zeit an der Zwickauer Mulde begütert. Sie besaßen dort mehrere Herrschaften, adelige Güter mit zugehörigem Gebiet, wo sie landesherrliche Gewalt ausübten. Diese Herrschaften waren zweierlei Art. Die vier nördlichen: Rochsburg, Wechselburg, Penig und Remse, die sogenannten Lehensherrschaften, waren unstreitig Bestandteile des Kurfürstentums Sachsen, und die Herren von Schönburg hatten für sie auf dem erbländischen Landtage zu erscheinen. Für die fünf südlichen dagegen: Glauchau, Waldenburg, Lichtenstein, Hartenstein und Stein, die nachmals so genannten Rezeßherrschaften, bestritten die Herren von Schönburg die Landsässigkeit und behaupteten die Reichsunmittelbarkeit. Tatsächlich waren sie nicht bloß in Besitz der Reichsstandschaft gelangt, die sie auf der Wetterauischen Grafenbank ausübten, sondern auch der Kreisstandschaft im obersächsischen Kreise; beides setzte ja ordentlicherweise reichsunmittelbares Gebiet voraus. Kursachsen machte seine Landeshoheit auch über diese Besitzungen geltend. Für seine Rechte sprach der Grundsatz des territorium clausum, den die größeren Landesherren mit Erfolg zu vertreten pflegten, d. h. die Rechtsvermutung der Landeszugehörigkeit umschlossener Gebiete.[4]) Der Streit fand seine Erledigung vertragsmäßig unterm 4. Mai 1740.

Es wurden zwei Vertragsakte, Rezesse, errichtet; da drei von den Herrschaften böhmische Lehen, und nur zwei, Hartenstein und Stein, zugleich kursächsische Lehen waren, schienen der gehörigen Form halber gesonderte Akte notwendig; der Hauptrezeß betrifft die böhmischen, der Nebenrezeß die sächsischen Lehen. Sie finden sich abgedruckt in der Samml. d. Ges. u. Verord. 1835, S. 595 ff.

Nach Inhalt dieser Rezesse hat der Kurfürst im wesentlichen seine Ansprüche durchgesetzt. Er erklärt zwar: er wolle „die Herren von Schönburg an ihrer Reichs- und Kreisstandschaft und deren Exercitio nach der Observanz und soweit sie es diesfalls hergebracht, nicht hindern“ (§ 18 des Hauptrezesses). Aber die Herren von Schönburg verzichten ihrerseits darauf, „dem Kurhaus zu Sachsen die landesfürstliche Oberbotmäßigkeit und das Jus territoriale“ über die Herrschaften streitig zu machen (§ 3), versprechen deshalb von nun an auch wegen dieser Rezeßherrschaften auf dem erbländischen Landtage zu erscheinen (§ 14).

Unsere neuzeitliche Auffassung mit ihrer einfachen Unterscheidung zwischen Staat und Fürst einerseits, allem, was sonst im Gebiet sich bewegt, andererseits, würde geneigt sein, daraus sofort ein gewöhnliches Untertanenverhältnis zu machen. Den Anschauungen des alten Reichs entsprach der Stufenbau: die Herren von Schönburg haben immer noch ihr eigenes Gebiet und die Bewohner sind ihre Untertanen, welchen sie als obrigkeitliche

---

Verfassungs-R. S. 16; Opitz, Staats-R. I S. 92 ff. Das einzige, was sie auszeichnete, war früher die Rolle, welche sie im Landtage der Oberlausitz spielten. Da hatten ihre Besitzer Anspruch auf Sitz und Stimme im „engeren Ausschuß“, während die Besitzer gewöhnlicher Rittergüter in diesen Ausschuß nur gelangten, wenn sie mit einem landständischen Amte betraut waren. Die Verfassungs-Urkunde hat daran angeknüpft, um die Besitzer jener wichtigeren Güter mit Virilstimmen in der ersten Kammer zu begaben. Von einem Vergleich mit deutscher Standesherrlichkeit und von bevorrechteter Familie ist hier gar keine Rede; vgl. unten § 15, II. — Der Name Standesherrschaften ist allerdings für diese Güter wie für zwei andere, 1815 an Preußen gefallene althergebracht; gerade deshalb beweist er aber gar nichts.

4) Das Argumentum a situ: Pütter, institutiones jur. publ. Germ., § 476. Es klingt auch in der Einleitung zu dem sogleich zu erwähnenden Vertrage von 1740 noch einmal heraus: „wegen dero im Chur. Fürstl. Sächß. Territorio gelegenen, und, wie von dem hohen Chur-Hauße Sachsen jederzeit behauptet worden, darzu gehörigen Herrschaften.“

Gewalthaber gegenüberstehen, als „Dynasten", wie man es nannte; nur ist zwischen sie und den Kaiser der eigentliche Landesherr eingeschoben.[5]) Das Verhältnis zu diesem haben die Rezesse möglichst in allen Einzelheiten bestimmt. Er hat überall, in Gesetzgebung, Justiz, Verwaltung, die Oberinstanz, darunter schaltet und waltet das herrschaftliche Beamtentum. .Sogar ein eigenes Besteuerungsrecht besteht hier noch fort und etwas Militär darf gehalten werden. Bezeichnend ist namentlich die ausdrücklich zugestandene „Admission zur Erörterung derer mit benachbarten Reichsständen bei denen schönburgischen Herrschaften sich etwa hervortuenden Grenzdifferentien". Also selbst auf solche völkerrechtliche Beziehungen wirkte die politische Stellung der Herren von Schönburg in ihrem Gebiete.[6])

Gleichwohl konnten sie auf Art. 14 der Bundesakte von 1815 selbstverständlich sich nicht berufen; dieser bezog sich lediglich auf die erst 1806 und später mediatisierten Häuser.[7]) Der König von Sachsen hatte aber auf dem Wiener Kongreß, auf welchem ja seine Stellung keine leichte war, durch Erklärung vom 18. Mai 1815 den fünf führenden Mächten (Rußland, England, Frankreich, Österreich und Preußen) sich verpflichtet, alle Vorteile anzuerkennen, welche der Deutsche Bund dem Hause Schönburg zusichern wolle, und sich auch fernerhin an die Bestimmungen des Rezesses von 1740 zu halten.[8]) Der Bundestag, der unter Österreichs Führung auf solche Dinge verhältnismäßig viel Sorgfalt verwandte, beschloß dann unterm 7. August 1828, dem Hause Schönburg einzuräumen, „diejenigen persönlichen und Familienrechte und Vorteile, welche durch die Bundes- und Schlußakte oder durch spätere Bundesbeschlüsse den im Jahre 1806 mediatisierten ehemaligen reichsständischen Familien im Bunde zugesichert worden".[9])

Um die Tragweite dieses Beschlusses recht zu verstehen, muß man sich vergegenwärtigen,

---

5) Klüber, Staats-R. des Deutsch. Bundes §§ 262 d rechnet sie zu den „reichsständischen Dynasten" und spricht ihnen eine „untergeordnete oder subalterne Landeshoheit" zu (a. a. O. § 318). — Im Rezeß von 1740 § 19, II wird ihnen ausdrücklich vorgeschrieben, daß sie des „Prädikats als Landesherrn" sich gänzlich zu enthalten haben.

6) Rezeß von 1740 § 19, I. An Militär war nach § 11 eine Kompagnie von einhundert Köpfen gestattet, davon sie auch „erforderlichen Falls ihr Reichs-Kontingent mit bestreiten mögen, jedoch mit dem ausdrücklichen Vorbehalt, daß diese Mannschaft zu Ihrer Königl. Maj. Dienst jederzeit in marschfähigem Zustande erhalten werde; wogegen Ihre Königl. Maj. Sich erklären, daß Sie diese Kompagnie niemals außer Landes ... führen lassen wollen." Auch ein Stück deutscher Wehrverfassung!

7) Ihre Rechtsstellung ist im wesentlichen die gleiche wie die des gräflich Stolbergischen Hauses gegenüber Preußen: Klüber, Öffentl. R. des Deutsch. Bundes § 318 Note b; v. Rönne-Zorn, Staats-R. der preuß. Monarchie II S. 37 ff.

8) Er hat das nicht aus freien Stücken versprochen, sondern die Mächte hatten ihm, auf Drängen des Hauses Schönburg förmlich erklärt, sie beabsichtigten, diesem seine Machtstellung in den angegebenen Beziehungen zu garantieren. Sie haben dann seine Zusage in aller Form akzeptiert. Überdies wurde die Königliche Erklärung vom 18. Mai 1815 durch die Wiener Kongreßakte, Art. 118 Ziff. 5, als wesentliches Stück dieses großen Vertrages selbst anerkannt, so bindend, als wäre sie wörtlich darin aufgenommen. Vgl. darüber: Kaim, Revision der Sächsischen Rezesse mit dem Hause Schönburg S. 96 ff.; Michaelis, Die staatsrechtlichen Verhältnisse der Fürsten und Grafen, Herren von Schönburg S. 237 ff. (in Linde, Archiv für das öff. R. des Deutsch. Bundes IV). Beides sind Streitschriften; der dadurch gestattete Mangel an Objektivität wird von Kaim ersichtlich übertrieben.

9) Der Beschluß war eine Art Abschlagszahlung. Das Haus Schönburg erstrebte mit Berufung auf seine frühere Reichs- und Kreisstandschaft „gewisse unmittelbare Beziehungen zum Deutschen Bunde". Die sächsische Regierung drängte schließlich selbst auf Erledigung, worauf aber die Bundesversammlung sich nicht für befugt hielt, „dem weisen Ermessen der Bundesmitglieder vorzugreifen." Man wartete auf weitere Instruktionen, die niemals fertig wurden: einstweilen konnte man sich aber doch auf das Obige verständigen. Vgl. Michaelis a. a. O. S. 245 ff.

daß die Sonderrechte der standesherrlichen Familien von zweierlei Art waren, die man als dingliche und persönliche Rechte unterschied.

Dingliche sind die, welche an den standesherrlichen Besitzungen hängen. Man kann zwar nicht sagen, daß der Standesherr das Gebiet seiner ehemaligen Landeshoheit noch besitzt; dieses gehört dem Staate, dem er unterworfen wurde. Was er besitzt, ist in erster Linie privatrechtlicher Natur, Grundeigentum, das alte Familiengut. Daran hängen für den Umkreis des ehemaligen Gebietes allerlei Reste der Landeshoheit, Rechte und Freiheiten, und ebenso hängt daran die vom Bunde besonders garantierte Landstandschaft. Daher die Bezeichnung: dinglich. Daher auch stehen diese Vorzüge dem Besitzer der Standesherrschaft nur zu gegenüber dem Staate, in dessen Gebiet seine Besitzung liegt, dessen Standesherr er ist; nur dessen Staatsgewalt findet an diesen Vorzügen eine rechtliche Bestimmtheit und Beschränkung.

Persönlich dagegen sind die Vorzüge, welche aus der Zugehörigkeit zu der standesherrlichen Familie sich ergeben, also auch von solchen Zweigen derselben geltend gemacht werden können, die nicht im Besitze der Standesherrschaft sich befinden und in solchen deutschen Staaten, die mit der Standesherrschaft selbst nichts zu tun haben. Hierher gehört das Recht der Hausgesetzgebung, der Ebenbürtigkeit, vor allem der ganze Ehrenvorzug nach seinen verschiedenen Seiten: Rang, Titel, Prädikat, Anrede usw.[10])

Auf diese letzteren, die persönlichen Vorzüge, bezieht sich der Bundesbeschluß von 1828. Dies besagt schon sein Wortlaut. Die dinglichen Vorteile, die der Heimatsstaat der Standesherrschaft, Sachsen, allein gewähren konnte, waren durch den Rezeß von 1740 in ausreichendem Maße gewährt. Der Bundesbeschluß begnügt sich darauf zu verweisen („unbeschadet aller aus dem Rezesse des Jahres 1740 hervorgehenden Rechtsverhältnisse"). Die persönlichen Vorzüge dagegen hatten ihre volle Kraft nur, wenn auch die andern deutschen Staaten sie anerkannten, wie dies bezüglich der echten Standesherren durch die Bundesakte vermittelt war. Der Bundestag beschäftigte sich insbesondere noch mit der Sicherstellung der dem Hause Schönburg geziemenden Titulaturen durch zwei auf Antrag der sächsischen Regierung ergangene Beschlüsse.[11])

Die persönlichen Vorrechte widersprechen nur dem Grundsatz der Gleichheit. Die dinglichen werden von der Staatsgewalt viel störender empfunden als Hindernisse einer zweckmäßigen Einrichtung der öffentlichen Geschäfte und als Unvollkommenheiten in der Durchführung ihrer Souveränität. Überall in den deutschen Staaten ist man Schritt für Schritt auf ihre Beseitigung bedacht gewesen. In Sachsen geschah das in besonders schonender Weise. Namentlich hielt man daran, die äußere Form einer *vertragsmäßigen Vereinbarung* zu wahren.

Solche Verträge knüpfen sich regelmäßig an alle wichtigeren Neuordnungen der staatlichen Tätigkeit, nicht immer allerdings sofort und unmittelbar; man wartet wohl Ge-

10) Über diese Unterscheidung vgl. H. A. *Zachariae*, Deutsch. Staats- u. Bundes-R. I § 98.

11) Bundesbeschl. 19. Aug. 1825 u. 12. März 1829. — *Leuthold*, Staats-R. S. 189 Note 5, behauptet ganz grundlos, durch den Bundesbeschluß von 1828 würden dem Hause „die persönlichen und *dinglichen* Rechte der eigentlichen Mediatisierten ausdrücklich zuerkannt." — Die auf solche Weise geschehene Gleichstellung mit den standesherrlichen Häusern hat zur Folge, daß die reichsrechtlichen Bevorzugungen, welche sich an diese persönliche Eigenschaft knüpfen, von selbst auch den Mitgliedern des Hauses Schönburg zugute kommen: Militärfreiheit (Ges. v. 9. Nov. 1867 § 1), Einquartierungsfreiheit (Ges. v. 25. Juni 1868 § 4), Austräge (E.G. z. G.V.Ges. § 7).

legenheit ab, um mehreres zusammenzufassen. An die Verfassung von 1831 schließt sich der Erläuterungsrezeß v. 9. Oktober 1835, an die Justizgesetze v. 11. August 1855 die Übereinkunft v. 22. August 1862, endlich an die mit 1. Oktober 1879 in Kraft tretenden Reichsjustizgesetze die Übereinkunft v. 29. Oktober 1878, die Anlaß nahm, auch die inzwischen ergangenen Gesetze über Verwaltungsorganisation, Gemeindeordnung, Schulwesen und Kirchenverfassung für die Rezeßherrschaftsgebiete zu völliger Durchführung zu bringen.

In allen diesen Fällen wurde das Verfahren beobachtet, daß die förmliche Ermächtigung der Stände zu dem Übereinkommen eingeholt wurde, nach dem Abschlusse der König durch eine „Deklaration" seine Genehmigung erteilte und alsdann die Veröffentlichung im Gesetz- und Verordnungsblatt erfolgte. Damit ist der Inhalt der Abmachung zweifellos auf den festen Boden der staatsrechtlichen Ordnung gestellt; wir werden in der Lehre vom Gesetze auf die dabei hervortretenden Eigentümlichkeiten zurückkommen; vgl. unten § 22 Note 14 und Note 18. Fraglich ist hier, welcher rechtliche Wert diesen Abmachungen für sich selbst zukommt.

Man hat behauptet: der ganze Rechtszustand sei dadurch ein vertragsmäßiger geworden mit der Bedeutung, daß er auch im Wege der Landesgesetzgebung nicht mehr einseitig geändert werden kann. Dies war auch die Auffassung der Vertragschließenden selbst, die sie in den Rezessen geradezu zum Ausdruck gebracht haben.[12]) Es wäre aber ein Irrtum, zu glauben, daß diese so schlechthin maßgebend sein müsse. Im Gegenteil ist zu sagen, daß diese Auffassung der Wirklichkeit des Rechts gegenüber nicht gehalten werden kann. Sachsen ist ein vollentwickelter Staat und die Staatsgewalt, wenn sie in ihrer höchsten Form, in einer Anordnung des Fürsten mit ständischer Zustimmung, erscheint, ist dem Untertanen gegenüber rechtlich nicht bindbar. Es wäre pflichtwidrig und widerspräche den höheren sittlichen Forderungen, wollte man sich gleichwohl an solche Dinge gebunden erachten, wenn das Staatswohl das Gegenteil nötig macht. Die Abmachungen, welche zwischen dem Staate und den Untertanen getroffen werden über die Ausübung der öffentlichen Gewalt, können ihrer rechtlichen Natur nach überhaupt keine echten Verträge sein, denn der Vertrag setzt die rechtliche Gleichheit der Vertragschließenden voraus, deren übereinstimmender Wille gemeinsam den Rechtserfolg zu tragen hat. Der Staat kann seinen Behörden die Einwilligung der Beteiligten als Bedingung setzen für die Rechtmäßigkeit der Ausübung ihrer Amtsgewalt. Er kann freiwillig, auch wo er in der höchsten Form seiner Willensäußerungen, im Gesetze, auftritt, eine vorgängige Verständigung suchen. Ein Vertrag ist das nie, wenigstens nicht in dem praktischen Sinne, daß er auch den Gesetzgeber schlechthin bände.

Gegenüber den Herrn von Schönburg lagen hier allerdings Gründe vor, ihrer Zustimmung sich zu versichern.

---

12) Erläuterungsrezeß v. 9. Okt. 1835, IX § 2: „Sollten letztere (Schönburg) diese Rezesse durch ein Gesetz, eine Verordnung oder einen sonstigen Akt der Staatsbehörde für verletzt halten ... so findet der Rechtsweg bei demjenigen Gerichtshofe statt, vor welchem der Staatsfiskus zu belangen ist." Der Gesetzgeber wird vor dem Landgericht verklagt auf Ungültigerklärung seines Gesetzes! Der § 3 fügt hinzu: „Die Mitglieder des betreffenden Gerichtshofes sind in solchem Falle aller gegen Se. Königliche Majestät von Sachsen habenden Pflichten von selbst entbunden und bloß auf den Richtereid verwiesen." Wir befinden uns hier offenbar im vollen 18. Jahrhundert, in der Zeit, wo das Reichskammergericht landesherrliche Gesetze vernichtet, und wo es immer noch zweifelhaft ist, ob der Richter auch imstande sei, gegen seinen Fürsten zu erkennen.

Bezüglich des Rezesses von 1740 ist das ganz einleuchtend. Die Herren von Schönburg hatten bis dahin die Landeshoheit des Kurfürsten nicht anerkannt, vielmehr ihre Reichsunmittelbarkeit behauptet. Nun unterwarfen sie sich, traten ihr Gebiet an Sachsen ab. Das ist ein völkerrechtlicher Vertrag, zugleich allerdings der letzte staatliche Akt, den die Herren von Schönburg dem Kurfürsten gegenüber als Gleichberechtigte vornahmen: von nun an sind sie Untertanen. Eben deshalb bestand nunmehr ihnen gegenüber die rechtlich unbindbare sächsische Staatsgewalt.

Die Verfassung von 1831 und die Justizgesetzgebung von 1855 brachten die Notwendigkeit, um des Staatswohls willen von dieser Gewalt Gebrauch zu machen, um die störenden Sonderrechte zu beseitigen. Daß man in den Rezessen von 1835 und 1862 sich der Zustimmung der Herren von Schönburg versicherte, hatte — abgesehen vom rechtlich Unwägbaren — Gründe in Rücksicht der äußeren Politik. Sachsen selbst hatte mit Eifer dafür gesorgt, daß der Deutsche Bund die Herren von Schönburg den durch Art. 14 der Bundesakte gesicherten deutschen Standesherren gleichstellte[13]), auch den fünf Großmächten gegenüber schon während des Wiener Kongresses gewisse Zusagen gegeben. In den deutschen Zuständen jener Zeit pflegten dergleichen Beziehungen eine bedeutsame Rolle zu spielen. Jedenfalls schien die Zustimmung des Hauses rätlich, um allen Schwierigkeiten vorzubeugen. Die Anordnungen selbst sind jetzt rein staatlich.

Nichts dergleichen kam mehr in Betracht beim Abschluß des Rezesses von 1878; das Deutsche Reich hatte allen Einmischungsmöglichkeiten ein Ende gemacht.[14]) Wenn man gleichwohl die Zustimmung der Herren von Schönburg noch einmal einholte, so geschah es vielleicht ohne tieferen Grund, bloß deshalb, weil es früher so gehalten worden war; mehr noch wird hier gewirkt haben die dem sächsischen Staatswesen eingewurzelte Abneigung gegen alles schroffe Vorgehen und schonungsloses Beseitigen von Bestehendem. Wenn, wie hier, dem Wohl des Staates das Seine wird und gegenüber niemanden eine Ungerechtigkeit vorliegt, so kann nur eine ganz einseitig gerichtete Rechtswissenschaft über juristische Unkorrektheit klagen wollen. Superflua non nocent.

Das Ergebnis der ganzen Entwicklung ist jetzt, daß die Sonderstellung des Hauses Schönburg nichts mehr enthält, was als eine Ausübung öffentlicher Gewalt in dem ehemaligen Gebiete angesehen werden könnte. An hinterlassenen Spuren davon mag noch hervorgehoben werden: der Anspruch auf öffentliche Trauer und Kirchengebet für jeden

13) Der Erläuterungsrezeß von 1835 hatte sogar eine neue Bundesaktion zur Folge. Im Abschnitt IX, § 4 wurde bestimmt, daß die Rezesse von 1740 und 1835 „in dem Maße unter den Schutz des Deutschen Bundes gestellt werden, daß, wenn die zugesicherte Rechtshilfe so, wie sie nach den vorstehenden Paragraphen (vgl. oben Note 12) stattfinden soll, ... beschränkt, behindert oder verweigert werden sollte, dem Hause Schönburg der Rekurs an die Bundesversammlung mit der Wirkung offen stehe, daß diese berufen sei, bei begründet befundener Beschwerde die Gewährung der vertragsmäßigen Rechtshilfe zu veranlassen". Die sächsische Regierung erwirkte daraufhin den Bundesbeschluß vom 3. Juli 1836, der „den Schutz der rezeßmäßig zu gewährenden Rechtshilfe übernimmt". Darin darf man natürlich nicht eine neue Garantie der dem Hause Schönburg vertragsmäßig zugesicherten Rechte sehen wollen; es ist lediglich der in Art. XXIX der Bundesakte statuierte Bundesschutz gegen Justizverweigerung für anwendbar erklärt.

14) Die Wiener Kongreßakte hatte ja die ganze deutsche Bundesverfassung unter die Garantie und das Recht der Mächte gestellt. Als der Bundestag am 24. August 1866 sein Ende fühlte, versäumte er nicht, die Mächte davon zu benachrichtigen. Sie haben die Tatsache hingenommen und damit stillschweigend auf jedes Recht der Einmischung in unsere inneren Verhältnisse verzichtet. — Weder zum Norddeutschen Bunde noch zum Deutschen Reiche sind die Herren von Schönburg in „gewisse unmittelbare Beziehungen" getreten; ihre Rechte sind gerade so geschützt, wie die jedes anderen Deutschen, nicht mehr und nicht weniger.

Rezeßherrschaftsbesitzer in dem dazu gehörigen Gebietsteil[15]), das Recht aller Mitglieder des Hauses, bei öffentlichen Wahlen innerhalb der Lehns- und Rezeßherrschaften durch Bevollmächtigte zu erscheinen[16]); bei Jagden im Rezeßgebiet sind die Mitglieder des Hauses und ihre Gäste befreit von der Jagdkartenpflicht.[17]) Die Schönburger „Gesamtkanzlei", welche früher die obrigkeitlichen Geschäfte zu besorgen hatte, ist jetzt auf reine Privatangelegenheiten des Hauses beschränkt; doch ihr „verbleibt der Charakter einer öffentlichen Behörde" und „der Kanzleidirektor soll den Rang eines Königlichen Regierungsrates erhalten und nach dem Dienstalter rangieren".[18]) Die „im Rezeßgebiete funktionierenden Schönburgischen Beamten" bedürfen zur Annahme einer Wahl in die Gemeindevertretung der Genehmigung ihrer Vorgesetzten wie Staatsbeamte.[19]) Streitig ist, ob ihnen die Rezeßherrschaftsbesitzer auch Titel und Prädikate beilegen dürfen: dem entgegenkommenden Tone unserer Rechtsordnung dürfte die Bejahung dieser Frage mehr entsprechen.

Wo es sich um ernsthaftere Dinge handelt, hat sich der Staat auch bei etwaigen Zusagen freie Hand vorbehalten. Er verspricht z. B., in Glauchau eine Bezirksverwaltungsbehörde (Amtshauptmannschaft) und sonstige öffentliche Beamte zu belassen, aber nur „so lange und soweit staatliche Interessen nicht entgegenstehen".[20]) Deshalb kann auch von einem Recht auf „Admission bei Grenzdifferentien mit benachbarten Reichsständen" nicht mehr die Rede sein. Es fehlt das jus territoriale subordinatum, das früher dazu sachlich legitimierte.

Die besondere Rechtsstellung des Hauses Schönburg kennzeichnet sich also durch eine Anzahl von Ehrenvorzügen, Befreiungen und gebundenen Staatseinrichtungen, die ihren Zusammenhang finden in der gemeinsamen geschichtlichen Wurzel, aber ein geschlossenes Ganzes nicht mehr bilden. Als das wichtigste Stück darf wohl die Mitgliedschaft in der ersten Kammer angesehen werden; davon wird unten § 15, II, noch die Rede sein.

2. Als das Haus Solms im Jahre 1602 die an der Zwickauer Mulde gelegene Herrschaft Wildenfels erwarb, ist diese jedenfalls nicht mehr reichsunmittelbar und reichsständisch gewesen.[21]) Das Haus Solms-Wildenfels ist aber ein Zweig des deutschen

---

15) Rezeß von 1740, § 19.

16) Rezeß von 1740, § 5, Abs. 3; Übereinkunft v. 29. Oktober 1878, § X.

17) Übereinkunft von 1862, § XXVI (Ges.- u. Verord.-Bl. 1865, S. 102); Jagdges. 1. Dezember 1864 § 26 Ziff. 2.

18) Übereinkunft von 1878, § XV. Eine öffentliche Behörde ist diese Privatkanzlei natürlich nicht; sie hat nur „den Charakter" einer solchen, es werden im Verkehr mit ihr die Formen gewahrt, als wäre sie eine.

19) Übereinkunft von 1878, § XI, Abs. 4.

20) Übereinkunft von 1878, § XIII, Abs. 1. Zugunsten des Gesetzgebers ist dieser Vorbehalt immer selbstverständlich und unverzichtbar; wenn er hier ausdrücklich hervorgehoben wird, so geschieht es nur wegen der besonderen Wichtigkeit der Sache, die (im Gegensatz zu bloßen Titelfragen) einen ernsthaften Konflikt mit öffentlichen Interessen wohl denkbar macht. Aber auch das in § XI, Abs. 2 unbedingt zugesagte Recht auf Exemtion des Gutsbezirks (vgl. unten § 33, I) ist für den Gesetzgeber nicht unantastbar; er wird natürlich im gegebenen Falle sein Möglichstes tun, die Einwilligung zu erhalten; rechtlich ginge es auch ohne sie. Das ist nun einmal der moderne Staat. Wer diesen noch nicht recht versteht, mag das immerhin mit H. A. Zachariae als „eine despotisch-revolutionäre Lehre" empfinden (Michaelis in Linde, Arch. f. d. öff. R. d. Deutsch. Bundes Bd. IV S. 258).

21) v. Römer, Staats-R. u. Statistik II S. 72, berichtet, die Herrschaft sei der „Entstehung des sächsischen geschlossenen Landesbezirks", dem mächtigen Grundsatz des territorium clausum zum Opfer gefallen. In der Wormser Matrikel von 1521 ist sie noch verzeichnet mit: „Roß 1 Fuß 2".

standesherrlichen Hauses Solms und als solcher mit den persönlichen Rechtsvorzügen der standesherrlichen Familie ausgestattet. Sächsische Standesherren sind die Solms-Wildenfels also nicht. Die sächsische Regierung hat aber seinerzeit die nötigen Schritte getan, damit das Haus in das Verzeichnis der vormals reichsständischen gräflichen Familien aufgenommen wurde, deren Häupter nach Bundesbeschluß vom 15. März 1829 das Prädikat „Erlaucht" genießen sollten. Darin liegt die Anerkennung der allgemeinen Zugehörigkeit des Hauses zum standesherrlichen Adel. Später bot die Ordnung der Steuerpflicht des Hauses Gelegenheit, noch einmal ausdrücklich darauf zurückzukommen: die den adeligen Gütern zustehenden Steuerprivilegien waren für Wildenfels in einem Rezeß von 1706 vertragsmäßig festgelegt worden. Im Jahre 1846 wurde durch neues Übereinkommen dieses Sonderrecht beseitigt. Das geschah aber wieder in der Weise, daß das Übereinkommen gemäß im voraus erteilter ständischer Ermächtigung abgeschlossen und dann durch königliche Deklaration genehmigt wurde, die im Gesetz- und Verordnungsblatt Veröffentlichung fand.[22]) Dabei wurde bestimmt, daß dem Hause Solms-Wildenfels zukomme: Ebenbürtigkeit, Prädikat Erlaucht, Militärfreiheit und Landstandschaft.[23]) Die letztere bestand von alters her, war auch in der Verf.-Urk. § 63, Ziff. 3 für die erste Kammer neu bestätigt worden. Sie ist unabhängig von der standesherrlichen Eigenschaft des Hauses, eine besondere landesrechtliche Zugabe.

Das Haus Solms-Wildenfels genießt demnach in Sachsen die Vorrechte der einem anderen deutschen Staate angehörigen Standesherren, mehr die auf dem Besitz eines adeligen Gutes beruhende Landstandschaft in der ersten Kammer.[24])

II. Das Königreich Sachsen enthält keinen ausgedehnten Großgrundbesitz wie der Osten der preußischen Monarchie. Es ist ein hochentwickeltes Industrieland mit weitgehender Bodenverteilung. Aber mitten in dieses ganz moderne Bild hinein finden wir eine Menge mittelgroßer Landgüter eingezeichnet, die schon durch ihren Namen bekunden, daß sie Zeugen sein wollen weit abliegender Vergangenheit, ausgestattet mit gewissen Vorrechten, die in der Gegenwart keinen Zusammenhang und keine Rechtfertigung zu finden scheinen. Es sind die Rittergüter. Die Vorrechte, welche sich daran knüpfen, sind von Haus aus Adelsvorrechte; es sind adelige Güter. Ihren Namen und ihre rechtliche Eigenart haben sie erhalten im Zusammenhang einer längst verschwundenen Wehrverfassung. Der Ritter, der Mann, der zu Roß und im Harnisch Kriegsdienste leisten soll, wird ausgestattet mit dem nötigen Grundbesitz, um den damit verbundenen Auf-

22) Bestätigungs- und Deklarationsurkunde, die wegen der Abgabenverhältnisse in der Herrschaft Solms-Wildenfels geschlossene Übereinkunft betr. v. 18. Februar 1846 (Ges.- u. Verord.-Bl. 1846, S. 19).

23) Die Bestätigungs- und Deklarationsurkunde verleiht diese „Vor- und Ehrenrechte" unter dem Titel einer „qualitativen" Entschädigung für die materiellen Nachteile auf dem Gebiet des Steuerwesens. Qualitativ scheint hier so viel zu bedeuten als: auf die Qualität der Person bezüglich. Das Recht zur Errichtung von Hausgesetzen ist nicht ausdrücklich anerkannt, versteht sich aber von selbst. Wegen der reichsgesetzlichen Rechtsvorzüge vgl. oben Note 11. — Nach v. Römer, Staats-R. u. Statistik II S. 84, hatten auch die Grafen Solms „untergeordnete Hoheitsrechte", aber bei weitem nicht in dem Maße wie das Haus Schönburg. Geblieben ist hiervon nichts.

24) Opitz, Staats-R. I S. 90, hebt die hier entstandenen Zweifelsfragen hervor. Daß es sich um ein ehemals reichsständisches Gesamthaus handelt (Hefftter, Sonderrechte der vormals reichsständischen Häuser S. 405), dessen Zweig in Sachsen niedergelassen ist, ohne hier die dinglichen Seiten einer Standesherrschaft zu bieten, erklärt wohl die Rechtsstellung ganz einfach.

wand zu tragen.[25]) Er erhält ein Ritterlehn, das erblich wird. Die Ritterschaft bildet einen bevorzugten Geburtsstand, den niederen Adel. Die Ritterschaft nimmt am Landtag teil als zweite Klasse und zieht daraus Gelegenheit, ihre Vorrechte zu bekräftigen und zu vermehren. Der Zusammenhang mit der Wehrverfassung verschwindet. Lange Zeit erinnert daran in Sachsen noch der Name einer von den Rittergütern zu entrichtenden Steuer, Ritterpferde genannt.[26])

Die Vorrechte des Adels sind teils persönliche (Titel, Wappen, Familiengesetze, auch ausschließlicher Anspruch auf bestimmte Staatsämter u. dgl.). Teils hängen sie an dem Besitze des Rittergutes und werden durch den adeligen Besitzer geltend gemacht. Diese dinglichen Vorrechte, wie wir sie in Anschluß an das Recht der Standesherren nennen mögen, bestanden in Landstandschaft, Zugehörigkeit zu den Kreisständen und Provinzialständen, ausschließliche Fähigkeit zu gewissen Ämtern, Freiheit des Rittergutes von Steuern und Militärlasten, Freiheit vom Gemeindeverband, dazu niedere Gerichtsbarkeit und privilegierter Gerichtsstand.[27])

Nun aber hatte sich sehr frühzeitig das Bestreben entwickelt, das Rittergut, wie einst von der Wehrverfassung, so auch vom Adel zu lösen. Daß auch Nichtadelige ein solches käuflich erwerben können, lag ja schließlich im eigenen Interesse der kaufpreislustigen Herren. Die Frage war nur, wie es in diesem Fall mit den Vorrechten stand. Eigentlich waren es adelige Vorrechte, bedingt durch den Besitz des Gutes; andererseits war es wieder ein Vorteil für den Verkäufer, diese besonderen Rechte mit verkaufen zu können. Die Anschauungen haben hier gewechselt. Gegen Ende des alten Reichs war man sogar wieder strenger geworden. Lange wurde dem bürgerlichen Erwerber die Steuerfreiheit versagt. Die Landtagsfähigkeit wußte ihm die Ritterschaft dadurch zu verleiden, daß man ihm die üblichen Diäten, die „Auslösung", nicht gewährte.[28]) Bei Erlaß der Verfassung von 1831 stand es so, daß der Besitz eines Rittergutes ohne Rücksicht auf den Stand des Besitzers alle dinglichen Vorrechte gewährte mit Ausnahme nur der Landstandschaft und des Anspruchs auf gewisse Ämter. Diese beiden Dinge konnte nur ein auch persönlich „landtagsfähiger", d. h. ein Adeliger ausüben.

Mit der Verfassung ist auch dieser Vorbehalt verschwunden. Das Wort „Adel" kommt

---

25) Delbrück, Gesch. der Kriegskunst III S. 4, gibt für die fränkische Zeit eine Berechnung der Kosten der Ausrüstung eines Harnischreiters, ohne das, was zu seiner Verpflegung gehört; sie belaufen sich, ins Landwirtschaftliche übersetzt, auf den Wert von 45 Kühen. — Wir erwähnen hier diese Dinge nur zur Veranschaulichung des Gegensatzes zu dem, was schließlich daraus geworden ist; eine Darstellung des Lehnrechts gehört nicht hierher.

26) Sie ist gedacht als Abfindung für die auf dem Gute liegende Last, „mit einer bestimmten Anzahl von Pferden Ritterdienste zu leisten". v. Römer, Staats-R. u. Statistik II S. 234, meint noch: der Kurfürst habe das Recht, jederzeit zu verlangen, „daß diese Ritterpferde noch jetzt in Natur gestellt werden müßten". Es sei nur unzweckmäßig, wegen „der veränderten Art Krieg zu führen". Damals, 1788, zählte man in Kursachsen 1491 ½ geschuldete Ritterpferde.

27) v. Römer, Staats-R. u. Statistik III S. 144 ff., sucht eine erschöpfende Zusammenstellung zu geben. Er beginnt mit den persönlichen Vorrechten (S. 145): „Hiernächst hat nach besonderer churSächsischer Verfassung ein jeder von Adel 1. das Recht, sich vorzüglich kostbar vor allen übrigen Ständen zu kleiden, 2. höhere Spiele als die Bürgerlichen zu spielen, 3. bei Verheyrathungen das Aufgebot zu unterlassen, und 4. Trauungen und Taufen in seiner Privatwohnung verrichten zu lassen" usw. Dann kommen (S. 153ff) „diejenigen Gerechtsamen des Adels, welche mit dem Besitz von Rittergütern verbunden sind", ihrerseits noch abgestuft nach weiteren Voraussetzungen. Zuletzt können diese Gerechtsame des Adels auch derart beschaffen sein, „daß sie auch jedem bürgerlichen Besitzer eines Rittergutes zukommen". Davon wird nun die Rede sein.

28) Darüber Weiße, Kgl. Sächs. Staats-R. I § 55.

in der Verfassung überhaupt nicht vor und Standesvorrechte gibt es zu seinen Gunsten nicht mehr.[29]) Andererseits sind die Vorrechte, die an dem Besitz der ehemals adeligen Güter, der Rittergüter, hängen, jetzt zurückgegangen auf zweierlei Dinge:

Der Besitzer hat besondere Rechte in bezug auf die Zusammensetzung der Land-, Kreis- und Provinzialstände (vgl. unter § 15, III, § 33, III); — das Rittergut ist vom Gemeindeverbande ausgenommen und als selbständiger Gutsbezirk gestaltet. (vgl. unten § 33, I).

Alles andere ist mit der durchgeführten Vereinheitlichung und Gleichmachung des Justiz-, Steuer- und Polizeiwesens nach und nach verschwunden. —

Die Frage, ob ein Landgut Rittergut ist, hat aber demnach immer noch eine große praktische Bedeutung. Es handelt sich um eine geschichtlich mitgebrachte Eigenschaft, die nicht verliehen, sondern nur festgestellt wird. Das Gesetz könnte auch neue Rittergüter schaffen, wird es aber sicher nicht tun. Aus Anlaß der Verfassung, die den Rittergütern eine große Bedeutung für die zweite wie für die erste Kammer wahrte, wurde es für notwendig gefunden, eine förmliche Feststellung vorzunehmen. Diese wurde veröffentlicht als Beilage zur königlichen Verordnung v. 6. November 1832.[30]) Das Verzeichnis gibt im ganzen 1027 sächsische Rittergüter an. Darunter sind vier als Kammergüter bezeichnet, d. h. sie sind für das Staatsgut erworben, und so lange sie solches bleiben, ruhen die daran hängenden Standschaftsrechte.

Wie sehr man die Eigenschaft als Rittergut für eine ihm geschichtlich anhängende, vom Staat nicht besonders zu schaffende oder anzuerkennende hielt, beweist der Fall des Gutes Schirgiswalde, welches auf Grund älterer Verträge im Jahre 1845 endlich von Österreich an Sachsen abgetreten wurde. Das Gut wurde von der Regierung ohne weiteres in das sächsische Rittergutsverzeichnis aufgenommen auf Grund der Feststellung, daß es die entsprechende Vergangenheit und Sonderstellung besaß.[31])

Ist ein derartiger Zuwachs naturgemäß eine Seltenheit, so findet umgekehrt in verhältnismäßig häufigen Fällen eine Verminderung der Rittergüter statt. Die von Zeit zu Zeit bekannt werdenden berichtigten Verzeichnisse weisen sinkende Zahlen auf.[32]) Ein Verzicht auf die Rechte eines Ritterguts wird zwar nicht als wirksam anzusehen sein; denn auf einzelne dieser Rechte, für welche das Gesetz das besonders vorsieht (vgl. unten § 33, I, Note 1), kann der Besitzer verzichten, aber nicht auf die gesetzlich feststehende Eigenschaft seines Gutes, welche die Rechte immer wieder aufs neue erzeugt. Es läuft also doch

29) Der Verfassungsentwurf von Carlowitz enthielt eine Bestimmung: „Die besonderen Rechtsverhältnisse des Adels stehen unter dem Schutze der Verfassung" (§ 43). Der Geheime Rat hat ihn gestrichen als gegenstandslos; v. Witzleben, Die Entstehung der konstitutionellen Verfassung S. 183. Milhauser, Staats-R. I S. 91, Bülau, Verf. u. Verw. I S. 75 und Opitz, Staats-R. I S. 94, heben hervor, daß dem Adel noch ausschließlich die Befähigung zu gewissen Stellen im Hofdienste zusteht. Der letztere möchte mit Rücksicht auf derartiges „die Frage, ob im Königreich Sachsen der niedere Adel rechtlich noch als besonderer Stand anzusehen sei" bejahen. Es scheint mir aber damit die Bedeutung des Hofdienstes überschätzt zu werden.

30) Samml. d. Ges. u. Verord., 1832, S. 425ff.

31) Ges.- u. Verord.-Bl., 1845, S. 99. Es handelte sich um eine bisherige Enklave des sächsischen Gebietes; die Übereinstimmung der gesellschaftlichen Ordnungen ergab sich da von selbst.

32) Eine offizielle Veröffentlichung hat nicht mehr stattgefunden; die Ausf.-Verord. v. 4. Dezember 1868 zum Wahlges. v. 3. Dezember, § 3 verweist daher auf das 1832 bekannt gemachte Verzeichnis, bei welchem es sein Bewenden hat, „soweit nicht später einzelne Abänderungen erfolgt sind". Hofmann, Die Rittergüter des Kgr. Sachsen, 1901, S. 65, streicht bereits 78, so daß nur 949 verbleiben.

nur auf einen Verzicht auf die Ausübung im Einzelfall hinaus. Dagegen kann durch die Maßregeln, welche der Besitzer trifft, bewirkt werden, daß ein selbständig und einheitlich bewirtschaftetes Besitztum, an welches als an das Rittergut die entsprechenden rechtlichen Eigenschaften sich hängen, nicht mehr besteht: Zerstückelung des Gutes, Einverleibung seines Bestandes in ein anderes Gut, Vereinigung mit einer zu vergrößernden Staatsdomäne, wirken als solche Zerstörungsgründe. Nachträgliche Wiederaufrichtung eines eigenen Betriebes wäre bedeutungslos; denn Neugründung von Rittergütern ist rechtlich nicht vorgesehen.[33])

33) Engel, Das Königreich Sachsen, I, 1853, S. 213, erwähnt „Rittergüter ohne Grund und Boden, weil sie nichts besitzen als in Ablösung begriffene dingliche Rechte". Die Konsequenz würden Rittergüter sein, die nur aus den mit den Ablösungsgeldern angeschafften Staatspapieren bestehen. Hier droht aber doch der Begriff allen Zusammenhang mit der Wirklichkeit zu verlieren. — Andererseits ist es gleichgültig, daß ein Gut „bei Anlegung der Grund- und Hypothekenbücher als Rittergut nicht zum Eintrag gelangt" (B. Francke, Die Gesetzgebung des Kgr. Sachsen II S. 1008). Die öffentlichrechtliche Eigenschaft als Rittergut hängt nicht vom Hypothekenbuch ab. Umgekehrt greifen Rücksichten des öffentlichen Interesses hier bestimmend ein in das Grundbuchverfahren: nach Ausf.-Verord. v. 26. Juli 1899 zur Grundb.-Ord., § 130, ist die Amtshauptmannschaft amtlich zu benachrichtigen, wenn bei einem Rittergut ein neuer Eigentümer eingetragen wird; nach Ausf.-Verord. v. 6. Juli 1899 zum B.G.B., § 13ff. darf die Hinzuschlagung eines Ritterguts zu einem anderen nur mit Genehmigung des Ministeriums des Innern geschehen. Solche Hinzuschlagung wird die Zerstörung der wirtschaftlichen Selbständigkeit und damit den Untergang des einen Rittergutes bedeuten.

Bestehen geblieben ist auch gemäß E.G. z. B.G.B. Art. 119 Ziff. 2 das Sächs.Ges. v. 30. November 1843, über die Teilbarkeit des Grundeigentums. Danach darf von einem Rittergut auf einmal oder nach und nach nur soviel abgetrennt werden, daß zwei Dritteile der auf dem Grundstück, ausschließlich der Gebäude, haftenden Steuereinheiten bei dem Stammgute bleiben (§§ 1—4 des Ges.); Dispensation kann im Verwaltungswege erteilt werden; das Grundbuchamt hat bis dahin die Eintragung zu verweigern. (Verord. 12. November 1874: Ges.- u. Verord.-Bl., S. 430).

Der Erwerb eines Ritterguts durch den Staatsfiskus ist nicht von selbst ein Grund des Erlöschens seiner besonderen Eigenschaft. Nach § 11, Abs. 2 des Ges. v. 3. Dezember 1868, die Wahlen für den Landtag betr., ruht bezüglich eines solchen Gutes fortan „die Ausübung des Stimmrechts". Da nun dieses Stimmrecht das wichtigste Merkmal eines Rittergutes ist und namentlich auch das amtliche Verzeichnis von 1832 gerade in Absicht hierauf errichtet worden ist, so sagt man gern, es seien von diesen Rittergütern die und jene „durch Übergang auf den Staatsfiskus, insbesondere Vereinigung mit dem Staatsforstreviere in Wegfall gelangt" (B. Francke, Gesetzgebung des Königr. Sachsen II S. 1008; ihm folgend Kaeubler, Landtags-Wahlgesetz S. 161). Es wird aber doch immer erst noch darauf ankommen, was der Staat damit macht. Betreibt er das Gut weiter als gesondertes wirtschaftliches Unternehmen, so hört es auch in seiner Hand nicht auf, Rittergut zu sein; das ist nach dem Wortlaut des angeführten § 11 auch die Meinung des Gesetzes. Veräußert er nun dieses Gut wieder, so lebt auch das daran hängende Wahlrecht wieder auf, mit allen sonst noch dabei in Betracht kommenden rechtlichen Befähigungen. Hat der Staat hingegen die wirtschaftliche Selbständigkeit dieses Grundstückkomplexes aufgehoben (Hauptfall ist allerdings die Einverleibung in sein Forstgebiet), so kann er durch Wiederveräußerung des Bodens, auf welchem früher einmal ein Rittergut bestand, ein solches nicht wieder entstehen machen. Mit Recht begründet also Hofmann, Die Rittergüter S. 66, die Streichung von der Liste durch die kurze Bemerkung: „vom Fiskus aufgekauft und Staatsforstrevieren zugeschlagen".

Ein Rittergut kann Rittergut bleiben und dabei doch aufhören selbständiger Gutsbezirk zu sein (vgl. unten § 33, Note 7 und 11). Es kann auch nach wie vor für sich allein einen selbständigen Gutsbezirk bilden, ohne mehr Rittergut zu ein. Ein Beispiel bietet das Rittergut Möckern. Es erscheint als solches in dem amtlichen Verzeichnisse der Verord. v. 6. November 1832; in dem Verzeichnisse, das dem Entwurf der Verf.-Urk. beilag (Landt.-Akte 1830, Bd. 3, S. 1472) wird es sogar als „schriftsässiges, im Jahre 1830 landtagsberechtigtes Rittergut" anerkannt. Jetzt steht an seiner Stelle der „selbständige Gutsbezirk Kaserne Möckern". Hofmann, Die Rittergüter, S. 265 führt ihn auf unter der Rubrik: „Sonstige exemte Grundstücke" mit der Angabe: „Besitzer: Deutscher Reichsfiskus; Industrielle Anlagen auf dem Gute: Wasserpumpwerk mit Brunnen". Ein Rittergut ist das natürlich nicht mehr.

Zweiter Abschnitt.

Der König und das Königliche Haus.

§ 9. Die Thronfolgeordnung. Die Thronfolgeordnung ist der Inbegriff der Regeln, nach welchen an die Stelle eines weggefallenen Königs ein anderer tritt. In den Ordnungen der Monarchie bildet sie das erste und notwendigste Stück, da zum Unterschiede von der Republik der Herrscher hier sterblich ist.

Der verfassungsmäßige Ersatz durch den Eintritt des Thronfolgers vollzieht sich in den Formen des Erbrechts. Sachsen ist Erbmonarchie. Dieses Erbrecht hat sein bestimmtes Gepräge erhalten durch die geschichtlichen Grundlagen, aus denen das sächsische Staatswesen erwachsen ist. Die Landeshoheit in diesen Gebieten gehörte dem Wettinischen Fürstenhaus in derselben Weise wie das Stammvermögen an Schlössern und sonstigem liegendem Gut. Das Familienoberhaupt hatte beides in Besitz und Genuß; nach älterem Rechte teilte sich beides unter die mehreren überlebenden Söhne. Durch Hausgesetz und Familienvertrag konnte die Erbfolge besondere Ordnungen erhalten, konnte auch im Wege der Erbverbrüderung mit einem anderen Fürstenhaus eine Ausdehnung des Erbfolgerechtes auf dieses bewirkt werden.

Der neuzeitliche Verfassungsstaat ist nicht mehr Hausgut der landesherrlichen Familie. Er hat die Regeln und Formeln des alten Erbrechtes dieser Familie übernommen und wirksam erhalten; aber die Rechtswirkung, die er daran knüpft zugunsten des darnach jeweils sich bestimmenden neuen Familienhauptes, ist nicht mehr die Ausübung der Rechte der Familie an ihrem Gut, sondern der rein staatsrechtlich gedachte Stand eines Staatsoberhauptes.

Und der Staat, d. h. das Staatsoberhaupt, handelnd in den durch die Verfassung bestimmten Formen, ist auch in dieser Hinsicht unbedingter Herr und Meister aller Rechtsordnung. Er wahrt und handhabt das überkommene Recht, er läßt es möglicherweise sich fortbilden in den hergebrachten Formen. Er kann aber, wie die Rücksicht auf das Ganze es erheischen mag, jeder Zeit mit seiner rechtsordnungschaffenden Gewalt eingreifen und mehr oder weniger tiefgehende Änderungen setzen oder auch nur das Bestehende nunmehr als sein von anderer Seite nicht mehr abänderbares Recht festlegen. Dann gilt unbedingt nur, was er gewollt hat.

So setzt sich die Thronfolgeordnung aus alten und neuen Elementen zusammen, die beide in ihrer Eigenart gewürdigt werden müssen.

Es ist falsch zu sagen: der König leite sein Recht von der Verfassung ab. Der König erwirbt seine Stellung kraft des im Wettinischen Hause geltenden Erbrechts.

Andererseits macht ihn aber auch dieses Erbrecht jetzt nicht mehr zum Landesherrn im alten Sinne, sondern zum Staatsoberhaupt im Sinne des neuen Verfassungsrechts und unterliegt selbst all den Bestimmungen, welche dieses höhere staatliche Recht ihm zu geben für gut findet.[1] —

Den Kern der Thronfolgeordnung bilden diejenigen Stücke des Wettinischen Erbrechts, welche in der Verf.-Urk. selbst, § 6 und § 7, festgelegt sind; der erstere handelt von der ordentlichen, der letztere von der außerordentlichen Thronfolge. Die ordentliche Thronfolge bedeutet die im Mannesstamme des sächsischen Fürstenhauses sich vollziehende. Die außerordentliche, welche erst nach Erlöschen dieses Mannesstammes Platz greifen würde, beruft andere Fürstenhäuser kraft Erbverbrüderung, und zuletzt auch weibliche Linien.

I. Verf.-Urk. § 6 bestimmt für die ordentliche Thronfolge: „die Krone ist erblich in dem Mannesstamme des Sächsischen Fürstenhauses nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge, vermöge Abstammung aus ebenbürtiger Ehe."

Erste Voraussetzung für die Berufung zum Thron ist demnach die Zugehörigkeit zum Sächsischen Fürstenhause. Der Personenkreis, welcher damit gemeint ist, wird im Hausges. vom 30. Dezember 1837 § 1 bezeichnet als das Königliche Haus Sachsen Albertinischer Linie.[2] In dem gleichen Sinne wird auch der Ausdruck gebraucht: das Meißnische Fürstenhaus oder das Sächsisch-meißnische Fürstenhaus. Diese Bezeichnungen erklären sich daraus, daß es sich bei dem Sächsischen Fürstenhause handelt um die rechtmäßige Nachkommenschaft Herzogs Albrecht des Beherzten, dem im Teilungsvertrage von 1485 die Markgrafschaft Meißen zufiel.[3]

1) Georg Meyer, Deutsches Staats-R. § 85, bringt das Verhältnis der beiden Elemente sehr gut zum Ausdruck. Unter dem Einfluß französischer republikanisierender Anschauungen wurde zeitweise der mächtige patrimoniale Unterbau unseres monarchischen Thronfolgerechts sehr unterschätzt. Neuerdings scheint man eher geneigt, ihn allzusehr zu betonen. Anschütz, der die 6. Aufl. des angeführten Werkes besorgt hat, äußert sich über diesen Punkt S. 255 ff. Das sächsische Staatsrecht gibt jedenfalls für solche anachronistische Neigungen keine Stütze.

2) Das Hausgesetz hat hier das im Auge, was Rehm, Modernes Fürstenrecht S. 96, als landesherrliches Haus im engeren Sinne bezeichnet, „die Gesamtheit der einer und derselben fürstlichen Hausgewalt Unterworfenen", im Gegensatz zur Abstammungsgemeinschaft, welche das Haus im weiteren Sinne vorstellte. Das letztere würde der Familie im bürgerlichen Sinne entsprechen, und es ist gewiß, daß der Ausdruck wohl auch in dieser Weise gebraucht wird. Der Rechtsbegriff des fürstlichen Hauses, mit welchem wir zu rechnen haben, ist gleichwohl einheitlich die Hausgewaltsgemeinschaft. Diese beruht zwar wesentlich auf Abstammung, löst sich aber bei Frauen mit der Verehelichung in ein fremdes Haus. Der Ausdruck „weibliche Linie" des Königlichen Hauses darf nicht stören (Rehm gegen Zorn a. a. O. S. 98). Das ist eine vom Königlichen Hause abzweigende Linie, deren fernere Mitglieder nicht mehr zu diesem gehören, sondern eben zu einem anderen. Zur königlichen Familie im bürgerlichen Sinne gehören sie, aber mit diesem Begriffe haben wir hier nicht zu rechnen.

3) Opitz, Staatsrecht I S. 127; Weiße, Staatsrecht I S. 72 Note 1; Leuthold, Staatsrecht S. 223; Fricker, Grundriß S. 13. Nach Bülau, Verf. u. Verw. I S. 43 f. gebührte die Krone dem „Hause Wettin", das erst mit seiner Albertinischen, dann mit seiner Ernestinischen Linie nach „Geblütsrecht", kraft Abstammung zum Zuge käme. Es ist aber ausgeschlossen, daß die Verf.-Urk. mit dem Wort „Sächsisches Fürstenhaus" auch die verschiedenen Häuser der Ernestinischen Linie umfassen wollte. Sie spricht hier hintereinander vom „Königreich Sachsen", von seiner „Regierungsform" und vom „Sächsischen Fürstenhaus", in welchem die Krone erblich ist. Das ist das regierende Haus im Königreich Sachsen, das Königliche Haus, wie es sofort (§ 11)

Dieser Herzog Albrecht gilt als der Ahnherr des jetzt Königlichen Hauses Sachsen, wie der Burggraf Friedrich als der des preußischen, Otto von Wittelsbach als der des bayerischen Königshauses. Abstammung von diesem Ahnherrn ist die erste Voraussetzung für die Mitgliedschaft im regierenden Hause und die daran hängende Fähigkeit zur ordentlichen Thronfolge. Würde das fürstliche Erbrecht einfach die Regeln der Blutsverwandtschaft gelten lassen, wie das bürgerliche, so wäre kein Grund zu sehen, weshalb nicht auch die Abkömmlinge eines Bruders dieses Ahnherrn berufen sein könnten. Hier zeigt sich aber gerade wieder eine neue Besonderheit, eine weitere geschichtliche Bedingtheit. Das fürstliche Erbrecht beruht, wie das bürgerliche, wesentlich auf der Blutsverwandtschaft; aber wie an seinem Ende mit immer mächtigerem Einfluß das *staatsrechtliche* Element sich geltend macht, so steht an seinem Anfang das *lehensrechtliche*, mehr und mehr jetzt verwischt, aber keineswegs ganz überwunden.

Der Ahnherr der regierenden Häuser ist regelmäßig der Erste dieses Geschlechtes, der die Landeshoheit in dem Kernlande des Gebiets erworben hat. Daß er der Ahnherr ist und daß man von ihm abstammen muß, um in das Recht der Landeshoheit folgen zu können, das hängt damit zusammen, daß er selbst dieses Recht als kaiserliches *Lehen* empfing und die Lehensfolge nur an seine männliche Nachkommenschaft geht, an die in den alten Urkunden unserer Fürstenhäuser so oft erwähnten „Leibes-Lehens-Erben".

Das gilt überall. In den Ländern des *Sächsischen Rechts*, die hier in Betracht kommen, hatte aber der lehensrechtliche Gedanke eine besondere Strenge entfaltet. Im Falle einer Teilung nämlich zwischen mehreren Erben des ersten Empfängers sollten die Teile wieder gesondert ihren Weg abwärts gehen, an die Abkömmlinge eines jeden und nicht weiter: fehlten solche Leibes-Lehens-Erben für einen dieser Teile, so trat an ihm der Heimfall des Lehens ein; Seitenverwandte sind durch die „Totteilung" ausgeschlossen. Um diese Wirkung zu vermeiden und das jus sanguinis, das Geblütsrecht, auch für die Seitenverwandten zu wahren, war es Brauch, solche Teilungen als rein äußerliche und tatsächliche zu behandeln, die das Recht selbst unberührt ließen. Man blieb in gesamtem Lehen sitzen und ließ das bestätigen durch *Belehnung zur gesamten Hand*, Mitbelehnung, Samtbelehnung: die Teilungsberechtigten nehmen die neue Belehnung zusammen, jeder auf das Ganze, als wäre nichts geteilt; durch Zusätze wie „jedoch in ihrer Ordnung" verweist der Lehensbrief auf das tatsächlich zwischen ihnen bestehende Verhältnis.[4])

Auf solche Art sicherten sich die landesherrlichen Häuser auch im Gebiete des sächsischen Rechtes die Möglichkeit der Wiedervereinigung ihrer so häufig geteilten Lande. Das landesherrliche Haus selbst schließt sich zusammen und grenzt sich ab nach Maßgabe dieser Zusammengehörigkeit des Besitzes. Innerhalb dieses Kreises gilt die durch *Geblütsrecht bestimmte Lehensfolge*.

---

wieder genannt wird. Der Wortlaut der Verf.-Urk., § 6 und § 7 ist der Hessischen Verf.-Urk. Art. 5, entnommen. Sonst war ja bekanntlich mehr die Württembergische maßgebend. Aber hier hat man offenbar ganz sicher sein wollen, daß man der mit Hessen bestehenden Erbverbrüderung gerecht wurde und deshalb die dort gebrauchten Ausdrücke für die Reihenfolge der Berufung einfach nachgeahmt. Gerade deshalb ist nicht anzunehmen, daß man unter „Sächsisches Fürstenhaus" etwas anderes verstehen wollte als „Königliches Haus". Denn Hessen sagt hier entsprechend: „Großherzogliches Haus".

4) v. *Sicherer*, Über die Gesamtbelehnung in deutschen Fürstentümern S. 7—15; K. S. *Zachariae*, Handbuch des Kgl. Sächs. Lehnrechts § 78, §§ 82—84.

Darüber hinaus bestehen dann weitere Verbände: blutsverwandte Häuser oder sonst befreundete, zwischen welchen der strenge Lehens-Zusammenhang nicht bestand oder aus irgendeinem Grunde zerrissen wurde, verbinden sich zu gegenseitiger Erbfolge durch Vertrag, Erbverbrüderung. Um wirksam zu sein, bedarf auch dieser wiederum der Bestätigung des Lehensherrn, der dann jeden der beiden Teile belehnt mit den Besitztümern des andern. Das wirkt dann dem Geblütsrecht gleich, kam auch ursprünglich zum Ausdruck, wie dieses, in einer Belehnung zur gesamten Hand. Schon Ende des 16. Jahrhunderts betonte man aber auch in der Belehnung, daß sie nur geschah für den Fall des Erlöschens des andern Hauses, Eventualbelehnung, Exspektanz, Anwartschaft.

Der Kaiser konnte derartige lehensrechtliche Zusammenhänge auch ganz von freien Stücken schaffen, ohne die Grundlage von Geblütsrecht oder Vertragsrecht, durch Samtbelehnung Nichtverwandter, einseitig gewährte Eventualbelehnung und Exspektanz. —

Das alles war bis zum Ende des alten Reichs wenigstens der Form nach in Gang und Betrieb geblieben. Für die souverän gewordenen Staaten konnte aber jetzt nur soviel von diesen lehensrechtlichen Ordnungen fortbestehen, als eben ohne einen Lehensherrn denkbar ist. Inwieweit die rein formalen Zusagen und Begnadigungen zu retten sind, ist sehr die Frage. Geblütsrecht und Vertragsrecht aber treten jetzt selbständig in den Vordergrund um fortan unmittelbar ihre Wirkungen zu äußern, beide natürlich in der bestimmten Rechtsausprägung, die sie unter dem bisher maßgebenden Einflusse des Lehenrechts erhalten haben.[5])

Im Hause Wettin waren die Fürsten, soviel auch geteilt wurde, stets „miteinander in gesamter Lehnschaft sitzen geblieben". Noch im Teilungsvertrag von 1485 zwischen Ernst und Albrecht war die Gesamtbelehnung vereinbart worden, die man dann auch das Jahr darauf beim Kaiser erwirkte.[6]) Wäre es dabei verblieben bis zum Ende der Lehenrechts-

---

5) Der Umschlag war, rechtswissenschaftlich betrachtet, ein überaus großer. Tatsächlich hatte er sich schon lange vorbereitet. Bezüglich der Erbverbrüderung bemerkt Loening, Die Erbverbrüderung zwischen den Häusern Sachsen und Hessen S. 36, mit Recht: das Vertragselement sei hier gegen das Ende des alten Reichs „dem Wesen nach" so vorwiegend geworden, daß der lehensrechtliche Charakter ganz in den Hintergrund trat. Vgl. auch Heusler, Institutionen d. deutsch. Priv.-Rechts I S. 234. Noch näher lag diese Verschiebung bei der Geblütserbfolge der Seitenverwandten und der dazu gehörigen Gesamtbelehnung.

Die Rheinbundsakte Art. 34, stellte fest, daß die erbrechtlichen Beziehungen zwischen den verbündeten Fürstenhäusern („la maison ou la branche") unberührt bleiben sollen. Dadurch sind jedenfalls in Geltung geblieben: lehensrechtlich anerkannte Erbverbrüderungen und lehensrechtlich gewahrtes Geblütsrecht der Seitenlinien („la branche"!). Wie weit es sonst noch geht und wie das alles nun rechtlich aufzufassen sei, darüber ist man weder einig noch klar gewesen. Klüber, der damals eine führende Rolle spielte in diesen Fragen, äußert sich in seinen Abhandlungen und Beobachtungen für Geschichtskunde, Staats- und Rechtswissenschaft, Bd. 1, S. 1ff.: „Der Art. 34 macht bei den vorbehaltenen Staats-Sukzessionsrechten keinen Unterschied in Ansehung der Rechtstitel, auf welchen sie beruhen. Sonach sind darunter auch diejenigen begriffen, welche ihren Grund in anderem Rechte haben als in demjenigen der Verwandtschaft (jus sanguinis), namentlich in Samtbelehnung Nichtverwandter (extraneorum), in Erbverträgen, in Eventualbelehnung und selbst in einfacher Anwartschaft, wenn sie nach den gleichzeitigen Rechtsgrundsätzen ein gesetzliches Dasein erhalten haben, folglich dadurch ein wohlerworbenes Recht begründet ist". Was heißt das: „ein gesetzliches Dasein"? — Vgl. auch Klüber, Staatsrecht des Rheinbundes § 120; Klüber, Öff. R. d. deutsch. Bundes § 53, Note d; Zachariae, Deutsch. Staats- u. Bundesrecht I S. 166.

6) Lünig, Reichs-Arch. Pars spec. Cont. II S. 237: die Teilung geschah „unschädlich der Erbhuldigung, darin die unseren uff beyden Theilen kegen uns beyden und unser beyder Erben bleiben. Wir sollen auch sämbtlichen mit einander gesammt Lehen uns beleihen lassen und in gesambten Lehen mit einander bleiben, und alsdann eine Verschreibung zwischen uns machen, wie wir und unser beyden Erben in solchen gesambten Lehen sitzen".

zeit, so hätten wir heute ein Gesamthaus Wettin mit Markgraf Konrad dem Großen, der ja 1127 endgültig für sein Geschlecht die Mark Meißen erwarb, als gemeinsamem Ahnherrn und mit durchgehendem Thronfolgerechte für alle königlichen, großherzoglichen, herzoglichen Zweige dieses Hauses.

Allein es ist eben nicht dabei verblieben. Vielmehr wurde das ursprüngliche Lehensband, das das Wettinische Gesamthaus und seine Besitzungen umschlang, zerrissen durch den Schmalkaldischen Krieg und seine Folgen.

Durch die Achtung des ernestinischen Kurfürsten Johann Friedrich vom 20. Juli 1546 wurde dieser aller fürstlichen Rechte für sich und seine Nachkommen verlustig erklärt. Nach der Wittenberger Kapitulation vom 19. Mai 1547 wird dem neuen Kurfürsten Moritz aufgegeben, den Söhnen des Achters, zur Sicherung standesgemäßen Unterhalts (50 000 fl.), ein gewisses Gebiet wieder abzutreten, wegen dessen sie nach Art. 19 der Kapitulation neue Belehnung beim Kaiser nachsuchen sollen. Durch den kaiserlichen Restitutionsbrief endlich vom 27. August 1552 wird Johann Friedrich in seine persönlichen Ehren wieder eingesetzt, auch in die „väterliche Gewalt" über seine Söhne, vermöge deren er wieder Macht haben soll über ihr Land und ihre Leute. Das ist alles.

Ergebnis: der Kurfürst ist „wiederhergestellt" (man hat ihm nachher auch zugestanden, wenigstens den Titel „geborener Kurfürst" zu führen). Nicht wiederhergestellt ist sein altes Lehensverhältnis. Er hat keine Rechte mehr als Leibes-Lehens-Erbe von Konrad dem Großen, noch Rechte aus der früheren gesamten Hand mit den Albertinern. Was er erhält sind „Verleihungen ex nova gratia".[7])

Alles was nun weiter geschah, war nicht imstande, den einmal geschehenen Bruch mit der gemeinsamen Vergangenheit wieder zu heilen.

Schon bei der Teilung von 1485 war das Verbleiben in gesamtem Lehen als eine ständige Einrichtung der beiden Linien vertragsmäßig bedungen worden (vgl. oben Note 6): das durch die Gesamtbelehnung gewahrte Geblütsrecht erhielt also noch eine weitere Sicherheit durch Erbverbrüderungsvertrag. Diese Erbverbrüderung wurde im Jahre 1520 durch einen zu Nordhausen abgeschlossenen Vertrag bestätigt. Dann war der große Kriegssturm vorübergegangen, und nun schritt man im Naumburger Vertrag vom 26. Februar 1554 zu einer vollkommenen Aussöhnung beider Linien. Dabei wurde insbesondere verabredet: man wolle auch die Erbverbrüderung zwischen ihnen „wieder aufrichten und vernewern". Das geschah durch den „Naumburgischen Beivertrag" vom gleichen Tage.[8])

7) Der Text der Kapitulation bei Lünig, Reichs-Arch. Pars spec. Cont. II, S. 289, des Restitutionsbriefes ebenda, S. 64. — Die obige Auffassung vertritt vor allem B. W. Pfeiffer, Über die Ordnung der Regierungsnachfolge in teutschen Staaten überhaupt und in dem herzoglichen Gesamthause Sachsen-Gotha insbesondere, II S. 400 ff. — Es ist gewiß unzutreffend, wenn man die Sache so ansieht, als wäre Johann Friedrich und seine Linie durch den Restitutionsbrief schlechthin in den früheren Stand gesetzt worden. Der Wortlaut beweist, daß es nur bestimmte Rechte sind, die wiedergegeben werden. Kurfürst Moritz, der den Restitutionsbrief erzwang, hatte doch auch gute Gründe zu wünschen, daß dessen Wirkungen keine unbeschränkten seien. Pfeiffer, a. a. O. S. 404, belegt seine Auffassung von dem „Wiedererwerb ex nova gratia" durch den Lauenburgischen Sukzessionsfall: die Ernestiner hatten Ansprüche erhoben vermöge einer dem Kurfürsten Friedrich dem Weisen im Jahre 1507 vom Kaiser erteilten Eventualbelehnung, wurden aber damit abgewiesen, „weil bei der Restitution Johann Friedrichs I. jene Anwartschaft nicht wieder hergestellt worden sei". Wegen der Wirkung der Achtung für die Erben vgl. Schroeder, Deutsch. Rechtsgeschichte, S. 415.

8) Lünig, Reichs-Arch., Pars spec. Abt. IV, Abs. 2, S. 269. Es heißt dort: „tun wir die Erbverbrüderung, die etwan zu Nordhausen aufgerichtet, sonderlich auch weil Kayserliche Majestät dieselbe gnädigst wieder bestätigt, somit wieder verneuern und verneuern die hiemit" (folgt der alte Text).

Die Ernestiner haben also hier den gleichen Rechtstitel — wenn auch besseren Ranges (vgl. unten Note 20) — wie die Hessen und die Brandenburger.[9]) Sie hatten ihn bis 1546 neben ihrem Recht als mit Gesamthand belehnte Leibes-Lehens-Erben des Ahnherrn, jetzt haben sie nur ihn allein.

Dementsprechend ist seit der Ächtung Johann Friedrichs auch in den für die beiden Linien ergangenen kaiserlichen Begnadigungen und Lehensbriefen die Rechtslage zum Ausdruck gebracht worden: jede dieser Linien sitzt für sich in Gesamthand an ihrem Hausgut mit gegenwärtigem Recht aller Angehörigen, und jede hat zugleich ein eventuelles Recht an dem Gute der anderen für den Fall, daß diese erlöschen sollte.[10])

Als nun 1806 das Lehenrecht zusammenbrach, wurden die Gegensätze, die seine äußerlich immer noch sehr nahe verwandten Formen verhüllten, offenbar. Eine lehenrechtsmäßig geordnete Thronfolge nach Geblütsrecht gibt es nur innerhalb jeder der beiden Linien. Die Ernestiner führen dabei ihr Recht zurück auf den restituierten Johann Friedrich; die Albertiner könnten ihr Haus ebenso gut nach dem Markgrafen Konrad von Meißen benennen, dessen einzige Leibes-Lehens-Erben sie sind.[11]) Die etwaigen Ansprüche der Ernestiner auf die Thronfolge im Königreich Sachsen scheiden aber hier aus; wenn bei der außerordentlichen Thronfolge von der Erbverbrüderung die Rede sein wird (unten II Note 1), haben wir darauf zurückzukommen.[12]) —

9) Der „Naumburger Beivertrag" hatte diese Gleichstellung ausdrücklich gemacht. Nachdem die Erneuerung der Nordhausener Erbverbrüderung ausgesprochen ist, fährt er fort: „Und weil in derselbigen Erbverbrüderung das Fürstliche Haus zu Hessen auch mit begriffen", so werde man auch mit diesem das Vertragsverhältnis erneuern. Auch Brandenburg soll zugezogen werden (Lünig, Reichs-Arch., Pars spec., Abt. IV Abs. 2 S. 269).

10) Der Restitutionsbrief für Johann Friedrich hebt hervor, daß in den Ländern des Sächsischen Rechts die Fürsten immer zu gesamter Hand belehnt gewesen seien, und bestimmt deshalb, daß „Seine Liebden und ihre Erben hinfürter zu ewigen Zeiten mit einander in gesamter Lehenschaft sitzen sollen". Das gilt für die Ernestiner unter sich. — Gegenüber dem Albertinischen Besitz gilt die Erbverbrüderung. Nachdem der älteste Sohn Johann Friedrichs (Johann Friedrich der Mittlere) wieder in Reichsacht gefallen war, erging zugunsten des zweiten Sohnes, Johann Wilhelm (Stammvaters aller jetzigen Ernestiner), der „Expektanz- und Begnadigungsbrief" Kaiser Maximilians II. v. 9. Juli 1572: „wollen, daß alle und jede obangeregte Expektanz und Anwartung so weiland S. L. Vater ... (zustand) auf dem Churfürstentum zu Sachsen und dem Erbmarschallamt ... und allem andren, so von Uns und dem Heiligen Reich zu Ihnen rühret und jetzt Herzog Augustus (der Albertiner) inne hat, vor Herzog Johannes Wilhelm zu Sachsen und S. L. männliche Leibes-Lehns-Erben allein zustehen, gebühren und bleiben sollen" (Lünig, Reichs-Arch. Pars spec., Abt. IV, Abs. 2, S. 272).

Auf seiten der Ernestiner wäre zu erwähnen „Kaiser Leopoldi Haupt-Lehen-Brieff über die Reichs-Lehen vor das Chur-Haus Sachsen, de Anno 1702" (Lünig, Reichs-Arch., Cont. II, Abt. IV Abs. 2 S. 718ff). Im Albertinischen Hause war kurz vorher doch noch einmal geteilt worden: es bestehen die Nebenlinien Merseburg, Weißenfels und Zeitz. Alle werden in einem Lehenbrief zu gesamter Hand belehnt. Nur für die Kur und das Erzmarschallamt wird Kurfürst Friedrich August allein belehnt mit Eventualbelehnung der anderen, für den Fall, daß männliche Leibes-Lehns-Erben von ihm nicht vorhanden. Wenn aber alle diese Linien erlöschen, soll das Ganze an die Leibes-Lehns-Erben Herzog Johann Wilhelms zu Sachsen (Ernestiner) kommen und fallen „vermöge unseres Herrn Vettern, hochlöbl. Gedächtniß, jetzt bemelten Johann Wilhelm seel. gegebenen Begnadung". Das ist der vorhin erwähnte „Expektanz- und Begnadigungsbrief", mit der Erbverbrüderung dahinter. Dafür werden nun auch die Albertiner sämtlich mit den Gütern der Ernestiner belehnt, für den Fall, daß diese aussterben. Zuletzt wird ebenso Belehnung erteilt wegen der Landgrafschaft Hessen, gemäß der hierfür bestehenden Erbverbrüderung.

11) Weiße hat im Museum für die Sächs. Geschichte Bd. 1, eine Abhandlung veröffentlicht: „Über die Erbordnung des Sächsisch-Meißnischen Hauses bis zum Jahre 1485". Sie führt im ursprünglichen lateinischen Texte den Titel: „de Ordine succedendi in Serenissima Gente Saxonico-Albertina" — also das sächsisch-meißnische Haus „albertinisch" schon für die Zeit vor 1485! Das Gefühl des besonderen Zusammenhangs kommt hierin zum Ausdruck.

12) Richtig Fricker, Grundriß S. 13: „Nicht auf Grund gemeinsamen Geblütserbrechts, sondern auf Grund des bei der Teilung von 1485 abgeschlossenen Erbvertrags

Das Königlich Sächsische Haus umfaßt jeweils einen mehr oder weniger großen Kreis von Angehörigen, aus welchen die Thronfolgeordnung durch den Wortlaut der Verf.-Urk. § 6 nunmehr den neuen König genauer bestimmt in folgender Weise:

1. Die Krone ist erblich „in dem Mannesstamme" dieses Hauses. Das salische Gesetz in seiner ganzen Strenge kommt hier zum Vorschein. Die vom Ahnherrn des Hauses abstammenden Frauen können ihrerseits noch zum Hause gehören; dann sind sie gleichwohl unfähig zur ordentlichen Thronfolge. Abgelehnt ist zugleich ihre ganze Linie, ihre Nachkommenschaft, auch männlichen Geschlechts. Dieses letztere würde sich auch aus anderen Bestimmungen ergeben. Durch die ebenbürtige Verehelichung tritt nämlich die Prinzessin gemäß Hausgesetz § 1, d aus dem königlichen Hause aus, kann also eine Zugehörigkeit zu diesem nicht mehr vermitteln. Abstammung aus nicht ebenbürtiger Verehelichung begründet aber überhaupt keine Thronfolgeberechtigung, nicht einmal für die außerordentliche Thronfolge (Verf.-Urk. § 7). So ergibt sich der eigentümliche Grundzug der Gestaltung des fürstlichen Hauses, der, im Gegensatz zur bürgerlichen Familie, auf der fortwährenden Abstoßung derjenigen Blutsverwandten beruht, deren Verwandtschaft durch weibliche Mitglieder des Hauses vermittelt wird. Den Kern der Nachkommenschaft des Herzogs Albrecht als Albertinisches Haus bildet eine zusammenhängende Kette von Männern, die von ihm abstammen. Das ist der Mannesstamm des königlichen Hauses. Die einzelnen Glieder dieser Kette heißen Agnaten des königlichen Hauses. Der dem römischen Rechte entlehnte Name weist darauf hin, daß nicht die Blutsverwandtschaft allein hier das Bestimmende ist, sondern die Zugehörigkeit zu einer darauf beruhenden rechtlich geordneten Gemeinschaft. In dieser sind die Frauen vorübergehende Erscheinungen, kommen als Gattinnen von außen herzu und sind als Töchter bestimmt, durch ihre Verehelichung wieder auszutreten. Solche Töchter samt ihrer Nachkommenschaft heißen Kognaten des Hauses.[13])

2. „Nach dem Rechte der Erstgeburt". Der mühsam erkämpfte, für den werdenden Staat so unentbehrliche Grundsatz kommt hier zum Ausdruck, der Grundsatz der Individualsukzession. Unter mehreren Söhnen des verstorbenen Königs wird nicht mehr geteilt, sondern der Älteste ist allein zur Thronfolge berufen mit Ausschluß der übrigen. Das gleiche wiederholt sich auf jeder Stufe der Verwandtschaft, wo immer mehrere Glieder des Hauses sich finden, die als Söhne des gleichen Vaters gleiches agnatisches Recht zu beanspruchen hätten. Hier entscheidet überall die Erstgeburt. Der Ausdruck ist nicht ganz zutreffend. Der Erstgeborene hat den Vorrang vor den anderen Söhnen; aber wenn er wegfällt, hat ihn der Zweitgeborene vor dem Dritten ganz ebenso, und so durchweg. Es ist das Recht des Frühergeborenen, das gemeint ist.

3. „Und der agnatischen Lineal folge". Das Wort agnatisch enthält lediglich eine nochmalige Betonung des Vorzugs des Mannesstammes, dem allein die ordentliche Thronfolge zusteht. Das Neue ist, daß jetzt auch die Linie dabei maßgebend

---

resp. der gleichfalls vertragsmäßig veranlaßten Samtbelehnung; der Naumburger Vertrag hat daran festgehalten".

13) Rehm, Modernes Fürstenrecht S. 352, wendet sich mit Recht gegen den Ausdruck „Agnatin", der neuerdings gebraucht worden ist. Hier wird mit dem Namen zu viel aus dem römischen Rechte herüber genommen. Der deutsche Agnat ist nicht bloß passiv durch die Hausgewalt verbunden, sondern Mitträger; ein genossenschaftlicher Gedanke ist hier von vornherein dabei, der dem römischen Rechte fehlt (Gierke, Genossenschaftsrecht I S. 413).

wird. Linie bedeutet eine Abstammungsgemeinschaft, und zwar eine engere Abstammungsgemeinschaft innerhalb einer vorausgesetzten weiteren. So ist das ganze Königlich Sächsische Haus ursprünglich die Albertinische Linie des Wettinischen Hauses. Linealfolge bedeutet, daß die Thronfolge nicht mit einzelnen Menschen rechnet, sondern mit Linien. Der Vorzug der Erstgeburt ist nicht bloß dem Erstgeborenen erworben, sondern seiner Linie, so daß auch im Falle seines früheren Ablebens die von ihm Abstammenden dem Nachgeborenen und den von diesem Abstammenden vorgehen. Die Krone bleibt dann in der erwählten Linie (der regierenden Linie) bis zu ihrem Erlöschen und geht, wenn dieser Fall eintritt, nicht an den Nächsten dem Grade nach, sondern an die nächste Linie dem Linienrange nach, also zunächst an die des Zweitgeborenen, an ihn selbst als das Haupt der Linie, und wenn er nicht mehr lebt, die Linie herab an den in dieser berufenen Abkömmling. In jeder Linie kommen dann wieder die bekannten Grundsätze zur Geltung: Mannesstamm, Erstgeburt, Linealfolge für etwaige Unterlinien.[14])

4. „Vermöge Abstammung aus ebenbürtiger Ehe". Nur die eheliche Kindschaft begründet die Zugehörigkeit zum sächsischen Fürstenhause und damit die Thronfolgefähigkeit. Annahme an Kindesstatt genügt nicht und ebenso wenig Legitimation eines unehelich Geborenen.

Die meisten Verfassungen verlangen überdies eine „konsentierte" oder, wie die vorbildliche Württembergische Verfassung sich ausdrückt, eine „mit Bewilligung des Königs geschlossene" Ehe. Die sächsische Verfassung sieht davon ab, nicht weil sie es weniger streng nähme, sondern weil nach den hier maßgebenden hausgesetzlichen Bestimmungen ein solcher Vorbehalt nicht nötig ist. Die Ehe eines Prinzen des königlichen Hauses, welche ohne vorhergehende Erlaubnis des Familienoberhauptes geschlossen wäre, ist schlechthin ungültig.[15]) Die Thronfolge der daraus hervorgehenden Kinder kommt also ohnehin nicht in Frage.

Ebenbürtigkeit bedeutet die Gleichwertigkeit des Geburtsstandes des Ehegatten. Ebenbürtig sind den Mitgliedern des Königlich Sächsischen Hauses nur Mitglieder

14) Linealfolge bedeutet also eine Rangfolge der Linien und weiter, daß die Berufung zum Throne der Linie folgt, in ihr herabsteigt. Daher gibt es hier keine Aszendentenerbfolge: Rehm, Mod. Fürstenrecht, S. 353. Bei der reinen ordentlichen Thronfolge käme nur der Fall in Betracht, daß der Vater des letzten Königs die Krone niedergelegt hätte. Opitz, Staatsrecht I S. 128 Note 10, verneint mit Recht die neue Berufung. Zachariae, Deutsch. Staats- und Bundes-R. I S. 425 Note 2, scheint anders entscheiden zu wollen, wenn der letzte König nicht durch Tod, sondern auch wieder durch Verzicht in Wegfall gekommen wäre. Wenn eine Kognaten-Thronfolge dazwischen kam, ist auch der Fall denkbar eines Aszendenten des letzten Königs, der die Krone weder ausgeschlagen, noch niedergelegt hätte. Alle diese Fälle müssen aber selbstverständlich gleich behandelt werden.

Die Linealfolge bedeutet von selbst auch ein umfassendes Repräsentationsrecht der Abkömmlinge oder, in Verbindung mit der Primogeniturordnung, des dadurch bezeichneten Abkömmlings. Andererseits, da die Berufung in der Linie stufenweise herabsteigt, schließt der lebende Erzeuger jedesmal seinen Abkömmling aus. Das muß gesagt werden, da wir ja nicht nach Graden rechnen.

15) Königl. Hausgesetz v. 30. Dezember 1837, § 9: „Ohne die förmliche, durch besondere Urkunde in Gewißheit zu setzende Einwilligung des Königs ist die Ehe eines Prinzen vom Königlichen Hause ungültig und deren Nachkommenschaft nicht sukzessionsfähig." Es handelt sich um einen Mangel in der Form der Eheschließung, der als solcher durch nachträgliche Genehmigung des Königs nicht gedeckt werden kann. Die Bedenken Rehms (Modernes Fürstenrecht, S. 216, 217), ob diese Folgerung nicht zu streng sei, mögen vielleicht gerechtfertigt sein, wo das Gesetz nur die Thronfolgefähigkeit der Nachkommenschaft aus der unkonsentierten Ehe ausschließt. In unserem Falle aber trifft zu, was Seydel, Bayr. Staatsrecht I S. 191 Note 7, zum älteren bayrischen Rechte ausführt, wonach ebenfalls die Ehe selbst als nichtig angesehen wurde. Daraus folgert Seydel die Unheilbarkeit des Mangels.

des deutschen hohen Adels und auswärtiger souveräner oder ehemals souveräner Häuser. Zum deutschen hohen Adel rechnen außer den regierenden und den depossedierten Fürstenhäusern auch die standesherrlichen Familien. Sächsische Standesherren in diesem Sinne gibt es nicht (vgl. oben § 8). Doch hat das Haus Solms-Wildenfels die Ebenbürtigkeit als ein Zweig des hochadeligen Hauses Solms. Und dem Schönburgischen Hause wurde durch die mit Gesetzeskraft ergangene königliche Verordnung vom 23. November 1835, C. VII. Abschn., § 1, das Recht der Ebenbürtigkeit ausdrücklich zugesprochen. Ob das anderen Fürstenhäusern gegenüber wirkt, kann hier dahingestellt bleiben; jedenfalls genügt es für das Königlich Sächsische Haus.

Im übrigen wurde es in diesem mit der Forderung des hohen Adels stets sehr strenge genommen; es sind keine Fälle bekannt, wo man wie in anderen Häusern auch Freiherrnstand oder Adel überhaupt zur Ebenbürtigkeit hätte genügen lassen.[16])

Auch wenn das Familienhaupt die Erlaubnis zur Eheschließung gegeben hatte, deckt das den Mangel der Ebenbürtigkeit des anderen Teiles nicht. Die Ehe ist dann bürgerlich gültig, aber die daraus entsprossene Nachkommenschaft tritt nicht ein in das sächsische Haus und kann, auch wenn sie die männliche Nachkommenschaft eines sächsischen Prinzen ist, niemals zur ordentlichen Thronfolge berufen werden.[17])

II. Die Verf.-Urk. fährt dann fort in § 7:

„In Ermangelung eines durch Verwandtschaft oder Erbverbrüderung zur Nachfolge berechtigten Prinzen geht die Krone auf eine, aus ebenbürtiger Ehe abstammende weibliche Linie ohne Unterschied des Geschlechts über."

Hier erscheint denn als außerordentliche Thronfolge die einer weiblichen Linie. Ihr geht aber erst noch voraus eine außerordentliche Thronfolge anderer Art, wie sie sich einführt mit den Worten „In Ermangelung". Es ist die Meinung aufgestellt worden, daß darin wieder zweierlei Fälle begriffen seien: der der „Verwandtschaft" und der der „Erbverbrüderung". Der erstere sei auf die Ernestiner gemünzt, welchen neben ihrer Erbverbrüderung auch dieser Rechtstitel zukomme.[18]) Nun

16) v. Römer, Staats-R. u. Statistik, I, S. 187; Weiße, Staats-R. I S. 84; Opitz, Staats-R. I S. 130. Bei der Beratung der Verfassung hatten die Stände beantragt, nähere Bestimmungen über die Ebenbürtigkeit aufzustellen (Landt.-Akten 1831 Bd. 4 S. 1768 zu § 5), die Regierung hatte auch eine gewisse Bereitwilligkeit zu erkennen gegeben (Landt.-Akten 1831, Bd. 4, S. 2236). Daß nichts zustande kam, ist unter den gegebenen Umständen kaum als Mangel zu empfinden: denn die Sache liegt ja, angesichts des vom sächsischen Hause festgehaltenen strengen Standpunktes, ohnehin klar genug. Ob aber Staat und Volk auf eine Änderung zu drängen hätten, um besser zu fahren, ist doch sehr zu bezweifeln.

17) Opitz, Staats-R. I S. 131, fügt noch hinzu: „Zu den durch das Erfordernis der Ebenbürtigkeit Ausgeschlossenen gehören auch die aus einer morganatischen Ehe Entsprossenen". v. Römer, Staatsrecht u. Statistik, I, S. 187, auf den er sich beruft, scheint mir das nicht zu sagen. Jedenfalls kennt das neuzeitliche Recht wohl noch mangelhafte Ehen wegen Standesungleichheit, nicht aber eine künstlich durch die Form und die Abmachungen bei der Eheschließung mangelhaft gemachte, wie sie hier gemeint ist: Gierke, Deutsch. Priv.-R., I, S. 405. Rehm, Modernes Fürstenrecht, S. 221, hält eine solche unvollkommen wirkende Eheschließung zwischen Mitgliedern des Hochadels für möglich. Allein, daß die Schweden, welche den Rechtsunterschied der Unebenbürtigkeit nicht haben, ihn nachzuahmen suchen, wenn ein Prinz eine Bürgerliche heiratet (Rehm, a. a. O., S. 173), beweist überhaupt nichts. Und daß nach E.G. z. B.G.B. Art. 57 bezüglich des Eherechts der landesherrlichen Familien die „besonderen Vorschriften der Hausverfassungen und der Landesgesetze" Abweichendes bestimmen können (a. a. O. S. 220), beweist jedenfalls für Sachsen nichts, weil derartiges nicht vorliegt.

18) Leuthold, Staats-R., S. 223, Opitz, Staats-R. I S. 136 Note 21: „Für die Ernestinische Linie liegen somit beide in § 7 der Verfassungsurkunde angeführten Gründe,

besteht ja, wenn man den Maßstab bürgerlicher Familien anlegt, zwischen den Albertinern und den Ernestinern zweifellos eine Verwandtschaft. In diesem Sinne bestünde aber eine solche auch mit den weiblichen Linien der Albertiner sowohl als der Ernestiner. Das eine kann hier so wenig gemeint sein wie das andere. Vielmehr ist hier nur von der Verwandtschaft im Sinne des hochadeligen Hauses die Rede, von der agnatischen Verwandtschaft, die im Kreise des zugehörigen Mannesstammes beschlossen ist. Von der nach diesem Verwandtschaftsverhältnisse sich ergebenden „Berechtigung" handelt der vorhergehende § 6 der Verf.-Urk. erschöpfend. Der § 7 weist darauf zurück, um zu sagen, daß die weibliche Linie zum Zuge kommt, wenn auf diesen Titel keiner berufen ist, und fügt nur den Vorbehalt hinzu, daß zunächst auch noch die in der Verf.-Urk. nicht näher geregelte Erbverbrüderung in Betracht kommen kann.

Demnach wird also die Sache zu vereinfachen sein: wir haben hier nur von Erbverbrüderung und weiblicher Linie zu handeln.

1. Die Verfassung läßt Thronfolge kraft Erbverbrüderung schlechthin zu und weist ihr einen bevorzugten Platz an. Damit ist Raum gegeben für die Wirksamkeit bestehender Erbverbrüderungen; sonst würden diese überhaupt nicht in Betracht kommen. Damit ist aber selbstverständlich nicht gesagt, daß solche gegebenen Falles unbedingt und unter allen Umständen wirksam werden. Es wird darauf ankommen, ob sie sich alsdann geeignet erweisen werden, den durch die sächsische Verfassung geforderten Thronfolger zu liefern. Und zwar wird die entscheidende Frage vor allem unter dem Gesichtspunkte der in Verf.-Urk. § 1 verordneten Unteilbarkeit des sächsischen Staates gestellt werden müssen: die Erbverbrüderung kann nur wirken, sofern sie im gegebenen Fall einen bestimmten einzigen Prinzen zur Thronfolge für das ganze sächsische Gebiet beruft.

In dieser Hinsicht werden aber die vorhandenen Erbverbrüderungen sämtlich nicht unbeanstandet bleiben können.

Es sind ihrer drei, untereinander derart geordnet, daß die vorausgehende immer zugleich einen engeren Verband bildet, der geschlossen in den nächstfolgenden weiteren Verband eintritt.

In erster Linie steht die schon im Leipziger Teilungsvertrag vom 17. Januar 1485 vorgesehene Erbverbrüderung mit dem Ernestinischen Hause, wieder aufgerichtet durch den Naumburger Beivertrag vom 24. Februar 1554.[19])

Am 12. März 1555 wurde dann zwischen beiden sächsischen Häusern einerseits („als eine Parthey") und dem hessischen Hause andererseits („an der andern Parthey") eine Erbverbrüderung geschlossen. Auch dieser Vertrag will eine Erneuerung der zwischen Sachsen und Hessen schon wiederholt getroffenen Abmachungen sein. Bemerkenswert ist nur, daß trotz der inzwischen erfolgten Trennung der sächsischen Linien Hessen gegenüber die Einheit gewahrt wird: das hessische Haus ist erst dann zur Nachfolge

Verwandtschaft und Erbverbrüderung, vor." Die geschichtliche Zusammengehörigkeit der beiden wettinischen Häuser hat immer die Juristen dahin geführt, die Rechtstitel auf gegenseitige Thronfolge möglichst zu vermehren. Statt Verwandtschaft und Erbverbrüderung führt Fricker, Grundriß, S. 13, tatsächlich noch einmal Erbverbrüderung und „Samtbelehnung" nebeneinander auf. v. Römer, Staats-R. u. Statistik I S. 187, S. 584, kennt sogar drei Titel: „Mitbelehnschaft", „überdies errichtete Erbverbrüderung" und „als Agnat". Er war wenigstens noch berechtigt, von Lehenstiteln zu sprechen; aber die beiden anderen hatten dann daneben keine selbständige Bedeutung.

19) Vgl. oben Note 6 und 8.

berufen, wenn die ganze sächsische „Parthey" ohne Leibes-Lehns-Erben mit Tod abginge.[20])

In ähnlicher Weise hatten Hessen und Sachsen schon früher gemeinsam mit Brandenburg eine Erbverbrüderung abgeschlossen, die aber wieder auseinander gegangen war. Gelegentlich einer Erneuerung des sächsisch-hessischen Vertrags wurde zu Naumburg am 9. November 1587 auch Brandenburg wieder aufgenommen.[21]) Nach den früheren Abmachungen sollten Hessen und Sachsen den engeren Verband bilden, so daß Brandenburg in ihre Länder erst folgte, wenn beide Häuser erloschen wären. Jetzt kam man Brandenburg entgegen durch die Bestimmung, daß es im Falle des Erlöschens des hessischen oder des sächsischen Hauses (Ernestiner und Albertiner zusammengenommen) sofort ein Drittel des Nachlasses erhalten sollte, während zwei Drittel dem überlebenden enger verbundenen Hause zukämen. Dieser Vertrag wurde am 30. März 1614 zu Naumburg erneuert. Seine Rechtsgültigkeit ist bestritten. Denn die kaiserliche Bestätigung, welche man einzuholen beabsichtigte, war nicht erreichbar. Infolgedessen fand auch keine Mitbelehnung noch gegenseitige Erbhuldigung statt. Es wird also darauf ankommen, inwieweit man annehmen will, daß damals solche Hausverträge schon eine selbständige rechterzeugende Kraft erworben hatten, so daß die Erfüllung der lehensrechtlichen Bedingungen nur mehr eine leere Form und ein Sicherheitsmittel bedeutete.[22]) Für unseren Zweck dürfte es aber gleichgültig sein, wie diese Frage entschieden wird; denn eine Erbverbrüderung, die auf Teilung des Landes nach einem Drittel und zwei Drittel hinausläuft, ist mit der Verfassung unvereinbar. Also ist durch die Verfassung die Erbverbrüderung in diesem Punkte außer Kraft gesetzt. Da das aber ein sehr wesentlicher Punkt ist, so ist die ganze Erbverbrüderung dahin gefallen.[23])

Den Erbverbrüderungen mit Hessen und mit den Ernestinern steht keines dieser Bedenken entgegen. Wohl aber kommt bei ihnen nun erst recht die Schwierigkeit zum Vorschein, die jeder Erbverbrüderung eigen ist. Sie ist ihrer Natur nach ein Verhältnis von Haus zu Haus; wenn das eine erlischt, tritt das andere an seine Stelle. Wie und durch wen es dann diese Stelle ausfüllt, das ist seine Sache; das erloschene Haus hat sich für diesen Fall weiter keine Sorge gemacht. Früher, als man die eigenen Lande noch teilte, verfuhr man selbstverständlich mit den nachher anfallenden erbverbrüderten Gebieten in

20) Lünig, Reichsarchiv, Pars. spec., Abt. IV, Abs. 2, S. 84.

21) Über den Hergang: Weiße, Geschichte der Churſächsischen Staaten, IV, S. 192ff.

22) Löning, Die Erbverbrüderungen zwischen den Häusern Sachsen und Hessen und Sachsen, Brandenburg und Hessen, 1867, ist, wie mir scheint mit guten Gründen, gegen die Gültigkeit. A. M. Opitz, Staats-R. I S. 134, v. Römer, Staats-R. u. Statistik I S. 189; Leuthold, Staats-R. S. 224; zweifelhaft: Fricker, Grundriß S. 14. — v. Rönne-Zorn I S. 221 Note 3, behandelt vom preußischen Standpunkte aus den Vertrag an sich als gültig mit Vorbehalt der verfassungsmäßigen Unteilbarkeit des preußischen Staates.

23) Mit einem bloßen Vorbehalt, daß die verfassungsmäßig unzulässige Bestimmung einfach gestrichen, im übrigen die Erbverbrüderung aufrechterhalten werden soll (Opitz, Staats-R. I S. 135 Note 20; vgl. auch v. Rönne-Zorn in der vorigen Note), ist hier wohl nicht auszukommen. Jeder denkt dabei nur an den für seinen Staat günstigen Fall, auf den er doch nicht verzichten möchte. Also Sachsen soll erben, wenn Hessen oder Brandenburg aussterben; wenn eines der beiden einmal ausgestorben ist, ist zwischen den beiden Überlebenden die Teilungsklausel ohnehin beseitigt. Sachsen will nur nicht den Anfang machen und die Erbverbrüderung gerade in dem Falle nicht gelten lassen, wo es zuerst ausstürbe. Nun machen es die anderen zwei — das darf man doch nicht übersehen — ganz gerade so. Hessen und Preußen sind beide verfassungsmäßig unteilbar. Es ist also gar keine Möglichkeit abzusehen, wie diese Erbverbrüderung je einmal zuerst in Wirksamkeit treten könnte. Jeder sagt jetzt: sie gilt nicht, wenn sie mit mir anfangen will. Also muß man doch ehrlicher Weise zugeben, daß sie überhaupt nicht mehr gilt.

der gleichen Weise.[24]) Soweit dann das Erstgeburtsrecht Vereinheitlichung gebracht hat, erstreckt sich diese auch auf den Erwerb der letzteren Art. Demgemäß wird alles, was dem Albertinischen Hause aus den jemals von ihm abgeschlossenen Erbverbrüderungen zufallen mag, einfach und geradenwegs an den König von Sachsen kommen. Dagegen ist durch Fortsetzung der Erbteilungen das Ernestinische Haus in eine Mehrzahl selbständiger Häuser gespalten, unter welchen ein Vorrang nach Erstgeburtsrecht nicht besteht. Würde also heute die Erbverbrüderung zugunsten der Ernestiner wirksam werden, so wären die Häupter dieser Häuser miteinander berufen, folglich erhielte das Königreich Sachsen von dieser Seite nicht den einen „berechtigten Prinzen", den Verf.-Urk. § 7 aus der Erbverbrüderung zulassen will.[25]) Denkbar wäre es, daß vor Eintritt eines solchen Falles durch Erlöschen aller Ernestinischen Linien bis auf eine die notwendige Einheitlichkeit sich ergäbe, oder daß das Ernestinische Gesamthaus sich in angemessener Weise dafür geordnet hätte; aber selbstverständlich sind das sehr zweifelhafte Aussichten, und die Sache läuft in Wirklichkeit darauf hinaus, daß mit dieser Erbverbrüderung kaum zu rechnen sein wird.

Ähnlichen Schwierigkeiten würde auch der Vollzug der Hessischen Erbverbrüderung begegnen; auch hier würde man verschiedenen Linien gegenüberstehen, die nebeneinander berufen wären. Umgekehrt würde ja, da die Hessische Verfassung Art. 3 die Unteilbarkeit gleichfalls betont, auch für das Königlich Sächsische Haus nur dann die Aussicht auf eine wirksame Berufung zur dortigen Thronfolge sich eröffnen, wenn erst einmal die sämtlichen Ernestinischen Linien erloschen wären.[26])

Man hat diesen Bedenken gern nur eine Art aufschiebender Wirkung zugesprochen, indem man darauf verwies, daß gegebenen Falls durch ein Verfassungsgesetz erst noch die erforderlichen Bestimmungen getroffen werden müßten, um die Erbverbrüderung wirksam zu machen.[27]) Sicherlich könnte man das; auf diese Weise könnte man auch die

24) Ein hübsches Beispiel bietet das Schicksal der gefürsteten Grafschaft Henneberg, deren Fürst 1554 eine Erbverbrüderung mit dem teilungslustigen Ernestinischen Hause einging. Bald nachher ließ sich aber auch der Albertiner Kurfürst August fünf Zwölftel des Landes zusichern. Von 1583 bis 1660 verwalteten die Erben das Land dann gemeinsam; 1660 wurde geteilt; die Ernestiner zerlegten dabei ihre sieben Zwölftel wieder in Kopfteile (Lünig, Reichsarchiv, Pars spec., Abt. IV, Abs. 2, S. 187). Das Ergebnis war nach v. Römer, Staats-R. u. Statistik I S. 60 daß „die gefürstete Grafschaft Henneberg dermalen sieben Herren hat".

25) De jure ginge es ihm wie weiland Henneberg; vgl. vorige Note. Es ist sehr wohl gemeint, wenn man der Ordnung halber die Ernestinischen Häuser in eine gewisse Rangfolge bringt, nach der sie berufen werden sollen. So Opitz, Staats-R. I S. 136. Er zieht zu diesem Zwecke allerdings nachträglich den Rechtstitel des „Geblütsrechts" heran, mit dessen Hilfe offenbar eine Art Primogeniturordnung auch zwischen diesen Häusern hergestellt werden soll. Aber diese Ordnung steht nicht in der Erbverbrüderung, die auf alle lautet, sondern in unserer Verfassung, die damit für die Erbverbrüderung nichts bestimmt; dieser gegenüber sagt sie gegebenen Falles nur: du giltst diesmal nicht, weil du teilst. Richtig Loening, Die Erbverbrüderungen S. 84 Note 214. — Schon Moser, Teutsches Staatsrecht Bd. 15 S. 285, 286, äußert solche Bedenken wegen der Durchführbarkeit der sächsischen Erbverbrüderung: die Gebundenheit des albertinischen Gesetzes besteht damals schon, also kann nur Einer berufen sein; ob der aber kraft der Erbverbrüderung berufen ist nach Primogenitur oder als proximus gradu, das, meint er, „ist so ausgemacht nicht".

26) Weiß, System des öff. R. des Großherzogtums Hessen I S. 215 Note 2, hilft dadurch, daß er für die Berufung zur Thronfolge in Hessen die Sächsischen Häuser in eine Primogeniturordnung zwingt, wobei er allerdings voranstellt: „1. die erstgeborene (!) Albertinische Linie des Hauses Wettin, also das Königreich Sachsen". — Für Kurhessen hat seinerzeit Murhard, Grundlagen des Staatsrechts des Kurfürstentum Hessen I S. 149, die sächsische Erbverbrüderung für bedenklich erklärt wegen der kurhessischen Unteilbarkeit.

27) So Loening, Erbverbrüderung S. 84: „Diese Lücke (daß die Individualsukzession nicht gesichert ist) kann natürlich nicht durch eine einseitige Übereinkunft der Mitglieder des erbverbrüderten Hauses ausgefüllt werden, sondern nur durch ein verfassungsmäßiges (verfassungergän-

zweifelhafte brandenburgische Erbverbrüderung noch retten. Durch ein Verfassungsgesetz kann man ja auch ohne Erbverbrüderung irgendeinen Prinzen berufen; auf ein solches verweisen, heißt aber der Erbverbrüderung die Rechtswirkung absprechen.

Wohl verstanden: die Erbverbrüderung erzeugt auch nicht etwa eine Pflicht, ihrer Mangelhaftigkeit abzuhelfen und sie rechtswirksam zu machen durch ein zu Hilfe kommendes Verfassungsgesetz. Sie ist kein völkerrechtlicher Vertrag, der den Staat bände. Sie ist ein Erbrecht begründendes Familienabkommen, das der Verfassungsstaat übernommen hat, soweit es in seine sonstigen Ordnungen sich hineinzufügen vermag. Wenn nicht, so hat es eben für ihn keine Rechtswirkung; es kann höchstens noch ein Beweggrund werden zu einem entsprechenden Gesetzgebungsakt; ob es das wird oder nicht, entscheidet der Gesetzgeber souverän. —

Neue Erbverbrüderungen können nicht abgeschlossen werden. Diese geschichtlich gewordenen Einrichtungen des landesherrlichen Hauses hat die Verfassung gelten lassen und ihre Wirkungen verstaatlicht. Damit ist nicht gesagt, daß sie auch Raum dafür lassen wollte, um auch fernerhin durch derartige familienrechtliche Bündnisse die staatliche Ordnung neu bestimmen zu lassen. Der Wortlaut des § 7 spricht dagegen; man hätte doch zweifellos in der Verfassung selbst wegen des künftigen Abschlusses solcher Verträge Näheres bestimmt. Wenn die Meinung ausgesprochen worden ist: Erbverbrüderungen könnten jedenfalls noch durch verfassungsänderndes Gesetz geschaffen werden, so ist das etwas Selbstverständliches, aber für die Erbverbrüderung eben auch nichts Besonderes: alles kann so geschaffen werden.[28])

2. Daß „eine weibliche Linie", d. h. eine sächsische Prinzessin und ihre Nachkommenschaft aus ebenbürtiger Ehe zur Thronfolge berufen werden kann, ist eine Neuerung der Verfassung. Sie hat damit die Folgerung gezogen aus der Tatsache, daß mit Untergang des alten Reichs die lehensrechtlichen Zusammenhänge abgestreift worden waren. In diesem System war eine Nachfolge der Kognaten überhaupt nicht vorgesehen gewesen. Und auch jetzt kommt die weibliche Linie des sächsischen Hauses erst hinter dem erbverbrüderten Hause, genauer gesagt: sie ist überhaupt nur für den Fall berufen, daß nach dem Erlöschen des albertinischen Mannesstammes auch ein kraft Erbverbrüderung berechtigter Prinz nicht vorhanden ist. Denn nicht nur soll dem Rechte des erbverbrüderten Hauses durch die neue Berufung der Kognaten kein Eintrag geschehen, sondern sobald das erbverbrüderte Haus, Ernestiner, Hessen, Brandenburger berufen worden ist, ist von albertinischen Kognaten überhaupt keine Rede mehr. Es lag im Sinne der alten Erbverbrüderungen, daß, wenn das fremde Haus einmal kraft dieser Abmachung ins Recht

zendes, ist wohl gemeint, oder verfassungänderndes, denn verfassungsmäßig sind sie alle, das würde hier nicht genügen) Gesetz. Erlischt der Mannesstamm des regierenden Hauses, ehe ein solches Gesetz erlassen ist, so muß eine Regentschaft eintreten, bis dasselbe zustande gekommen sein wird."

28) Bülau, Verf. u. Verw. I S. 47, und Opitz, Staats-R., I, S. 137, wollen ohne Vorbehalt den Abschluß neuer Erbverbrüderungen zulassen. Das geht wohl zu weit; Verf.-Urk. § 7 enthält keineswegs eine allgemeine Ermächtigung für die Zukunft. In Bayern hält man den Abschluß neuer Erbverbrüderungen durch den König allein für zulässig und wirksam, weil in Verf.-Urk. Tit. II § 4 und § 5 eine beschränkte Ermächtigung dazu gesehen wird: Seydel, Bayr. Staatsrecht I S. 195 Note 9. Für alle Fälle, wo eine solche Ermächtigung nicht besteht, gilt der von Schulze, Deutsch. Staatsrecht I S. 241, aufgestellte Satz: „Eine neue Erbverbrüderung kann heutzutage nur in den Formen eines verfassungsändernden Gesetzes zustande kommen". Da könnte man allerdings fragen, ob das dann noch den Namen einer Erbverbrüderung verdienen würde. Jedenfalls hat Seydel (a. a. O. S. 194) nicht Unrecht, wenn er von künftigen Erbverbrüderungen nicht viel hält.

trat, es ganz seine Sache war, wie es nun weiter ging; es konnte gemeinschaftlich lassen, teilen (vgl. oben Note 24), auch veräußern, an seine Kognaten geben: die alten Kognaten hatten überall nichts drein zu reden und dem erloschenen Hause war alles gleichgültig. Jetzt greift die Verfassung ein, aber unter staatlichen Gesichtspunkten, nicht wegen der bisherigen Kognaten. Sie verordnet unbedingte Unteilbarkeit, verordnet (§ 7 Satz 3), um diese zu sichern und die Thronfolge außer Zweifel zu stellen, auch für das neue „Sächsische Fürstenhaus" die Regeln der ordentlichen Thronfolge nach § 6 und der außerordentlichen nach § 7. Möglicherweise ist eine der dort aufrechterhaltenen Erbverbrüderungen noch übrig geblieben; eine weibliche Linie im Sinne des § 7 ist jetzt eine solche des neuen Fürstenhauses.[29])

Eine „aus ebenbürtiger Ehe abstammende weibliche Linie" muß es sein. Diese weibliche Linie stellt sich entweder dar unmittelbar in der Person einer sächsischen Prinzessin; dann ist die Forderung der ebenbürtigen Ehe, aus der sie abstammen soll, selbstverständlich; anderenfalls würde sie selbst niemals zum königlichen Hause gehört haben (Hausges. § 1, d). Oder es handelt sich um die Nachkommenschaft einer solchen Prinzessin; dann ist die Forderung, daß diese Prinzessin selbst in ebenbürtiger Ehe vermählt gewesen sei, also in ein anderes hochadeliges Haus hineingeheiratet habe. Damit ist der Zusammenhang ihrer ganzen Linie mit dem sächsischen Haus genügend gewahrt. Die Forderungen, welche in bezug auf Rechtmäßigkeit und Vollgültigkeit an die diese Linie weiter fortpflanzenden Ehen zu stellen sind, richten sich nach den Ordnungen des fremden Hauses. Sobald die weibliche Linie in Frage kommt, wird der Kreis der agnatischen Geschlossenheit und streng einheitlichen Ordnung des sächsischen Hauses durchbrechbar. Den Gesichtspunkten der Blutsverwandtschaft, die jetzt entscheiden, genügen auch die fremden Ordnungen.

Aus dem Kreise dieser Blutsverwandtschaft soll nun nach § 7 Satz 2, die Berufung zum sächsischen Throne so erfolgen, daß: „Hierbei entscheidet die Nähe der Verwandtschaft mit dem zuletzt regierenden Könige, bei gleicher Nähe das Alter der Linie und in selbiger das Alter der Person".[30])

---

29) Opitz, Staats-R. I S. 136, bemerkt mit Recht, daß der neue König aus dem erbverbrüderten Hause „gegenüber dem Königreiche und dessen Untertanen verfassungsrechtlich in allen Stücken in diejenige Rechtslage eintritt, in welcher sich. . . . die Herrscher aus dem bisherigen Hause befunden haben". Unrichtig Fricker, Grundriß S. 14 Note 2: „Aber die Sukzessionsordnung in § 6 und 7 bezieht sich doch nur auf das Albertinische Haus (trotz „Sächsisches Fürstenhaus" in § 6)". Der neue König aus ernestinischem Stamm soll doch nicht etwa seine heimische Thronfolgeordnung mitbringen. Das duldet unsere Verfassung nicht. Der Ausdruck „Sächsisches Fürstenhaus" statt Albertinisches Haus oder Königlich Sächsisches Haus, in Abweichung von der bayrischen und hessischen Ausdrucksweise, scheint in § 6 allerdings gewählt zu sein, um diese Thronfolgeordnung im voraus allen in § 7 vorgesehenen Möglichkeiten anzupassen.

Opitz, Staats-R. I S. 137 und Note 2, will beim Aussterben auch des aus dem erbverbrüderten Hause entnommenen Mannesstammes nach § 7 nur eine „weibliche Linie des sächsisch-meißnischen Fürstenhauses" berufen. Anderer Meinung: Bülau, Verf. u. Verw. I S. 47. Für den letzteren spricht der Wortlaut. Wenn Opitz in Note 2 die Gefühlssaite rühren möchte zugunsten der weiblichen Linie „des angestammten Fürstenhauses", so ist doch zu bedenken, wie sehr im Laufe einer vielleicht Jahrhunderte dauernden Zwischenherrschaft solche Kognaten den Zusammenhang mit der ursprünglichen Heimat der Stammmutter verlieren. Und die sollten dann gegebenen Falls die Tochter des letzten Königs ausschließen? Der Staat hat jedenfalls kein Interesse daran und der monarchische Sinn des Volkes fände in solchen Verschiebungen schwerlich eine Kräftigung.

30) Es ist beachtenswert, daß die sächsische Formel für die Berufung der weiblichen Linie sich von der bayrischen sowohl wie von der württembergischen scheidet. Die Bayrische Verf.-Urk., Tit. II § 5, dehnt einfach die Regeln der gewöhnlichen Thronfolgeordnung darauf aus, nur „daß

Diese Ordnung stellt sich dar als ein Gemisch von Regeln des bürgerlichen Rechts über Blutsverwandtenfolge und von denjenigen Regeln der ordentlichen Thronfolge, welche gegebenen Falls notwendig werden können, um die Individualsukzession zu sichern.

Das bürgerliche Erbrecht bildet die Grundlage. Es wäre falsch, wegen des Ausdrucks „entscheidet die Nähe der Verwandtschaft" nun ohne weiteres mit dem abstrakten Formular der Gradnähe vorzugehen. Was „Nähe der Verwandtschaft" sei, hat unmittelbar vor Errichtung der Verfassung das Mandat von 31. Januar 1829 festgestellt, „die Grundsätze der gesetzlichen Allodial-Erbfolge und mehrere Bestimmungen über einige damit in Verbindung stehende Rechtsverhältnisse enthaltend".[31]) Danach sind die Blutsverwandten ihrer Nähe zum Erblasser nach zuvörderst in vier Klassen geteilt, innerhalb der Klassen rechnen sie nach Graden. Die Klassen sind: Abkömmlinge, Aszendenten, Geschwister und deren Abkömmlinge, die übrigen Seitenverwandten (§ 25).

Man darf aber auch nicht übersehen, daß es sich immer noch um eine weibliche Linie handelt, d. h. wie wir sagten, um eine engere Abstammungsgemeinschaft innerhalb der Nachkommenschaft des Ahnherrn des Hauses. Aszendentenerbfolge ist ausgeschlossen; die Mutter des letzten Königs stellt keine weibliche Linie vor.[32]) So bleiben also nur drei Klassen, die nacheinander in Frage kommen.[33]) Innerhalb einer jeden entscheidet die Gradnähe, so daß also z. B. die jüngere Tochter dem hinterlassenen Sohne der älteren vorgeht. Bei Gleichheit des Grades entscheidet das „Alter der Linie und in selbiger die Person". Das Alter ist nichts anderes als der Vorrang der Erstgeburt oder der Frühergeburt. Wäre nur von der Person die Rede, so könnte man irre werden und zu dem ungefälligen Ergebnis kommen, daß der Sohn der jüngeren Schwester, die sich eher verheiratet hat, als die ältere, dem dieser letzteren vorgehe. Aber was ist das Alter der Linie? Doch nicht die frühere Abzweigung vom Hauptstamm? Das gäbe ja eher einen Vorzug für die anderen, die eben deshalb dem Grade nach näher sind. Das bessere Alter der Linie, das für sie entscheidet, ist die Abstammung vom Frühergeborenen.

---

die zur Zeit des Ablebens des letztregierenden Königs lebenden bayrischen Prinzessinnen oder Abkömmlinge von denselben ohne Unterschied des Geschlechts ebenso, als wären sie Prinzen des ursprünglichen Mannesstammes des bayrischen Hauses, nach dem Erstgeburtsrechte und der Lineal-Erbfolge-Ordnung zur Thronfolge berufen werden". Die Württembergische Verf.-Urk., § 7, läßt den Übergang so geschehen, „daß die Nähe der Verwandtschaft mit dem zuletzt regierenden Könige und bei gleichem Verwandtschaftsgrade das natürliche Alter den Vorzug gibt" (Goez, Staatsrecht des Kgr. Württemberg, S. 65 Note 4). Jenes ist die hochadelige, dieses die bürgerliche Formel. Das Sächsische Recht verbindet hier Elemente aus beiden Systemen.

31) Gesetzsammlung 1829, S. 37 ff.

32) Wenn man wie Bülau, Verf. u. Verw. S. 47, einfach sagt: es wird „die dem letzten Könige durch Blutsverwandtschaft zunächst stehende Person zur Thronfolge berufen", so kommt die Mutter vor allen anderen in Betracht, und wenn man das „Alter der Person" zur Entscheidung heranzieht, wird sie immer obsiegen. Aber daß die Linie des Königs auch hier allen anderen Verwandten vorgeht und daß diese nur dessen Deszendenz begreift, haben auch die Württemberger anerkannt, obwohl ihnen der Wortlaut ihrer Verfassungsbestimmung keine Handhabe zu bieten scheint: Goez, Württemb. Staatsrecht S. 65 Note 4.

33) Bülau bleibt durchweg bei der Rechnung nach unmittelbarer Gradnähe und Lebensalter und das führt ihn zu dem Ergebnisse, „daß die Deszendenten eines Königs durch dessen Kollateralverwandte ausgeschlossen werden", z. B. seine Enkelin durch seine ältere Schwester (Verf. u. Verw. I S. 51 Note 19). Leuthold, Staats-R. S. 223 Note 4, stimmt ihm zu. Bülau selbst sieht darin eine „Unvollkommenheit". Es ist aber auch sicher falsch. Man darf doch diese Kognatenerbfolge nicht aus den paar mageren Worten der Verfassung konstruieren, als wäre ein bürgerliches Erbrecht gar nicht vorhanden gewesen. Dieses muß jedenfalls zur Auslegung der Verf.-Note herangezogen werden. Das B.G.B. hat nichts daran geändert.

Diese Auffassung der fraglichen Vorschriften scheint mir auch durchgehends zu einem Ergebnis zu führen, wie es der Gesetzgeber verständigerweise hat beabsichtigen können. „Nach dem Übergange gilt wieder der Vorzug des Mannesstammes in der Primogeniturordnung" (Verf.-Urk. § 7 Satz 3). Beide Grundsätze waren ja, wie wir sahen, bei dem Übergange zur weiblichen Linie durchbrochen worden. Es gilt aber nicht bloß dieser doppelte Vorzug, sondern die ganze Thronfolgeordnung unserer Verfassung gilt schlechthin mit Einschluß nötigenfalls auch der neuen außerordentlichen Thronfolge einer weiblichen Linie gemäß Verf.-Urk. § 7; denn diese weibliche Linie ist hier wieder eine solche des jetzigen sächsischen Hauses, das aus der weiblichen Linie des alten sächsischen Hauses sich neu erbaut hat, gerade so wie in dem vorhin zuerst betrachteten Falle der Erbverbrüderung aus dem Mannesstamme des erbverbrüderten.[34])

§ 10. Die Rechtsstellung des Königs. Man pflegt die ganze Rechtsstellung des Fürsten nach drei Arten von Rechten einzuteilen, die ihm zustehen: Hoheitsrechte, Ehrenrechte und Vermögensrechte. Die Pflichten des Königs sind in der Hauptsache Gewissenspflichten und entziehen sich als solche unserem Blick. Durch das verfassungsmäßige Verhältnis zum Volke und zur Volksvertretung ist aber auch die Möglichkeit staatsrechtlicher Pflichten gegeben. So weit solche ausgebildet sind, bringen wir sie im Zusammenhang der entsprechenden Rechte zur Vorstellung.

I. Die frühere Auffassung sah in der Gewalt des Fürsten eine Gesamtheit von einzelnen Hoheitsrechten, welche die Wissenschaft aufzuzählen und gehörig abzugrenzen bemüht war. Jetzt hat der König einfach die ganze umfassende Staatsgewalt.[1]) Die verschiedenen Richtungen, in welchen sie sich äußert, werden wohl noch als Hoheitsrechte bezeichnet; das ist aber nur ein Einteilungsmaßstab, weiter nichts, gibt namentlich in keiner Weise eine Andeutung von bestehenden Rechtsgrenzen. Um jedes Mißverständnis auszuschließen, spricht man jetzt lieber von Regierungsrechten des Königs. Diese sind nichts anderes als die ganze Staatsgewalt, unter dem Gesichtspunkte betrachtet, daß sie dem König zu dienen hat bei seiner Regierung.

1. In dem Augenblick, da der bisherige König aufhört es zu sein, vollzieht sich der Übergang der Regierungsrechte auf den durch die Regeln der Thronfolgeordnung Bezeichneten. Man drückt das einfacher und richtiger dadurch aus, daß man sagt: er wird König. Denn in Wahrheit ist es die persönliche Eigenschaft König, Staatsoberhaupt zu sein, die auf solche Weise begründet wird. Die Regierungsrechte sind nur Ausflüsse davon. Man nennt den Vorgang Anfall der Krone oder, wie die Verf.-Urk. § 11 sich ausdrückt, der Thronfolge, Erwerb der Krone, Thronbesteigung. Der erste

34) Der neugewonnene Herrscher kann hier auch eine Königin sein; hat diese nur eine Tochter, so setzt sich dieser anormale Zustand bei dieser als einer neuen weiblichen Linie des neuen Hauses fort; nur so bald als möglich muß die Thronfolge in die Erbfolge eines Mannesstammes übergehen.

Opitz, Staats-R. I S. 137, setzt den Fall voraus, daß der neue Herrscher nur Aszendenten und Seitenverwandte hinterließe, die würden dann, meint er, nur berufen sein, wenn sie zugleich „zur weiblichen Linie gehören", d. h. also wohl zur weiblichen Linie des alten Hauses. Zu irgendeiner Linie des neuen Hauses gehören sie allerdings nicht. Es würde uns aber doch zu weit führen, alle Möglichkeiten auszuspinnen, die das Schicksal spielend bereiten kann, und dafür im voraus die Rechtsentscheidung zu geben.

1) Der Ausdruck der Verf.-Urk. § 4 „vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt" klingt noch an das alte Sammelwerk von einzelnen Rechten an.

Ausdruck ist der entsprechendste; denn irgendeine Handlung seiten des neuen Königs ist dabei nicht erfordert. Auf die Regierungsfähigkeit kommt es nicht an; hier hilft die Regierungsverweſung (unten § 14).[2])

Der Berufene wird aber auch nicht König gegen seinen Willen. Er kann auf die Krone verzichten. Ein Verzicht kann hier in verschiedener Weise in Betracht kommen.

Der König, der durch den Anfall der Krone diese Eigenschaft endgültig erworben hat, kann wieder darauf verzichten, die Krone niederlegen, abdanken. Die Verfassung sagt nichts davon; aber es wurde überall und jederzeit für zulässig gehalten, das muß genügen.[3]) Es ist seit Einführung der Verfassung noch kein Fall vorgekommen. Jedenfalls würde zu fordern sein, daß eine Willenserklärung vorliege, abgegeben mit all der Freiheit, die das Recht im allgemeinen für die Gültigkeit von Rechtsgeschäften verlangt. Der Ordnung halber wird auch eine gewisse Form beobachtet werden müssen, die diesen Willen als ernsthaft und zweifelsfrei erweist. So ganz einfach in die facta concludentia kann man derartige Dinge nicht stellen.[4]) Dieser Verzicht ist, neben dem Tod des Königs, die einzige Art, wie im Sinne der Verfassung der Thron erledigt und die Berufung eines neuen Königs in Gemäßheit der Thronfolgeordnung stattfinden kann. Daß daneben noch andere Fälle denkbar sind, wie ein König wegfällt und ein Ersatz nötig wird, kann nicht bestritten werden, sie sind aber rechtlich nicht vorgesehen.[5])

Etwas anderes als solcher Verzicht auf die bisher getragene Krone, die Abdankung, ist der Verzicht auf die anfallende, die Ausschlagung der Krone. Der bisherige König ist weggefallen, die Thronfolge eröffnet, aber der dadurch Berufene erklärt,

---

2) Opitz, Staats-R. I S. 138 Note 2, will noch das christliche Bekenntnis zu einer Bedingung der Sukzessionsfähigkeit machen. Sein Grund, daß „der Staat ein christlicher ist", wird vielen Christen nicht einleuchten. Seine Verweisung auf v. Römer, Staats-R. und Statistik I S. 192, ist unzutreffend.

3) v. Frisch, in seiner sehr verdienstlichen Schrift: Der Thronverzicht, S. 73, begründet die unbedingte Zulässigkeit der Abdankung mit dem Axiom: „Der Monarch ist Staatsorgan und kann wie jedes Organ seine Stellung aufgeben." S. 14 hat er festgestellt, daß gewisse Mitglieder der sächsischen ersten Kammer auf ihre „Organstellung" nicht verzichten können. Es scheint mir nicht, daß aus dem Begriffe des „Organ" heraus hier wie anderwärts irgend etwas zu erklären ist. — Die Auffassung hat ja wohl gewechselt. Ursprünglich als die Landeshoheit rein privatrechtlich aufgefaßt wurde, mußte ein Verzicht selbstverständlich zulässig sein. Später kommen die Versuche, öffentlichrechtliche Verhältnisse durch Unterwerfungsvertrag usw. zu begründen, da wurde der Verzicht wieder unzulässig wegen des Rechts des Vertragsgegners; so Klüber, Öffentliches Recht des Deutschen Bundes und der Bundesstaaten § 256. Jetzt ist man auf der nüchternen Erwägung angekommen, daß gegen den regierungsfähigen Fürsten ein Zwang, tätig zu werden, nicht geübt werden kann, wie das beim Schöffen und Geschwornen versucht wird; daß andererseits nicht möglich ist, von seiner Tätigkeit abzusehen, wie man das beim Wähler machen kann. Also muß man ihn verzichten lassen. Das ist auch der Standpunkt von Seydel, Bayr. Staats-R. I S. 202. Zu dem gleichen Ergebnisse führt die Erwägung, daß es sich hier um ein Recht des Königs handelt, ein Recht auf seine Stellung als Staatsoberhaupt; diesem Recht entspricht nur eine moralische Pflicht, es nicht ohne triftigen Grund zu verschmähen; darüber entscheidet aber der Verpflichtete. Das Recht muß also frei verzichtbar sein, wie das in der Natur des Rechtes liegt. Daß wir es jetzt als öffentlich-rechtlicher und nicht mehr als privatrechtlicher Natur ansehen, macht in dieser Hinsicht keinen Unterschied.

4) Gegenzeichnung der Minister ist nicht erforderlich; es handelt sich nicht um einen Regierungsakt: v. Frisch, Thronverzicht, S. 74 ff.

5) Bülau, Verf. u. Verw. I S. 106 ff., stellt neben die ausdrückliche „Entsagung" eine stillschweigende, die dann Platz greifen soll, wenn der König seine Schuldigkeit nicht tut: das Verfassungsgelöbnis nicht ablegt, seinen wesentlichen Aufenthalt außer Landes nimmt, Regent eines auswärtigen Staates wurde. In Wahrheit wären das Rechtsverwirkungen. So hat seiner Zeit Hugo Grotius, unter Milderung der Lehren der Monarchomachen, mancherlei stillschweigende „abdicationes" angenommen, die doch nur Verwirkungen bedeuteten (de jure belli et pacis I, 4, § 9 ff.). Darauf können wir nicht zurückkommen.

nicht König werden zu wollen. Auch dieser Fall ist in der Verfassung nicht geregelt; es ist aber allgemein angenommene Lehre, daß solche Ausschlagung wirksam ist. Wenn der König auf sein erworbenes Recht verzichten kann, weil es sein Recht ist, so muß der zur Krone Berufene ebenso den ihm entgegenkommenden Rechtserwerb durch seine Ablehnung vereiteln können. Eine bestimmte Erklärung ist in diesem Falle so notwendig wie im ersten. Etwas anderes wird aber hier vor allem gefordert werden müssen: das ist die Rechtzeitigkeit der Erklärung. Denn der Anfall der Krone wirkt von selbst, um den Berufenen zum König zu machen, und wirkt im Augenblicke des Wegsterbens seines Vorgängers. Streng genommen wäre es überhaupt nicht möglich, wenn der Fall eingetreten ist, mit der Ausschlagung der Krone noch rechtzeitig zu kommen; es würde immer eine Abdankung daraus. Und daran könnten sich wichtige rechtliche Folgen knüpfen. In Anlehnung an die entsprechenden Ordnungen des bürgerlichen Erbrechts wird aber hier eine Rückbeziehung der Ausschlagungserklärung stattfinden; die Grenze ist gegeben durch die „Einmischung in die Erbschaft": die erste Regierungshandlung macht derart zum König, daß von nun an ein Verzicht nur noch Abdankung, nicht aber mehr Ablehnung sein könnte.[6])

Denkbar ist noch eine dritte Art des Verzichtes: der auf die künftig anfallende Krone, *Verzicht im voraus*. Er könnte deshalb besonders wichtig erscheinen, weil ein derartiger Fall gerade in der Zeit der Entstehung der Verfassung in Sachsen wirklich vorgekommen ist: dem kinderlosen König Anton, der die Verfassung gegeben hatte, folgte 1836 nicht sein überlebender Bruder Maximilian, sondern dessen ältester Sohn Friedrich August; Prinz Maximilian hatte bereits 1830 auf die künftige Thronfolge verzichtet. Die rechtliche Bedeutung eines derartigen Verzichtsaktes darf aber nicht mißverstanden werden. Eine solche Erklärung ist nicht imstande, die Thronfolgefähigkeit des Erklärenden zu zerstören; das könnte sie bloß, wenn sie einen Austritt aus dem Königlichen Hause bedeutete, den sie nicht beabsichtigt und nicht beabsichtigen kann. Ebensowenig vermag sie die bestehende hausgesetzliche oder verfassungsmäßige Thronfolgeordnung zu ändern. Ihre Wirkung kann nur sein die eines Verzichtes des Erklärenden auf sein künftiges Recht, auf die ihm künftig etwa anfallende Krone. Ob dieses Recht überhaupt zur Entstehung kommen wird, ist zur Zeit der Erklärung noch ungewiß; sie ist nur abgegeben für den Fall, daß es entsteht, dann erst wird sie wirksam, und zwar als Verzicht auf die anfallende Krone, als Ausschlagung. Bis zu diesem Augenblick, also bis zur Eröffnung der Thronfolge, kann sie zurückgenommen werden. Nachher nicht mehr. Denn die Rechtsvorgänge sind sich dann Schlag auf Schlag gefolgt ohne Zwischenraum: Erledigung des Thrones; Berufung des Verzichtenden; Wirksamwerden seines Verzichts; Berufung des Nächstfolgenden, der nicht verzichtet hat; Wirksamwerden *seines* Erwerbes der Krone, der nun selbstverständlich nicht mehr rückgängig werden kann dadurch, daß der Vormann seinen Verzicht widerruft.[7])

6) Bis zur Bekantmachung des Regierungsantrittes (vgl. unten, Nr. 2) würde also eine Art Ungewißheit bestehen; dem gegenüber empfiehlt sich gerade die im Texte nun zu erwähnende dritte Art von Verzicht. — Daß hier eine Gegenzeichnung nicht am Platze wäre, ist ja ganz offenbar.

7) *Seydel*, Bayr. Staats-R. I S. 201; v. *Frisch*, Thronverzicht S. 109. — Der oben erwähnte Verzicht des Prinzen Maximilian fand statt, als König Anton am 13. September 1830 seinen Neffen, den Prinzen Friedrich August, zum Mitregenten annahm. Beides wurde damals in eine einzige Urkunde aufgenommen und von den Ministern gegengezeichnet; selbstverständlich bezog sich diese Gegenzeichnung nur auf die Erklärung des Königs. Als dieser dann

2. Vom Anfall der Thronfolge ist zu unterscheiden der *Regierungsantritt* (Verf.-Urk. § 138). Er bedeutet die tatsächliche Übernahme der Geschäfte durch den neuen König; damit beginnt dieser die Ausübung der Rechte, welche durch den Erwerb der Krone für ihn begründet wurden.

Rechtliche Bedeutung hat der Regierungsantritt mittelbar, insofern darnach eine Ausschlagung der Krone nicht mehr möglich ist und nur noch eine Niederlegung in Frage kommen könnte.

Sodann verbindet sich damit, gemäß Verf.-Urk. § 138, die Pflicht des neuen Königs zur Abgabe der *Verfassungszusage*. Er hat „*bei seinem Fürstlichen Worte zu versprechen, daß er die Verfassung des Landes, wie sie zwischen dem Könige und den Ständen verabschiedet worden ist, in allen ihren Bestimmungen während seiner Regierung beobachten, aufrechterhalten und beschützen wolle.*“

Dieses Versprechen wird abgelegt in Gegenwart der sämtlichen Minister und der beiden Präsidenten der letzten Ständeversammlung; wenn zurzeit die Stände versammelt sind, sind selbstverständlich die beiden Präsidenten der tagenden Kammern gemeint.[8])

Die *Pflicht zur Abgabe* dieses Versprechens besteht dem Volke gegenüber und wird erfüllt gegenüber seinem „gesetzmäßigen Organ“, den Ständen, die ihrerseits dabei vertreten sind durch ihre Präsidenten.[9])

Die feierliche *Urkunde*, welche über das gegebene Versprechen errichtet wird, erhalten die beiden Präsidenten ausgehändigt. Sie haben sie der Ständeversammlung zu übergeben, und sofern dies nicht sofort geschehen kann, einstweilen im ständischen Archive zu hinterlegen.

Durch eine im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlichte „Bekanntmachung“ pflegt die Übernahme der Regierung *angezeigt* zu werden. Ebenso wird in diesem Blatt die Urkunde über die Verfassungszusage zum Abdruck gebracht.[10])

---

am 6. Juni 1836 starb, wurde der Verzicht wirksam und gleichzeitig mit der Bekanntmachung des Regierungsantritts Friedrich Augusts II. in der Gesetzsammlung veröffentlicht. Er lautete: „Wir Maximilian, Herzog zu Sachsen, erklären nicht nur unser Einverständnis hiermit (mit der Annahme des Mitregenten), sondern verzichten auch, aus freier Bewegung, zu Gunsten Unseres geliebten Sohnes Friedrich August, Herzog zu Sachsen, auf die Nachfolge in der Krone Sachsen.“ — Der Verzicht „zu Gunsten“ hat keine besondere Wirkung. Der Verzicht bedeutet immer nur den Wegfall des Verzichtenden. Zu wessen Gunsten das wirkt, das bestimmt die Thronfolgeordnung ausschließlich.

8) Der „Präsident“ der zweiten Kammer ist möglicherweise nicht einmal mehr Abgeordneter, weil die Kammer gerade aufgelöst worden ist. Angesichts des klaren Wortlautes der Verfassung und der unverkennbaren Forderung der Zweckmäßigkeit darf man sich in dieser Hinsicht keine Schwierigkeiten machen. Richtig *Opitz*, Staats-R. I S. 140 Note 3.

9) Es handelt sich um eine Rechtspflicht; irgendein Zwang ist nicht vorgesehen. Den König der Krone für verlustig erklären, wenn er die Zusage nicht geben will (*Bülau*, Verf. u. Verw. I S. 109), ist Willkür. Auch die Rechtsgültigkeit seiner Regierungsakte ist nicht bedingt durch die vollzogene Zusage; so v. *Roenne*, Staats-R. d. Preuß. Monarchie (1882) II S. 343; die Neubearbeitung durch *Zorn* (1899) hat die richtige Auffassung durchgeführt (I S. 227). — Es hat nicht viel Zweck, auf Mittel zu sinnen, wie man den König zu dieser Leistung anhalte; wenn er sie einmal verweigerte, so könnte das nur geschehen, weil er die Absicht hätte, die Verfassung zu brechen; das wäre Unrecht in aller Form, mehr kann der Jurist nicht sagen. Wie die Geschichte einmal darüber urteilen wird, das weiß er nicht. — Die Verf.-Urk. § 115, Abs. 2 schreibt vor, daß im Falle eines Regierungswechsels die Stände binnen vier Monaten zusammentreten sollen, offenbar, um zu sehen, daß alles in Ordnung hergegangen ist.

10) Nach dem Ableben des Königs Georg veröffentlichte das Gesetz- und Verordnungsblatt vom 20. Oktober 1904 eine Bekanntmachung des Königs, gegeben am 15. Oktober, er habe „die Regierung vermöge des nach der verfassungsmäßigen Erbfolge an ihn geschehenen Anfalls der Krone übernommen.“ Eine in demselben Stücke erschienene Bekanntmachung vom 17. Oktober,

An den Regierungsantritt knüpfte sich nach früherem Rechte eine allgemeine Angelobung der Treue und des Gehorsams gegen den König von seiten der Untertanen, die sogenannte Erbhuldigung. Die Verf.-Urk. setzt die Fortdauer dieser Einrichtung voraus und denkt offenbar an eine Art Gegenseitigkeit; deshalb läßt sie auf die Regelung der Verfassungszusage in § 138 sofort in § 139 eine Bestimmung über den „Untertanen-Eid" folgen (vgl. oben § 7 Note 23). Vorgeschrieben hat sie jedoch einen solchen Eid aus Anlaß des Thronwechsels nicht und tatsächlich ist diese allgemeine Erbhuldigung in Sachsen, wie anderswo, gänzlich außer Brauch.[11])

3. Durch den Anfall der Krone ist das Recht an der Staatsgewalt erworben. Ihm entspricht die sittliche Pflicht und Gewissenspflicht des Königs, dem ihm gewordenen Fürstenberuf getreulich nachzuleben. Dazu kommt die Rechtspflicht gemäß Verf.-Urk. § 4, diese Staatsgewalt auszuüben „unter den durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen". Darin liegt von selbst auch die Pflicht, diese Verfassung in allen ihren Bestimmungen aufrecht zu erhalten und zu beschützen. Die Verfassungszusage nach § 138 meint also dem Umfange nach ganz die gleiche Pflicht wie § 4. Die Pflicht ist nicht durch die Zusage begründet, sondern nur sittlich verstärkt. Sie ist geschuldet dem sächsischen Volke, vertreten durch seine Stände.

Eine weitere Pflicht des Königs stellt Verf.-Urk. § 5 auf: „Der König kann, ohne Zustimmung der Stände, weder zugleich Oberhaupt eines anderen Staates werden, Erbanfälle ausgenommen, noch seinen wesentlichen Aufenthalt außerhalb Landes nehmen".[12])

gezeichnet: „Das Gesamtministerium", gibt den Text des am gleichen Tage abgelegten Versprechens des Königs, der mit den Forderungen der Verfassung übereinstimmt, und bemerkt, diese Urkunde sei „in doppelten Exemplaren ausgefertigt worden, wovon das eine Exemplar den beiden Kammerpräsidenten der letzten Ständeversammlung ausgehändigt, das zweite Exemplar aber den Oberlausitzer Ständen zur Aufbewahrung im ständischen Archive übergeben worden ist". — Der Regierungsantritt ist hier in voller Rechtsgültigkeit zwei Tage vor dem Verfassungsgelöbnis erfolgt. — Das zweite Exemplar für die Oberlausitzer Stände ist eine Altertümlichkeit. In dem Vertrage vom 17. November 1835 wegen Durchführung der Verfassung in der Oberlausitz war den dortigen Ständen versprochen worden, daß das Verfassungsgelöbnis sich auch auf die ihnen gemachten besonderen Zusicherungen beziehen und daß sie jeweils ein Exemplar der darüber zu errichtenden Urkunde erhalten sollten (§ 55 des Vertrags; vgl. auch oben, § 3, S. 8). Das Versprechen des Königs ist also zunächst dem ganzen sächsischen Volke gegeben, mit Einschluß der Oberlausitzer, die beiden Kammerpräsidenten erhalten es schriftlich für die Stände des ganzen Landes und für das hinter diesen stehende ganze Volk. Das zweite Versprechen ist nicht etwa einem Teile dieses Volkes besonders gegeben worden; die Oberlausitzer sind nie als ein Volk für sich gedacht worden. Sondern hier sind es in der Tat von vornherein die alten Stände, die für sich verhandeln und stipulieren, die in den jetzigen Provinzialständen mit verminderter Bedeutung fortbestehen, aber nach § 60 des Vertrages gegebenen Falles in die alte Rechtsstellung wieder einrücken können. Ihnen wird bei jedem Regierungswechsel vom König die alte Zusage förmlich erneuert. Als man 1834 dieses Versprechen gab, wo man die selbstherrlichen Stände noch lebendig vor sich hatte, klang das natürlich ganz anders wie jetzt, wo kein Mensch mehr an die Auferstehung dieser Toten glaubt.

11) Die Erbhuldigung spielte im alten Rechte eine ganz andere Rolle; hier bedeutete sie eigentlich erst die Besitzergreifung von dem Lehen und bei Mitbelehnschaft sicherte sie das Recht auf künftigen Anfall. Die neuere Zeit hat sie nicht sofort aufgegeben, obwohl von einer ernstlichen Bedeutung keine Rede mehr sein konnte und diese Massenvereidigungen unserem Gefühl widersprechen. Milhauser, Staats-R. des Kgr. Sachsen 1839, führt die Erbhuldigung noch als eine in Übung stehende Sache auf (I S. 97). Jetzt ist sie verschwunden, wie in anderen Staaten auch: v. Roenne-Zorn, Staats-R. der Preuß. Monarchie I S. 227; Seydel, Bayr. Staats-R. I S. 201: „ist mit Recht als eine überflüssige Umständlichkeit außer Übung gekommen."

12) Eine entsprechende Bestimmung war in keinem der Entwürfe der Verfassung enthalten. Erst in der Ständischen Schrift, den Verfassungsentwurf betr., vom 19. Juli 1831 wurde um Aufnahme eines besonderen Paragraphen gebeten, dessen Inhalt die Stände übereinstimmend mit

Was hier in erster Linie ausgeschlossen ist, das ist der Fall einer Union. Einverleibung eines fremden Gebietes in das Königreich Sachsen bedürfte ja ohnehin eines verfassungändernden Gesetzes.[13]) Dagegen wird zwischen Real- und Personal-Union zu unterscheiden sein. Die Real-Union, die eine dauernde rechtliche Verbindung der Staaten darstellt, ist wieder nur mit Zustimmung der Volksvertretung denkbar, schon wegen der Opfer, welche für die Gemeinschaft gebracht werden müssen. Verf.-Urk. § 5 würde also nur gegenüber einer beabsichtigten Personal-Union von selbständiger Bedeutung sein.[14]) Der Vorbehalt der „Erbanfälle" ist auf die mit den Ernestinischen und Hessischen Häusern bestehenden Erbverbrüderungen gemünzt (oben § 9, II Nr. 1), deren Kehrseite hier in Betracht kommt.

Aufenthalt „außerhalb Landes" ist Aufenthalt außerhalb des Gebietes des Königreichs. Die Mitgliedschaft im Deutschen Reiche hat daran nichts geändert. Ebensowenig wird dieses selbständige Verbot schon dadurch beseitigt, daß der König zulässigerweise Oberhaupt eines anderen Staates geworden ist.[15])

Beide Pflichten bestehen wieder dem Volke gegenüber, das von den Ständen vertreten wird in der Geltendmachung. Diese können im Einzelfalle auch davon entbinden („ohne Zustimmung der Stände"). Irgendwelcher Rechtszwang ist nicht vorgesehen.

II. Die Verf.-Urk. § 4, nachdem sie die Stellung des Königs als Oberhaupt des Staates gekennzeichnet hat, fügt im zweiten Satze hinzu: „*Seine Person ist heilig und unverletzlich*".

Wenn diese Ausdrucksweise überschwenglich klingt, so ist sie eben die übliche, unter anderem auch in der Bayrischen, Württembergischen und Badischen Verfassung angewendet. Heutzutage würden wir das nämliche vielleicht etwas nüchterner sagen. Es handelt sich um das Selbstverständliche, daß dem Oberhaupt der großen und ehrwürdigen Einrichtung, Staat genannt, eine ausgezeichnete *Ehrenstellung* zukommt, die es persönlich über alle Staatsgenossen erhebt. Was dazu gehört, darüber hat jede Zeit ihre Anschauungen, von denen aber stets der größte Teil Erbstücke aus früheren Staatszuständen sind.

Wir können unterscheiden: *Äußerliche Ehrenvorzüge*, welche geeignet sind, den König mit einem gewissen Glanze zu umgeben; das sind Veranstaltungen, deren rechtliche Bedeutung nur nebensächlich und hilfsweise zutage tritt. Andererseits hat der König aber eine besondere Ehrenstellung auch noch in dem älteren Sinne von Ehre, wonach seine Person, sein menschliches Dasein, eine hervorragende rechtliche Wertung genießt, einen *erhöhten Rechtsstand*. Das, was die Ausdrücke in Verf.-Urk. § 4 besagen wollen, bildet eigentlich nur den letzten innersten Kern von alledem.

---

dem jetzigen § 5 formulierten. „Der Rückblick auf die Vergangenheit", meinten sie, „zeigt uns, wie notwendig die Bestimmung ist" (Landt.-Akten 1831 Bd. 4 S. 1768). Es ist klar, daß man an Polen und August den Starken gedacht hat.

13) Vgl. oben § 6, III. Erwerb eines fremden Gebietes durch den König von Sachsen, derart, daß es zu seiner Verfügung bleibt, wie Lauenburg seiner Zeit zu der des Königs von Preußen, wäre durch Verf.-Urk. § 5 nicht getroffen; denn das wäre eben kein Staat, sondern sächsisches Nebenland.

14) Über den Unterschied: *Jellinek*, Recht des mod. Staats I S. 73: „Die Personalunion ist im Rechtssinn keine Verbindung von Staaten."

15) Daß der König innerhalb des Landes seine Residenz, d. h. den Sitz der Hofhaltung, ganz frei wählen kann, ist selbstverständlich. Früher hat man wohl zuweilen darüber diskutiert; vgl. *Opitz*, Staats-R. I S. 158, Note 6. — „Wesentlicher" Aufenthalt wird in der Ausdrucksweise des Sächsischen Rechtes gleichbedeutend sein mit Wohnsitz; vgl. unten § 32 Note 14.

1. Was die äußerlichen Ehrenvorzüge des Königs anlangt, so kommt hier vor allem die Titulatur in Betracht. Sie wurde nach Annahme der Königswürde durch das Generale vom 29. Dezember 1806 festgestellt. Er nennt sich: „Wir, von Gottes Gnaden, N. N. König von Sachsen usw., usw., usw.“[16]) Die schriftliche Anrede ist „Allerdurchlauchtigster, Großmächtigster König, Allergnädigster Herr“ und „Ew. Königliche Majestät“.

Das königliche Familienwappen „der fünf schwarzen Balken im goldenen Felde, mit dem durch selbige gezogenen Rautenkranze und der darüber gestellten königlichen Krone“ gilt nach dem Generale von 1806 zugleich als Staatswappen. Durch Verordnung v. 7. Juni 1889, das Majestätswappen betreffend, hat der König für sich und sein Haus ein umfassenderes Wappen angenommen, das auch von den Behörden bei feierlichen Ausfertigungen anzuwenden ist.[17])

Das „Recht“ des Hofstaats oder der Hofhaltung, das im alten Staatswesen eine große Rolle spielte, erscheint jetzt noch manchmal unter den Ehrenrechten des Königs aufgeführt.[18])

Die mangelhafte Entwicklung des öffentlichen Rechts ließ einst die Grenzlinien zwischen Staatsangelegenheiten und persönlichen Angelegenheiten des Fürsten verschwinden. Wer in seinem Dienste stand, um Geschäfte seiner Hofhaltung zu besorgen, war so gut öffentlicher Beamter wie der mit Rechtsprechung, Finanz- oder Militärverwaltung Beauftragte. Die Nähe der Person des Fürsten konnte ihm nur noch eine gewisse Auszeichnung verleihen gegenüber den letzteren. Für den Fürsten aber war es ein Teil seiner alles überragenden Stellung, daß das, was bei einem gewöhnlichen Menschen eine ihn umgebende Dienstbotenschaft war, bei ihm als öffentliches Beamtentum, Staatsbeamtentum, erschien. Der enge Zusammenhang seiner Person mit dem Staate erhielt darin seinen schärfsten Ausdruck. Titel und Amtstracht kommt gerade bei diesem Hofbeamtentum in besonders ausgeprägter Weise zum Vorschein und alles was irgendwie, wenn auch in untergeordneter Stellung, noch dazu gehört, erhält einen Anteil an seinen Befreiungen und Auszeichnungen.[19]) Umgekehrt muß sich das ganze übrige öffentliche Beamtentum einreihen

---

16) Das Generale hatte ursprünglich ein dreimaliges „etc.“ vorgeschrieben, statt dessen das Ges.- u. Verord.-Bl. seit dem Jahrgang 1904 ein dreimaliges „u. s. w.“ gebraucht. Diese Häufung rechtfertigt sich durch die große Zahl der Titel, welche entsprechend den mancherlei alten Rechtsansprüchen des sächsischen Hauses noch beigefügt werden könnten. v. Römer, Staats-R. und Statistik I S. 220, will nur die „wichtigsten und unstreitigsten“ Besitzungen in Betracht ziehen, deren Wappen Chursachsen führt, und kommt damit auf 12 Zeilen Titulatur. — Bezüglich des einen oder andern Titels bestehen Zweifel, ob er angesichts der Auflösung des alten Reiches und der bei der Gründung des Rheinbundes ausgesprochenen Verzichte noch beizubehalten sei: Weiße, Staats-R. I S. 68 Note 6; Milhauser, Staats-R. I S. 70 Note b; Opitz, Staats-R. S. 158 Note 3.

17) Beschrieben in der Beilage zu obiger Verordnung, Ges.- u. Verord.-Bl. 1889 S. 48. Das Wappen ist in zahlreiche Bilder geteilt, welche die Wappen der verschiedenen Besitzungen wiedergeben. Im Zusammenhange damit pflegten früher wohl auch noch Fürstenmantel, Krone, Thron und sonstige „Reichskleinodien“ aufgezählt zu werden; vgl. z. B. Milhauser, Staats-R. I S. 89. — In andern Ländern sind die Hausfarben der landesherrlichen Familie zugleich Landesfarben geworden; die sächsischen Landesfarben, weiß-grün, wie sie nach den Befreiungskriegen angenommen wurden, knüpfen an die von der Landwehr geführten Fahnen an, grünes Kreuz auf weißem Tuche; Flathe, Gesch. v. Sachsen III S. 362.

18) Bülau, Staats-R., I S. 73, Milhauser, Staats-R., I S. 91, Opitz, Staats-R. I S. 158.

19) Aus dem Ende der kurfürstlichen Zeit wären zu erwähnen: Reskript, das Forum der Hofprädikatisten betr. v. 9. März 1781; Reskript, das Regulativ in Ansehung der Kognition der Hof-

lassen in eine auch außerhalb der Hofempfänge gültige Hofrangordnung, bei welcher den Hofbeamten naturgemäß eine sehr bevorzugte Stellung angewiesen ist.[20])

Für die rein juristische Betrachtung ist das allerdings inzwischen von Grund aus anders geworden. Mit dem mächtigen Heranwachsen der Staatsidee sondert sich das Staatsbeamtentum, das dem Könige um des Staates willen dient, von dem Kreise seiner persönlichen Diener. Ganz abgesehen von einer Verschiebung des Werturteils überhaupt, ist jetzt das Staatsbeamtentum allein ausgezeichnet durch eine vom Gesetze eigenartig geregelte und besonders geschützte Stellung und durch sein öffentlich rechtliches Dienstverhältnis zum Staate. Hofbeamtentum und Hofdienerschaft steht in privatrechtlichem Dienstvertragsverhältnisse zum Könige, rechtlich nicht anders als die Dienerschaft eines Privatmannes.[21])

Geblieben ist der Brauch, daß dieses Hofbeamtentum und sonstige Hofdienerschaft vom Könige durch Rang und Titel und Amtstracht ausgezeichnet wird. Das könnte zunächst auch ein Privater nach seiner Phantasie mit seiner Dienerschaft sich so einrichten wollen. Aber nur dem König ist es gegeben, daß die Auszeichnungen, die er verleiht, von der Gesellschaft als gemeingültige Werte hingenommen werden und daß überdies die so zu verleihenden Titel und Amtstrachten gesetzlich geschützt sind, wovon sofort in größerem Zusammenhange zu reden sein wird. Jedenfalls ist es aber danach ein unzutreffender Ausdruck, wenn man von dem Rechte des Königs spricht, einen Hofstaat zu halten. Der besondere Ehrenvorzug, der ihm in dieser Beziehung eigen ist, besteht rechtlich darin, daß er die zu seinem Hofstaat gehörigen Personen mit dieser besonderen Wirkung auszuzeichnen vermag.[22])

Damit werden wir, wie gesagt, von selbst zu einem anderen wichtigen Stück der königlichen Ehrenrechte geführt, zu der sogenannten Ehrenhoheit. Darunter versteht

---

ämter in den rechtlichen Angelegenheiten der Hofbedienten betreffend vom 22. März 1786; Befehl, die in den Wohnungen der Hofportechaisenträger unter dem Churfürstlichen Schlosse vorzunehmenden gerichtlichen Expeditionen betr. vom 13. Mai 1791.

20) Ältere Hofrangordnungen von 1716, 1747, 1764, 1818. Die neueste wird unterm 30. September 1862 im Ges.- u. Verord.-Bl. vom Gesamtministerium kundgegeben mit einer „Verordnung die neue Hofrangordnung betreffend". Es wird darin gesagt, der König habe dieser Ordnung „in der Maaße" die Genehmigung erteilt, „daß dieselbe für das gegenseitige Rangverhältniß der darin begriffenen amtlichen und dienstlichen Stellungen im Hof-, Civil- und Militärdienste und der solche bekleidenden oder mit den entsprechenden Prädikaten versehenen Personen bei ihrem Erscheinen am Königlichen Hofe, sowie außerhalb des letzteren als Norm dienen soll". Diese „Verordnung" ist weder eine Rechtsverordnung, noch eine Dienstvorschrift; sie vermag ihrem Inhalte und ihrem Grunde nach weder das eine noch das andere zu sein; sie ist eine Bekanntmachung dessen, was der König bindend für seine Hofbeamten und für die von ihnen zu leitenden Veranstaltungen vorgeschrieben hat. Darüber hinaus haben ihre Regeln jetzt lediglich moralische Bedeutung. Nachträge zu ihr und Abänderungen erscheinen denn auch einfach als „Bekanntmachungen" der Ministerien, die den betroffenen Beamtenkategorien vorgesetzt sind: Ges.- u. Verord.-Bl. 1899 S. 110; 1900, S. 23, S. 291 usw. Diese Bekanntmachungen sind zahlreich.

21) Gesetz, die Verhältnisse der Zivilstaatsdiener betr. vom 7. März 1835, § 1 u. § 2 Ziff. 1. Seydel, Bayr. Staats-R. I S. 175: „Die Ansprüche der Hofdiener gegen die Kabinettskasse sind lediglich nach dem Dienstvertrage, also nach Privatrecht, zu beurteilen."

22) War es früher ein Zeichen der hervorragenden Ehrenstellung des Königs, daß seine persönlichen Diener so viel wie Staatsdiener waren, so kommt es für die Frage der Ehrenstellung wohl auf das gleiche heraus, wenn diese Diener zwar in zivilrechtlichem Dienstverhältnisse zu ihm stehen, aber Titel, Rang und Dienstkleid der höchsten Staatsbeamten führen. Der Herr, welcher auf Grund eines Dienstvertrages nach B.G.B. § 611 die persönlichen Angelegenheiten des Königs und die des königlichen Hofes leitet, führt den Titel eines „Ministers des Königlichen Hauses" und schreitet mit den „Staatsministern" an der vorderesten Spitze der Hofrangordnung (Ges.- u. Verord. Bl. 1862, S. 558).

man das allgemeine Recht des Königs, persönliche Auszeichnungen zu verleihen in Gestalt von Titeln, Orden und Adelsprädikaten. Der König kann öffentliche Ämter verleihen, die dann von selbst die entsprechende Auszeichnung vor anderen Menschen mit sich bringen; das Amt wirkt auf den Träger. Hier soll die Auszeichnung selbständig, für sich geschehen, gerne zwar neben dem Amte und diesem sich anpassend, aber auch ganz frei ohne ein solches. Sie beansprucht ihrem inneren Wesen nach eine Anerkennung und ein Zeugnis zu sein für den besonderen Wert der so ausgezeichneten Person. Derartige Zeugnisse haben ihrerseits, abgesehen von etwa damit verbundenen Rechtswirkungen, gerade so viel Bedeutung, als ihnen die allgemeine Sitte und Anschauungsweise, die ja schließlich auch die widerstrebenden Einzelnen beherrscht, beizulegen geneigt ist. Tatsächlich ist bei uns die Schätzung dieser vom Fürsten ausgehenden Zeugnisse in allen ihren mehr oder weniger sinnfälligen Gestalten eine sehr hohe. Die in früheren Zeiten mannigfach damit verbundenen Rechtsvorzüge, Befreiungen, Erhebungen in einen besonderen Rechtsstand, sind heute weggefallen.[23]) Jenes gesellschaftliche Element allein trägt die Einrichtung noch, und daß sie es trägt, ist selbst wieder ein Stück der besonderen Ehrenstellung des Königs. Ein Ehrenrecht des Königs wird daraus erst durch den Rechtsschutz, der eigens dafür geschaffen ist: durch die Strafbarkeit, welche das Gesetz (Stf.G.B. § 360 Ziff. 8) bestimmt hat für alle unbefugte Anmaßung der äußeren Formen, in welchen die königliche Wertschätzung ausgesprochen zu werden pflegt, der Titel, Orden und Adelsprädikate.[24])

Endlich gehört zu den Ehrenrechten des Königs auch noch die Landestrauer, die bei seinem Ableben stattzufinden hat. Wie das im königlichen Haus und im königlichen Hofstaat gehalten wird, geht das Staatsrecht nichts an. Aber nicht nur die Staatsbehörden und das Heer haben während einer gewissen Zeit in üblichen Formen die Trauer zu bekunden, sondern auch die Kirchen und das bürgerliche Leben werden durch gesetzliche Vor-

---

23) Es ist falsch, von Standeserhöhungen zu sprechen. Bevorrechtete Stände haben wir nicht mehr. Eine einzige Ausnahme bildet der Stand des hohen Adels (vgl. oben, § 8), und den kann der König nicht verleihen, auch nicht mit der Beschränkung auf Sachsen. Das wäre eine Durchbrechung der gleichen Wirkungskraft der Gesetze, die nur wieder durch das Gesetz selbst geschehen könnte. A.M. in verschiedener Richtung: Milhauser, Staats-R. I S. 123; Opitz, Staats-R. I S. 160; vgl. auch Seydel, Bayr. Staats-R. I S. 323. — Rechtswirkungen können sich in nebensächlicher Weise mit der Auszeichnung verbinden, insofern sie eine Erlaubnis zur Namensänderung gewährt oder Eigentum an einem Schmuckgegenstande schenkungsweise überträgt oder nur das lebenslängliche Besitzrecht daran usw. Darin liegt natürlich nichts das Wesen der Sache Berührendes.

24) Der König von Sachsen verleiht folgende Orden: Militär-St. Heinrichsorden, gestiftet 1736, Orden der Rautenkrone, gestiftet 1807, Zivilverdienstorden, gestiftet 1815, Albrechtsorden, gestiftet 1850, Sidonienorden, gestiftet 1870, Maria Annaorden, gestiftet 1906. Sie sind im Range untereinander verschieden und in sich wieder mehrfach nach Klassen abgestuft. Dazu gibt es noch vielerlei Ehrenzeichen; bei diesen gilt der König nicht als der Großmeister, so daß er sie selbst trüge; auch können sie, statt unmittelbar von ihm, durch die damit betrauten Behörden verliehen werden. Das ganze Ordens- und Ehrenabzeichenwesen wird geleitet durch eine Ordenskanzlei mit dem Ordenskanzler als Vorstand; sie ist eine staatliche Einrichtung mit vom Staate besoldeten Beamten.

Die Verleihung persönlichen Adels ist in Sachsen nicht Brauch; die Verleihung des erblichen Adels geschieht nach den „geschichtlich bestehenden Adelsklassen" (Milhauser, Staats-R. I S. 123). Das reich entwickelte Titelwesen knüpft in seinen oberen Stufen an bestehende oder gewesene Amtstitel an.

Vereinzelt erscheint der Versuch, auch die Uniform als von einer wirklichen Dienststellung unabhängiges Auszeichnungsmittel zu verwenden. So erhielten durch Reskript vom 31. Mai 1806 die adeligen Rittergutsbesitzer sämtlich eine Uniform bewilligt: blau mit rotem Samtkragen und weißem Futter, wie sie gewünscht. Das Reskript fügt noch hinzu: „Übrigens gehören zu der Uniform — e) ein Zopf, ingleichen Schuhe und Strümpfe" und mehreres andere.

schriften in diesem Sinne bestimmt: Trauergeläute zwei Wochen lang, Trauergottesdienst in allen christlichen Kirchen und Einstellung aller öffentlichen Musik, aller öffentlichen Lustbarkeiten und Schauspielvorstellungen bis zum Ablauf des dritten Tages.[25])

2. Hinter diesen äußerlichen Dingen steckt nun der eigentliche Kern, der besondere Ehrenstand des Königs, der eine höhere rechtliche Wertung seiner Person, seines menschlichen Daseins bedeutet. Auch hier können wir nicht sogleich mit der „Heiligkeit und Unverletzlichkeit" beginnen; es liegt zunächst noch anderes darum herum.

Vor allem sehen wir hier den verstärkten Schutzwall, mit welchem das Strafrecht seine Person umgibt: schwerere Gewalttat gegen ihn gilt gleich einem Angriff auf den Bestand des Staates selbst, als Hochverrat (Stf.G.B. § 80, § 81), Tätlichkeiten und Beleidigungen, welche an ihm verübt würden, sind mit besonders strenger Ahndung bedroht (Stf.G.B. § 94 ff). Viel bezeichnender ist eine innere Linie, die sich um die Person des Fürsten zieht: sein eigenartiges Verhältnis zu der staatlichen Rechtsordnung. Diese Rechtsordnung und folglich auch die obrigkeitlichen Maßregeln, zu denen sie ermächtigt, sind zum großen Teil nicht auf ihn anwendbar. Das ist auch noch nicht die Heiligkeit und Unverletzlichkeit selbst, sondern das ist bei dieser schon vorausgesetzt, stillschweigend, als selbstverständlich.

Es ist notwendig, daß man sich über dieses besondere Verhältnis des Königs zu Recht und Gesetz klar werde. Er ist nicht legibus solutus. Im Gegenteil: die Verfassung hat es geradezu darauf abgesehen, ihn an ihre Bestimmungen, die ja als Gesetze gelten, und an die in ihren Formen weiterhin erlassenen Gesetze wirksam zu binden. Das Verfassungsrecht ist auf den König anwendbar, es ist eigens für ihn gemachtes Recht.

Was aber nun weiter folgt, gilt grundsätzlich nicht für ihn. So war es im älteren Staatswesen, wo der Fürst noch ganz allein Gesetze gab; da gab er sie selbstverständlich für die anderen, für die Untertanen, er machte Untertanenrecht; — mit einer großen Ausnahme: wo er „als Privatmann" erschien, wollte er auch als Privatmann behandelt sein; da wurde dann das gewöhnliche Recht für ihn wirksam und die eigenen Gerichte konnten über ihn Recht sprechen.[26]) Im übrigen aber war Untertanenrecht nicht auf ihn anwendbar. Auch durch Einführung der Verfassung hat sich das nicht geändert; denn der König ist dadurch nicht Untertan geworden und die Absicht dieser Rechtsordnungen zielt nach wie vor nur auf solche.

Es ist also ganz unzulänglich, hier bloß davon zu reden, daß der König dem Strafrecht nicht unterliegt, oder daß er nicht zur Verantwortung gezogen werden kann.[27]) Die Befreiung beruht nicht auf zusammengeworfenen Einzelbestimmungen, sondern auf einheitlichen, geschichtlich überlieferten Grundauffassungen von der Stellung des Fürsten

25) Ges. vom 25. April 1904. Die früheren Bestimmungen hatten die Trauer zeitlich weiter ausgedehnt und namentlich die Einstellung der öffentlichen Lustbarkeiten während dreier Wochen befohlen (Mandat vom 16. April 1831). Das neue Gesetz bestimmt übrigens in § 6, daß beim Ableben des deutschen Kaisers alles entsprechende Anwendung findet.

26) Häberlin, Teutsch. Staats-R. III S. 490, Note: „Man macht zwar den Einwurf: der Regent gebe nur die Gesetze für die Staatsbürger, ohne sich daran zu binden. . . . Allein der Regent ist allerdings als ein Mitglied des Staates zu betrachten . . . und insofern der Regent Privatgeschäfte unternimmt, gleich anderen Privatpersonen zu beurteilen." — Wir werden von dieser noch fortbestehenden Rechtseinrichtung unter III genauer zu handeln haben.

27) Bülau, Verf. u. Verw. I S. 64; Milhauser, Staats-R. I S. 97, Opitz, Staats-R. I S. 157. Die sächsischen Staatsrechtslehrer folgen übrigens hierbei nur ziemlich allgemein gebrauchten Formeln.

und reicht inhaltlich viel weiter. Der König unterliegt nicht nur dem Strafrecht nicht; auch die Polizeigewalt, Polizeibefehl und Polizeizwang können ihm nicht an. Alle öffentlichen Lasten sind nicht da für ihn: Heerdienst, Zeugendienst, Schöffen- und Geschworenendienst. In diesen Zusammenhang gehört, was schon oben § 7, II Nr. 1 hervorgehoben wurde: das Gesetz über Erwerb und Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit ist nicht auf ihn anwendbar, stillschweigend und selbstverständlich, weil es nur auf Untertanen gemünzt ist. Hier löst sich auch die so manchmal aufgeworfene Frage nach dem aktiven und passiven Wahlrecht des Königs zu Reichs-, Landtags-, Gemeindewahlen; selbstverständlich hat er kein solches, weil das ein ausgesprochenes Untertanenrecht ist.[28]) Diese Beispiele genügen; Aufzählung wollen wir nicht versuchen; der Grundsatz selbst ist ja einfach und ohne Schwierigkeit durchführbar.

Der König lebt also nach *Königsrecht* und daneben auf dem beschränkten Gebiete, wo er als Privatmann erscheint, nach *allgemeinem Recht*. Da er mithin in mannigfacher Gestalt von Rechtsbestimmungen und Rechtsschranken umgeben ist, kann es ihm menschlicherweise begegnen, diese zu verletzen. Dann entsteht von selbst die Forderung nach der Gegenwirkung, die zu Ehren des Rechts erfolgen soll, um es auch an dieser Stelle als gültig zu erweisen. Und erst an diesem Punkte ist es nun, wo der Satz der Verfassung: „Seine Person ist heilig und unverletzlich" Sinn und Bedeutung erhält. Es handelt sich nicht darum, den König gegen rechtswidrige Angriffe zu schützen; das steht ohnehin fest. Rechtmäßige Verteidigung andererseits, Notwehr, kann auch dem Könige gegenüber dem Einzelnen nicht versagt sein; das wäre gegen die Natur. Der Satz hat seine wahre Bedeutung darin, daß er eine Grenzlinie zieht *auch für die berufene Geltendmachung staatlicher Rechtsordnung gegen den König*. Nicht umsonst ist er in den Verfassungsurkunden überall angehängt an die Erwähnung der dem König gesetzten Rechtsschranken. Auch um diese zu wahren, dürfen niemals Mittel angewendet werden, die eine gewaltsame Einwirkung auf sein leibliches Dasein vorstellen oder darauf gerichtet sein könnten, seiner persönlichen Würde und Ehrenstellung durch einen Tadel, eine Mißbilligung, einen Vorwurf oder Verdacht, eine Respektlosigkeit zu nahe zu treten. Wenn auch das gemeine Untertanenrecht in weitem Maße ohnehin ausgeschlossen ist, so lassen doch die verfassungsrechtlichen Machtverteilungen und was von jenem übrig bleibt, mit den dazu gehörigen zivilprozessualen und verwaltungsrechtlichen Straf- und Zwangsbefugnissen der Behörden Möglichkeiten genug offen, um einen solchen Satz verständlich zu machen.[29])

28) *Edler v. Hoffmann* in Arch. f. öff. R. 18, S. 247 ff. möchte nur eine Unvereinbarkeit der Reichstags-Abgeordnetenstellung mit der eines Fürsten annehmen, so daß also die Wahl eines Königs gültig wäre unter der Bedingung, daß er abdankt. *Rehm*, Fürstenrecht, S. 446, nimmt mit Recht an, daß die für einen Fürsten abgegebenen Stimmen ungültig seien. Ich bin der Meinung, daß der König auch das aktive Wahlrecht nicht hat. Damit wird seiner Würde keineswegs zu nahe getreten; im Gegenteil. — Die Revidierte Städteordnung vom 24. April 1873 bestimmt in § 14, Abs. 2: „Die Mitglieder des Königlichen Hauses sind ... nicht zu den Gemeindemitgliedern zu zählen." Bezüglich des Königs ist nichts bestimmt; für ihn ist das selbstverständlich. Es fehlte übrigens nur noch, daß man den König als Wähler den Untertaneneid schwören ließe: Treue dem König usw. — Zwischen Reichs- und Landtagswahlrecht ist hier kein Unterschied zu machen (*Rehm*, Fürstenrecht S. 445). Wer freilich das Reich als den Deutschen Staat ansieht, der die sogenannten Bundesstaaten noch duldet, muß anders entscheiden. Nach meiner Auffassung sind die deutschen Fürsten *nicht* Reichsuntertanen, sondern zum Reich verbundene Souveräne. Da versteht sich jene Folgerung von selbst.

29) Man irrt sich, wenn man diese Verfassungsbestimmungen einfach als Redensarten behandelt. Das ist geltendes Recht und wird als solches tatsächlich gehandhabt. Das Recht ist im allgemeinen eher etwas rauh.] Dem Könige gegenüber untersagt es den mit staatlicher Gewalt

III. Der König ist in gewissem Maße dem gemeinen Untertanenrechte unterworfen. Das ist vor allem da der Fall, wo er in vermögensrechtliche Beziehungen tritt. Aber es ist falsch, die Abgrenzung ganz formell so machen zu wollen, daß man das alles unter die Rubrik „Vermögensrechte des Königs" bringt. Nicht alle Vermögensrechte des Königs gehören hierher, und es gehören auch andere Beziehungen des Königs hierher als vermögensrechtliche. Es ist der König als Privatperson, um den es sich handelt.

Die Ausscheidung und Abgrenzung der hierher gehörigen Beziehungen des Fürsten hat sich gleichlaufend entwickelt mit der entsprechenden Behandlung des Staates, der ja gleichfalls für ein gewisses Gebiet als Fiskus und damit als „gewöhnlicher Privatmann" behandelt wird. Von Haus aus gehören Fürst und Staat ununterschieden zusammen, sei es, daß man den König einfach als das Oberhaupt der Einrichtung, Staat genannt, betrachtet, wie das im Geiste der Verf.-Urk. wäre, sei es, daß man den Staat als juristische Person des öffentlichen Rechts denkt und den König als ihren obersten, selbstverständlichen, unmittelbaren Vertreter. Sobald sie jedoch in Verhältnisse treten, welche auch bei einfachen Untertanen vorkommen, scheiden sie sich. Zugleich nehmen sie alsdann für ihre nach gemeinem Untertanenrecht zu ordnenden vermögensrechtlichen Beziehungen besondere deckende Namen an: nennt der Staat sich Fiskus, um ohne Anstoß von den Gerichten vorgenommen zu werden, so wird in gleicher Weise der König nunmehr hinter die Namen: „das königliche Vermögen", „die Zivilliste" oder „die Hofkasse" versteckt,[30]) und das Ministerium des Königlichen Hauses ist für diese, was dort die fiskalischen Behörden.

So finden denn auch im einzelnen die für den Fiskus geltenden Grundsätze hier entsprechende Anwendung mit gewissen Erweiterungen einerseits, aber auch mit ausgeprägterem Sonderrecht.

1. Am einfachsten liegt die Sache für die Anwendbarkeit des Zivil- und Verwaltungsrechts auf die Vermögensbeziehungen des Königs. Voraussetzung ist hier, wie beim Staat, daß der König durch Besitz und Verwaltung von Vermögenswerten in privatwirtschaftlichen Verhältnissen steht; die für ihn daraus sich ergebenden Rechtsbeziehungen werden nach den gleichen Regeln beurteilt, wie die entsprechenden Beziehungen eines Untertanen.

Es finden also darauf die Bestimmungen des Bürgerlichen Rechtes Anwendung. Durch E.G. z. B.G.B. Art. 57 sind jedoch in Ansehung der Landesherren, wie der Mitglieder der landesherrlichen Familien abweichende Bestimmungen der Hausverfassungen oder der Landesgesetze vorbehalten. Die Verf.-Urk. § 21 und das Hausgesetz v. 30. Dezember 1837 §§ 55 bis 58 mit den durch Ges. v. 13. April 1888 getroffenen Abänderungen enthalten solches Sonderrecht wesentlich mit Rücksicht auf die Erbfolge in das Privatvermögen des Königs.

Betrauten jede Unzartheit. Sie ist Rechtswidrigkeit und wird als solche gescheut. Daß das Gesetz ihn nicht einmal zum Parteieid drängen läßt (vgl. unten III Nr. 3), gibt einen Maßstab.

30) Bülau, Verf. u. Verw. I S. 65: „Schicklichkeitssache ist es, solche Klagen nicht gegen die Person des Königs, sondern gegen das Ministerium des königlichen Hauses, gegen die Hofkasse usw. zu richten." Milhauser, Staats-R. I S. 95; Fricker, Grundriß S. 19. Rev. Städteordnung § 33: „Gebäude und Grundstücke der Zivilliste."

Dieses Privatvermögen („Privateigentum", sagt die Verf.-Urk.) umfaßt alles, was der König bei der Gelangung zum Throne schon besaß oder seither aus Privatrechtstiteln erworben hat. Damit ist ausgeschlossen der Erwerb aus der Zivilliste, die kein Privatrechtstitel ist, einbegriffen ist dagegen sein Erwerb aus der Nutzung des Hausfideikommisses. Dieses ganze Privatvermögen steht zu seiner freien Verfügung nach den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches. Aber:

— alles Privatvermögen, worüber er eine Verfügung nicht getroffen hat, geht bei seinem Tode nicht in die gesetzliche Erbfolge, sondern wächst dem Hausfideikommisse zu (Verf.-Urk. § 21, Abs. 2);

— über Ersparnisse aus der Zivilliste kann er unter Lebenden verfügen, als wären sie Privatvermögen, nicht aber auch von Todes wegen; hinterläßt er also solche, so gehen sie ohne Rücksicht auf eine letztwillige Verfügung an das Hausfideikommiß (Verf.-Urk. § 21, Abs. 3);

— bei den hier in Frage stehenden Verfügungen „ist der König an die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches nicht gebunden" (Hausgef. § 58). Diese letztere Bestimmung kann nicht die Absicht haben, alle rechtsgeschäftlichen Verfügungen des Königs außerhalb der staatlichen Rechtsordnung zu lassen. Sie bezieht sich auf die unmittelbar vorher aufgestellten besonderen Gebundenheiten des königlichen Vermögens zugunsten des Hausfideikommisses; dafür sollen jetzt die Beschränkungen, welche das bürgerliche Recht zugunsten der Familienangehörigen aufstellt, den König bei den hier zugelassenen Verfügungen nicht binden: das Pflichtteilsrecht ist ausgeschlossen. Will man darüber hinaus auch eine Befreiung annehmen von den im bürgerlichen Rechte vorgeschriebenen Formen der Rechtsgeschäfte, so darf sich das, dementsprechend, nur beziehen auf solche Rechtsgeschäfte, die erbrechtlich in Frage kommen: Verfügungen von Todes wegen und freigebige Zuwendungen unter Lebenden. Im übrigen richtet sich der vermögensrechtliche Verkehr des Königs nach gemeinem Recht.[31])

Der König unterliegt aber mit seinem Vermögen auch öffentlichrechtlichen Eingriffen und Belastungen wie ein Privatmann: seine Grundstücke werden von öffentlichrechtlichen Servituten, Eigentumsbeschränkungen und Enteignungen für öffentliche Unternehmungen getroffen wie andere; landwirtschaftliche und gewerbliche Betriebe „der Zivilliste" haben den Pflichten der Arbeiterversicherung nachzukommen; und soweit sie nicht selber Ausnahmen macht, gilt auch für solche Besitztümer und Betriebe die ganze zum Schutze des Gemeinwesens eingerichtete polizeiliche Ordnung.[32])

Insbesondere unterliegt der König mit seinem Vermögen auch den öffentlichen Abgaben. Der Grundsatz ist allgemein — selbstverständlich wieder mit dem Vorbehalt, daß nicht durch besondere Gesetzesbestimmungen Befreiungen geschaffen sind. Solche Befreiungen bestehen in großem Umfang. Das Reich hat Rücksichten genommen in

31) Im wesentlichen übereinstimmend: Bülau, Verf. u. Verw. I S. 96, Note 28b; Opitz, Staats-R. I S. 202.

32) In baupolizeilicher Hinsicht bestehen Erleichterungen, wie für den Fiskus: Allg. Baugef. vom 1. Juli 1900 § 165; Verord. d. Min. d. Inn. vom 12. Juni 1901 (Fisch.-Ztsch. XXII S. 353). — Zu erwähnen sind hier auch die reichsrechtlichen Befreiungen von Militärlasten: Quartierleistungsgef. vom 25. Juni 1868 § 4; Naturalleistungsgef. vom 13. Febr. 1875 § 3; Kriegsleistungsgef. vom 10. Juni 1873 § 25.

seiner Zoll- und Steuergesetzgebung. Auch die sächsischen Steuergesetze haben in der Hauptsache ausdrücklich Befreiung verfügt.[33])

Obwohl es demnach praktisch von minderer Wichtigkeit scheinen könnte, ist es doch gerade bezüglich der öffentlichen Abgaben notwendig, den grundsätzlichen Standpunkt besonders zu betonen. Bei diesen wird nämlich die Stellungnahme dadurch erschwert, daß hier die durchgehende Gleichbehandlung mit dem Fiskus zu einer Verneinung der Steuerpflicht zu drängen scheint; denn der Fiskus zahlt keine Steuern. Sieht man aber genauer zu, so geschieht es nicht deshalb, weil das eine Art obrigkeitlicher Einwirkung ist, für welche der Fiskus ihrer Natur nach nicht zugänglich wäre; er zahlt ja auch Gemeindesteuern. Sondern der Grund ist ein ganz äußerlicher: es hat keinen Sinn, den Fiskus Steuern zahlen zu lassen, wenn das Geld doch wieder nur in die Kasse des Staates, d. h. in die seinige fließt. Das genügt, um die Steuerpflicht schlechthin als nicht gewollt anzusehen. Beim König aber, seit er seine eigene Kasse hat, trifft dieser Grund nicht zu. Also erfassen ihn alle öffentlichen Auflagen, soweit er mit seinem Vermögen die Voraussetzungen dafür erfüllt, und eine Ausnahme für ihn nicht gemacht ist.[34])

2. Zum Unterschied vom Fiskus, bietet der König auch die Möglichkeit, die Regeln des bürgerlichen Personen- und Familienrechts auf ihn als „Privatmann" zur Anwendung zu bringen. Das B.G.B. gilt aber hier wieder nur mit dem Vorbehalte des Art. 57 des E.G. zugunsten der abweichenden Bestimmungen von Hausgesetz und Landesrecht.

Solche Abweichungen ergeben sich für Sachsen in bedeutsamer Weise aus der Verfassung des Königlichen Hauses und der Stellung, die der König darin einnimmt als Inhaber der Hausgewalt. In der Lehre vom Königlichen Hause (unten § 12, III) wird davon noch besonders zu handeln sein.

Der König kann aber auch minderjährig oder sonst regierungsunfähig und daher zur Ausübung der Hausgewalt nicht berufen sein. Hier gilt für ihn folgendes:

Die Minderjährigkeit dauert, abweichend vom gemeinen Recht, nur bis zum zurückgelegten 18. Lebensjahre (Verf.-Urk. § 8; Hausgef. § 61). Mit diesem Zeitpunkt wird der König volljährig in jeder Hinsicht. Gelangt er zum Throne nach zurückgelegtem 18. und vor zurückgelegtem 21. Lebensjahre, so wird er im Augenblick des Anfalles der Krone volljährig.

Die Sorge für die Person des minderjährigen Königs kann durch eine

---

33) Einkommensteuergef. vom 2. Juli 1878 § 6; Stempelsteuergef. vom 12. Januar 1909 § 3. Von Reichsrecht kommt in Betracht: Zollvereinigungsvertrag vom 8. Juli 1867 Art. 15; Gef. über die Portofreiheiten vom 5. Juni 1869 § 1; Erbschaftssteuergef. vom 3. Juni 1906 § 13.

34) Für Preußen scheint ebenfalls nur soweit Steuerfreiheit angenommen zu werden, als sie gesetzlich vorgesehen ist: v. Roenne-Zorn, Staats-R. der Preuß. Monarchie I S. 216. Für Bayern stellt Seydel, Bayr. Staats-R. I S. 185, eine grundsätzliche Befreiung des Königs auf gegenüber allen direkten Staatssteuern; den indirekten unterläge er. Doch scheint die Sache auch wegen der direkten Steuern nicht ganz glatt zu sein (vgl. Seydel, a. a. O. S. 186 Note 4). Überhaupt hat diese Art von Grenzziehung etwas Mißliches. Was ist direkte, was ist indirekte Steuer? Und doch soll für die ersteren ein innerer Grund gegeben sein, der es selbstverständlich macht, daß sie den König nicht trifft, ein Grund, der bei der indirekten Steuer fehlt. Das leuchtet nicht ein. — Daß der König keine Gemeindeabgaben zahlt, kommt daher, daß er einerseits die Voraussetzung von Rev. Städteordnung § 25 nicht erfüllt, Gemeindeglied zu sein (vgl. oben Note 28), andererseits nach Rev. Städteordnung § 33 „die Zivilliste" von Gemeindeanlagen wegen ihrer Gebäude und Grundstücke ausdrücklich befreit ist. Für die andern Gemeindeordnungen gilt das ebenfalls. Vgl. unten § 32.

Anordnung seines Vorgängers besonders geregelt werden. Sofern das nicht geschehen ist, fällt die Erziehungsgewalt an die Mutter und nach deren Tod oder anderweiter Vermählung an die Großmutter väterlicherseits. Sind Mutter und Großmutter gestorben oder anderweit vermählt, so hat der Regierungsverweser (vgl. unten § 14) die Erziehungsgewalt. Der Regierungsverweser, der ja im Falle der Minderjährigkeit des Königs für die staatlichen Dinge immer gegeben sein muß, hat auch der Mutter oder Großmutter bei der ihnen zustehenden Erziehung zur Seite zu stehen: die Ernennung der Lehrer und Erzieher und die Feststellung des Erziehungsplanes können die Frauen nur nach Rücksprache mit ihm und dem Regentschaftsrat vornehmen und bei Meinungsverschiedenheiten überwiegt die Meinung dieser Berater (Verf.-Urk. § 15 Abs. 1). Hat der Regierungsverweser selbst die Erziehung zu leiten, so sind alle darauf bezüglichen Entscheidungen von dem Regentschaftsrat unter Vorsitz und Mitabstimmung des Regierungsverwesers zu treffen; bei Stimmengleichheit hat der Regierungsverweser den Stichentscheid.

Die Sorge für das Vermögen des minderjährigen Königs gebührt dem Regierungsverweser. Er ist dabei befreit von den Bestimmungen, welche das B.G.B. für die Vormundschaft gibt. In wichtigen Angelegenheiten hat er das Gutachten des Regentschaftsrates einzuholen (Verf.-Urk. § 14).[35])

Auch außer dem Fall der Minderjährigkeit kann der König an der Ausübung der Regierung behindert sein, so daß die Bestellung eines Regierungsverwesers nötig wird. Der wichtigste Fall ist der der Geisteskrankheit. Alsdann hat der Regierungsverweser die Befugnis, die Entmündigung des Königs vorzunehmen, in derselben Weise, wie der König eine solche Maßregel ergreifen könnte gegen jedes Mitglied des Königlichen Hauses. Die Sorge für die Person und für das Vermögen würden sich daran schließen in derselben Weise wie im Falle der Minderjährigkeit (Ges. v. 6. Juli 1900 § 17).[36])

3. Wie für den Fiskus an die Unterwerfung unter das bürgerliche Recht die Unterwerfung unter die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte sich anschließt, so auch für den König. Der Nachtrag zum Hausgesetz v. 20. August 1879 bestimmt in § 1: „der König nimmt in privatrechtlichen Angelegenheiten Recht bei dem Oberlandesgericht zu Dresden".[37]) Dieser Gerichtsstand ist ausschließlich. Doch gelten daneben, ebenso ausschließlich, für Klagen wegen Liegenschaften und für ein Wiederaufnahmeverfahren die besonderen Gerichtsstände nach Z.Pr.O. § 24 und § 584.

Zustellungen erfolgen für den König an das Ministerium des Königlichen Hauses; dieses bestellt auch den Anwalt, der die Sache des Königs vor Gericht zu vertreten hat; ein dem König zufallender Parteieid wird an seiner Stelle durch den Anwalt geleistet.[38])

---

35) Nach der ganzen Stellung des Regierungsverwesers kann auch diese Fürsorge keinem andern zustehen als ihm. Hausges. § 63 in Verbindung mit § 55 liefert die ausreichende Rechtsgrundlage. Daraus ergibt sich einerseits der Ausschluß des gemeinen Vormundschaftsrechtes, andrerseits die Anwendbarkeit der Formbeschränkungen des § 14 Verf.-Urk. (Regentschaftsrat). Der Anspruch auf Rechnungslegung nach beendigter Regierungsverwesung ist wieder ganz bürgerlichrechtlicher Natur (B.G.B. § 259).

36) Der Schutz des Königs liegt hier in dem Verfahren zur Bestellung eines Regierungsverwesers wegen eines „solchen Hindernisses" nach Verf.-Urk. § 11; vgl. unten § 14, II.

37) Das ist altes Recht. Auch das C.-Ges. vom 28. Januar 1835, § 2 hatte schon den Gerichtsstand so bestimmt bei dem Appellationsgericht zu Dresden. Das Ges. von 1879 trägt nur der Reichsjustizgesetzgebung Rechnung.

38) Nachtrag zum königl. Hausges. § 4 u. § 7, Abs. 2. Die mittelbare Eidesleistung ist als Gewissenssache einfach; strafrechtlich ist die Stellung des Anwaltes nicht so leicht zu bestimmen.

Das Gericht kann das persönliche Erscheinen des Königs nicht anordnen; die Bestimmungen des 6. und 7. Buchs der Z.Pr.O. (Ehesachen und Mahnverfahren) finden keine Anwendung auf ihn.[39])

Ein Zwangsvollstreckungsverfahren gegen den König findet nicht statt.[40])

Für Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit, die den König angehen, ist ein Zivilsenat des Oberlandesgerichts zuständig.[41])

§ 11. Staatsgut und Kronrente. Dem Landesfürsten standen vor der Verfassung große Vermögensmittel zur Verfügung; ihm gehörte, was den Staatszwecken unmittelbar gewidmet ist, das Verwaltungsvermögen, wie wir es jetzt nennen, ihm gehörte vor allem auch das nutzbare Grundvermögen, dessen Erträgnisse zu verwenden waren, Domänen oder Kammergüter genannt. Das alles hielt er durch sein Beamtentum in einer festgeordneten Verwaltung. Im Gegensatz dazu hieß Vermögen, das er sich zu beliebiger Verfügung für persönliche Zwecke vorbehalten hatte, das Schatullgut. Dieses war reines Privatvermögen. Jene ersteren Massen aber bezeichnete man, da sie dem König nur als solchem und als Haupt des sächsischen Fürstenhauses zustanden, als königliches Haus- oder Familiengut oder auch, mit Rücksicht auf ihre Verwaltung und Verwendung, als Staatsgut.[1])

Dem gegenüber stand eine andere Art öffentlichen Gutes, solches, das von den Ständen abhing: das Dresdener Landhaus vor allem und die Steuergelder, die sie unter ihrer Verwaltung hielten.[2])

Die Verfassung nun beseitigt diesen Gegensatz, bringt aber alle Verfügung über das

---

Ist er verantwortlich für die Wahrheit? Hat er Erkundigungspflicht? Jedenfalls faßt das Gesetz, wenn es den König davon befreit, den Eideszwang als eine Verletzung der Heiligkeit seiner Person auf.

39) Nachtrag § 5 u. § 6. Daß der König nicht zeugnispflichtig ist, bestimmt Nachtrag § 6 Abs. 3 ausdrücklich; es versteht sich aber von selbst und gehört überhaupt nicht in diesen Zusammenhang.

40) Nachtrag § 9 macht nur gewisse Zwangsvollstreckungshandlungen gegen Mitglieder des königlichen Hauses von der Genehmigung des Königs abhängig. Wenn er vom König selbst schweigt, so ist der Grund nur der, daß eine Zwangsvollstreckung, die diesen immerhin erniedrigen würde, eben deshalb gegen den König überhaupt nicht möglich ist.

41) Ges., die Ergänzung und Änderung des Kgl. Hausges. betr. vom 6. Juli 1900, § 18.

1) v. Römer, Staats-R. und Statistik II S. 280 ff., S. 293; Weiße, Staats-R. II S. 149 ff. Im 18. Jahrhundert hatte man eine Zeitlang auch in Sachsen versucht, eine Unveräußerlichkeit des „Staatsguts" zu behaupten nach Vorbild der französischen domanialité: Schreber, Abhandlung von Cammergütern und Einkünften 1759, S. 14; Moser, Von der Reichsstände Landen S. 204 ff. Auf die angebliche Gebundenheit den Agnaten gegenüber, weshalb Mangels ihrer Zustimmung Veräußerungen des Vorgängers in der Landeshoheit im Wege der „Revokation" anfechtbar gewesen wären, braucht nicht eingegangen zu werden; die Stände wehrten sich dagegen wegen der Schädigung des Kredits des Landes und so ist es zu keiner Anerkennung des Grundsatzes gekommen. Den Ständen gegenüber war der Landesherr in seiner Verfügungsbefugnis über dieses Gut in keiner Weise gebunden: Schneider, Über Cammergüter und Civillisten deutscher Fürsten mit besonderer Beziehung auf die Sächsischen Regenten, 1831, S. 25 ff. — Löbe, Staatshaushalt des Kgr. Sachsen, S. 89: „Solange der Landesherr alle Rechte der Staatsgewalt unbeschränkt in seiner Person vereinigte, flossen ... landesherrliches und staatliches Vermögen zusammen." Das galt bis zur Verf.-Urk. Löbe möchte allerdings annehmen: es habe ein selbständiges Staatsvermögen schon angefangen „bis zu einem gewissen Grade sich herauszubilden", seitdem die Landstände Steuern selber erhoben und verwalteten „und sich daher noch weiter feststellen ließ, ob und welche Vermögensgegenstände unmittelbar aus Steuereinkünften herrührten." Ich kann aber nicht sehen, daß dieses Herrühren für das Eigentum des Landesherrn und sein Recht, darüber zu verfügen, einen Unterschied gemacht hätte.

2) Vgl. oben § 3, Nr. 7. — Moser, Von der Reichsstände Landen S. 802 ff. — Staatsgut nannte man das nicht; die Staatsidee hatte sich ausschließlich dem Fürsten an die Seite gestellt. Dafür ging gerade die Verschmelzung des ständischen Vermögens mit dem neuen Staatsgut der Verfassung desto glatter vor sich.

Staatsvermögen in eine feste rechtliche Gebundenheit den Ständen gegenüber. Damit ergab sich auch für Sachsen die Notwendigkeit einer Auseinandersetzung, wie sie überall an die Entstehung der neueren Verfassungen sich geknüpft hatte. Wenn jetzt mit dem Begriffe Staatsgut ernst gemacht wird, muß zweierlei geregelt werden:

— einmal was aus der bisher ungeschiedenen Vermögensmasse dafür in Anspruch genommen wird (unten I);

— sodann wie die Bezüge des Königs für sich und seine Hofhaltung zu bemessen sind (unten II).

I. Der den Ständen von der Regierung vorgelegte Verfassungsentwurf unterschied drei Massen:

— Das Staatsgut (§ 14), umfassend alles, „was die Krone ... besitzt und erwirbt", soweit nicht solcher Besitz als zum Familiengut gehörig nach § 15 und § 16 „hiervon ausgenommen ist"; ihm verbleibt danach im wesentlichen, was wir jetzt als Verwaltungsvermögen und zugehörige Betriebsmittel bezeichnen würden.

— Das Familiengut des Königlichen Hauses (§ 15), bestehend aus den Domänen oder Kammergütern; es ist Eigentum des Königlichen Hauses, der Staat hat daran die Verwaltung und Nutzung, weshalb es, wie das Staatsgut ohne Einwilligung der Stände nicht durch Veräußerungen vermindert werden kann (§ 17).

— Das besondere Familiengut, das sich darstellt im Königlichen Hausfideikommiß (§ 16), bestehend vor allem in gewissen Sammlungen (Grünes Gewölbe usw.); es findet seine Regelung in den Hausgesetzen und geht den Staat und die Stände nichts an.

Das Schatullgut oder Privatvermögen des Königs ist daneben stillschweigend vorausgesetzt.

Schon bei den Verhandlungen im Geheimen Rat war die „Domänenfrage" aufgeworfen worden. Die Stände aber antworteten geradezu mit der Forderung, daß alles Staatsgut sein solle, dem Eigentum und der Nutzung nach, was nicht zum „Privatvermögen des Königs und der Königlichen Familie" gehöre. Also nicht bloß das „Staatsgut" des Entwurfs nahm man in Anspruch, sondern auch die Domänen und das ganze Hausfideikommiß.[3])

Das geltende Recht, wie es in der Verf.-Urk. §§ 16 bis 20 festgelegt erscheint, ist das Ergebnis einer großen Nachgiebigkeit der Krone: die Domänen wurden zum Staatsgute geschlagen, so daß dieses Zwischenstück gänzlich verschwand; das Hausfideikommiß wurde zwar mit Einschluß der Sammlungen noch davon geschieden, aber unter Bestimmungen, die bei ihm die Natur eines Privatvermögens des Königlichen Hauses stark beeinträchtigten.

1. Die Abgrenzung des neuen Staatsgutes ist demnach glatt zu machen. Es gehört dazu alles, was bisher schon staatlichen Zwecken diente und nicht besonders ausgenommen ist. Zu den staatlichen Zwecken in diesem Sinn rechnet auch der Unterhalt des Königs und seines Hofes. Ausgenommen ist das Familienfideikommiß und das Privat-

3) Ständische Schrift, den Verf.-Entw. betr. vom 19. Juli 1831; Landtagsakten 1831 Bd. 4, S. 1770 ff. Die Stände hatten, wie sie selbst sagten, die „Bayersche Konstitution" zum Vorbild genommen. Ihr Text stimmte im wesentlichen überein mit Bayr. Verf.-Urk. Tit. III § 1 u. § 2. Sie gehen aber noch darüber hinaus, indem sie auch das ganze Privatvermögen, nicht bloß das neu erworbene Grundeigentum, soweit der König nicht vorher darüber verfügt, bei seinem Ableben zum Staatsgute schlagen.

vermögen des Königs, beides durch Rechtsbestimmungen deutlich umschrieben. Einbegriffen ist dagegen, was bisher die Stände besaßen, ihr Gebäude und ihre Kasse.[4])

Was einer Erläuterung bedarf, das ist nur die juristische Ausdrucksform, in welche das, was hier tatsächlich vorging, gebracht wird.

Das Staatsgut war bisher schon behandelt worden, als wäre es das Eigentum einer besonderen juristischen Person, die mit den Untertanen auf gleichem Boden verhandelte und namentlich auch vor den Gerichten in solcher Weise zu erscheinen pflegte, aber dem Staatszwecke diente: des königlichen Fiskus. Da für den König ihm gegenüber eine Rechtsschranke nicht bestand, so war er in Wahrheit nur ein Name für den König, nach dieser Seite seiner staatlichen Wirksamkeit betrachtet. Ebensowenig ist zwischen die Stände und ihre Steuerkasse und ihr Landhaus eine wirkliche juristische Person je trennend eingeschoben gewesen.[5])

Nunmehr erscheint denn der neue Staatsfiskus und übernimmt diese Vermögensmassen in ihrer Gesamtheit, namentlich auch die Schulden, die auf den königlichen wie die auf den ständischen Kassen lasteten. Die Verfassungsurkunde hat diese Nachfolge nur gegenüber dem königlichen Fiskus ausdrücklich geordnet, in § 16 wegen der Aktiva, in § 19 wegen der Passiva, letzteres mit dem beruhigenden Schluß in Abs. 2: „die Rechte der Gläubiger bleiben unverletzt".

Aber wer ist dieser Nachfolger? Die Verf.-Urk. nennt ihn nicht Staatsfiskus. In § 19 wiederholt sie zunächst das entsprechende Stück aus dem Aktivum: „Alle Bestände, Forderungen und Ansprüche des königlichen Fiskus gehen auf die allgemeinen Staatskassen über." Um daran anzuknüpfen: „dagegen werden die auf ersterem haftenden Schulden und Ansprüche aller Art von letzteren zu alleiniger Vertretung über-

4) Das Ständegut ist in der Verf.-Urk. gar nicht erwähnt; es versteht sich von selbst, daß es Staatsgut wird. Im übrigen ist die Abgrenzungsformel des § 16 Verf.-Urk. erschöpfend. Sie ist nur in ihrer Klarheit etwas beeinträchtigt worden durch die darauf folgenden Bestimmungen über Benutzungsrecht und Veräußerungsverbot, die einen engeren Kreis von Vermögensgegenständen im Auge haben, wie wir noch sehen werden. Opitz, Staats-R. I S. 195 ff., will deshalb sogar die Domänen vom Staatsgut doch wieder ausscheiden; vgl. unten Note 7. Löbe aber, Staatshaushalt S. 96, in dem berechtigten Bestreben, das Veräußerungsverbot nicht allzuweit gehen zu lassen, stellt neben das Staatsgut des § 16 noch ein besonderes „Verwaltungsgut". Es soll in sich alles begreifen, „was der Staat im Gegensatz zur Krone besitzt und erwirbt". Einen solchen Gegensatz gibt es nicht.

5) Löbe, Staatshaushalt S. 105, arbeitet hier besonders stark mit der bei der Schule so beliebten juristischen Person. Nach ihm bestand ursprünglich nur ein „landesherrlicher Fiskus". Seit die Landstände, vom Jahre 1570 ab, die Erhebung und Verwendung der von ihnen bewilligten Steuern vornahmen, „trat neben den landesherrlichen Fiskus noch eine zweite juristische Persönlichkeit in die Erscheinung"; man nannte sie das „Steuerärar". Dazu kam seit 1635 noch eine ähnliche juristische Person für die Oberlausitz besonders, das „oberlausitzer Steuerärar". Infolge der Einführung der Verfassung gingen nun alle drei in den „Staatsfiskus" auf. — Das ist offenbar nicht die Anschauung der Verf.-Urk. § 19. Aber wenn man doch einmal in sächsischen Dingen die Sprache der Quiriten reden will — sind das aerarium populi Romani und der fiscus Caesaris wirklich juristische Personen gewesen? Mommsen, Röm. Staats-R. II S. 545 f., S. 978 f., verneint es. Milhauser, Staats-R. I S. 99, denkt weit eher im Geiste des römischen Rechtes, wenn er sagt: Staatsgut sei Eigentum des Königs, „im Gegensatz zum Volksvermögen, aus welchem die Steuern sich herleiten", und dazu bemerkt: „Diese sind nie zum Eigentum der deutschen Regenten gerechnet worden, weil sie stets auf besonderer Bewilligung der Stände beruhen." Fiskus, das ist in Wirklichkeit der Caesar, auf Deutsch der König, aerarium, das ist der populus Romanus, auf Deutsch die Stände, das Land, oder in der moderneren Fassung Milhausers das Volk. — Schreber, von Cammergütern S. 17, hat aber schon 1754 gesagt: für Fiskus und Ararium im römischen Sinn bestehe bei uns doch „eine große Ungleichheit" wegen Verschiedenheit der Verfassung.

nommen". Das ist einfach eine Verweisung auf die neue Einrichtung, Staatskasse genannt, die alles besorgen wird, und sagt uns nichts weiter. Dagegen § 16, der den verfassungsmäßigen Herren des Staatsgutes zu bezeichnen hat, läßt es an Deutlichkeit nicht fehlen. „Das Staatsgut", sagt er, „besteht ... aus dem, was die Krone ... besitzt und erwirbt, und es geht dasselbe in seinem ganzen Umfange auf den jedesmaligen Thronfolger über." Die „Krone", das ist natürlich der König, und der „jedesmalige Thronfolger", das ist erst recht wieder der König.

Das Staatsgut ist also nach Verf.-Urk. § 16 Königsgut, gerade wie die Staatsgewalt nach Verf.-Urk. § 4 Königsgewalt ist. Der Staatsfiskus ist dem König gegenüber so wenig ein gesondertes Rechtssubjekt wie der Staat (vgl. oben § 5 S. 13 ff.).[6]

Deshalb ist es auch nur bildlich zu verstehen, wenn wir vorhin davon sprachen, daß durch die Verfassung eine Vermögensübernahme stattgefunden habe, eine Rechtsnachfolge vom königlichen Fiskus auf den Staatsfiskus. Beides ist ja der König. Und doch ist hier ein Wechsel vor sich gegangen: das Gut ist von dem Landesherrn des alten Rechts an den verfassungsmäßigen König gekommen. Dieser hat vielleicht im einen oder anderen Punkt einen Rechtszuwachs aufzuweisen. Was aber das alte landesherrliche Gut anlangt, so ist der König jetzt in seiner Macht darüber gebunden und beschränkt — nicht gegenüber dem Staat oder Fiskus, der für ihn kein selbstberechtigtes Dasein hat, aber in der Weise des neuen Verfassungsrechtes: gegenüber dem Volke und der Volksvertretung.

Diese neue Rechtsordnung meint man, wenn man sagt: das Staatsgut gehöre jetzt nicht mehr dem König, sondern dem Staatsfiskus. Sie läuft am letzten Ende immer nur auf Verantwortlichkeiten hinaus, welche die Stände geltend machen können gegen die Regierung.

Die Verf.-Urk. hat diese Rechtsordnung nach zweierlei Richtung hin genauer bestimmt: sie handelt in § 17 von Benutzung und in § 18 von Veräußerung des Staatsgutes. Beide Male steht ein allgemeinerer, aus dem Wesen des Staatsgutes fließender Rechtsgrundsatz dahinter. Beide Male aber spitzen sich, nach der Art, wie sie zum Ausdruck gelangt sind, ihre Vorschriften zu auf einen besonderen Teil des Staatsgutes: auf die Domänen oder Kammergüter.

---

6) So noch H. A. Zachariae, Deutsch. Staats- u. Bundes-R. (1867) II S. 414: „Insofern nun in der wahren Monarchie der Fürst, der Inhaber der gesamten Staatsgewalt, den Staat in allen Beziehungen repräsentiert, ... so muß auch in den deutschen Staaten der Landesherr als solcher als der Eigentümer des Staatsgutes (nach öffentlichem Rechte) betrachtet werden, jedoch in keinem anderen Sinne als er überhaupt Eigentümer oder Inhaber der (auch das Eigentum am Staat umfassenden) Staatsgewalt ist" — nämlich um sie für den Staatszweck zu gebrauchen. In der Note wendet er sich scharf gegen die „Confusion der Begriffe" bei Maurenbrecher, der „dem Staate im Gegensatz zum Landesherrn ausnahmsweise eine selbständige Persönlichkeit hinsichtlich des Staatsvermögens zugesteht." — Opitz, Staats-R. I S. 191, bemerkt zu Verf.-Urk. §§ 16 u. 18 ganz richtig: „Nach diesen Bestimmungen würde also das Staatsgut ... nicht Eigentum des Staates, Fiskus, sondern Eigentum des jeweiligen Regenten sein." Er findet aber: „Die Praxis hat sich tatsächlich an jene obigen Bestimmungen von Anfang an nicht gebunden, sondern ohne weiteres den Staat und nicht den König als Eigentümer des in der Verfassung als Staatsgut bezeichneten Vermögens angesehen." Das kann natürlich die Praxis sich zurechtlegen, wie es ihr bequem und handlich ist. Nur muß man nicht glauben, daß durch solche Betrachtungsweise eine juristische Person entsteht. Das geltende Recht gibt nun einmal dem Fiskus keine solche Machtstellung, wie die rechtsfähige Stiftung sie erhalten hat gegenüber dem Stifter, und ohne daß die Rechtsordnung sich besonders dafür einsetzt, sind juristische Personen nicht da. Es ist alles nur Bild und Gleichnis.

Daß das Staatsgut für den Staat zu verwalten und für seine Zwecke zu benutzen ist, liegt in seinem Begriffe. Verf.-Urk. §17, Abs. 1 bestimmt: es werde „durch eine, den Grundsätzen der Verfassung gemäß konstituierte Finanzbehörde verwaltet und lediglich zu Zwecken des Staates benutzt. Sein Ertrag bleibt den Staatskassen überlassen". Die so weitschweifig bezeichnete Behörde bedeutet einfach eine staatliche Behörde; das Finanzministerium ist gemeint. Dieses verwaltet aber nur einen Teil des von Verf.-Urk. §16 umfaßten Staatsgutes, vor allem die Kammergüter. Auf diese zielt auch der der Staatskasse „überlassene Ertrag". Der Ausdruck ist übernommen aus § 15 des Regierungs-Entw., wo nur von Kammergütern die Rede war. Derselbe § 15 hat alsdann auch den Abs. 2 des jetzigen § 17 fast wörtlich geliefert: er betrifft geradewegs die Domänen und besondere Rechte des Königs auf ihre Benutzung. Solche Rechte gibt es in zweierlei Art:

— Der König kann die Benutzung an sich ziehen. Es steht ihm frei, zu diesem Zwecke eine oder die andere Domäne auf Lebenszeit in eigene Bewirtschaftung zu nehmen, gegen Abzug eines entsprechenden Teiles der Kronrente (unten II). Hier wäre anzuschließen das umfassendere Recht, welches Verf.-Urk. § 22 Abs. 3, ihm zur Sicherheit seines Anspruches auf eine angemessene Kronrente gewährt: er kann, falls einmal die Stände nicht eine Kronrente von mindestens 500 000 Talern bewilligen sollten, das gesamte Domanialgut in seinen Privatbesitz nehmen und für eigene Rechnung verwalten.[7])

— Der König hat die freie Benutzung einer Reihe von Schlössern, Gärten und sonstigen Grundstücken, welche nach der Verfassung Staatsgut geworden sind, aber bisher schon der Hofhaltung des Königs gewidmet waren und dabei verbleiben sollen.[8])

Der letzterwähnte Fall bedarf der Erläuterung. Die Verf.-Urk. § 17, indem sie dieses Recht des Königs feststellt, verweist auf eine Beilage, in der die fraglichen Grundstücke verzeichnet sind. Dieses Verzeichnis umfaßt 39 Nummern, darunter gar manches Nebensächliche, bei dem sich im Laufe der Zeit Veränderungen und Verschiebungen ergeben mußten. Das ist denn auch mehrfach eingetreten. Man hat dabei die Form beobachtet, daß mit vorbehaltener Zustimmung des Königs einerseits, der Stände andererseits, der Finanzminister und der Minister des Königlichen Hauses ein Übereinkommen aufsetzen, wonach dieses Stück aus dem Verzeichnis der Verfassungsbeilage ausscheidet und dafür ein anderes Staatseigentum „der Zivilliste überwiesen wird". Die Zivilliste ist der König. Er erwirbt hier ein neues Nutzungsrecht und verzichtet auf ein bestehendes. Die Stände ihrerseits geben ihre nach Verf.-Urk. § 18 Abs. 1 erforderliche Einwilligung, daß das zum Ausgleich dienende Staatsgut mit solcher Last beschwert werde. Die Idee von vertragsmäßigen Beziehungen und beiderseitigen subjektiven Rechten, die ja im sächsischen Ver-

7) Opitz, Staats-R. I S. 195, 196 sieht darin einen Beweis, daß „das Eigentum am Kammergute, im Gegensatze zum Staatsgute, nicht dem Fiskus, sondern dem jedesmaligen Throninhaber zusteht". Den Fiskus brauchen wir nicht. „Eigentum des jedesmaligen Throninhabers", das für Staatszwecke benutzt werden soll und nur mit Zustimmung der Stände veräußert werden darf, das ist eben, „was die Krone besitzt", Staatsgut im Sinne der Verf.-Urk. § 16, wo ja auch die „Ämter, Kammergüter, Domänen" ausdrücklich als solches aufgezählt sind.

8) Ob diese „Schlösser und Gebäude" alle unter den Begriff „Domänen" zu rechnen wären, kann zweifelhaft sein. Der Regierungsentwurf brachte sie in seinem § 15 bei den zum Familiengut gewiesenen Domänen; er hatte aber auch schon Bedenken und fügte deshalb hinzu: „sie mögen zum Staatsgute oder zum Familiengute gehören" (Landt.-Akten 1830 Bd. 3 S. 1382) Da der König hier immer schon in Besitz und Benutzung ist, die Veräußerungsbeschränkungen aber auf diese Grundstücke zweifellos sich mit beziehen, so kann die Frage unentschieden bleiben.

fassungsrecht so stark ist, steht auch hier dahinter. Das Recht des Königs auf Benutzung dieser Staatsgüter ist nicht bürgerlichrechtlicher Art, selbstverständlich. So ist auch das Übereinkommen zwischen den beiden Ministern kein Vertrag, der unter die Regeln des B.G.B. fiele.[9])

Niemals sind für solche Verschiebungen die Formen beobachtet worden, welche Verf.-Urk. § 152 für Verfassungsänderungen verlangt. Das der Verf.-Urk. beigegebene Verzeichnis bildet in seinen Einzelheiten keine Verfassungsbestimmungen. Es wäre doch eine arg formalistische Auffassung, die Verlegung des „Gondelschuppens an der Elbe" auf ein anderes Staatsgrundstück in den Formen der Verfassungsänderung behandelt zu verlangen. Es ist richtig, daß der § 17 Verf.-Urk. auch den Gedanken hat, dem jeweiligen König eine gewisse standesgemäße Ausstattung mit Wohngebäuden und Zubehör zu sichern. Das geschieht durch die Verweisung auf das beigelegte Verzeichnis. Dieses Verzeichnis ganz zu beseitigen, wäre eine Verfassungsänderung. Den Inhalt dieses Verzeichnisses näher zu bestimmen und den Bedürfnissen anzupassen, ist Sache der Nächstbeteiligten, des Königs, der ja immer zugleich für sich und seine Nachfolger dabei verfügt, und der ihn in seiner Verfügung beschränkenden Stände. So hat die Verfassung es wohl auch gemeint.[10])

Der König wird bei der Benutzung dieses Staatsgebietes behandelt wie ein Nutznießer fremder Sachen. Insbesondere ist ihm durch Verf.-Urk. § 22 Abs. 5 ausdrücklich überlassen die Tragung der „Unterhaltungskosten". Es war offenbar Zweckmäßigkeitssache, das so zu ordnen; der Staat kommt billiger weg dabei, als wenn er die Unterhaltungskosten übernähme und die Zivilliste entsprechend herabsetzte. Von einem selbstverständlichen Rechtsgrundsatz, der das so ordnete, kann nicht die Rede sein. Aber nachdem der Begriff Unterhaltungskosten einmal das Unterscheidungsmerkmal gibt, darf man zur näheren Erläuterung auch den Maßstab verwenden, der für die Unterhaltungspflicht des bürgerlichrechtlichen Nießbrauches gilt. Nur ist an bürgerlichrechtliche Ansprüche und Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte auch in diesem Punkte nicht zu denken. Es ist Amtspflicht der beteiligten Beamten, die Sache richtig zur Erledigung zu bringen; der König einerseits, die Stände andererseits wachen darüber. —

Der zweite Rechtsgrundsatz, der aus dem Begriffe des Staatsgutes fließt, betrifft seine Verwendung: es darf nur verbraucht und veräußert werden für

9) Zur Veranschaulichung diene das Abkommen vom 14. Januar 1896 (Landt.-Akten 1895/96, Königl. Dekrete, Nr. 20; es handelt sich um das nötige Gelände für das neue Ständehaus): „Mit Vorbehalt der Allerhöchsten Genehmigung S. M. des Königs und der Zustimmung der Ständeversammlung ist zwischen dem Ministerium des Königl. Hauses in Vertretung der Königl. Zivilliste einerseits und dem Finanzministerium in Vertretung des Königl. Sächsischen Staatsfiskus anderseits folgende Übereinkunft abgeschlossen worden:

§ 1. Seiten der Königl. Zivilliste wird hinsichtlich des Brühlschen Palais usw. auf das S. M. dem Könige nach § 17 Abs. 2 der Verf.-Urk. zustehende freie Benutzungsrecht Verzicht geleistet.

§ 3. Das alte Akademiegebäude usw. wird der Königl. Zivilliste überwiesen und geht in das freie Benutzungsrecht S. M. des Königs über.

§ 4. (Bedingt eine Entschädigung von 2000000 Mk. für die Königl. Zivilliste aus der Staatskasse.)"

Die vertragschließenden Teile wären also die Zivilliste einerseits, der Staatsfiskus anderseits. Das erstere ist einfach der König, das zweite ist auch wieder der König, aber gebunden durch das Mitwirkungsrecht der Stände. Um deutlich hervortreten zu lassen, daß hier alle berechtigten Interessen gewahrt sind, gibt man der Sache die Gestalt eines Vertrags, und zu diesem Zwecke muß der König die Masken Zivilliste und Fiskus vornehmen.

10) A. M. Binding, Verf.-Urk. des Kgr. Sachsen (3. Aufl.) S. 70 Note.

Zwecke des Staates. In dieser Richtung üben die Stände einen bedeutenden Mitteinfluß bei Feststellung des Staatshaushaltsplanes und Prüfung der Staatsrechnungen. Die Verf.-Urk. § 18 hat aber unabhängig vom Zweck gewisse Bestandteile des Staatsgutes unter ihren besonderen Schutz genommen und ihre Veräußerung formell beschränkt: „Das Staatsgut ist stets in seinen wesentlichen Bestandteilen zu erhalten und kann daher, ohne Einwilligung der Stände, weder durch Veräußerung vermindert, noch mit Schulden oder anderen Lasten beschwert werden" (Abs. 1).

In Abs. 2 werden von diesem Verbote ausgenommen Veränderungen, „welche bei einzelnen Parzellen, zu Beförderung der Landeskultur oder zu Entfernung wahrgenommener Nachteile ... oder zu Berichtigung zweifelhafter Grenzen gut befunden werden sollten".

Abs. 3 fordert für alle Fälle, also namentlich auch für die mit ständischer Bewilligung geschehenen Verkäufe, Wiederanlage der Kaufgelder in „inländischem Grundbesitz", der dann nach Abs. 4 an die Stelle des Veräußerten tritt.

Der Text des Abs. 1 ist aus der Württemberg. Verf.-Urk., § 107 Abs. 1, entnommen, wo es nur statt „Staatsgut" heißt: „Kammergut". Grundstücke sind also gemeint. Die weiteren Bestimmungen in Abs. 2 bis 3 haben offenbar nur solche im Auge. Der in Abs. 5 gegebenen Vorschrift, daß den Ständen regelmäßige Nachweise über die stattgehabten Veräußerungen vorzulegen sind, wird genügt in Gestalt von Zusammenstellungen „der Einnahmen und Ausgaben bei den Domänenfonds" in der Finanzperiode, nebst „speziellen Tabellen" über Veräußerungen und Erwerbe.[11])

Je mehr, namentlich mit der Ausdehnung des Eisenbahnnetzes, der staatliche Grundbesitz wuchs an Gütern, die nicht unter den ursprünglichen Domänenbegriff fielen, dafür aber mit hohen Werten in Veräußerung kommen konnten, destoweniger konnte daran gedacht werden, die verfassungsmäßige Schutzvorschrift nur für die alten Domänen gelten zu lassen. Es schien aber zweckmäßig, den ständischen Apparat nicht für jede Kleinigkeit in Bewegung zu setzen. Deshalb wurde zur Beseitigung aller Zweifel und Schwierigkeiten im Gesetz, den Staatshaushalt betr., v. 1. Juli 1904 § 18 bestimmt: „Zum Staatsvermögen, aber nicht zum Staatsgute im Sinne von §§ 16 bis 18 der Verf.-Urk. gehörige Grundstücke dürfen, sofern sie von erheblichem Umfange oder erheblichem Werte sind, nur mit Zustimmung der Stände veräußert werden".[12])

Die Zustimmung der Stände wird nicht in die Form eines Gesetzes gebracht. Sie erscheint als einseitiger Bewilligungsakt, wie die Ausgabenbewilligung im Staatshaushalts-

11) Beispiel in Landt.-Akten 1903/04, Kgl. Dekrete Nr. 19. In der Aufstellung sind die Kaufgelder für veräußerte Domänen und Forstgrundstücke zusammengerechnet und dann die für erworbene. Die „speziellen Tabellen" sollen den Deputationen vorgelegt werden.

12) Die Auffassung, daß auch § 16 der Verf.-Urk. „Staatsgut" in einem engeren Sinne verstände als „Staatsvermögen", wird sich gegenüber der Entstehungsgeschichte und der umfassenden Ausdrucksweise dieser Bestimmung nicht halten lassen; es gibt kein staatliches Vermögensstück, das hier nicht unterkäme. In einem beschränkten Sinne, nämlich in dem von Kammergut, verstehen das Wort allerdings, wie wir gesehen haben, die §§ 17 u. 18. Es scheint aber, daß jetzt Loebes oben erwähnte Unterscheidung, die er schon in der ersten Ausgabe seines „Staatshaushalts" (1889), S. 61, aufgestellt hatte, hier Einfluß geübt hat. Auch der Berichterstatter der I. Kammer (Mitt. 1904/05, II. Bd. S. 692) war der Meinung, es müsse durch den § 18 des Ges. v. 1904 „die etwas unklare Rechtsstellung, welche dieses Staatsgut in der Verfassung hat, erläutert und ergänzt werden."

plan.[13]) Fehlt diese Zustimmung, so ist die Regierung für die vorgenommene Veräußerung verantwortlich. Dagegen wird das im übrigen formgerecht vollzogene Veräußerungsgeschäft dadurch nicht rechtsungültig. Dem Erwerber kann nicht zugemutet werden, daß er in eine Prüfung der verfassungsrechtlichen Ordnungsmäßigkeit des Vorgehens der Regierung eintritt.[14])

2. Hatte bezüglich der Domänen die Meinung der Stände sich durchgesetzt, daß sie einfach zum Staatsgute zu ziehen seien, so war nicht das gleiche der Fall beim Hausfideikommisse. Das königliche Hausfideikommiß beruht auf testamentarischen Bestimmungen des Kurfürsten Friedrich August II. vom Jahre 1737. Dadurch sollten gewisse Massen beweglichen Vermögens mit der Landeshoheit fester verbunden werden, weil sie als notwendig angesehen wurden „zum Bedarf oder Glanze des Hofes". Es wurden dahin gerechnet die sämtlichen Einrichtungen der kurfürstlichen Schlösser, nebst Pferden und Wagen, insbesondere auch das Jagdgeräte, ferner die Kostbarkeitensammlung des Grünen Gewölbes, die Gemäldegalerie, die Bibliothek und noch anderes dieser Art. Die Gebundenheit des Hausgutes an die Landeshoheit erstreckte sich nicht von selbst auf solche Fahrnis; daher das Fideikommiß. Dem Hause soll es unveräußerlich gehören, im Besitz des jedesmaligen Landesherrn des Albertinischen Hauses stehen und erst im Falle des Erlöschens des Mannesstammes in der nächsten weiblichen Linie nach Köpfen verteilt werden.[15]) In diesem letzteren Falle war also eine Trennung der Besitztümer von der Landeshoheit und vom Lande denkbar. Der Entwurf der Regierung hätte diese Möglichkeit offen gelassen. Er bestimmte in § 16: „Der Besitz dieses Fideikommisses geht in dem Königlichen Hause Albertinischer Linie nach der Primogeniturerbfolge auf den König über. Die ferneren Bestimmungen über selbiges sind lediglich Gegenstand der Hausgesetze."

Die vereinbarte Verf.-Urk. hat das Fideikommiß, wie gesagt, nicht zum Staatsgut gezogen. Sie bestimmt in § 20, Abs. 2: „Dasselbe ist Eigentum des Königlichen Hauses", also nicht des Staates. Dann aber fährt der Text fort: „Dessen Besitz geht aber... auf den jedesmaligen rechtmäßigen Regenten des Königreichs Sachsen über. Dasselbe ist von dem Lande unzertrennbar und unveräußerlich."[16])

Damit hat eigentlich die Sonderstellung, welche dem Hausfideikommiß verbleiben sollte, aufgehört, eine ernsthafte Bedeutung zu haben. Denn es bleibt ja selbst dann im Besitze des Königs und ungeteilt dem Lande erhalten, wenn die Krone bei Erlöschen des Mannesstammes des Albertinischen Hauses an ein erbverbrüdertes Haus oder an eine

13) Vgl. unten § 20, II. Der Antrag der Regierung geht darauf: „Die Ständeversammlung wolle den Verkauf bewilligen" oder „die Regierung ermächtigen zu veräußern" (Landt.-Akten 1905/06, Kgl. Dekrete, Bd. 3, Note 33). — Für den Bereich der Eisenbahnverwaltung wurde zu genauerer Bestimmung des § 18 des Ges. v. 1904 das Einverständnis der Stände erklärt, daß die Regierung bis zur Grenze von 300 000 M. Wert frei veräußern dürfe (Landt.-Akten 1905/06, Ständ. Schriften Nr. 39); also eine allgemeine Ermächtigung. Im Landtags-Abschied (Landt.-Akten 1905/06, Kgl. Dekrete Nr. 41) wurde dann einfach ausgesprochen: „Die Entgegennahme der ständischen Erklärung, die Auslegung des § 18 des Ges. vom 1. Juli 1904 betr." Von Gesetz ist natürlich auch dabei keine Rede.

14) Diese Auffassung vertritt Seydel, Bayr. Staats-R. II S. 384, selbst für die noch strenger lautende Bayr. Verf.-Urk. Tit. III § 3.

15) Auf „die Prinzessinnen" soll es fallen; v. Witzleben, Entst. d. konst. Verf. S. 182.

16) Nach neuzeitlichen Auffassungen hätte man die anstößigen Bestimmungen der fideikommissarischen Dispositionen von 1737 und 1747 durch Staatsgesetz schlechthin beseitigen können. Das war ja nicht immer unbestritten. In unserem Fall ist man über die Schwierigkeit dadurch

weibliche Linie fiele. Es wird auch nicht anzunehmen sein, daß alsdann wenigstens das bloße Eigentum im Sinne der ursprünglichen Stiftung nach Köpfen unter den Angehörigen der weiblichen Linie des Albertinischen Hauses verteilt würde. Was hätten diese davon? Vielmehr wird das ganze Hausfideikommiß wiederum als Eigentum des neuen „Königlichen Hauses" angesehen werden müssen. Die ausdrückliche Bezeichnung als „Albertinisches Haus", welche der Regierungsentwurf enthielt, ist von diesem nicht ohne Absicht gemacht und von der endgültigen Verfassung nicht ohne Absicht weggelassen worden. Das Hausfideikommiß ist mit dem Staate ganz ebenso fest verbunden wie das „Staatsgut".

Die Verfassung hat aber auch noch eine *Vermehrung* des Umfanges des Hausfideikommisses ins Auge gefaßt. Nach Verf.-Urk. § 21 wächst das ganze Privatvermögen eines Königs, soweit er darüber nicht rechtsgültig verfügt hat — und über Ersparnisse aus der Zivilliste kann er ja von Todes wegen überhaupt nicht verfügen (vgl. oben § 10, III Nr. 1) — mit seinem Tode dem Hausfideikommiß zu. Das werden dann Sachen und Rechte irgendwelcher Art sein, Bewegliches und Unbewegliches, die nur als Vermögenswerte in Betracht kommen und als solche mit ihren Erträgnissen den Zweck des Hausfideikommisses erfüllen können, daß sie „zum Bedarf und Glanze des Hofes" beitragen. Es handelt sich also um Kapitalisierung.[17])

Bei dem Veräußerungsverbote des § 20 Abs. 2 hat die Verfassung solche Vermögensstücke in ihrer äußerlichen Erscheinung jedenfalls nicht gemeint; der Kapitalswert wird auf seiner Höhe gehalten werden müssen; das ist alles. Aber auch an die Gebrauchsgegenstände der königlichen Hofhaltung scheint sie dabei weniger gedacht zu haben. Hier ist es ja nicht die Veräußerung, was die Zerstörung bringt, sondern der Verbrauch, das Veralten; daraus werden durch die Veräußerung schließlich nur die Folgerungen gezogen. Die *Sammlungen* sind es vor allem, auf welche es abzielt, wenn sie nur Veränderungen zuläßt, „*welche durch Verkauf oder Austausch einzelner Gegenstände für gut befunden werden sollten*". Ebenso handelt es sich nur um diese bei den Bestimmungen, die sie in Abs. 3 und 4 gibt für die Verpfändung der zum Hausfideikommiß gehörigen „Kostbarkeiten".

Der Staat beweist auch sonst einen weit größeren Anteil an diesen Sammlungen als an den übrigen Bestandteilen des Hausfideikommisses.

Ihre Verwaltung untersteht nicht dem Ministerium des Königlichen Hauses, sondern einer „Generaldirektion der Königlichen Sammlungen für Kunst und Wissenschaft", an deren Spitze ein Staatsminister gestellt ist. Den Ständen wird, abweichend von dem, was im übrigen für das Hausfideikommiß gilt, zu jeder Finanzperiode ein förmlicher Rechenschaftsbericht über Verwaltung und Bestandsveränderungen vorgelegt. Die Kosten der Verwaltung und Unterhaltung trägt hier der Staat. Außerdem sind von den Ständen für die Vermehrung und bessere Unterbringung dieser Sammlungen staatliche Mittel in

hinweggekommen, daß durch Königl. Dekret vom 17. März 1831 erklärt wurde: „daß S. K. Majestät die gedachten auf die Erbfolge für den Fall des Erlöschens des Königl. Hauses im Mannesstamm sich beziehenden Vorschriften für Sich und Ihre Nachfolger als unverbindlich ansehen" (Landt.-Akten 1831 Bd. IV S. 1689 f.).

17) Dieser kaufmännische Gesichtspunkt tritt in den Verhandlungen über den Verfassungsentwurf deutlich zutage. In einer ständischen Schrift (Landt.-Akten 1831 Bd. IV S. 2280) wird geradezu gesagt: die Vermehrung der Kräfte des Hausfideikommisses werde dem Lande zum Vorteil gereichen, vielleicht auch die ersehnte Herabsetzung der Zivilliste ermöglichen!

großem Umfange bewilligt worden.[18]) Man hat sich mit Recht nicht an der juristischen Formel gestoßen, wonach diese Neuanschaffungen nicht dem Staate, sondern dem königlichen Hause zu Eigentum zufielen.

II. „Der König bezieht jährlich eine mit den Ständen, auf die Dauer seiner Regierung verabschiedete Summe aus den Staatskassen, als Civilliste, zu seiner freien Disposition in monatlichen Raten im voraus zahlbar" (Verf.-Urk. § 22 Abs. 1).

Die dem König aus der Staatskasse zu zahlende Rente hat ihren sonderbaren Namen erhalten in Nachahmung einer Terminologie der schrullenreichen englischen Staatsrechtssprache[19]); wir nennen sie fortan einfach Kronrente.

Die rechtliche Natur dieser Rente ist selbstverständlich nicht zu denken als die einer Art von Gehalt des Königs; der König ist kein Beamter. Die Verf.-Urk. scheint aber darauf Gewicht gelegt zu haben, daß einer solchen Auffassung von vornherein ein Riegel vorgeschoben werde. Darum betont sie in Abs. 2 des § 22 unnötigerweise eine andere, allerdings genügend weit davon abweichende: „Diese Summe ist als Äquivalent für die den Staatskassen, auf die jedesmalige Dauer der Regierungszeit des Königs, überwiesenen Nutzungen des Königlichen Domänengutes zu betrachten." Aber auch diese Rechtskonstruktion ist unrichtig. Die Kammergüter und ihre Nutzungen sind ja gar nicht nur je auf Regierungszeit überwiesen, sondern schlechthin; die „Dauer der Regierungszeit" ist nur behufs eines äußerlichen Gleichklangs mit der nach Abs. 1 für die gleiche Dauer zu bestimmenden Kronrente hereingebracht. Auch ist die Kronrente von Anfang an nicht nach dem Maßstabe eines solchen Äquivalents beansprucht und festgestellt worden. Damit wäre auch nichts anzufangen gewesen. Denn, wollte man ausgehen von den Einkünften des Königs, die ihm vor der Verfassung zugestanden hatten, unabhängig von der Bewilligung und Zweckbestimmung durch die Stände, und ihm dafür einen Ersatz sichern, so hätten dazu wohl die Erträgnisse der Kammergüter gehört, aber auch noch vieles andere. Nun wurde die erste Kronrente auf 500 000 Taler festgesetzt, obendrein mit Inaussichtnahme einer künftigen Verminderung, und die Regierung hatte ihrerseits auch nur 640 000 Taler verlangt, obwohl nachgewiesen war, daß die dem König zur Verfügung stehenden landesherrlichen Regalien 966 942 Taler 16 Gr. jährlich brachten und die Domanialeinkünfte 754 310 Taler jährlich. Diese Summe stimmte also in keiner Weise weder zu dem Bewilligten, noch zu dem Geforderten.[20]) Und sie konnte nicht stimmen; denn jene Einkünfte des Königs dienten ja eben ununterschieden für Staatszwecke und für seine Privatbedürfnisse, während die neue Zivilliste für diese letzteren allein verwendet werden sollte. Worauf es also ankam, das war vielmehr das Verhältnis zwischen den beiden Verwendungsarten; dieses war festzustellen nach dem bisher Geübten und zur Grundlage zu machen für die Neuordnung. So ist die Regierung verfahren bei ihren Vorschlägen,

18) Löbe, Staatshaushalt S. 19, S. 114 ff., gibt das Nähere über diese Verwaltung; in der 1. Aufl., S. 211 berechnet er, daß an Zuschüssen für die Sammlungen des Hausfideikommisses die Staatskasse von 1834 bis 1885 im ganzen 8955 962 M. geleistet hat.

19) Hatschek, Engl. Staats-R. I S. 646.

20) Wegen der Zahlen: Landt.-Akten 1830 Bd. III S. 1443 ff.; Löbe, Staatshaushalt S. 118. Die Regierung hatte auch nachdrücklich darauf hingewiesen, „wie sehr die von ihr geforderte Summe von den abzutretenden Erträgnissen überstiegen würde." Landt.-Akten 1831 Bd. III S. 1375.

so sind die Stände verfahren bei ihren Gegenvorschlägen und in diesem Sinne ist die Sache schließlich geordnet worden.[21])

Die Kronrente bedeutet also gar nichts anderes als den festgesetzten Bedarf der Hofhaltung.[22]) Dieser wurde vor der Verfassung aus den Mitteln entnommen, die auch dem Staatsbedarf dienten, und soll denn auch nach der Verfassung aus der Staatskasse geleistet werden. Die Festsetzung dieser für den Hofbedarf zu verwendenden, dem König also zu freier Verfügung stehenden Summe machte früher der König allein, jetzt soll er sie, den Grundgedanken der Verfassung gemäß, machen mit der Volksvertretung.

Die erforderliche Summe wird auf den Jahresbedarf berechnet und dann in monatlichen Raten ausgezahlt. Festgesetzt aber wird sie ein für allemal bei Beginn der Regierung jedes Königs für die ganze Dauer dieser seiner Regierung.

Diese Festsetzung ist nicht aufzufassen als eine Bewilligung in dem Sinne, welchen dieses Wort sonst im Verfassungsrechte hat. Wo eine ständische Bewilligung zu verwendender Staatsgelder in Frage ist, da hat das die rechtliche Bedeutung, daß für alle dabei vorzunehmenden Schätzungen und Bemessungen der Wille der Stände maßgebend ist: die Regierung ist gebunden an die gesteckten Grenzen und ohne Bewilligung darf sie Staatsgelder nicht verwenden (das Genauere unter § 24, I Nr. 4). Die Krone hat aber bei Beratung des Verfassungsentwurfs daran gehalten, außer Zweifel zu stellen, daß es sich hier um eine solche Bewilligung nicht handle, sondern um „eine im Wege des Vertrages festzustellende Summe". Die Stände haben diese Erklärung ohne Widerspruch gelten lassen.[23])

Wenn diese Auffassung den herrschenden Staatsrechtslehren nicht zu entsprechen scheint, so wird sie doch hier alles Befremdende verlieren, wenn man sich vergegenwärtigt, daß damals das ganze Verfassungswerk überhaupt als ein zwischen dem König und den

---

21) Die Regierung hatte mit Dekret vom 7. März 1831 eine „Summarische Übersicht des dermaligen Normal-Finanz-Etat" vorgelegt; darin war auch der „Hof-Etat" aufgestellt, um zu zeigen, was gemäß dem bisher Üblichem hier an Ausgaben zu decken war (Landt.-Akten 1830 S. 1375 S. 1428 ff.). Die Summe dieser Ausgabeposten ergab ungefähr die geforderte Kronrente. Nur zwei kleine Beträge waren hinzugeschlagen worden, die nicht unter den Gesichtspunkt des zu machenden Aufwandes fielen: 13 500 Taler für die bisherigen „Donativgelder" der erbländischen Ritterschaft und 2200 Taler für das „don gratuit" der Oberlausitzer Stände; man wollte das behandelt wissen wie dem König bisher persönlich gemachte Schenkungen, für die er entschädigt werden sollte. Die Stände beließen dieses Prunkstück, strichen aber im übrigen bedeutend an den Ansätzen für den vom Hofetat zu bestreitenden Aufwand; teils sollten diese Ausgaben auf die Staatskasse übernommen werden (wie z. B. die Apanagen), teils forderte man Ersparnisse (Ständische Schrift vom 19. Juli 1831; Landt.-Akten 1831 S. 1763 ff.). So kam man schließlich auf jene runde Summe von 500 000 Talern.

22) Der Regierungsentwurf § 19 Abs. 1 hatte gesagt: „Der König bezieht zur Bestreitung seiner persönlichen und häuslichen Bedürfnisse, sowie der Kosten seiner gesamten Hofhaltung und der Erhaltung des Hausfideikommisses, zugleich als Äquivalent für die den Staatskassen überwiesenen Nutzungen des Familiengutes seines Hauses, jährlich eine mit den Ständen für beständig verabschiedete Summe aus den Staatskassen als Civilliste zu seiner freien Disposition, in monatlichen Raten im voraus zahlbar." Hier tritt der Äquivalent-Gedanke noch deutlicher in seiner Nebensächlichkeit zutage.

23) Das Königl. Dekret v. 10. August 1831 genehmigt den Vorschlag der Stände, daß statt der im Entwurf beabsichtigten „beständigen" Verabschiedung (vgl. oben Note 22) eine Feststellung nur für die Regierungsdauer jedes Königs geschehen soll. Da diese Feststellung aber jetzt äußerlich einer gewöhnlichen Bewilligung näher kommt, finden der König und sein Mitregent „Sich doch zu notwendiger Sicherstellung der Rechte Ihrer dereinstigen Nachfolger zu der Erklärung veranlaßt, daß, da hierbei nicht von einer Bewilligung, sondern von einer im Wege des Vertrages festzustellenden Summe die Rede ist usw." Es sei also „für alle künftige Fälle das § 19 des Ent-

Ständen abzuschließender Vertrag betrachtet wurde (vgl. oben § 3 S. 7). Nach dem Regierungsentwurf sollte in diesem Vertrag auch die ein für allemal „verglichene" Kronrente enthalten sein. Die Verf.-Urk. läßt, dem Vorschlage der Stände entsprechend, dieses Stück des großen Vertrages nur für die Dauer der Regierungszeit des jeweiligen Königs gelten, damit es mit jedem König immer wieder von neuem abgeschlossen werde.

Damit ist auch der Standpunkt gegeben für die Frage: was wird, wenn einmal die notwendige Einigung des neuen Königs mit der Volksvertretung nicht zustande kommt? Es steht alsdann einfach „im alten Recht", geradeso wie es bezüglich der ganzen Verfassungsneuordnung gegangen wäre, wenn damals König und Stände sich nicht geeinigt hätten. Der König würde also, wie vor der Verfassung, selbst zu bestimmen haben, was für seinen Hofbedarf erforderlich und aus Staatsgeldern dafür zu verwenden ist. Rechtlich ist das die einzig richtige Lösung. Der König hat Gründe genug, es nicht dazu kommen zu lassen und auf sein formelles Recht sich nur dann zu berufen, wenn er darauf rechnen kann, daß sein Volk ihn versteht.[24])

Die Verf.-Urk., § 22 Abs. 3, hat dem König noch ein besonderes Sicherungsmittel zugestanden. Wenn die Stände einmal dem neuen König nicht mindestens eine Rente von 500 000 Talern (Höhe der damals für König Anton bedungenen Kronrente) bewilligen würden, so soll der König *die Nutzungen der Kammergüter wieder an sich ziehen* dürfen. Dies ist ein scharfes Zwangsmittel, das freilich schon durch sein bloßes Vorhandensein so wirkt, daß es niemals zur Anwendung kommen kann, weil die Voraussetzungen vernünftigerweise nicht gegeben werden.

Diese Voraussetzungen sind aber in das richtige Verhältnis zu der ganzen Ordnung der Kronrente zu bringen. Selbstverständlich entfällt die Rücknahme, wenn der König in eine niedrigere Rente als 500 000 Taler einwilligt. Andererseits muß der König sich auch nicht einfach zufrieden geben, wenn die Stände 500 000 Taler gewähren wollen; nur die Nutzungen der Kammergüter sind für diesen Fall dem Staate gewahrt; denn die Verf.-Urk. verlangt nicht, daß diese 500 000 Taler „verabschiedet", d. h. vereinbart seien, es genügt, daß die Stände sie „bewilligen" d. h. anbieten. Dem König ein solches Ver-

---

wurfs der Verfassungsurkunde ausgedrückte Vertragsverhältnis zu berücksichtigen" (Landt.-Akten 1831 Bd. 4 S. 2242 ff.). Der § 19 Abs. 2 des Entwurfes nannte eben die festgestellte Kronrente „diese verglichene Summe". Die ständische Schrift v. 27. August 1831 (Landt.-Akten 1831 IV S. 2285) sprach nur die dankbare Annahme der allergnädigsten Erklärung aus, daß die 500 000 Taler allezeit als ein genügendes Äquivalent angesehen werden sollten. — Vgl. auch v. *Witzleben*, Entstehung der konst. Verf. S. 274.

24) *Opitz*, Staats-R. I S. 203, 204, zieht hier wohl allzu scharfe Folgerungen: „Es ist verfassungsmäßig Pflicht der Stände", meint er, „eine entsprechende Zivilliste zu verwilligen. Wird diese Bewilligung verweigert, so involviert dies von seiten der Stände eine Verletzung der Verfassung, die, wenn von seiten des Königs alle Mittel zu deren Beseitigung erschöpft worden sind, denselben berechtigen würden, seine bei Errichtung der Verfassung erteilten Zusagen zurückzunehmen und die Verfassung zu suspendieren oder aufzuheben." — Das geht zu weit. Was ist denn eine „entsprechende" Kronrente? Darüber wird man wohl einmal verschiedener Meinung sein können. Es ist keine Verfassungsverletzung, wenn die Stände nicht „verwilligen", was der König für entsprechend hält. Andererseits kann für den König nicht schlechthin maßgebend sein, was sie für entsprechend halten. Es kommt dann eben die von der Verfassung erhoffte Vereinbarung — Pflicht zur Vereinbarung gibt es doch wohl nicht — nicht zustande. Die Folge davon ist aber nicht, daß die Verfassung überhaupt aufgehoben werden kann, sondern nur, daß der König in diesem einen Punkte seine ursprüngliche Freiheit wieder gewinnt — allerdings mit der in der Sache liegenden Aufgabe, möglichst bald wieder zu einer annehmbaren Gebundenheit zu gelangen.

tragsangebot zu sichern, das ist der Zweck seines Rücknahmerechts. Will er nicht darauf eingehen, so setzt er in der vorhin angegebenen Weise selbst die Kronrente fest. Dazu braucht er sich auf jenes Angebot auch nicht teilweise zu stützen.[25])

Eine Festsetzung der Kronrente durch den König müßte auch im Falle der Rücknahme der Kammergüternutzungen geschehen. Eine Pauschalwirtschaft fände nicht statt, sondern es hätten Verrechnungen einzutreten.

Die Vereinbarung über die Kronrente soll möglichst zeitig nach dem Thronwechsel stattfinden; dazu dient auch die Bestimmung Verf.-Urk. § 115, wonach die Stände in diesem Falle binnen vier Monaten zusammen zu treten haben. Bis zur neuen Vereinbarung dauert die bisherige Kronrente fort, aber auch längstens nur bis zur Festsetzung des nächsten Staatshaushaltsplanes; ist bis dahin die Vereinbarung nicht erfolgt, so erlischt die alte Kronrente doch (Verf.-Urk. § 22 Abs. 4).

Die vereinbarte Kronrente kann während der Regierungszeit des Königs, für welche sie festgesetzt wurde, durch neue Vereinbarung mit den Ständen geändert werden; einigt man sich nicht, so bleibt sie auf dem vereinbarten Fuße. Auch eine vom König einseitig festgesetzte Kronrente kann jederzeit durch eine Vereinbarung ersetzt werden.

Die der vereinbarten oder einseitig festgesetzten Kronrente entsprechenden Beträge bilden notwendige Stücke des jeweiligen Staatshaushaltsplanes. Die Stände haben sie anzuerkennen und das zur Deckung Erforderliche zu bewilligen. Die Kronrente scheint auf solche Weise das Bild einer *Forderung des Königs gegen den Staat* zu bieten. Von einer Forderung nach bürgerlichem Recht kann aber selbstverständlich nicht die Rede sein. Der König steht dem Staate hier gar nicht als Privatmann gegenüber. Sein Recht als König über die Geldmittel des Staates zu verfügen, ist zuerst durch das verfassungsmäßige Recht der Stände allgemein beschränkt und dann in diesem bestimmten Maße wieder frei gegeben, mit dem Willen der Stände oder, wenn die Vereinbarung scheitert, auch ohne ihn. Betrachtet man sich diese Wirklichkeiten genauer, so findet man, daß die gewohnten Formeln eines subjektiven Rechts des Königs und der juristischen Person des Staates zwar an gewissen äußeren Ähnlichkeiten Anknüpfung finden mögen, aber zur Klärung der Sache eigentlich nicht viel beitragen.

Daran schließt sich eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung: diese „Forderung" ist für das bürgerliche Recht unantastbar, sie kann „*als wesentliches Bedürfnis zur Erhaltung der Würde der Krone, zu keiner Zeit und auf keine Weise mit Schulden belastet werden*" (Verf.-Urk. § 22 Abs. 2). Die Kronrente kann nicht verpfändet und nicht abgetreten, auch nicht im Wege der Zwangsvollstreckung gepfändet und überwiesen werden. Es handelt sich um eine Verfügung

25) *Bülau*, Verf. u. Verw. I S. 86, meint: „Mag daher die Regierung mit Recht überzeugt sein, eine höhere Bewilligung sei wünschenswert, immer wird sie sich mit dem Betrage begnügen müssen, den die Verfassung selbst als das notwendige Bedürfnis deckend erkannt hat." Also mit 500 000 Talern. Das war aber durchaus nicht die Absicht der Verfassung. Nur das Zwangsmittel der Rücknahme der Domänennutzung hat sie für den überschießenden Betrag nicht geben wollen, weil sie die 500 000 Taler als genügendes Äquivalent für die Domänennutzung ansah. Die Kronrente selbst ist aber eben etwas anderes als Äquivalent für die Domänennutzung, kann tatsächlich sehr viel mehr sein, aber denkbarerweise auch weniger. — In den Dekreten und ständischen Schriften von 1831 (vgl. oben Note 19) laufen die Begriffe von angemessener Kronrente und angemessenem Äquivalent für die Domänen scheinbar etwas durcheinander. Es läßt sich aber doch immer verstehen, daß es nur in dem hier angegebenen Sinne gemeint sein kann.

des Königs über Staatsgelder, in der ihn kein Gläubiger und kein Gericht vertreten kann.[26])

Man spricht von „Lasten" der Kronrente als von Ausgaben, die grundsätzlich von dieser zu bestreiten sind; das hat insofern keine rechtliche Bedeutung, als es eine einfache Umschreibung des Zweckes der Kronrente ist, dem König und seinem Hofhalte zu dienen. Was dazu gehört, bestimmt der König; vieles allerdings ist auch für ihn tatsächlich festgelegt durch Natur der Sache und Herkommen und insofern mag man sich an Aufzählungen versuchen.

Solche Aufzählungen können aber auch den Zweck haben, Klarheit darüber zu schaffen — nicht was der König aus der Kronrente zu zahlen irgend jemanden rechtlich verpflichtet wäre —, sondern was die Staatskasse jedenfalls *nicht* neben der Kronrente noch zu decken hätte von Ausgaben, die den König angehen. Damit sollen künftige Streitfragen verhütet werden. Nachdem der Entwurf § 19 nur ganz im allgemeinen die Zweckbestimmung der Kronrente bezeichnet hatte, ist in der Verf.-Urk. § 22 Abs. 5 der Versuch einer genaueren Aufzählung gemacht worden. Auch dieser endigt dann allerdings mit dem allgemeinen Vorbehalt, daß aus der Kronrente zu decken sind „*alle hier nicht erwähnte ordentliche oder außerordentliche Hofausgaben, deren Bestreitung nicht ausdrücklich auf das Staatsbudget gewiesen ist*".

Die Rechtskreise des Königs und des Staates sind, auch wenn man den König vom Staat gesondert denkt, so vielfach miteinander verflochten, daß eine begrifflich unzweifelhafte Scheidelinie für den jedem zukommenden Aufwand nicht festzustellen ist. Vieles ist eben Sache des Herkommens, der Auffassung und der Verständigung.[27]) Die regelmäßig wiederkehrende gemeinsame Feststellung des Staatshaushaltsplanes bildet gewisse Grundsätze heraus und verhütet, daß sich die Grenze nach der einen oder anderen Seite hin allzuweit verschiebe.

§ 12. Verfassung des Königlichen Hauses. Das landesherrliche Haus, die regierende Familie, hat insofern eine gewisse Verwandtschaft mit dem Begriffe Volk, als es wie dieses in doppelter Gestalt in Betracht kommt. Einmal als die geschichtliche Größe, die in den aufeinanderfolgenden Generationen sich darstellt. Die Reihen des Mannesstammes und die weiblichen Linien zeichnen sich darin ab, um nach den Regeln der Thronfolgeordnung den jeweiligen Herrscher zu liefern. Aber wie beim Volke die jeweils vorhandene Menschenmenge einen engeren Begriff Volk bildet als gegenwärtige Trägerschaft der geschichtlichen Aufgabe und Mittel zu ihrer Erfüllung, und wie zu diesem Zwecke die Menschenmenge in einer festen Ordnung verbunden erscheint, Staat genannt, so stellt sich auch neben den geschichtlichen Begriff landesherrliches Haus ein anderer, der in jedem gegebenen Zeit-

26) Die einzige Rechtshandlung, durch welche die festgesetzte Kronrente geschmälert werden kann, ist die in Verf.-Urk. § 17 Abs. 2 vorgesehene Übernahme einer Domäne zu eigener Bewirtschaftung (vgl. oben I Nr. 1). Das ist aber eben auch wieder ein Rechtsgeschäft zwischen dem König und dem Staat, d. h. dem durch das Recht der Stände gebundenen König — wenn man das ein Rechtsgeschäft nennen will.

27) Gleich zu Anfang wurden mehrere auf der Grenze liegende Dinge zufolge ausdrücklichen oder stillschweigenden „Abkommens mit den Ständen" in Ordnung gebracht: *Milhauser*, Staats-R. I S. 103. Dahin gehören die Kosten der Unterhaltung der Sammlungen des Hausfideikommisses, die Kosten der Ordenskanzlei (vgl. oben § 10 Note 24), die Schatullengelder der Königin (vgl. unten § 13, I, Nr. 3).

punkte einen geschlossenen Personenkreis umfaßt, in welchem um jenes geschichtlichen Ganzen willen eine gewisse Ordnung besteht und gehandhabt wird. Dieser Kreis ist im Vergleich mit jenem teils enger, teils weiter: er umfaßt auch von Lebenden nicht alle, die für die Thronfolge in Betracht kommen, und umgekehrt umfaßt er auch solche Mitglieder, die für die Thronfolge zum Hause nicht zählen würden. Den Kern der Ordnung, welche dem Haus in diesem jeweiligen Bestande Abgrenzung und Eigenart gibt, bildet die Hausgewalt. Die Mitgliedschaft im Hause bedeutet Zugehörigkeit zur Hausgewalt.

Zur Zeit des alten Reichs verband sich damit ein rechtliches Merkmal verneinender Art: Die sämtlichen Mitglieder des landesherrlichen Hauses teilten mit dem Landesherrn die Reichsunmittelbarkeit, waren also nicht seine Untertanen. Aber dem Hause selbst steht Autonomie zu behufs selbständiger Ordnung seiner Angelegenheiten.[1]) Die Autonomie wird ausgeübt durch die Agnaten des Hauses im Wege freien Übereinkommens; so entstehen Hausverträge, die ebensowohl Rechtsgeschäfte wie Satzungen bedeuten können. Der Landesherr hat als Haupt der Familie die formelle Leitung der Verhandlungen; ihm können durch die Hausverträge noch besondere Aufsichtsrechte über die Mitglieder übertragen sein. Nach Durchführung des Rechtes der Erstgeburt geraten die Mitglieder des Hauses insofern noch in eine gewisse Abhängigkeit von ihm, als er es ist, der ihnen ihre Bezüge anweist.[2]) Im übrigen steht ihm eine Familiengewalt zu eigenem Rechte nur zu, wie jedem andern selbständigen Mitgliede des Hauses, über seine nächsten Angehörigen: Gemahlin und Kinder.

Mit der Auflösung des alten Reichs trat in diesen Dingen ein völliger Umschung ein. Die Mitglieder des landesherrlichen Hauses wurden schlechthin Untertanen des regierenden Herrn. Zugleich aber brach die Auffassung durch, daß die Mitglieder dieses für das Staatswohl so bedeutsamen Hauses um des Staates willen einer besonderen öffentlichrechtlichen Ordnungs- und Aufsichtsgewalt unterstehen müßten, die vom Oberhaupte des Staates über sie zu handhaben wäre. Dies ist die landesherrliche Hausgewalt, die nun erst sich entfaltet.[3])

Die neue Sachlage wird überall zu voller Klarheit gebracht gelegentlich der Einführung der Verfassungen. Hierbei erhebt sich die Forderung, daß auch diese Gewalt, namentlich mit Rücksicht auf die dadurch zu bestimmenden Beziehungen der Mitglieder des Hauses zum Staate und zu Dritten in den Formen des Rechts und des Rechtssatzes ihre Regelung erhalte; allgemeine Hausgesetze werden überall von dem Fürsten erlassen, die eine Art Verfassung der fürstlichen Familie vorstellen. Sodann aber fordert der Grundsatz der souveränen Herrschaft des Gesetzes, daß auch diese Hausgesetze als richtige autonomische Satzungen nur innerhalb des Spielraumes ergehen können, den das Staatsgesetz dafür gelassen hat, und gebunden sind, soweit dieses Gesetz an ihrer Feststellung teilnimmt.

I. Für Sachsen ist grundlegend geworden das Königliche Hausgesetz vom 30. Dezember 1837.

Fast gleichzeitig mit der Vorlage des Entwurfs der Verfassung, nämlich mit Dekret

1) Vgl. hierzu: Gierke, Genossenschaftsrecht I S. 316ff.
2) v. Römer, Staats-R. u. Statistik III S. 123.
3) Rehm, Mod. Fürstenrecht S. 84ff.

vom 3. März 1831, war den Ständen auch der Text eines Hausgesetzes mitgeteilt worden, dieses jedoch nur zur Kenntnisnahme von der darin enthaltenen Festsetzung der Gebührnisse der Mitglieder des königlichen Hauses. Der Entwurf der Verf.-Urk. § 20 hatte auf eine solche hausgesetzliche Festsetzung verwiesen. Es war die Absicht, daß das Hausgesetz ohne Mitwirkung der Stände, auf Grund der Hausgewalt allein errichtet werden solle.[4]) Bei der Beratung der Verfassung im Landtag wurde jedoch der Standpunkt eingenommen, daß die Bestimmungen über die Gebührnisse der Mitglieder des königlichen Hauses wohl im Hausgesetz erfolgen sollten, aber, sofern sie Belastungen der Staatskasse enthielten, der ständischen Zustimmung bedürften. Das Ergebnis ist die Vorschrift des § 23 Abs. 2 der Verf.-Urk., die einzige Stelle, an welcher des Hausgesetzes Erwähnung getan wird. Danach ist über diese Gebührnisse „mit den Ständen eine feststehende Bestimmung zu verabschieden, welcher nachmals in jedem einzelnen Falle nachzugehen ist, und welche in das Hausgesetz aufgenommen werden soll". Die Fortdauer des Rechtes der Autonomie war dabei im übrigen als selbstverständlich vorausgesetzt.

Erst dem Landtage von 1836/37 wurde dann das Hausgesetz wieder vorgelegt, ausdrücklich nur behufs der Beschlußfassung über den die Gebührnisse betreffenden Abschnitt, aber doch mit dem Anheimgeben, auch wegen des übrigen Inhaltes etwaige Einwendungen geltend zu machen. Der Landtag hat darauf das ganze Hausgesetz wie ein gewöhnliches Staatsgesetz durchberaten und ihm mit einigen Änderungen zugestimmt. Der König nahm diese Änderungen an und vollzog das Hausgesetz in dieser Gestalt unterm 30. Dezember 1837, brachte es auch mit Verordnung vom 9. Februar 1838 im Gesetz- und Verordnungsblatte zur Veröffentlichung. Die Publikationsformel ist die gewöhnliche. Darin wurde auch, wie gewöhnlich, auf die erfolgte Zustimmung der Stände hingewiesen, aber man wollte die Tatsache nicht unterdrücken, daß es mit dieser Zustimmung doch nicht ganz die gewöhnliche Bewandtnis gehabt hatte. So entstand die vermittelnde Formel: „soweit nötig unter Zustimmung unserer getreuen Stände".[5])

Infolge der Reichsjustizgesetzgebung erging der „Nachtrag zum Königlichen Hausgesetz" vom 20. August 1879, um die hausgesetzlichen Ordnungen dem neuen gemeinen Rechte anzupassen. Obwohl es sich hier nicht um Abschnitt V. des Hausgesetzes, um die Gebührnisse, handelte, wurde auch dieser Nachtrag wieder den Ständen vorgelegt, und zwar, wie

4) Landt.-Akten 1830, Bd. III S. 1524. Das Dekret beginnt: „Nachdem den getr. St. durch das höchste Dekret v. 1. d. zu erkennen gegeben worden ist, daß ihnen zum Ersehen der § 20 der Verf.-Urk. . . . vorbehaltenen Gebührnisse . . . das dieselben bestimmende kgl. Hausgesetz vorgelegt werden solle, so lassen S. K. M. dieses Gesetz, wie sie solches in Übereinstimmung mit den übrigen Mitgliedern des kgl. Hauses zu errichten gemeint sind, der getreuen Landschaft . . . zugehen". Bülau, Verf. u. Verw. I S. 96, meint, es habe sich um ein fertiges Hausgesetz gehandelt, welches durch das Dekret v. 3. März 1831 den Ständen „zur Kenntnis und Nachachtung mitgeteilt wurde". Allein es war nur von einem Entwurf die Rede. Eine so umfassende Regelung des Gegenstandes hatte bisher überhaupt nicht bestanden. Die mancherlei alten „Hausverträge" enthielten unausgeschieden bald bindende Regeln allgemeiner Art, bald rechtsgeschäftliche Bestimmungen. v. Römer, Staats-R. u. Statistik III S. 119, meint von ihnen, daß sie „nicht leicht in das Publikum kommen". Von einem richtigen Hausgesetz wird das jetzt allerdings zu verlangen sein: Gierke, Deutsch. Priv.-R. I S. 155. Anderer Meinung Rehm, Mod. Fürstenrecht S. 54. In Sachsen tritt, wie wir gleich sehen werden, der Punkt aus ganz besonderen Ursachen in den Hintergrund.

5) Das Württembergische Hausgesetz v. 8. Juni 1828 hat hier wieder vorbildlich gewirkt. „Wir verordnen", sagt dort der König, „soviel die zur ständischen Mitwirkung geeigneten Punkte betrifft, unter Zustimmung Unserer getreuen Stände was folgt."

die Regierung erklärte, deshalb, weil die Bestimmungen von Staatsgesetzen, vor allem des C-Gesetzes vom 28. Januar 1835 dadurch aufgehoben werden sollten.[6]) Wiederum aber sollten die Stände über das Ganze ihre Meinung zu äußern berufen sein. Es wurde dann ebenso verfahren wie beim Hausgesetze selbst und die Veröffentlichung erfolgte wieder im Gesetz- und Verordnungsblatt mit der Formel: „soweit nötig".

Wie oben, § 10, III. Nr. 1, bemerkt, wurden die Bestimmungen des § 21 der Verf.-Urk. „betreffend das Privatvermögen des Königs", durch Gesetz vom 13. April 1888 abgeändert; dem mußte eine Änderung des Hausgesetzes entsprechen, das diese Bestimmungen aufgenommen hatte. Und wiederum wurde auch diese Änderung den Ständen vorgelegt. Sie hatten den Wunsch ausgesprochen, weil der § 58 des Hausgesetzes — der den König von den Vorschriften des bürgerlichen Rechts bei seinen Verfügungen befreit — dadurch einen größeren Wirkungskreis erhalte.[7]) Auch dieser Nachtrag bedient sich der Formel „soweit nötig".

Zum letztenmal begegnen wir ihr in dem Gesetz vom 6. Juli 1900, die Ergänzung und Änderung des Königlichen Hausgesetzes betreffend. Hierdurch soll das Sonderprivatrecht des königlichen Hauses den Bestimmungen des B.G.B. angepaßt werden. Es ist auch hier nicht abzusehen, weshalb das Hausgesetz nicht, gemäß E.G. zu B.G.B. Art. 57, solches auch allein hätte machen können. Im Landtag berief man sich aber bei dieser Gelegenheit schon auf einen guten Brauch, daß man die Sache in dieser Weise behandle.[8])

Das ganze Verfahren kennzeichnet sich durch das redliche Streben, Konflikte zu vermeiden. Man hat die Gesetze beraten und verkündet mit allem Vorbehalt und den wichtigsten Rechtspunkt dahingestellt gelassen. Der Deputationsbericht der zweiten Kammer zum Nachtrag vom 20. August 1879 meinte freilich: „es sei eine müßige Frage, zu untersuchen, welche Bestimmungen der ständischen Genehmigung bedürfen". Gleichwohl wird man auf diese Frage zurückkommen müssen, wenn man sich schlüssig machen will über einen sehr wichtigen Punkt. Es handelt sich darum, ob das ganze Hausgesetz und ebenso auch die beiden nachträglichen Änderungen durch dieses Verfahren die rechtliche Natur von Staatsgesetzen bekommen haben. Die Folge würde sein, daß hier die Unverbrüchlichkeit des Gesetzes gegeben wäre, die sogenannte formelle Gesetzes-

6) Der Nachtrag erklärt in § 13 ausdrücklich eine Anzahl von Paragraphen des Staatsgesetzes von 1835 für aufgehoben. Die aufgehobenen Bestimmungen sind mit unwesentlichen Änderungen in den Nachtrag übernommen. Vgl. z. B. § 4 und § 7 des Staatsgesetzes mit § 2, § 5 und § 6 des Nachtrags. Da E.G. z. Z.P.O. § 5 solche Ordnungen ebensogut dem Hausgesetz gestattete wie dem Staatsgesetz, so war hier die Mitwirkung der Stände nur nötig gewesen zur Beseitigung jener alten Bestimmungen; die neuen können auf der Kraft des Hausgesetzes allein ruhen.

7) Dieser Grund trifft sicher nicht zu: der größere Wirkungskreis würde jener Bestimmung ja schon durch das verfassungändernde Gesetz von 1888 selbst gegeben sein. Und überdies fällt auch die Bestimmung der Formen, in welchen der König Rechtsgeschäfte vornehmen kann, in den natürlichen Machtbereich des Hausgesetzes. Bei den Verhandlungen war allerdings auch schon behauptet worden: die Stände hätten nun einmal seinerzeit „über die einzelnen Paragraphen des Gesetzes ausdrücklich abgestimmt"; folglich greife Verf.-Urk. § 86 Platz, betreffend die Unzulässigkeit der Änderung eines Gesetzes ohne Zustimmung der Stände (Landt.-Akten 1887/88, Ber. d. II. Kammer 1 Nr. 111 S. 3).

8) Mitt. der I. Kammer 1899/1900, S. 258 (Berichterstatter): „wir werden im Interesse unserer Geschäftsführung und auch im Interesse des Landes sehr gut daran tun, auch für die Zukunft diesem Brauche treu zu bleiben und auch in künftigen ähnlichen Fällen dieselbe Fassung zu gebrauchen".

kraft, und demgemäß auch jede weitere Änderung dieser Bestimmungen nur geschehen könnte wieder in Form eines staatlichen Gesetzes.[9])

Wir nehmen an, daß das nicht der Fall sei. Die äußere Form des Gesetzes ist beobachtet und an dieser hängt im Zweifel die Unverbrüchlichkeit. Es ist aber gewiß, daß diese Wirkung nicht eintritt, wenn aus dem Inhalt des Gesetzes hervorgeht, daß dies nicht sein Wille sei. Bekanntlich hat auch das verfassungändernde Gesetz seinerseits die besondere Unverbrüchlichkeit des Verfassungsgesetzes nur, soweit es seinem Inhalte nach das gewollt hat. Ebenso gibt es einen „unverbindlichen" Gesetzesinhalt, „instruktionelle" Gesetzesbestimmungen, Gesetze, die im Wege der Verordnung geändert werden dürfen. Hier darf also keineswegs formalistisch verfahren werden.[10])

Das Hausgesetz von 1837 ist demgemäß staatsgesetzlich gebunden nur, soweit darin die dem Staate obliegenden Leistungen an die Mitglieder des königlichen Hauses festgestellt sind. Nur soweit war das Gesetz „nötig" und nur soweit hat man die Kraft des Gesetzes zur Wirkung bringen wollen.

Der Nachtrag von 1879 hat seine staatsgesetzliche Kraft erschöpft in der Aufhebung der älteren Staatsgesetze; was er gibt, ist Hausgesetz, sonst nichts.

Die Wahrung der Formen des Staatsgesetzes für die Änderung von 1888 war offenbar ganz unnötig; wenn diese Änderung Gesetzeskraft nur haben soll, „soweit nötig", dann hat sie keine. Ebenso steht es mit dem Ergänzungsgesetz von 1900.

Danach ist zu sagen: das Hausgesetz ist und bleibt Ausfluß der Hausgewalt des Königs. Der König kann es jederzeit ändern, ohne die Formen des Staatsgesetzes zu beobachten. Eine Ausnahme machen nur die Bestimmungen über die Gebührnisse der Mitglieder gemäß Verf.-Urk. § 23, Abs. 2. —

Die Frage könnte noch aufgeworfen werden, inwiefern der König bei seinen hausgesetzlichen Anordnungen gebunden sein soll an die Zustimmung der Agnaten. Das entspräche dem Rechtszustande vor Auflösung des alten Reiches. Bei Veröffentlichung des Hausgesetzes von 1837 wurde noch ausdrücklich die „agnatische Zustimmung" des einzigen damals in Betracht kommenden Prinzen hervorgehoben. Die späteren Änderungen enthalten keine solche Bemerkung mehr. Man muß sich klar machen, wie nahe es liegt, in diesen Dingen mit einer gewissen Courtoisie alte Formen zu beobachten, auch wenn sie keine Rechtsbedeutung mehr haben. Eine Betonung der Agnatenrechte hat keinen Sinn mehr, wenn der König mit Zustimmung seines Landtags schließlich doch rechtlich alles kann.[11])

---

9) Vgl. oben Note 7. — Die Regierung hat nie zugegeben, daß es sich so verhielte. Auch die Stände haben nicht geradezu sich dafür ausgesprochen; man meinte nur immer, es sei vorsichtiger, die Gefahr einer Bestreitung der Gültigkeit auf solche Weise ganz zu beseitigen und alle Zweifel auszuschließen. Landt.-Akten 1887/88, Ber. d. II. Kammer 1 Nr. 111, S. 4; Mitt. d. I. Kammer 1899/1900, S. 258.

10) Laband, Staats-R., II, S. 62ff.; Otto Mayer, Deutsch. Verw.-Recht I S. 72ff.; Jellinek, Gesetz u. Verord. S. 338. — Daß die Absicht des Gesetzgebers, die Kraft der Gesetzesform abzuschwächen, hier klar genug zum Ausdruck gekommen ist, liegt auf der Hand. Was hätte die Formel „soweit nötig" sonst für einen Sinn? Im Landtag ist übrigens ausdrücklich anerkannt worden, man habe diese Fassung gewählt, „welche die beiderseitigen Rechte vollständig wahrt" (Mitt. d. I. Kammer 1899/1900, S. 258). Das gewahrte Recht des Königs besteht eben darin, allein Hausgesetze erlassen zu können.

11) In diesem Sinne Seydel, Bayr. Staatsrecht I S. 207, 208. — In Landt.-Akten 1899/1900, Ber. der II. Kammer 2, II, Nr. 277 äußert sich die Deputation zu diesem Punkte folgendermaßen: es sei ganz folgerichtig, daß bei diesen Vorschriften, die in erster Linie den Landes-

II. Zum Königlichen Haus Sachsen Albertinischer Linie gehört die Gesamtheit der rechtmäßigen Nachkommenschaft Herzog Albrechts des Beherzten (vgl. oben § 9, I.

Für das Haus im Sinne der Hausgewaltgemeinschaft verschieben sich aber die Grenzen der Zugehörigkeit in doppelter Weise. Einerseits fallen weg die Abkömmlinge, welche rechtlich von der Hausgewalt gelöst sind. Andererseits treten hinzu Frauen fremden Stammes, welche durch ihre Verehelichung dieser Hausgewalt unterworfen wurden.

— Abstammung von dem Ahnherrn durch rechtmäßige und namentlich auch ebenbürtige Ehe im Sinne der Thronfolgeordnung begründet die Zugehörigkeit zum Hause ohne Unterschied für Männer wie für Frauen. Aber für diese letzteren, die königlichen Prinzessinnen, endigt diese Zugehörigkeit, im Sinne der Hausgewaltgemeinschaft, mit der ebenbürtigen Verehelichung mit einem Manne aus einem anderen Hause. Sie treten damit unter die fremde Hausgewalt, der die angestammte weicht.[12]) Nichtebenbürtige Verehelichung ist in dieser Beziehung wirkungslos. Im einen wie im anderen Falle gehören die Nachkommen der Prinzessin nicht zur albertinischen Hausgewaltgemeinschaft. Im ersteren Falle können sie zur außerordentlichen Thronfolge berufen werden, im letzteren auch das nicht; sie gehören überhaupt nicht zum Hause. Über die Prinzessinnen-Töchter hinaus wirkt die Hausgewalt nicht.

Für die königlichen Prinzen ist ein Endigungsgrund gesetzlich nicht vorgesehen. Nach allgemein gültigen Grundsätzen wird anzunehmen sein, daß die Hausgewalt aufhört zu wirken gegenüber einem Prinzen, der Souverän eines fremden Staates wird; ebenso auch gegenüber dem Gemahl einer fremden Souveränin. Es genügt, sich den Inhalt der Hausgewalt zu vergegenwärtigen, um in beiden Fällen die Unvereinbarkeit ihres Fortbestandes mit der neuen Rechtsstellung zu erkennen.

Einfachen Austritt („Entsippung") gibt es nicht. Es gibt bloß die Möglichkeit, sich der Hausgewalt tatsächlich zu entziehen durch Aufenthalt in einem anderen Staate, der nach seinen Grundsätzen über internationales Recht sie nicht anerkennt.[13])

Alle diese Fälle des Ausscheidens bedeuten immer nur ein Zurückweichen der angestammten Hausgewalt gegenüber einer stärkeren neuen. Wenn diese neue wegfällt, lebt die alte wieder auf. Das tritt nicht ein, wenn die wegverheiratete Prinzessin Witwe wird; auch als solche verbleibt sie in dem fremden Hause. Wohl aber wird Ehescheidung oder Nichtigerklärung der Ehe diese Wirkung haben. Ebenso kehrt der Prinz wieder in die Hausgewalt zurück, wenn er den fremden Thron verliert. —

— Der Zutritt zur Hausgewaltgemeinschaft geschieht in entsprechender Weise durch Verehelichung einer Frau aus fremdem Hause mit einem Mitgliede des königlichen Hauses, mit dem König selbst oder einem königlichen Prinzen. Deshalb sind die Königin und die

herrn und dessen Familie berühren, „den Wünschen und Auffassungen der Nächstbeteiligten eine gewisse vorzugsweise Berücksichtigung einzuräumen ist. In dieser Beziehung hatte es auch einen gewissen Wert, daß in der Verordnung v. 9. Februar 1838 (Publikation des Hausgesetzes) ausdrücklich auf die ‚agnatische Zustimmung' Bezug genommen worden ist". Hier wird der agnatischen Zustimmung, die nirgends vorgeschrieben und in allen späteren Hausgesetzen nicht mehr erwähnt ist, ihre rechtliche Bedeutungslosigkeit deutlich genug bescheinigt.

12) Hausges. § 1d: „insofern die Prinzessinnen nicht in andere Häuser sich vermählt haben".

13) Über die Frage des Austritts: Rehm, Mod. Fürstenrecht, S. 274 ff.; Stoerk, Austritt aus dem landesherrl. Hause, S. 33 ff. Daß auf einzelne Vorteile und Rechte verzichtet, daß auch durch das Familienhaupt im Wege der Disziplinargewalt eine Aberkennung von solchen ausgesprochen werden kann, ist eine Sache für sich.

Prinzessinnen-Gemahlinnen dem königlichen Hause zuzuzählen. Auflösung der Ehe durch den Tod des Gatten endigt diese Zugehörigkeit nicht. Deshalb zählen auch die Königin-Witwe und die Prinzessinnen-Witwen dazu.

Dagegen erlischt die Zugehörigkeit der Gemahlinnen durch Ehescheidung oder Nichtigerklärung der Ehe, die der Witwen durch Wiederverheiratung, auch unebenbürtige.[14]) Handelt es sich um eine ursprünglich sächsische Prinzessin oder geschieht die Verehelichung mit einem Mitglied des sächsischen Hauses, so wird alsdann dieser selbständige Grund der Zugehörigkeit zur Geltung kommen.

III. Die Hausgewaltgemeinschaft ist eine ungleiche, insofern darin der König als der Gewalthaber allen übrigen Mitgliedern als den Gewaltunterworfenen gegenübersteht. Ihr Sonderrecht setzt sich zusammen aus den einzelnen Wirkungen dieses Abhängigkeitsverhältnisses und aus Rechtsbevorzugungen in ihrer bürgerlichen Stellung, welche ihnen wegen des nahen Verhältnisses zum Herrscher zuerkannt sind.

1. An die Spitze stellt das Hausgesetz die Regel (§ 4): „Alle Glieder des königlichen Hauses sind der Hoheit und in den unten bezeichneten Fällen der Gerichtsbarkeit des Königs untergeben. Derselbe übt als Familienhaupt eine besondere Aufsicht mit bestimmten Rechten über sie aus, und es steht ihm als solchem überhaupt zu, alle zu Erhaltung der Ruhe, Ehre, Ordnung und Wohlfahrt des königliches Hauses dienlichen Maßregeln zu ergreifen, soweit das Hausgesetz und die Verfassung nicht entgegenstehen."[15])

Man hat in dieser letzteren Bestimmung eine allzu schrankenlose Gewalt gefunden und eine Abhilfe zu geben versucht, indem man außer der Verfassung auch noch die „gewöhnlichen Staatsgesetze" für stillschweigend gemeinte Regelungen der königlichen Befugnis erklärte. Damit würde diese Befugnis ziemlich inhaltsleer werden. Es soll aber gerade eine Gewalt hier anerkannt sein, die über das Maß des im gesetzlichen Familienrecht sonst wohl Geordneten hinausgeht. Die angerufene Verfassung bedeutet insbesondere auch die grundsätzliche Anwendbarkeit ihres Abschnitts III: Von den allgemeinen Rechten und Pflichten der Untertanen. Danach sind ja insbesondere Eingriffe in die persönliche Freiheit und das Eigentum nur zulässig, soweit das „Gesetz und Recht vorschreiben" (§ 27 Verf.-Urk.). Das Hausgesetz will den König auch dazu ermächtigen, indem es die Glieder des königlichen Hauses „in den unten bezeichneten Fällen der Gerichtsbarkeit des Königs untergeben" erklärt. Diese unten bezeichneten Fälle bedeuten nach Hausgesetz § 76 Ziff. 2 und Nachtrag § 11 Abs. 1: „Straf- und Disziplinarsachen". Strafsachen bedeuten die Anwendung des gemeinen Strafrechts. Daneben aber hat der König über die Mitglieder seines Hauses als solche, also abgesehen von irgendwelcher dienstlichen oder amtlichen Stellung, eine Disziplinargewalt.[16])

---

14) Hausges. § 1e: „solange letztere im Witwenstande verbleiben". Wegen der Ehescheidung vgl. Rehm, Mod. Fürstenrecht, S. 270ff.

15) Vorbild für diesen Text ist das Württembergische Hausgesetz v. 8. Juni 1828, Art. 9 und 10. Dieses entspricht seinerseits dem Bayrischen Familien-Statut v. 6. Januar 1821, Tit. I, § 2 und Tit. IV § 3.

16) Das entspricht auch allgemeinen Rechtsgrundsätzen, wonach mit der Hausgewalt des Familienhauptes „eine gewisse Disziplinargewalt gegen alle Mitglieder verbunden ist, welche Vorschriften der Hausgesetze verletzen, sich Ungehorsam gegen Anordnungen des Familienhauptes zuschulden kommen lassen oder ein mit der Ehre des Hauses nicht vereinbares Verfahren beobachten"; H. Schulze, Deutsch. Staats-R. I S. 399.

Vermöge dieser Disziplinargewalt ist der König allerdings in der Lage, allen seinen „Maßregeln" Nachdruck und Durchsetzung zu sichern. Die Disziplinarstrafmittel sind nicht bezeichnet. Im Begriff der Disziplin und in dem, was hier üblich und als zulässig anerkannt ist, liegt aber doch eine gewisse Beschränkung. Vor allem aber ist die Handhabung dieser Disziplin durch Hausgesetz § 77 und Nachtrag § 11 Abs. 2—3 mit schützenden Formen umgeben, ganz geradeso wie die Handhabung des eigentlichen Strafrechts (vgl. unten Nr. 3). —

2. Das Hausgesetz hebt außerdem folgende Wirkungen des Abhängigkeitsverhältnisses der Mitglieder des königlichen Hauses besonders hervor:

— Sie dürfen ohne Genehmigung des Königs sich nicht in einen fremden Staat begeben (§ 6). Auch bei der Wahl ihres höheren Hofstaatspersonals haben sie diese Genehmigung einzuholen (§ 7).

— Eheschließung bedarf der vorhergehenden Erlaubnis des Königs (§ 8). Nachträgliche Genehmigung steht dem nicht gleich. Bei Prinzen muß die Erlaubnis förmlich „durch eine besondere Urkunde" festgestellt sein. Mangel der Erlaubnis macht die Ehe nichtig im Sinne des B.G.B. § 1324 Abs. 1 (Hausgesetz § 9 Abs. 1; vgl. oben § 9, Note 15). Bei Prinzessinnen ist die Forderung weniger streng: Die Erlaubnis kann auch formlos erteilt werden und der Mangel der Erlaubnis beeinträchtigt die Giltigkeit der Ehe nicht; nur hat die Prinzessin alsdann keinen Anspruch auf Aussteuer (Hausges. § 9 Abs. 2; vgl. unten § 13, I Nr. 2). Eheverträge eines Mitgliedes des königlichen Hauses bedürfen, soweit sie nicht lediglich Verfügungen über das Privatvermögen enthalten, der königlichen Bestätigung; ohne diese sind sie dann ungültig (Hausges. § 12).

— Dazu kommt dann noch die dem König zustehende Gerichtsbarkeit in Strafsachen (Hausges. § 4) und sein Aufsichtsrecht über die Erziehung aller Prinzen und Prinzessinnen, sowie über die für sie geführten Vormundschaften (Hausges. § 5). Das verbindet sich aber mit ihrem jetzt zu betrachtenden Sonderrecht im engeren und eigentlichen Sinne.

3. Die Mitglieder des königlichen Hauses unterstehen grundsätzlich dem gemeinen bürgerlichen und Strafrecht.

Von dem durch Art. 57 E.G. zum B.G.B. gewährten Spielraum hat die hausgesetzliche Ordnung nur in vereinzelten Punkten Gebrauch gemacht. Hausges. § 13 verbietet die Annahme an Kindesstatt. Nach Erg.-Ges. vom 6. Juli 1900 sind die Eheverträge nicht an die bürgerlichrechtlichen Formen gebunden und bedürfen auch keiner Eintragung ins Güterrechtsregister, um Dritten gegenüber wirksam zu sein (§ 3). Die elterliche Gewalt der Mutter erstreckt sich in vermögensrechtlicher Hinsicht nur auf das Privatvermögen der Kinder (§ 4 und § 7 Abs. 1). Die Großeltern sind nicht zur Vormundschaft berufen (§ 5 und § 8 Abs. 2).

Dagegen bestehen, zum Teil gerade infolge der königlichen Hausgewalt, erhebliche Abweichungen bezüglich der Behörden und der Verfahrensformen, die zur Durchführung jener beiden Rechtsordnungen zu dienen bestimmt sind.

— Was die freiwillige Gerichtsbarkeit betrifft, so ist ordentlicherweise ein Zivilsenat des Oberlandesgerichtes zuständig; über Beschwerden entscheidet dann das Justizministerium, welches jedenfalls eine sehr ungewöhnliche Rolle dabei spielt (Erg.-Ges. § 18).

Grundbuchsachen bleiben unberührt. Die Standesbeamten und die Art der Führung der Standesregister bestimmt der König (Reichsges. vom 6. Februar 1875 § 72); ebenso die Hinterlegungsstelle für Hinterlegungen familienrechtlicher, erbrechtlicher und anwartschaftsrechtlicher Art. (Erg.-Ges. § 16). Daselbe Gesetz, § 15, gibt dem König eine verstärkte Dispensationsgewalt in Familienanwartschaftssachen (vgl. Sächs. B.G.B. § 2541). Vor allem aber „tritt der König an die Stelle des Vormundschaftsgerichts". (Erg.-Ges. § 12 Abs. 3). Das Gesetz führt das im einzelnen durch (§ 5 bis § 14); die Befugnisse des Königs sind stellenweise gegenüber denen des ordentlichen Vormundschaftsgerichts verstärkt. Gegenvormund, Familienrat und Gemeindewaisenrat fallen weg, der erstere wenigstens, sofern der König nicht anders beschließt (§ 9 und § 10). Volljährigkeitserklärung und Entmündigung liegen gleichfalls in des Königs Hand (§ 1 und § 2).

— Für die streitige Rechtspflege in Zivilsachen ist der Nachtrag vom 20. August 1879 maßgebend geblieben. Die Mitglieder des königlichen Hauses haben ihren allgemeinen Gerichtsstand bei dem Oberlandesgericht zu Dresden, wie der König selbst und mit denselben Ausnahmen (oben § 10, III Nr. 3; Nachtrag § 1 Abs. 2 und 3). Bei Streitigkeiten zwischen Mitgliedern kann der Rechtsweg erst beschritten werden, nachdem der vom König dazu beauftragte Justizminister einen Vergleichsversuch angestellt hat (Nachtrag § 12 Abs. 3). Ausschluß der Öffentlichkeit und Entbindung vom persönlichen Erscheinen gilt wie für den König (Nachtrag § 3 Abs. 2, § 5), Parteieide werden durch ein beauftragtes Mitglied des Oberlandesgerichts abgenommen (§ 7). Ausgeschlossen ist die Anwendung des Mahnverfahrens nach Z.P.O. Buch VII (Erg.-Ges. § 20 Ziff. 2). Im Zwangsvollstreckungsverfahren wird vom Präsidenten des Oberlandesgerichts bestimmt, wer die nach Z.P.O. § 753 dem Gerichtsvollzieher obliegenden Amtshandlungen gegen das Mitglied des königlichen Hauses vorzunehmen hat (Nachtrag § 9 Abs. 3). Schwerere Zwangsmaßregeln bedürfen der vorherigen Anzeige an den König oder auch seiner Genehmigung (Nachtrag § 9 Abs. 4).

Nach Erg.-Ges. § 20 Ziff. 2 Abs. 2 sind ausgeschlossen die Vorschriften der Z.P.O. Buch VI, soweit sie auf Ehesachen und Entmündigungssachen sich beziehen. Die Entmündigungssachen stehen, wie vorhin erwähnt, dem König selbst zu kraft seiner obervormundschaftlichen Gewalt; seine Sache ist es denn auch, die Formen zu wählen, in welchen er vorgeht. Bezüglich der Ehestreitigkeiten („Eheirrungen") wird gemäß Nachtrag § 12 Abs. 2 der König jedesmal ein besonderes Gericht niedersetzen und das Verfahren vor demselben bestimmen.

— In Strafsachen stehen die Mitglieder des königlichen Hauses unter der Gerichtsbarkeit des Königs selbst (Nachtrag § 11). Will aber der König gegen ein Mitglied einschreiten, so muß er zunächst ein vorbereitendes Verfahren veranlassen, das bei dem Oberlandesgericht geführt wird.

Es besteht in einer Voruntersuchung („Erörterung") durch einen vom Präsidenten beauftragten Richter, wobei die Anwendung der nach der Stf.Pr.O. gegen den Angeklagten zu verhängenden Zwangsmaßregeln der besonderen Genehmigung des Königs bedarf (Nachtrag § 11 Abs. 3). Nach Abschluß der Erörterungen kann der Angeklagte eine Verteidigungsschrift vorlegen, und das Plenum des Oberlandesgerichts beschließt alsdann auf Grund der Akten einen Urteilsentwurf mit Gründen (Nachtrag § 11 Abs. 4). Für den König hat dieses Urteil nur die Bedeutung eines Gutachtens, auf Grund dessen

er frei entscheidet. Nur in einer Hinsicht ist er gebunden: er kann die vom Oberlandesgericht vorgeschlagene Strafe nicht schärfen (Nachtrag § 11, Abs. 5).[17])

4. Die Mitglieder des königlichen Hauses genießen außerdem mehrfache Rechtsvorzüge um ihres Standes willen.

Dahin gehört der verstärkte strafrechtliche Schutz nach Stf.G.B. § 96, § 97 und § 100. Über Titulatur und Rang bestimmt Hausgef. § 2 und § 3. Ebenbürtigkeit ist selbstverständlich. Vor allem aber kommt hier in Betracht eine Reihe von Befreiungen von öffentlichen Lasten.

Das Reichsrecht gewährt Freiheiten von der Heerdienstpflicht (Wehrgesetz vom 11. Februar 1888, § 1), von der Einquartierungslast (Ges. vom 25. Juni 1868, § 4), von der Vorspannleistung (Naturalleistungsges. vom 13. Februar 1875, § 3), von der Gestellung von Mobilmachungspferden (Kriegsleistungsges. vom 13. Juni 1873, § 25). Die Königin und die Königin-Witwe sind frei von Porto- und Telegraphengebühren (Ges. vom 5. Juni 1869, § 1, kais. Verord. vom 2. Juni 1877 § 1); ebenso von der Reichserbschaftsteuer (Ges. vom 3. Juni 1906 § 13).

Die reichsrechtliche Zeugenpflicht ist durch Nachtrag § 6 besonders geregelt; die Königin ist ganz davon befreit.

Die Mitglieder des königlichen Hauses sind nicht verpflichtet Gemeindeangehörige zu werden oder das Bürgerrecht zu erwerben; Gemeindeleistungen schulden sie nur für ihren Grundbesitz, nicht für ihre Person (Rev. Städte-Ord. § 14, § 16, § 20 § 31; Rev. Land-Gem.-Ord. § 15 § 25).

Die Königin und die Königin-Witwe teilen die Befreiung des Königs von Einkommen- und Stempelsteuern (vgl. oben § 10 Note 33).

§ 13. Gebührnisse und Sekundogenitur. Wie beim König selbst kann man auch bei den Mitgliedern seines Hauses dreierlei Einnahmequellen unterscheiden: Staatsleistungen, Hausvermögen und Privatvermögen.

Von dem letzteren ist hier nichts weiter zu sagen. Es umfaßt alles, was nicht verfassungsmäßige Staatsleistung oder Bezug aus Hausvermögen ist, und steht unter den Regeln des allgemeinen bürgerlichen Rechts, soweit nicht das persönliche Sonderrecht (oben § 12, III Nr. 3) in Frage kommt.

I. Nach Durchführung der Primogeniturordnung hat der Landesherr aus den Erträgnissen des Familienguts für die übrigen Mitglieder des Hauses mit zu sorgen, indem er ihnen die nötigen Einkünfte überweist. Mit der Verfassung gehen die Domänen und ihre Nutzungen auf den Staat über, der dafür die Kronrente zu leisten hat. Nach manchen Verfassungen bestreitet der Fürst aus dieser Kronrente den Bedarf für die Mitglieder seines Hauses; nach anderen hat die Staatskasse neben der Kronrente und zu deren Entlastung noch be-

17) Das Gesetz bringt die dem König gezogene Grenze dadurch zum Ausdruck, daß es nach Anerkennung des freien Ermessens des Königs gegenüber dem „Erkenntnis" des Oberlandesgerichts hinzufügt: „wobei jedoch die Bestimmung am Schluß des § 52 der Verf.-Urk. in Anwendung zu bringen ist". Diese Bestimmung betrifft das Begnadigungsrecht des Königs, sieht also den Fall einer Freisprechung, der er gegenüber stände, gar nicht vor. Es scheint, daß hier wieder das Württemb. Hausges. v. 1828 gewirkt hat, das auch auf die Begnadigung verweist (Art. 67, Abs. 2). Dort aber hat das Obertribunal wirklich zu erkennen und der König nur zu begnadigen. Im Sächsischen Hausgesetze ist das ganz anders; die Verweisung auf die Begnadigung paßt nicht recht. Es muß jedenfalls angenommen werden, daß der König auch nur zu bestätigen hat, wenn eine Freisprechung vorgeschlagen ist, und auch dann nicht „verschärfen", d. h. verurteilen kann.

sondere Leistungspflichten diesen gegenüber. Das letztere ist nach sächsischem Rechte der Fall (Verf.-Urk. § 23 Abs. 4).

Die Verf.-Urk. § 23 spricht hier von Gebührnissen. Sie können noch weniger wie die Zivilliste als Entschädigung für das Hausgut aufgefaßt werden. Sie sind auch keine Ansprüche zivilrechtlicher Natur; ein Rechtsweg findet deshalb nicht statt. Es handelt sich um öffentlichrechtliche Ansprüche gegen den Staat, die den Mitgliedern des Hauses um ihres Standes willen zustehen sollen.

Diese Ansprüche werden begründet durch eine Anordnung des Königs, der im einzelnen Falle die Gebührnisse „feststellt", „bestimmt", „anweist".

Durch rechtssatzmäßige Ordnung im Hausgesetz, Abschnitt V §§ 16—41, hat der König sich den Mitgliedern seines Hauses gegenüber gebunden, in welchen Fällen er ihnen solche Anweisungen machen soll und in welchem Maße.

Für die gleichen Fälle und im gleichen Maße haben die Stände durch ihre Zustimmung zu den bezüglichen Regeln des Hausgesetzes dem König die Ermächtigung erteilt, die Staatskasse durch seine Anweisung zu belasten (vgl. oben § 12, I).[1])

Die Gebührnisse sind teils Renten, teils einmalige Leistungen.

1. Für die vom Staate zu leistenden Renten gelten zunächst folgende allgemeine Bestimmungen:

— Sie sind aufs Jahr berechnet und in monatlichen Raten vorauszahlbar (Hausgesetz § 16).

— Sie lauten auf eine feste Geldsumme und dürfen nicht durch Überweisung von Grundstücken zur Benutzung gewährt werden (Hausgesetz § 16, Verf.-Urk. § 23 Abs. 3).[2])

— Aufenthalt im Ausland ohne Genehmigung des Königs hat einen verhältnismäßigen Abzug an der Rente zur Folge; der König kann die Nachzahlung bewilligen (Hausgesetz § 17 Abs. 2).[3])

— Gläubiger können die Rente nur bis zu einem Drittel in Anspruch nehmen (Hausgesetz § 18).[4])

Die Renten selbst sind von dreierlei Art:

Die wichtigste ist die Prinzenapanage.

Diese Apanage erhalten die Söhne des Königs angewiesen, und nur für sie wird ein solcher Anspruch in ursprünglicher Weise begründet. Voraussetzung ist immer die Erreichung einer gewissen Selbständigkeit; diese wird eben verschieden bemessen und auch die zustehenden Renten sind verschieden.

---

1) Verf.-Urk. § 23, Abs. 3 bestimmt: „Ohne Einwilligung der Stände können diese Gebührnisse nicht verändert werden". Das bedeutet eine Schranke des Königs dem Staate gegenüber, so daß er nicht mehr und nichts für andere Zwecke verwenden kann. Das Staatsgesetz will aber keineswegs eine Verstärkung der Rechte der Mitglieder des königl. Hauses dem König gegenüber bewirken. In diesem Verhältnis entscheidet das autonome Hausgesetz nach wie vor allein. Es sind Fälle denkbar, wo das wichtig werden kann.

2) Das Verbot hat den früheren auch nach Durchführung der Primogeniturordnung noch geübten Brauch im Auge, daß nachgeborenen Prinzen einzelne Ämter (Domänen) zur Benutzung angewiesen wurden, „mit oder ohne eine Regierung" (Weiße, Staats-R. I S. 73). — Das Recht des Königs, welches Verf.-Urk. § 17 Abs. 2 anerkennt, hat bei den Mitgliedern seines Hauses kein Seitenstück.

3) Die Genehmigung des Königs genügt nicht, um das im Ausland verzehrte Wittum zu erhalten, wenn im Ehevertrag der Witwe für diesen Fall ein Abzug bedungen ist (Hausgesetz § 17, Abs. 1 Satz 2). — Ausland ist hier alles nichtsächsische Gebiet.

4) Soweit wird auch eine rechtsgeschäftliche Abtretung an den Gläubiger zulässig sein. Sonstige Verfügungen über die Apanage sind nur möglich innerhalb der eigenen Linie und da nur mit Genehmigung des Königs (Hausgesetz § 60: „selbst in ihrer Linie").

Der älteste Sohn, der Kronprinz, erhält vom erfüllten 21. Lebensjahre ab 30 000 Taler jährlich und außerdem vom Tage seiner ebenbürtigen Verehelichung ab 60 000 Taler jährlich (Hausgeſ. § 19).

Die nachgeborenen Söhne erhalten von ihrer Etablierung ab 20 000 Taler. Die Etablierung iſt die Begründung eines ſelbſtändigen Haushalts. Der Prinz hat ein Recht auf Etablierung mit dieſer Folge vom erfüllten 21. Lebensjahre an (Hausgeſ. § 21).[5]) Iſt er außerdem vermählt, ſo erhöht ſich für den zweitälteſten Prinzen die Apanage auf 50 000 Taler, für jeden nachfolgenden auf 40 000 Taler (Hausgeſ. § 20).

Außerdem erhalten Renten die Prinzeſſinnen, und zwar urſprünglicherweiſe auch wieder nur die Töchter des Königs.

Sie empfangen vom erfüllten 21. Lebensjahre ab 6000 Taler jährlich. Nach zurückgelegtem 25. Lebensjahre ſind ſie berechtigt — ſofern nicht beſondere Gründe entgegenſtehen, worüber der König entſcheidet — „ein eigenes Haus zu bilden"; dann erhalten ſie eine jährliche Apanage von 12 000 Talern. Schon vorher kann die volljährige Prinzeſſin ſich etablieren, wenn ihre beiden Eltern geſtorben ſind, oder die überlebende Mutter ſich wieder verehelicht hat (Hausgeſ. §§ 32—34).

Endlich werden zugewieſen Wittümer.

Es erhalten Wittum: die Königin-Witwe 40 000 Taler jährlich (Hausgeſ. § 36); die Witwe des Kronprinzen 25 000 Taler (Hausgeſ. § 37). Sonſt, aus der Staatskaſſe wenigſtens, niemand.

Die Rente der Prinzeſſin erliſcht mit der ebenbürtigen Verehelichung, durch welche ſie aus dem königlichen Hauſe austritt, das Wittum mit der Wiederverehelichung ſchlechthin. Die Prinzenapanage erliſcht mit der Gelangung des Prinzen zum Thron: Zivilliſte und Apanage ſind unvereinbar.

Die Prinzenapanage allein hat aber auch die Eigenſchaft der Vererblichkeit.

Die Kronprinzenapanage iſt immer nur auf einen vorübergehenden Zuſtand berechnet. Sie erliſcht, wenn der Kronprinz König wird. Stirbt er aber vor ſeinem Vater, dem König, mit Hinterlaſſung von Kindern, ſo vererbt ſich ſeine Apanage auf dieſe. Und zwar erben Söhne wie Töchter, nur daß die Söhne einen doppelt ſo hohen Anteil erhalten gegenüber dem der Töchter.[6]) Kein Anteil darf höher ſein, als eine urſprüngliche Apanage betragen würde. Der Älteſte der hinterlaſſenen Söhne iſt jetzt Kronprinz geworden und erhält ſeinen Anteil aus der Staatskaſſe ergänzt bis zur Höhe der Kronprinzenapanage. Stirbt dann der Großvater, ſo verſchwindet dieſer Zwiſchenſtand: der Kronprinz wird König und ſeine Geſchwiſter erhalten die für andere Königskinder vorgeſehenen Apanagen (Hausgeſ. § 23).

Die einfachen Prinzenapanagen aber haben eine dauernde Bedeutung. Sie vererben ſich in der Linie des erſten Empfängers, und zwar lediglich auf ſeine männ-

5) Das Hausgeſetz erkennt ein Recht auf Etablierung nicht an, wenn der Prinz vor ſeiner Volljährigkeit ſeinen Vater, den König, durch den Tod verliert. Allein das Bedürfnis der wirtſchaftlichen Selbſtändigkeit ergibt ſich alsdann von ſelbſt, es war nicht notwendig, ein Recht auf Selbſtändigmachung gegenüber einem väterlichen Haushalt zu ſchaffen. Der Anſpruch auf Apanage wird alſo in dieſem Falle ſofort begründet ſein. Man kann ſich dafür auf die Rechtsähnlichkeit der Beſtimmung in Hausgeſ. § 23 Satz 4 berufen.

6) Erliſcht ein Anteilsrecht (Tod oder Verehelichung), ſo wächſt der Betrag den Geſchwiſtern zu, um zwiſchen Brüdern und Schweſtern nach dem nämlichen Maßſtabe verteilt zu werden: Hausgeſetz § 23 Satz 1.

ichen Abkömmlinge. Die Teilung zwischen diesen vollzieht sich nach Köpfen, im Falle des Vorablebens von Söhnen nach Stämmen. Der Erblasser kann mit Genehmigung des Königs eine andere Verteilung anordnen (Hausgef. § 25). Jeder Anteil vererbt sich alsdann nach den gleichen Grundsätzen weiter. Zwischen allen, die miteinander zu teilen hatten, und ihren Abkömmlingen besteht ein Anwachsungsrecht. Erlischt ein Zweig, so fällt sein Apanagenanteil an den Zweig oder die Zweige mit dem nächsten gemeinsamen Stammvater (Hausgef. § 29). Erlischt die ganze Linie des ursprünglichen Empfängers der Apanage, so erlischt auch die Apanage. Die Staatskasse wird befreit (Hausgef. § 30).

Im ganzen Bereich dieser einfachen Prinzenapanagen sind für den Unterhalt der Witwen und Töchter keine Staatsleistungen vorgesehen. Das sind Lasten der Apanage. Das Wittum kann im Ehevertrag ausgemacht sein. Außerdem kann jeder Apanageninhaber mit Bestätigung des Königs Anordnungen treffen für die Sicherung des Unterhaltes seiner Witwe und seiner Töchter (Hausgef. § 31). Hat er es unterlassen, so steht es dem König zu, das selbständig zu tun. Diese Lasten gehen mit dem Apanagenteil auf den anderen Zweig des Hauses über, dem jener zuwächst; sie treffen beim Wegfall der ganzen Apanage die Staatskasse (Hausgef. § 29, § 30).[7])

Unter Umständen kann es nötig sein, daß der unzureichend gewordenen Apanage nachgeholfen werde; da kann alsdann der König eingreifen. Drei Fälle sind vorgesehen:

— Der König darf, wenn er es zur Erhaltung der Sukzession nötig findet, einen Prinzen aus der nachgeborenen Linie mit einer Apanage von 40 000 Talern etablieren und ihm dadurch die Verehelichung erleichtern (Hausgef. § 26).[8])

— Sinkt ein Apanagenanteil durch die Verteilung in der Linie auf weniger als ein Drittel der Apanage eines nachgeborenen unvermählten Königssohnes (also von 20 000 Taler) herab, so hat die Staatskasse das fehlende darauf zu legen. Diese Pflicht fällt weg, soweit das Untermaß nur herbeigeführt ist durch eine von den Aszendenten beliebte ungleiche Verteilung (Hausgef. § 27).

— Hat ein Prinz aus einer Nebenlinie mehr als drei Kinder am Leben, von denen das älteste wenigstens 12 Jahre alt ist, so hat ihm die Staatskasse einen jährlichen Zuschuß von 10 000 Talern zu leisten (Hausgef. § 28). —

Auf der andern Seite ist den Leistungspflichten der Staatskasse auch eine gewisse Grenze gesetzt auf zweierlei Weise:

— Die Sekundogenitur (vgl. unten II) dient zur Entlastung der Staatskasse. Diese hat in der mit der Sekundogenitur ausgestatteten Linie keinerlei Renten für Apanagen, Unterhalt oder Wittümer zu zahlen, so lange die Leistungen der Sekundogenitur ausreichen, die hausgesetzlich zustehenden Sätze zu decken (Verf.-Urk. § 23). Erst wenn

---

7) Die Staatskasse ist es ja, die die Apanage alsdann erspart; sie gewinnt sie cum seco onere. — Hausgef. § 40 sieht noch weiter eine Verpflichtung der Staatskasse vor, in solchem Falle den Mitgliedern des hinterlassenen oder erledigten Hofstaates eine gewisse Versorgung zu gewähren. Das gleiche gilt bei Wegfall eines Wittums. Auch hier handelt es sich nicht um Rechtsansprüche dieser Bediensteten gegen den Staat, sondern der König hat durch das Hausgesetz den Mitgliedern seines Hauses diese Fürsorge für ihre Leute zugesagt und die Stände haben ihn ermächtigt, die Staatsmittel dazu zu verwenden.

8) Bezieht der erwählte Prinz schon einen Apanagenteil, so kommt dieser auf die 40 000 Taler in Anrechnung. Die außerordentliche Apanage ist vererblich, sonst würde sie ihren Zweck nicht erfüllen.

diese Linie so zahlreich wurde, daß infolge der Verteilungen ein Untermaß entstünde, hätte sie für das Fehlende aufzukommen (Hausgeſ. § 53).

— Die Geſamtleiſtungen der Staatskaſſe für an Mitglieder des königlichen Hauſes zu entrichtende Renten ſollen den Betrag von 120 000 Talern jährlich nicht überſchreiten. Käme es dazu, ſo wäre es Sache des Königs, die einzelnen Bezüge verhältnismäßig herabzuſetzen. Selbſtverſtändlich könnten auch die Stände eine Vorlage gemacht bekommen wegen Bewilligung höherer Mittel. Darüber hätten ſie dann frei nach pflichtgemäßem Ermeſſen zu entſcheiden (Hausgeſ. § 41).

2. Den drei Arten von Renten entſprechen dreierlei Einzelleiſtungen. Um auszudrücken, daß es ſich hier immer nur um eine einmalige Leiſtung handelt, gebraucht das Hausgeſetz den Ausdruck: Averſionalquantum.

Für die Prinzen ſtehen neben der Apanage die Etabliſſementsgelder, Leiſtungen aus der Staatskaſſe zur Beſtreitung der Koſten der erſten Einrichtung für den ſelbſtändigen Haushalt. Hausgeſ. § 22 ſagt: „zur Einrichtung der Wohnung und des Hofhaltes, Anſchaffung der Equipagen uſw“.

Die zu urſprünglicher Apanagierung Berechtigten erhalten:

— der Kronprinz bei der Etablierung 25000 Taler, bei nachher erfolgter ebenbürtiger Vermählung 25 000 Taler; erfolgt beides gleichzeitig: 50 000 Taler;

— die anderen Königsſöhne erhalten ebenſo 10000 Taler und 15000 Taler (Hausgeſ. § 22).

Für jeden anderen Prinzen des königlichen Hauſes leiſtet die Staatskaſſe bei ſeiner Etablierung einen Koſtenbeitrag, entſprechend dem ſechſten Teile der väterlichen Apanage (Hausgeſ. § 24, Abſ. 2).[9])

Die Prinzeſſinnen erhalten:

— die Königstöchter, wenn ſie unvermählt ein eigenes Haus bilden dürfen, als eine Art Etabliſſementsgeld 6000 Taler zur erſten Einrichtung (Hausgeſ. § 34);

— alle Prinzeſſinnen des königlichen Hauſes als Ausſteuer:
die der Hauptlinie (Abkömmlinge des regierenden Königs) 50 000 Taler,
die der Nebenlinien 20 000 Taler (Hausgeſ. § 35).

Endlich ſteht neben den Wittümern die Staatsleiſtung an die Königin-Witwe für die Begründung eines beſonderen Haushalts, im Betrag von 30 000 Thalern (Hausgeſ. § 36).

3. Den Mitgliedern des königlichen Hauſes ſind außerdem noch gewiſſe ſtaatliche Leiſtungen in mittelbarer Weiſe beſtimmt.

Nach Verf.-Urk. § 17 ſtellt der Staat die in der Beilage I verzeichneten Schlöſſer, Paläſte, Hofgebäude, Gärten und Räume dem König zur freien Benutzung. Das Hausgeſ. § 39 beſtimmt nun zwiſchen dem König und den Gliedern ſeines Hauſes, daß dieſen letzteren in den königlichen Schlöſſern, ſoweit es der Raum geſtattet, freie Wohnung zu gewähren iſt. Das Nähere ordnet der König. Die angewieſene Wohnung wird auf Koſten der Zivilliſte in baulichem Stande gehalten.

Nach Verf.-Urk. § 22 Abſ. 5 ſind von der Zivilliſte zu beſtreiten unter anderem die

9) Das Hausgeſetz hat den Fall im Auge, wo der Prinz nach erreichter Volljährigkeit aus dem väterlichen Haushalt austritt; daher die väterliche Apanage den Maßſtab gibt. Es kann aber je nachdem auch eine großväterliche oder eine eigene Apanage in Frage kommen. Die Staatsleiſtung berechnet ſich immer nach der nächſten Apanage.

Schatullengelder der Königin. König Anton selbst war damals Witwer. Die Stände waren aber einverstanden, daß für künftige Königinnen eine besondere Bewilligung stattfinden solle, die mit den Ständen zu verabschieden wäre. So ist es auch seither gehalten worden. Die erste Bewilligung dieser Art fand nach dem Tode König Antons statt auf dem Landtage von 1836/37 und belief sich auf 28 000 Taler jährlich. Seitdem ist eine Erhöhung eingetreten. Die Bewilligung geschieht auf die Regierungszeit des vermählten Königs, schließt sich also der Kronrente an. Sie fällt selbstverständlich weg, wenn die Königin vor ihm stirbt. Sie fällt aber auch weg, wenn die Königin den König überlebt; diese erhält alsdann statt dessen das Wittum. Die Schatullengelder müssen aufgefaßt werden als ein dem König bewilligter Zuschlag zur Kronrente. So allein fügen sie sich ein in die fortdauernd gültig gebliebene Bestimmung von Verf.-Urk. § 22 Abs. 5. Ein eigenes unmittelbares Recht der Königin, wie es beim Wittum entsteht, wird hier nicht begründet.[10])

II. Ein Seitenstück zu den Nutzungen des Hausfideikommisses, die dem Könige zustehen, bildet die dem Unterhalt des königlichen Hauses dienende Sekundogenitur.

Es ist dies eine Familienstiftung, welche auf Maria Antonia, Witwe des 1763 verstorbenen Kurfürsten Christian, zurückführt. Sie war die einzige überlebende Schwester des bayerischen Kurfürsten Maximilian Josef und erbte nach dessen Tode 1777 den Allodialnachlaß, während die Landeshoheit an die Pfalz-Zweibrückener Linie kam. Diesen Anspruch aber hatte sie bereits im Jahre vorher an ihren Sohn, den Kurfürsten Friedrich August II., abgetreten mit der Auflage, das Vermögen zur Errichtung einer Sekundogenitur für ihre nachgeborene agnatische Deszendenz zu verwenden. Der neue Kurfürst von Bayern zahlte in Gemäßheit eines abgeschlossenen Vergleichs 6 Millionen Gulden.[11]) Damit wurde nun 1781 die Sekundogenitur gestiftet. Das Geld überließ der Kurfürst der Finanzhauptkasse, welche es zur Schuldentilgung verwendete und dafür die

10) Diese Auffassung wird bestätigt durch diesen Punkt betreffende Verhandlungen zwischen dem König und den Ständen bei Vorbereitung der Verfassung. In der Ständischen Schrift, den Verfassungsentwurf betreffend, vom 19. Juni 1831 waren die in Aussicht genommenen Ersparnisse an Apanagen aufgeführt mit einer Summe von 77 000 Talern jährlich, „wovon jedoch eine Summe für die künftige regierende Königin erforderlich sein würde". Daneben wurde aber daran festgehalten, daß die Bedürfnisse der Königin grundsätzlich von der Zivilliste (unter deren Lasten Verf.-Urk. § 22 Abs. 5 ja ausdrücklich die „Chatullengelder" der Königin aufführt) zu bestreiten seien (Landt.-Akten 1831, Bd. IV S. 1853 Punkt 10). — Darauf erging mit Dekret v. 10. August 1831 die Resolution des Königs: „die Voraussetzung, daß von der Zivilliste auch die Schatullengelder der Königin zu bestreiten seien, kann nur in Verbindung mit der ständischen Erklärung angenommen werden, daß eintretenden Falles für die künftig regierende Königin eine mit den Ständen zu verabschiedende Summe besonders auszusetzen sein werde" (Landt.-Akten 1831 Bd. IV S. 2242 Punkt 4). — Die erste Bewilligung dieser Art fand auf dem Landtag von 1836 statt (Landt.-Akten 1836/37 Bd. I S. 241ff). Das Budget führte auf unter „Allgemeine Staatsbedürfnisse": „1. Unterhalt des Königlichen Hauses. a) Zivilliste. b) für Ihro Majestät der Königin Hofstaat, Garderobe und Schatullengeld". Die Trennung ist bloß äußerlich. Was für die Königin bewilligt wird, ist ein bedingter Bestandteil der Zivilliste.

11) Kurfürst Friedrich August hatte seine Erbansprüche ursprünglich auf nicht weniger als 47 Millionen Taler berechnet. Das kam wesentlich daher, daß man den Wert der Oberpfalz mit einbegriffen hatte, die seinerzeit von dem bayrischen Kurfürsten wesentlich mit Aufwendungen aus dem Allodialvermögen erworben worden war. Der Streit wurde gelegentlich des Friedens zu Teschen v. 13. Mai 1779 erledigt. Sachsen war im bayrischen Erbfolgekrieg auf Seiten Friedrichs des Großen gestanden. Außer der Geldleistung von 6 Mill. Gulden erhielt Sachsen in jenem Frieden die lehnsherrlichen Rechte Böhmens über einen Teil der Schönburgischen Herrschaften abgetreten (Bülau, Verf. u. Verf.-Recht S. 104).

Verpflichtung übernahm zur Zahlung einer jährlichen Rente von 85 000 Talern.[12]) Mit Einführung der Verfassung ging diese Verpflichtung auf die Staatskasse über.[13]) Das Hausgesetz hat in seinem 6. Abschnitt die Bezugsberechtigung geordnet in folgender Weise.

Der ganze vorhandene Mannesstamm des königlichen Hauses stammt von Kurfürstin Maria Antonia ab. Die Sekundogenitur soll jeweils der zweiten Linie zugute kommen, d. h. der nächstfolgenden nach der des regierenden Königs. In der einmal damit ausgestatteten Linie verbleibt sie, so lange diese besteht, und deckt hier alle Ansprüche auf Apanage zur Entlastung der Staatskasse, bis etwa durch allzugroße Zahl der Nachkommenschaft der Ertrag zum standesgemäßen Unterhalt nicht mehr ausreicht (Hausgef. § 53)[14]) Das Recht auf Bezug der Rente vererbt sich in dieser Linie nach dem Rechte der Erstgeburt in agnatischer Linealfolge (Hausgef. § 47). Der Berechtigte hat aber nicht bloß für seine engere Linie, sondern auch für die ganze Linie des zuerst mit der Sekundogenitur Ausgestatteten Unterhalt und Wittum zu leisten. Die Bestimmungen dafür trifft er mit Genehmigung des Königs (Hausgef. § 48).[15]) Erlischt die mit der Sekundogenitur ausgestattete Linie, so rückt das Bezugsrecht möglichst nahe an die Krone und an die Hauptlinie heran, fällt also zunächst einer etwa inzwischen wieder abgezweigten Seitenlinie, bei mehreren der dem Throne nächsten zu. Erst wenn nach dieser Richtung eine zweite Linie nicht zu finden ist, geht das Recht auf eine der erloschenen nachfolgende Linie und zwar auf die ihr zunächststehende über.

Wird der Inhaber der Sekundogenitur König, so verliert er mit seiner ganzen Linie das Bezugsrecht, welches auf die nächste Linie übergeht. Ausnahmsweise kann die Sekundogenitur an die Hauptlinie gelangen, dann nämlich, wenn der ganze Mannesstamm aus dem König und seiner Nachkommenschaft besteht, in dieser aber außer dem Kronprinzen noch nachgeborene Prinzen vorhanden sind; der älteste nachgeborene Prinz erhält sie für sich und seine Linie (Hausgef. § 51). Der König selbst und der Kronprinz können sie niemals besitzen. Es kann also der Fall eintreten, daß das Königshaus im Mannesstamme noch fortbesteht, ein Bezugsberechtigter für die Sekundogenitur aber nicht vorhanden ist. Alsdann ruht sie; die Rente verbleibt der Staatskasse, jedoch mit der Last,

---

12) Auch an dieser Finanzoperation kommt wieder die Eigenart des damaligen Finanzwesens zum Vorschein. Während des zweiten Schlesischen Krieges war bei dem Kurfürsten von Hannover ein Darlehen aufgenommen worden, das schließlich auf 3¼ Mill. Taler sich belief. Dafür waren die Steuerleistungen etlicher nicht inkorporierter Gebiete verpfändet worden. Die sächsischen Stände hatten die Rückzahlung übernommen (das Darlehen war „für Rechnung des Arariums der sächsischen Steuer" aufgenommen), und die unter ihrer Verwaltung stehende Steuerkreditkasse hatte dafür „Steuerscheine" ausgestellt. Diese Steuerscheine kaufte die kurfürstliche Finanzhauptkasse mit dem Gelde der bayrischen Erbschaft zurück. Die Zinsen der so verwendeten Summe bilden die Rente, auf welche die Sekundogenitur gegründet wurde. Pölitz, Die Regierung Friedrich Augusts I S. 206 bis 208. Die eigentliche Schuldnerin war also die ständische Steuerkasse.

13) Die Ständische Schrift, den Verf.-Entwurf betr., in Landt.-Akten 1831 IV. Bd. S. 1840, führt unter den „Passivzinsen" des vom Staate zu übernehmenden Domanialvermögens auf: „85 000 Taler als Betrag der Sekundogenitur, welche, wie auch die Herren Kommissarien erklärt haben, die Zinsen eines zur Hauptkasse eingezahlten Kapitals ausmachen".

14) Die hausgesetzmäßigen „Aversionalquanta" für Etablierung und Aussteuer sind von der Staatskasse daneben zu leisten.

15) Hausgef. § 52 fügt hinzu: wenn der Sekundogeniturbesitzer versäumt hat, bei Lebzeiten hinreichende Vorsorge solcher Art zu treffen, so bestimmt der König. Dabei ist zunächst an den Fall gedacht, daß es sich um die Hinterbliebenen jenes Inhabers handelt. Es kann aber auch der Unterhalt eines Nebenzweiges der Sekundogeniturlinie in Frage kommen. Dafür wird das nämliche Verfahren gelten: der Inhaber bestimmt mit Genehmigung des Königs, und wenn er es versäumt, der König an seiner Statt. So versteht es auch Opitz, Staats-R. I S. 218.

die Versorgung der Witwen und Prinzessinnen der erloschenen Linie zu bestreiten (Hausgef. § 54). Erst wenn sich nachträglich wieder eine nachgeborene Linie im königlichen Hause ergibt, „revivisciert" die Sekundogenitur und jene Last erlischt (Hausgef. § 51, § 54). —

Als die Verfassung beraten wurde, war Prinz Maximilian, der jüngere Bruder von König Anton, Inhaber der Sekundogenitur; als solcher war er auch in dem den Ständen damals mitgeteilten Hausgesetze bezeichnet. Als nun das Hausgesetz vom 30. Dezember 1837 erging, war der König Anton gestorben, Prinz Maximilian hatte die Krone ausgeschlagen und sein älterer Sohn Friedrich August war König geworden. Demnach hätte Prinz Maximilian die Sekundogenitur behalten und seine Linie, soweit sie nicht zum Throne gelangt war, daraus zu unterhalten gehabt; diese umfaßte noch seinen zweiten Sohn, den Prinzen Johann, und dessen Nachkommenschaft. Das Gesetz wollte aber die Sache so behandeln, als hätte Prinz Maximilian die Krone erworben und nachträglich niedergelegt und so die Sekundogenitur zugunsten seines zweiten Sohnes, Johann, verloren.[16]) Zugleich nahm man an, daß der Apanage-Anspruch des Prinzen Maximilian wieder aufgelebt sei, wie er bestanden hatte vor Erwerb der Sekundogenitur und der Krone (Hausgef. § 45).[17])

Nach dem Tode Friedrich Augusts II., 1854, wurde sein Bruder Johann König und die Sekundogenitur ging in Ermangelung einer nachgeborenen Linie auf seinen zweiten Sohn, Prinzen Georg, über. Als der Kronprinz Albert 1873 den Thron bestieg, änderte sich daran nichts. Als er aber 1902 ohne Leibeserben verstarb und Prinz Georg sein Nachfolger ward, erledigte sich die Sekundogenitur von neuem. Eine nachgeborene Linie war damals nicht vorhanden; der ganze Mannesstamm bestand im König und seiner Nachkommenschaft. Der nunmehrige Kronprinz Friedrich August war von der Sekundogenitur ausgeschlossen; sie fiel an seinen ältesten Bruder, den Prinzen Johann Georg in dessen Linie sie nun nach dem Rechte der Erstgeburt in agnatischer Linealfolge gemäß Hausgef. § 47 sich vererben soll.[18])

16) So begründet Hausgef. § 44 ausdrücklich die getroffene Anordnung: „da mit dem Ableben des Königs Anton der Prinz Maximilian Inhalts der gesetzlichen Sukzessionsordnung zur Thronfolge berechtigt gewesen, so tritt Prinz Johann in den freien Genuß der Sekundogenitur ein". In Landt.-Akten 1837 I, 2 S. 265 wird das noch genauer ausgedrückt: „die Verzichtleistung des Prinzen Maximilian hat den erworbenen Rechten des Prinzen Johann keinen Eintrag tun können". — Den geltenden Rechtsgrundsätzen entspricht diese Auffassung nicht; bei Ausschlagung der Krone wird angenommen, daß ein Anfall an den Ausschlagenden überhaupt nicht stattgehabt habe. Seydel, Bayr. Staats-R. I S. 200, 225; Rehm, Mod. Fürstenrecht S. 400. Da das Staatsgesetz aber zugestimmt hat, daß es so gehalten werde, und das Staatsgesetz machen kann, was es will, so ist die Sache in Ordnung.

17) Diese zweite Annahme widerspricht der ersten: wenn Prinz Maximilian nach Erwerb der Krone abgedankt hat, so ist nicht zu sehen, wie ein Anspruch auf Apanage für ihn wieder entstanden sein soll. Es ist freie Verfügung des Gesetzes.

18) Zur Veranschaulichung des Ganges der Sekundogenitur dient folgende kleine Stammtafel. Die Sekundogeniturinhaber sind im Druck hervorgehoben und die beigesetzte Jahreszahl bezeichnet die Zeit ihrer Inhaberschaft.

König Anton † 1836 — **Prinz Maximilian — 1837**

König Friedrich August II. † 1854 — **Prinz Johann 1837—1854** (nachher König) † 1873

König Albert † 1902 — **Prinz Georg 1854—1902** (nachher König) † 1907

König Friedrich August III. — **Prinz Johann Georg 1902 —**

§ 14. Die Regierungsverweſung. Für den Fall der Regierungsunfähigkeit des zur Thronfolge Berufenen galten bis zur Verfaſſung die Regeln der Goldenen Bulle, cap. XXV § 2 und cap. VII § 4. Danach war der wegen körperlicher oder geiſtiger Gebrechen Untaugliche von der Thronfolge ausgeſchloſſen. Für den Minderjährigen dagegen half die Vormundſchaft (tutela et administratio) des nächſten Agnaten aus.[1])

Der Ausſchluß von der Thronfolge iſt weggefallen. Bei jeder Art von Regierungsunfähigkeit tritt jetzt die Regierungsverweſung ein.[2]) Dieſe bedeutet, wie ſchon der Name ſagt, in erſter Linie die Beſorgung der Staatsgeſchäfte an Stelle des regierungsunfähigen Königs. Dem Regierungsverweſer gebührt dann nebenbei auch die der Vormundſchaft eigentümliche Fürſorge für die Perſon und das Vermögen des Königs, dieſes aber, namentlich in erſterer Beziehung, nur beſchränkterweiſe; vgl. oben § 10, III Nr. 2. Das eigentümliche Weſen der Einrichtung iſt beherrſcht von rein ſtaatsrechtlichen Geſichtspunkten.[3])

I. Die Verf.-Urk. § 9 gibt zweierlei Vorausſetzungen an, unter welchen die Regierungsverweſung eintreten ſoll: Minderjährigkeit des Königs oder Verhinderung an der Ausübung der Regierung auf längere Zeit.

Der erſte Fall iſt glatt: es handelt ſich darum, daß der König vor zurückgelegtem 18. Lebensjahre zum Throne gelangt iſt (vgl. oben § 10, III Nr. 2).

Der zweite Fall dagegen liegt nicht ſo einfach. Er umfaßt einerſeits die ſchon in der Goldenen Bulle vorgeſehenen Gebrechen, die überhaupt als regierungsuntauglich erſcheinen laſſen, aber jetzt die Thronfolge nicht mehr hindern. Andererſeits gehören dahin auch Störungen vorübergehender Art, die aber um ihrer Dauer willen gleichwohl eine Vertretung nötig machen: ſchwere Krankheit, längere Abweſenheit, Gefangenſchaft. Dieſe Aufzählung iſt nicht erſchöpfend. Es müſſen überdies noch Fälle zugelaſſen werden, die ſelbſtverſtändlich zur Regierungsverweſung führen, auch wenn der Wortlaut des § 9 keine Anwendung darauf zu finden ſcheint. So vor allem der der Schwangerſchaft einer Witwe, deren Sohn zur Thronfolge berufen ſein würde. Hier müßte eine Regierungsverweſung eintreten für den ungewiſſen König.[4])

1) Weiße, Sächſ. Staats-R. I S. 82. Über einige Fälle, wo man von dieſer „geſetzlichen Tutel" abzuweichen ſuchte, ebenda S. 82 und S. 83 Note 4.

2) Die üblichere Ausdrucksweiſe iſt: Regent und Regentſchaft. Die Verf.-Urk. ſelbſt bedient ſich des letzteren Wortes in § 11, außerdem in der Zuſammenſetzung: Regentſchaftsrat (§ 14 und § 15). Mit der Bezeichnung: „Regent" meint ſie den König (§§ 20, 36, 83). Der Ausdruck Regierungsverweſung iſt den Verfaſſungen von Bayern und Württemberg nachgebildet, die nur beide etwas großartiger von „Reichsverweſung" ſprechen.

3) Der Fall einer Regierungsverweſung iſt in Sachſen ſeit Einführung der Verfaſſung noch nicht vorgekommen. Zur Auslegung dient das Recht anderer Staaten, deren Verfaſſung ähnliche Beſtimmungen enthält. In dieſer Hinſicht iſt vor allem zu beachten, daß die Sächſiſche Verfaſſung hier ihren Text faſt wörtlich aus der Bayriſchen und Württembergiſchen Verfaſſung entnommen hat, und zwar abwechſelnd bald von der einen, bald von der anderen. Es entſpricht ihr § 9 der Bayr. Verf. Tit. II § 9, ihr § 10, § 12 und § 13 der Württ. Verf. § 13 und § 14, ihr § 14 der Bayr. Verf. Tit. II § 19, ihr § 15 der Württ. Verf. § 15.

4) Opitz, Staats-R. I S. 165 Note 10, bemerkt mit Recht, daß das nicht ſo ſchlechthin unter den Fall einer „Verhinderung" des Königs gebracht werden kann. Was zur Welt kommt, iſt ja möglicherweiſe gar kein König, ſondern eine zur ordentlichen Thronfolge nicht berufene Prinzeſſin. — Bülau, Verf. u. Verw. I S. 107, glaubt noch einen weiteren Fall anführen zu müſſen von einem „Hindernis", das dem König die eigene Verwaltung des Landes unmöglich machte". Er läge dann vor, wenn der König, ohne zu entſagen, ſich weigerte, die Verfaſſung zu beobachten. Da müſſe eine Regierungsverweſung eintreten, ob er will oder nicht. Das iſt für Bülau das Auskunftsmittel, um einen widerſpenſtigen König auch dann zu beſeitigen, wenn mit der in erſter Linie anzunehmenden „ſtillſchweigenden Entſagung" nicht durchzukommen iſt. Vgl. oben § 10 Note 5.

Der Fall der dauernden Verhinderung erhält auch eine besondere Bedingtheit durch die Vorschrift der Verf.-Urk. § 9, daß eine Regierungsverweſung alsdann nur eintreten ſoll, wenn der König „für die Verwaltung des Landes nicht ſelbſt Vorſorge getroffen hat, oder treffen kann".

Dadurch iſt das Inſtitut eines Regierungsſtellvertreters verfaſſungsrechtlich anerkannt. Dieſe Einrichtung pflegt auch in ſolchen Staaten als zuläſſig behandelt zu werden, wo eine derartige Grundlage nicht beſteht, z. B. in Preußen.[5]) Sie bezieht ſich auf ſolche Regierungsgeſchäfte, welche nach der beſtehenden Ordnung der König ſelbſt und in Perſon vorzunehmen hätte. Dieſer kann er ſich nicht ohne wichtigen Grund entſchlagen, um einen anderen damit zu betrauen. Ob ein ſolcher vorliegt, entſcheidet er allein. Der Umfang der Vertretung wird von ihm frei beſtimmt; er kann ſo weit gehen, daß der Regierungsſtellvertreter einen Regierungsverweſer erſetzt. Auch für die Auswahl der damit zu betrauenden Perſon hat der König freie Hand.[6]) Dagegen iſt daran feſtzuhalten, daß die Beſtellung eines ſolchen Vertreters ſelbſt die Natur eines Regierungsaktes hat, an die Formen eines ſolchen gebunden iſt und volle Regierungsfähigkeit des Königs vorausſetzt. Auch dauert das Stellvertretungsverhältnis nur ſo lange, als der König die Fähigkeit behält, in ſolcher Weiſe zu verfügen („Vorſorge treffen kann"). Er kann ſich keinen Stellvertreter ernennen für den Fall, daß er in Geiſteskrankheit verfallen ſollte, und jede Stellvertretung hört auf, wenn etwas Derartiges eintritt. Denn ſie ſetzt voraus, daß der König überwachend und Rechenſchaft fordernd dahinter ſteht. Wo das nicht mehr möglich wäre, iſt die Regierungsverweſung am Platze.[7])

II. Sobald die Vorausſetzungen für eine Regierungsverweſung gegeben ſind, iſt der nächſte Agnat des Königs dazu berufen (Verf.-Urk. § 9 Abſ. 2); die Regierungsverweſung fällt an wie die Krone.[8]) Der nächſte Agnat, der berufen wird, iſt derjenige, an den die Krone fiele, wenn der König jetzt verſtürbe. Jedoch mit einer Abweichung, die in Natur und Zweck der Regierungsverweſung begründet iſt: der Be-

5) v. Rönne-Zorn, Staats-R. der Preuß. Monarchie I S. 241ff.

6) Zweimal ſind umfaſſende Bevollmächtigungen dieſer Art vorgekommen aus Anlaß politiſcher Ereigniſſe. Zuerſt gelegentlich der Unruhen von 1849, wobei der König ſich auf die Feſtung Königſtein zurückzog und dem Geſamtminiſterium die Vertretung überließ. Sodann während des Krieges von 1866; es wurde damals eine beſondere „Landeskommiſſion" eingeſetzt, beſtehend aus drei Miniſtern und einem General (Verordnung v. 16. Juni 1866, veröffentlicht im Geſ. u. Verord. Bl. S. 151). Vorher in den Jahren 1837 und 1838 gaben Reiſen des Königs ins Ausland Veranlaſſung zu ähnlichen Bevollmächtigungen des Geſamtminiſteriums. Die Vollmacht bezieht ſich immer nur auf „unaufſchiebliche" Sachen, oder „Fortführung der vorkommenden Regierungsgeſchäfte" und iſt ſonſt verſchiedentlich beſchränkt. Vor allem iſt ſie immer nur auf eine vorausſichtlich kurze Dauer äußerlicher Verhinderung berechnet. Vgl. auch Opitz, Staats-R. I S. 154 Note 1.

7) Seydel, Bayr. Staats-R. I S. 230. „Die Stellvertretung, welche vom Könige wegen eines notwendig gewordenen längeren Aufenthalts außer Landes verfügt worden iſt, kann nicht auf den Fall eintretender Geiſteskrankheit erſtreckt werden." Seydel meint allerdings, das ſei nur deshalb ſo, weil die Stellvertretung nur für die Dauer der Urſache wirke, um deren willen ſie angeordnet wurde. Das ſcheint mir aber nicht der richtige Grunde zu ſein. Wenn eine entſprechende Befriſtung gemacht worden iſt, verſteht ſich das natürlich von ſelbſt. Wenn aber die Stellvertretung angeordnet iſt „bis auf weiteres" wegen Abweſenheit und der König kehrt körperlich krank und ſchonungsbedürftig zurück, ſo dauert ſie ſelbſtverſtändlich fort. Mit der Geiſteskrankheit iſt es etwas anderes; die zerſtört die Möglichkeit, ſich vertreten zu laſſen. — Das Bayriſche Recht iſt hier deshalb wichtig, weil dort der Text der bezüglichen Verfaſſungsbeſtimmungen der gleiche iſt, wie in Sachſen.

8) Der Berufene kann ausſchlagen, hier wie dort; Seydel, Bayr. Staats-R. I S. 225. Selbſtverſtändlich iſt die Ablehnung der Regierungsverweſung noch keine Ausſchlagung der Krone.

rufene muß ſeinerſeits regierungsfähig ſein.[9]) Anderenfalls geht die Berufung weiter nach den für die Thronfolge beſtehenden Regeln.

Ob die Vorausſetzungen im Einzelfalle beſtehen, darüber entſcheidet ordentlicherweiſe niemand anderes als der berufene Agnat ſelbſt.

Für einen Fall hat jedoch die Verfaſſung beſondere Vorſchriften gegeben. Es iſt der, wo ſich bei dem Könige ſollte „ein Hindernis zeigen, welches demſelben die eigene Verwaltung des Landes unmöglich machen würde“ (Verf.-Urk. § 10 und § 11). Gemeint iſt Regierungsuntauglichkeit wegen geiſtiger oder körperlicher Gebrechen.[10])

Wenn ſich ein ſolcher Zuſtand bei dem künftigen Thronfolger herausſtellt, ſo ſoll noch unter der Regierung ſeines Vorgängers das Nötige angeordnet werden, damit die Regierungsverweſung alsbald Platz greife. Dieſe Anordnung ſoll geſchehen „durch ein Staatsgeſetz“, alſo mit Zuſtimmung der Stände. Dadurch kann nun die den Vorſchriften der Verfaſſung entſprechende Regierungsverweſung angeordnet werden. Deshalb ſind auch die Regeln für ein verfaſſungänderndes Geſetz dabei nicht zu beobachten.[11])

Iſt das verſäumt worden, oder zeigt ſich ein ſolcher Zuſtand erſt nach der Thronbeſteigung, ſo kann die Regierungsverweſung aus dieſem Grunde nur eintreten nach Durchführung eines umſtändlichen Verfahrens. Dem Geſamtminiſterium als der oberſten Staatsbehörde iſt es zur Pflicht gemacht, die Sache zu betreiben. Und zwar hat es das Verfahren einzuleiten „längſtens binnen ſechs Monaten“. Dieſe Friſt kann immer erſt von der Thronbeſteigung ab zu laufen beginnen; dann aber beginnt ſie mit dem Zeitpunkt, in welchem die Regierungsunfähigkeit zuerſt erkennbar wurde. Das Verfahren wird eröffnet durch die Berufung eines Familienrates. Dieſer beſteht aus ſämtlichen landesanweſenden volljährigen Prinzen des königlichen Hauſes. Der zur Regierungsverweſung berufene Agnat iſt ausgeſchloſſen. Wenn dieſe Verſammlung nicht mindeſtens drei Mitglieder zählen würde, ſo ſoll ſie auf dieſe Zahl ergänzt werden durch Einladung regierender Häupter der Erneſtiniſchen Linie. Die Reihenfolge der Einladung beſtimmt ſich bei dieſen nach dem Lebensalter. Dem Familienrat wird ein Gutachten des Miniſteriums vorgelegt, welches den Fall erörtert. Er beſchließt mit abſoluter Stimmenmehrheit. Iſt der Beſchluß zugunſten des Eintritts einer Regierungsverweſung ausgefallen, ſo muß er zunächſt den Ständen[12]) zur Genehmigung vorgelegt werden. Erſt wenn dieſe Genehmigung erteilt iſt, wird er vollziehbar.

---

9) Die Verf.-Urk. § 9 Abſ. 2 ſpricht von dem nächſten „volljährigen“ Agnaten. Darunter muß verſtanden ſein die Volljährigkeit, welche genügt, um als König zu regieren, alſo das zurückgelegte 18. Lebensjahr. Denn ordentlicherweiſe iſt ja gerade der künftige Thronfolger berufen. Es wäre widerſinnig, dieſen wegen Jugendlichkeit von der immerhin beſchränkteren Regierung für ſeinen Vorgänger auszuſchließen, um ihm in gleichem Alter bei deſſen Ableben ſofort die volle königliche Regierung zuzugeſtehen. Die Frage iſt ſtreitig; vgl. v. Rönne-Zorn, Staats-R. der Preuß. Monarchie I S. 236 Note 1; G. Meyer-Anſchütz, Deutſch. Staats-R. S. 282 Note 30; Graßmann in Arch. f. öff. R., Bd. VI S. 499 f.

10) Die Verf.-Urk. § 10 ſpricht bei Bezeichnung der Vorausſetzungen abſichtlich nicht ganz deutlich. Die Vorlage gab die Württemb. Verf.-Urk. § 13, wo nur, bei ſonſt gleichem Wortlaute, ſtatt „ein Hindernis“ geſagt iſt: „eine ſolche Geiſtes- oder körperliche Beſchaffenheit“. Der Carlowitziſche Entwurf § 13 hatte dafür geſetzt: „ein phyſiſches Hindernis“. In dem den Ständen nachher vorgelegten Regierungsentwurf § 9 iſt dann „phyſiſches“ geſtrichen. Gemeint iſt immer das gleiche.

11) So Goez, Staats-R. d. Kgr. Württemb. S. 68, zu der entſprechenden Beſtimmung der Württemb. Verf.

12) Wenn ſie zu dieſem Zwecke beſonders berufen werden müſſen, ſo geſchieht das durch das Geſamtminiſterium: Opitz, Staats-R. I S. 147.

Die Regierungsverweſung, aus welchem Grunde ſie auch ſtattfinde, iſt von dem Regierungsverweſer im Geſetz- und Verordnungsblatt bekannt zu machen.[13])

Bei Übernahme der Regierung ſoll der Regierungsverweſer das Verfaſſungsgelöbnis ablegen, in der gleichen Weiſe wie der König ſelbſt dies zu tun hätte.[14])

III. Der Regierungsverweſer übt die Staatsgewalt an Stelle des Königs aus und in deſſen Namen. Sie ſteht ihm grundſätzlich im vollen Umfange zu (Verf.-Urk. § 12).[15])

Einer Beſchränkung unterliegt er inſofern, als ihm ein Regentſchaftsrat zur Seite ſteht, deſſen Gutachten er in allen wichtigen Angelegenheiten einzuholen verpflichtet iſt. Der Regentſchaftsrat wird gebildet vom Geſamtminiſterium. Die Erfüllung dieſer Form iſt keine Bedingung der Gültigkeit ſeiner Regierungsakte.[16])

Auch verfaſſungändernde Geſetze kann der Regierungsverweſer erlaſſen. Aber dieſes nur auf ſtändiſche Initiative; er kann nicht ſelbſt durch Vorlage eines dahin zielenden Geſetzentwurfes die Geſetzgebung in Bewegung ſetzen. Auch iſt vor Erlaſſung eines ſolchen Geſetzes der Familienrat des königlichen Hauſes in derſelben Zuſammenſetzung, wie er nach Verf.-Urk. § 11 bei Einſetzung einer Regentſchaft gebildet wird, zu berufen, und nur wenn er mit abſoluter Mehrheit ſeine Zuſtimmung beſchließt, darf das Geſetz ergehen (Verf.-Urk. § 12 Abſ. 2).[17])

Dem Regierungsverweſer ſteht die Hausgewalt zu über die Mitglieder des königlichen Hauſes, wie ſie dem König zuſtände (Hausgeſ. § 63). Beſonderes gilt nur bezüglich der Erziehung des minderjährigen Königs ſelbſt, wobei Zuſtändigkeiten der Mutter oder väterlichen Großmutter in Betracht kommen, wie auch eine beſchließende Mitwirkung des Regentſchaftsrates. Darüber iſt oben § 10, III Nr. 2 das Nötige bereits geſagt worden; ebenſo über die für den regierungsunfähigen König zu führende Vermögensverwaltung.

IV. Der Regierungsverweſer ſoll wie der regierende König „ſeinen weſentlichen Aufenthalt im Lande nehmen" (Verf.-Urk. § 13). Die Vorſchrift, daß der König ohne Zuſtimmung der Stände nicht Oberhaupt eines anderen Staates werden darf (Verf.-Urk. § 5), iſt auf den Regierungsverweſer nicht ausgedehnt; im Gegenteil wird dieſer, falls er „ein auswärtiger Regent iſt", von der Reſidenzpflicht im Lande ausdrücklich entbunden.

13) Verf.-Urk. § 9 Abſ. 3 ſagt: „wird geſetzlich bekannt gemacht". Das iſt wohl nur ein ungeſchickter Ausdruck für: „wie ein Geſetz".

14) Verf.-Urk. § 138, Abſ. 2. Ein großer Teil unſerer Schriftſteller möchte einen Unterſchied zwiſchen dem König und dem Regenten aufſtellen, inſofern für den letzteren das Verfaſſungsgelöbnis eine Bedingung wäre, unter der allein er die Regentſchaft behalten und ausüben kann: Hancke, Regentſchaft u. Stellvertretung S. 37; für Bayern: Seydel, Bayr. Staats-R. I S. 240; für Preußen: v. Rönne-Zorn, Staats-R. I S. 238; a. M. Bornhak, Pr. Staats-R. I S. 206ff. Daß das Gelöbnis nach dem Willen der Verfaſſung hier und dort eine ſo grundverſchiedene Bedeutung haben ſolle, iſt aus dem Sächſiſchen Texte ſicher nicht zu entnehmen. Die Preuß. Verf.-Urk., Art. 58 Abſ. 2, gibt noch eher einen Anhaltspunkt.

15) Insbeſondere iſt darin auch die ſog. Ehrenhoheit begriffen, vgl. oben § 10, II Nr. 1; die Württemb. Verf.-Urk. § 15 iſt darin karger.

16) Verf.-Urk. § 14; vgl. Bayr. Verf.-Urk. Tit. II, § 19. Seydel, Bayr. Staats-R. I S. 253. Die Gegenzeichnung eines Miniſters wäre auch dem König notwendig; aber die Anhörung des Geſamtminiſteriums bedeutet doch eine Formvorſchrift, die nicht ſo ganz gleichgültig iſt, wie Seydel meint.

17) Der Schlußſatz in Verf.-Urk. § 12: „Dergleichen Veränderungen erhalten aber ſodann bleibende Gültigkeit" verſteht ſich eigentlich von ſelbſt. Man wollte dadurch nur — überflüſſigerweiſe — den Gegenſatz zur Württemb. Verf.-Urk. betonen, welche in § 15 ſolche Verfaſſungsänderungen nur gelten läßt für die Dauer der Regentſchaft.

Der Regierungsverweſer iſt Untertan. Die Ehrenrechte des Königs ſtehen ihm nicht zu, obſchon er die wohl auch dazu gerechnete Ehrenhoheit ausüben darf; vgl. oben Note 15. Seine Perſon iſt nicht „heilig und unverletzlich". Die Beſtimmungen des Stf.G.B. §§ 96, 97, 100 und 101 ſichern ihm einen erhöhten Strafſchutz gegen Beleidigungen. Als Mitglied des königlichen Hauſes unterſteht er nach Hausgeſ. § 76 Ziff. 2 und Nachtrag v. 20. Auguſt 1879, § 11 der Gerichtsbarkeit des Königs, die er als Regierungsverweſer ſelbſt auszuüben hätte; woraus ſich ergibt, daß während der Dauer der Regierungsverweſung eine Strafverfolgung gegen ihn nicht möglich iſt.

Für Regierungshandlungen unterliegt er aber überhaupt keiner Verantwortlichkeit, weder zivilrechtlich, noch ſtrafrechtlich, und auch nach Beendigung der Regierungsverweſung kann eine ſolche nicht geltend gemacht werden. Denn er übt die Staatsgewalt unter dem Namen des Königs „verfaſſungsmäßig" aus (Verf.-Urk. § 12). Das bedeutet insbeſondere, daß er ſie ausübt unter Gegenzeichnung der Miniſter und unter deren Verantwortlichkeit, ohne eine eigene. Sonſt wäre er kein voller Erſatz für den König.[18])

Die Kronrente gebührt nicht ihm, ſondern dem von ihm vertretenen König. Verf.-Urk. § 13 Abſ. 2 beſtimmt, daß ſein Aufwand von der Kronrente beſtritten wird, alſo der Staatskaſſe nicht beſonders zur Laſt fallen ſoll. Damit iſt die genauere Regelung dem Hausgeſetze überlaſſen, welches in § 64 beſtimmt: der Regierungsverweſer ſolle freie Wohnung haben im königlichen Reſidenzſchloſſe, freien Gebrauch der königlichen Hofhaltung (die auf Koſten der Kronrente in Stand und Gang zu halten iſt) und „zur Beſtreitung ſeines baren Repräſentationsaufwandes" jährlich 50 000 Taler.[19])

V. Die Regierungsverweſung endigt, ſobald ihr Grund wegfällt, d. h. ſobald der König regierungsfähig wird (Verf.-Urk. § 9 Abſ. 3). Dies geſchieht mit Eintritt der Volljährigkeit, mit der Rückkehr, mit Beſeitigung der die eigene Regierung ausſchließenden Gebrechen. Ein Verfahren zur Aufhebung der Regierungsverweſung iſt im allgemeinen nicht vorgeſchrieben. Der regierungsfähig gewordene König übernimmt die Geſchäfte tatſächlich und der Regierungsverweſer hat beiſeite zu treten. Daß das geſchehen, iſt wieder im Geſetz- und Verordnungsblatt bekannt zu machen (Verf.-Urk. § 9 Abſ. 3).

Nur in dem Falle, wo die Regierungsverweſung eintrat wegen perſönlicher Gebrechen des Königs, kann deſſen Wille nicht ſo einfach maßgebend ſein für die Beſeitigung dieſer Maßregel. Denn dieſe iſt angeordnet entweder durch ein von ſeinem Vorgänger erlaſſenes Geſetz (Verf.-Urk. § 10) oder durch einen von den Ständen beſtätigten Familienratsbeſchluß (Verf.-Urk. § 11). Der Regierungsverweſer iſt verpflichtet, dieſe Anordnungen zu beobachten; der einfache Widerſpruch des Königs kann rechtlich nicht genügen, um ſie umzuſtoßen[20]) Es wird vielmehr zu unterſcheiden ſein.

18) Binding, Strafrecht I S. 670. — Die oben hervorgehobenen Regeln genügen, um die ganze viel umſtrittene Frage der Verantwortlichkeit des Regierungsverweſers zu beantworten. Gerichtsbarkeit und materielles Recht müſſen hier geſchieden werden. Es gibt in dieſem Punkte kein ſächſiſches Sonderrecht. Vgl. G. Meyer-Anſchütz, Deutſch. Staats-R. S. 284.

19) Das Hausgeſetz fügt hinzu: „auf Rechnung der Zivilliſte des Königs". Das will alſo ſagen, daß die Staatskaſſe dieſen Betrag dem Regierungsverweſer unmittelbar auszahlt und ihn von der Kronrente in Abzug bringt. — Alle die oben erwähnten Leiſtungen ſind übrigens dem Regierungsverweſer nur zugeſichert unter der Bedingung: „wenn er im Lande reſidiert".

20) Opitz, Staats-R. I S. 149 bemerkt dazu, „es dürften in ſolchen Fällen, wenn der König auf der gegenteiligen Rechtsauffaſſung beſtände, ſchwere Kolliſionen unvermeidlich ſein". Unter den angenommenen Vorausſetzungen können ſich freilich ſolche ebenſowohl ergeben, wenn

Jene Anordnungen haben den Zustand feststellen wollen, wie er war zur Zeit, als sie ergingen. Der Regierungsverweser kann sie nicht einfach rückgängig machen durch die Anerkennung, daß sie auf Irrtum beruhten. Wenn er dieser Meinung Raum geben will, so steht es ihm frei, zu veranlassen, daß das Verfahren eingeleitet wird, in welchem über derartige Zustände des Königs Beschluß zu fassen ist, daß also Familienrat und Stände wieder mit der Sache befaßt werden nach Vorschrift von Verf.-Urk. § 11, nur in entgegengesetzter Richtung. Nur so kann eine Aufhebung der ursprünglichen Anordnung erfolgen.

Handelt es sich aber vielmehr darum, daß eine Änderung eingetreten sei, also eine ausreichende Besserung im Zustande des Königs, so hat für diesen Fall die ursprüngliche Anordnung nichts bindend bestimmt. Es ist Tatfrage, ob er vorliegt. Ist der Regierungsverweser nach Pflicht und Gewissen überzeugt, daß das zu bejahen sei, so hat er dem König ohne weiteres die Regierung zu überlassen; entgegengesetzten Falles muß er die Stellung wahren. Hegt er Zweifel, so bedeutet das für ihn, daß er möglicherweise doch noch durch die ergangene und immer noch zutreffende Anordnung gebunden ist; die Lösung kann alsdann wieder nur gefunden werden durch Herbeiführung eines Familienratsbeschlusses, der, wenn er die Regierungsverwesung für beendigt erklären soll, wiederum der Genehmigung der Stände bedarf.[21])

Die Regierungsverwesung endigt auch dann, wenn der König stirbt oder — was ja auch hier denkbar wäre — die Krone niederlegt. Denn die Regierungsverwesung ist immer nur für die Person des bestimmten Königs eingerichtet. Sollte der Thronfolger wieder regierungsunfähig sein, so beginnt eine neue Regierungsverwesung.

Es kann auch bei fortdauernder Regierungsverwesung ein Wechsel eintreten in der Person des Verwesers, sei es, daß dieser stirbt, sei es, daß er niederlegt. An seine Stelle wird alsdann berufen, wer nach der durch die Thronfolgeordnung bestimmten Reihenfolge der nächste ist.

Es besteht die Streitfrage, ob der Regierungsverweser auch zurückzutreten habe, wenn ein dem Throne Näherstehender, der wegen Minderjährigkeit zunächst nicht zur Regierungs-

---

der Rechtspunkt ganz außer Zweifel ist. König Ludwig II. von Bayern ist noch in trauriger Erinnerung. Das enthebt uns nicht der Notwendigkeit, daß wir möglichst genau festzustellen suchen, was im Geiste der Verfassung Rechtens ist.

21) In ähnlicher Weise will Bornhak, Preuß. Staats-R. I S. 209 ff., zwischen Fällen unterscheiden, in welchen der Grund der Regentschaft zweifellos weggefallen ist, und solchen, wo es erst noch einer Prüfung und eines Beschlusses bedarf. Er legt diesen Beschluß in die Hand des Regenten allein. Anders Hancke, Regentschaft S. 40, der immer einen Beschluß der Kammer verlangt; ebenso Graßmann, Arch. f. öff. R. Bd. VI S. 513. Für Preußen steht aber die Sache insofern anders, als dort der Landtag in allen Fällen über die Notwendigkeit der Regentschaft zu beschließen hat: Preuß. Verf.-Urk. Art. 56. Die Sächsische Verf.-Urk. gehört mit der Bayrischen und Württembergischen zusammen, welche nur in außerordentlichen Fällen ein förmliches Verfahren verlangen, damit die Regentschaft eintrete. Hierfür stellt nun Seydel, Bayr. Staatsrecht I S. 257, den Satz auf, der auf den ersten Blick einleuchtend ist: die Regentschaft ist immer in demselben Verfahren wieder aufzuheben, in welchem sie eingeführt wurde. Vgl. auch G. Meyer-Anschütz, Deutsch. Staats-R. S. 285. Allein dieser Grundsatz des römischen Privatrechts trifft hier nicht zu. Der Beschluß des Familienrates und des Landtags über den „Eintritt der Regierungsverwesung" ist kein Entmündigungsbeschluß, der eine gewisse Rechtswirkung zu erzeugen bestimmt ist. Die Regentschaft tritt, wie Seydel mit Recht betont, kraft Gesetzes ein (a. a. O. S. 225, 230). Wenn ein Verfahren und ein Beschluß dazu kommt, so geschieht es nur, um festzustellen, daß die Voraussetzungen für diese Wirkung des Gesetzes (der Verfassung) gegeben sind. Gegenüber neuen Wendungen, welche tatsächlich eintreten mögen, hat das keine formal bindende Kraft.

verweſung berufen war, nachträglich volljährig wird. Die Frage wird wohl zu bejahen ſein. Wenn jetzt die Regierungsverweſung zu beſtellen wäre, käme der inzwiſchen Herangewachſene allein zum Zuge; dadurch daß der andere zunächſt ſtatt ſeiner berufen werden mußte, iſt für dieſen kein wohlerworbenes Recht begründet worden. Wenn die Verfaſſung den dem Throne am nächſten ſtehenden Agnaten mit der Regierungsverweſung betraut wiſſen will, ſo geſchieht es gerade deshalb, weil er der künftige Herrſcher iſt. Niemandem liegt ſo viel wie ihm daran, daß alles in der richtigen Ordnung weiter gehe, und der Übergang zur Regierung kraft eignen Rechts bereitet ſich dabei in der allergünſtigſten Weiſe vor. Das Verhältnis zwiſchen dem regierungsfähig gewordenen Thronfolger und dem eingeſchobenen Regierungsverweſer, der ihn immer noch ausſchlöſſe, würde der Natur der Sache nach leicht beiderſeits als ein ſchwieriges empfunden werden.[22])

VI. Außer dem Regierungsverweſer und dem Regierungsſtellvertreter findet ſich neben dem König auch noch der Mitregent. Die Verf.-Urk. tut dieſes Inſtituts keine Erwähnung. Das könnte um ſo auffallender ſein, als gerade zur Zeit, da ſie erging, eine Mitregentſchaft beſtand. König Anton hatte unterm 13. September 1830 ſeinen Neffen Friedrich Auguſt zum Mitregenten ernannt. Die Verf.-Urk. ſelbſt wurde nachher von beiden unterzeichnet. Allein dieſe Mitregentſchaft bedeutete doch in Wirklichkeit nichts anderes als eine Form, deren Beobachtung der König für die von ihm vorzunehmenden Regierungsakte ſich freiwillig auferlegte, und an die er in keiner Weiſe rechtlich gebunden war. Er konnte jeden Augenblick ſich wieder davon losſagen und allein verfügen. Insbeſondere hatte der Prinz Friedrich Auguſt keinerlei eigenes Recht auf Mitregierung erworben.[23]) Deshalb entbehrt der Fall der ſtaatsrechtlichen Wichtigkeit. Eine wirkliche Mitregentſchaft zu eigenem Recht könnte in Zukunft nur im Wege einer Verfaſſungsänderung zuſtande kommen. Denn ſie würde immerhin eine Abweichung bedeuten von der Beſtimmung in Verf.-Urk. § 4, wonach der König alle Rechte der Staatsgewalt in ſich vereinigt.[24])

22) Die Frage iſt in der Literatur ſehr umſtritten; vgl. v. Rönne-Zorn, Staats-R. d. Preuß. Monarchie I S. 241; G. Meyer-Anſchütz, Deutſch. Staats-R. S. 285 Note 44. Die Gründe, welche Gerber, Grundzüge des Staats-R. § 34 Note 9, dafür anführt, daß der erſte Regent verbleibe, ſcheinen mir nicht genügend. Der „häufige Wechſel“ in der Staatsoberhauptſchaft iſt gewiß nicht wünſchenswert; da er aber hier doch ſtattfindet, wenn der regierungsunfähige König ſtirbt, iſt es wohl zweckmäßiger, ihn möglichſt bald zu machen. Der andere Grund, daß es genügt, wenn die für den Erwerb eines Rechtes beſtehenden Vorausſetzungen im Moment des Erwerbes vorhanden ſind, eine ſpätere Änderung nichts ſchadet, würde nur dann zutreffen, wenn es ſich ernſtlich um ein erworbenes Recht an der Regentſchaft handeln könnte. Nach Gerber wäre das allerdings der Fall, da er die Regentſchaft für „eine Art der Thronfolge“ anſieht (a. a. O. Note 4). Aber das iſt ſicherlich nicht richtig.

23) Bezeichnend iſt die Form, in welcher jene Mitregentſchaft begründet wurde. In der Geſetzſammlung erſchien eine „Bekanntmachung, die Ernennung des Prinzen Friedrich Auguſt zum Mitregenten des Königreichs betr.“ Danach verkündet der König, daß er „zur Erleichterung der Uns obliegenden ſchweren Regentenpflichten, ſowie aus landesväterlicher Fürſorge für Unſere Untertanen“ ſeinen Neffen „zum Mitregenten Unſerer Lande erwählt“ habe und daher „alle zu Unſerer Entſchließung zu bringenden Sachen Uns zugleich in Seinem Beiſein vorgetragen und die darauf beſchloſſenen Ausfertigungen von ihm mit vollzogen werden ſollen“. — Rehm, Mod. Fürſtenrecht S. 439 ſieht in der Beſtellung zum Mitregenten eine Art der Regierungsſtellvertretung. Die Mitregentſchaft des Prinzen Friedrich Auguſt bedeutete eine ſolche entſchieden nicht.

24) Seydel, Bayr. Staats-R. I S. 224. Tatſächlich könnte ein König immer noch ſo verfahren, wie damals König Anton für ſich angeordnet hat. Nur ein Recht auf Mitregentſchaft kann er nicht begründen. Das meint wohl auch Opitz, Staats-R. I S. 155, wenn er ſagt: „Gleichwohl entzieht ſich ein ſolches Verhältnis gänzlich der juriſtiſchen Konſtruktion“.

Dritter Abschnitt.

Der Landtag.

§ 15. Zusammensetzung der ersten Kammer. Die Bildung der ersten Kammern hat sich in den deutschen Staaten allenthalben in engem Anschluß an das geschichtlich Überkommene und damit ohne die Schwierigkeiten und Künsteleien vollzogen, die man anderwärts wohl nötig fand. In Sachsen zumal ist die erste Kammer zu ihrem wesentlichsten Teil nichts anderes als ein getreues Abbild der alten Stände.[1]) Man hat die alten drei Klassen nicht einfach übernommen. Fast dritthalbhundert Mitglieder wären zu viel gewesen für ein einziges Kollegium, und dann mußte doch für die zweite Kammer auch noch etwas übrig bleiben. Man hat also eine Auswahl getroffen. Die vornehmste Klasse, die der Prälaten, Grafen und Herren, wurde ganz, von der dritten Klasse (Städte) der vornehmste Teil, der engere Ausschuß, übernommen. Die zweite Klasse, der große Haufe der Ritterschaft, wurde durch eine Anzahl gewählter oder ernannter Vertreter abgefunden.

Diesen bedeutenden Abstrichen steht einiges neue Sonderrecht gegenüber, vor allem aber ein Zuwachs, der die veränderte Stellung der Stände sehr gut kennzeichnet. Die alten Stände waren eine politische Macht, die Gegenpartei des Landesherrn. Der neue Landtag ist eine Mitarbeiterschaft des Königs am staatlichen Werk.[2]) Darum ist, was das alte Recht ausschloß, jetzt sehr wohl denkbar: ein Einfluß des Königs auf die Zusammensetzung der Kammer. Solcher zeigt sich schon in der Ernennung einer Anzahl von Rittergutsbesitzern. Vor allem aber gehört hierzu die Mitgliedschaft der königlichen Prinzen und der vom Könige ganz frei Ernannten.

Die Verf.-Urk. § 63 gibt in 17 Nummern eine Aufzählung des Mitgliederbestandes der ersten Kammer. Die Reihenfolge bedeutet zugleich eine Art Rangabstufung. Teilweise ist das auch wirksam geworden, insofern wenigstens Verf.-Urk. § 76 wegen der Sitzordnung bestimmt, daß zuerst die unter Ziffer 1 bis 12 benannten Mitglieder kommen, und zwar in der angegebenen Reihenfolge, alsdann unter den übrigen das Los entscheidet. Unter dem gleichen Gesichtspunkte sind die beiden letztgenannten neuen Gruppen nach

1) Sporschil, Bemerkungen über die Verfassungsurkunde des Kgr. Sachsen, 1832, ergeht sich bei Betrachtung der ersten Kammer in Klagen über „Vernachlässigung der Intelligenz" (S. 99). Darunter versteht er aber nur, daß das grundbesitzlose Gelehrten- und Beamtentum kein „Recht zur Repräsentation" erhalten hat (S. 44—47).

2) In diesem Sinne meint es Sporschil, a. a. O., S. 97 u. 99, wenn er sagt: die erste Kammer trage weniger den Charakter der „alten Feudalaristokratie" als den eines „Senates".

den entgegengesetzten Richtungen auseinandergezogen: die königlichen Prinzen stehen an der Spitze (Ziff. 1), die frei Ernannten bilden den Schluß (Ziff. 17). Zwischen beiden finden wir dann hintereinander die Nachfolger der alten drei Ständeklassen: Ziffer 2 bis 12, Ziffer 13 und 14, Ziffer 15 und 16.

Auf diese Weise wird uns die erste Kammer übersichtlich werden.

Die Gesamtzahl der Mitglieder beträgt 46, ungerechnet die königlichen Prinzen, deren Zahl naturgemäß schwankt.

I. An der Spitze der Mitglieder nennt die Verf.-Urk. die volljährigen Prinzen des Königlichen Hauses (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 1).[3]) Sie sind geborene Mitglieder, durch die Verfassung zum Eintritt berufen, sobald sie die Volljährigkeit erreicht haben. Eine Pflicht zum Eintritt hat ihnen die Verfassung nicht auferlegt. Der König kann es ihnen zur Standespflicht rechnen und sie mit seiner Hausgewalt zur Erfüllung anhalten.

II. Aus der Klasse der Prälaten, Grafen und Herren sind übernommen:

— „das Hochstift Meißen, durch einen Deputierten seines Mittels“ (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 2);

— „ein Abgeordneter der Universität Leipzig, welcher von selbiger aus dem Mittel ihrer ordentlichen Professoren gewählt wird“ (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 5);

— „der Dekan des Domstifts St. Petri zu Budissin“ (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 9);

— „ein Abgeordneter des Collegiatstifts zu Wurzen, aus dem Mittel des Kapitels“ (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 11).

Diese vier Mitglieder haben das gemeinsam, daß sie im Sinne der alten Stände Prälaten vorstellen[4]) und daß sie körperschaftlicher Natur sind. Denn die Standschaft gebührt

3) Die drei Entwürfe enthielten nichts dergleichen. Bei der Beratung im Landtag gab die Ritterschaft die Anregung dazu, und in der ständischen Schrift vom 19. Juli 1831, den Verfassungsentw. betreffend (Landt.-Akten 1831 Bd. 4 S. 1783), wurde die Teilnahme der Prinzen vorgeschlagen als nützlich zu ihrer eigenen Ausbildung sowohl, wie zur Förderung der Verhandlungen. Vgl. auch v. Witzleben, Die Entstehung der konst. Verf., S. 226.

4) Um einem Mangel in dieser Hinsicht abzuhelfen, hatten die beiden Klostervögte von St. Mariental und St. Marienstern eine Vorstellung an den König gerichtet, „die Repräsentation dieser Klöster auf den künftigen Landesversammlungen betreffend“. Die Stände der Erblande sprachen sich jedoch dagegen aus „in Betracht der überwiegenden Vertretung, welche die Oberlausitz dadurch erlangen würde“. (Landt.-Akt. 1831 Bd. 4 S. 1785). — In dem Verfassungsentwurf Lindenau fanden sich auch die zwei evangelischen Stifte nicht. Wurzen und Bautzen waren bei den Verhandlungen der Stände über die Verfassung nicht beteiligt. Meißen gab unterm 4. Sept. 1831 mit den Herrschaftsbesitzern zusammen, bei Zustimmung zur Verfassung, eine ziemlich trotzige Erklärung ab, wonach man sich gegen alle Beschwerungen oder Gefährdungen durch künftige Gesetze „das Recht der Protestation“ vorbehielt (Landt.-Akten 1831 Bd. 4, S. 2329). — Die Stifte Meißen und Wurzen wurden späterhin im Landtag mehrfach in Frage gestellt, indem man den Zweck dieser Einrichtungen kritisch betrachtete (Landt.-Akten 1833 2. Abt. S. 113, 3. Abt., S. 690). Darüber erschien 1834 die Schrift von Chr. L. Stieglitz: das Recht des Hochstifts Meißen und des Kollegiatstifts Wurzen auf ein ungehindertes Fortbestehen in ihrer gegenwärtigen Verfassung. Sie wählt in der Vorrede als Motto den Satz Mühlenbruchs: „Man darf das Recht und seine Gültigkeit nicht abhängig machen von einem Räsonnement über Gründe und ursprüngliche Zwecke.“ — Es handelt sich um kleine geschlossene Gesellschaften, die sich durch Kooptation erneuern und einiges Stiftungsvermögen verwalten, dazu auch ihren Mitgliedern Pfründen gewähren. Bei Meißen ist ein gewisser Zusammenhang mit dem Staate insofern gewahrt, als die Verleihung der Stellen königlicher Bestätigung bedarf. Über die Statuten beider enthält die Bekanntmachung des Kultusministeriums v. 12. Jan. 1909 (Ges.- u. Verord.-Bl., S. 59) einige Angaben.

überall der Körperschaft; der Mann, der von ihr aus in der ersten Kammer erscheint, ist nach gut altständischer Auffassung nur ihr Vertreter. Das ist in Ziffer 2 bezüglich des Hochstifts Meißen unmittelbar zum Ausdruck gekommen; gilt aber ebenso für die übrigen, namentlich für die Universität.[5]) Es zeigt sich auch bei der Einberufung des Landtags. Das Einberufungsschreiben (die „Missive": Verf.-Urk. § 115, Abs. 3) richtet sich hier an die Körperschaft; der Vertreter soll sich nicht durch „seine Missive" legitimieren, wie die anderen Kammermitglieder, sondern er legt die Vollmacht seiner Körperschaft vor (Landtagsordnung v. 12. Oktober 1874 § 2).

In welcher Weise der Vertreter (Deputierte, Abgeordnete) bestimmt wird, das richtet sich nach dem Statut der Körperschaft. Nur für das Domstift St. Petri zu Bautzen bezeichnet die Verf.-Urk. § 63 Ziff. 9 den jeweiligen Dekan ohne weiteres; erst im Falle der Behinderung oder der Erledigung der Stelle hat statt seiner einer der drei Kapitulare des Stifts zu erscheinen; die nähere Bestimmung des Vertreters richtet sich dann wieder nach dem Statut.[6])

Bei Nennung des Dekans von St. Petri macht die Verf.-Urk. den Zusatz: „zugleich in seiner Eigenschaft als höherer katholischer Geistlicher".[7]) Das bedeutet eine Bedingtheit seiner Mitgliedschaft durch Amt und Konfession und leitet dadurch über auf die zwei protestantischen Würdenträger:

— „der evangelische Oberhofprediger" (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 8);

— „der Superintendent zu Leipzig" (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 10).

Der erstere erhält seine Anstellung durch die in Evangelicis beauftragten Staatsminister auf Vorschlag des Landeskonsistoriums (Kirchengef. v. 15. April 1873 § 5 Ziff. 9); die Superintendentur zu Leipzig ist mit dem Pastorat St. Thomä daselbst verbunden und steht unter dem Patronat des Leipziger Stadtrates. Beide Geistliche sind Mitglieder der Kammer unmittelbar kraft ihres geistlichen Amtes.[8])

An „Grafen und Herren" wurden zunächst von den alten Ständen übernommen:

— „der Besitzer der Herrschaft Wildenfels" (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 3)

— „die Besitzer der fünf Schönburgischen Rezeßherrschaf-

---

5) Die Universität als solche gehört bei den alten Ständen unter die Prälaten. Darüber hat Chr. E. Weiße eine Abhandlung geschrieben: De jure praelaturae Academiae Lipsiensis in comitiis provincialibus Regni Saxoniae. 1819. Daß es auch in der neuen Verfassung nicht auf die besonderen Gaben ihres Vertreters abgesehen war, bekundet Bülau, Verf. u. Verf.-Recht S. 130 Note 6: „Die erste Kammer wurde der Sitz ihres Deputierten, weil sie nicht sowohl als höhere Lehranstalt, als Pflegerin der Intelligenz, denn als eine mit Privilegien und Grundbesitz ausgestattete Korporation repräsentiert ist". Im gleichen Sinne findet schon Sporschil, Bemerkungen über die Verf.-Urk., S. 101, den Grund der Wahl der Abgeordneten aus dem Mittel der ordentlichen Professoren darin, „daß die ordentlichen Professoren gewissermaßen Besitzer der bedeutenden liegenden Gründe sind, welche der Universität gehören". Das ist ein sehr nüchterner Standpunkt.

6) Der Vertreter wird von dem Kapitel abgeordnet wie der des Domstiftes Meißen (Fricker, Grundriß S. 131); nur ist eben hier die Vollmacht besonders bedingt durch die Fortdauer der Behinderung des Dekans.

7) Verf.-Urk. § 63 Ziff. 9. Daher bekommt, zum Unterschied von den Abgeordneten der evangelischen Stifter, der Dekan selbst die Missive (Landtagsordnung, § 2).

8) Der Entwurf Carlowitz, § 91, hatte nur einen vom König zu berufenden evangelischen Geistlichen vorgesehen, der von Lindenau, § 28, keinen. Die jetzige Bestimmung beruht auf einem Vorschlage des Prinzen Johann gelegentlich der Verhandlungen des Geheimen Rats (v. Witzleben, Die Entstehung der konst. Verf. S. 180). Sporschil, Bemerkungen über die Verf.-Urk. S. 102, sieht in diesen zwei Mitgliedschaften „eine gerechte Huldigung, die man der protestantischen Religion dargebracht hat".

ten, Glaucha, Waldenburg, Lichtenstein, Hartenstein und Stein, durch einen ihres Mittels" (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 4); dazu aus dem weiteren Ausschuß der Ritterschaft:[9])

— „die Besitzer der vier Schönburgischen Lehensherrschaften Rochsburg, Wechselburg, Penig und Remissen, durch einen ihres Mittels" (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 12);

und aus den Ständen der Oberlausitz:

— „der Besitzer der Standesherrschaft Königsbrück" (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 6);

— „der Besitzer der Standesherrschaft Reibersdorf" (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 7).

Die Verfassung setzt hier voraus, daß es sich bei diesen Herrschaften um gebundenes Familiengut handele, und daß die eigene Ordnung des besitzenden Hauses nach Maßgabe ihrer Bestimmungen das berufene Mitglied der ersten Kammer liefere. Daher bezeichnet sie in Ziff. 3, 6 und 7 ohne weiteres den „Besitzer" der einheitlich fortbestehend gedachten Herrschaft als den Berufenen. Wenn in Ziffer 4 und 12 jeweils eine Mehrheit von Besitzern berufen ist, den „einen ihres Mittels" zu liefern, so wird auch hier erwartet, daß die Ordnungen des Schönburgischen Hauses das Nähere bestimmen oder in Ermangelung solcher eine Vereinbarung der beteiligten Besitzer zustande kommt. Versagt beides, so ist auf Ziffer 4 oder 12 niemand berufen. Eine familienrechtliche Ordnung mit Individualsukzession ist auch vorausgesetzt, wenn Verf.-Urk. § 64 Satz 1 bei allen diesen Herrschaften einen Ersatzmann zuläßt in Gestalt des „nächsten Nachfolgers". Das soll möglich sein, wenn der Berufene minderjährig oder aus anderen Ursachen, welche die Kammer anerkennt, verhindert ist, am Landtag teilzunehmen, der „nächste Nachfolger" aber die erforderlichen Eigenschaften für seine Person besitzt. Dieser nächste „Agnat", wie er offenbar gedacht ist, — es ist eine Art Regentschaft — „kann" dann, statt des Berufenen und solange die Behinderung dauert, in die Kammer eintreten. Eine Verpflichtung dazu besteht nicht.

Die nach Ziffer 3 und 4 Berufenen (Solms-Wildenfels und Schönburg-Rezeßherrschaften) haben auch das besondere Vorrecht aus den altlandständischen Ordnungen mit herübergebracht, sich nach Belieben durch einen Bevollmächtigten in der Kammer vertreten zu lassen.[10]) Es ist ein Vorrecht der zur alten Klasse der Grafen und Herren gehörigen Mitgliedschaft, gilt daher nicht für auf sonstigen Titel erworbene (nur „wegen ihrer erblichen Stimmen"; Verf.-Urk. § 64 Satz 2) und auch nicht für die nach Ziff. 6, 7 oder 12 Berufenen.

Noch ein anderer Unterschied besteht, mit anders gezogener Grenzlinie. Die Häuser Solms-Wildenfels und Schönburg werden als standesherrliche behandelt, ganz nach den Regeln, welche auch andere deutsche Staaten bei ihren Standesherren zur Anwendung bringen. Die Mitgliedschaft in der ersten Kammer beruht also auf dem Zusammentreffen von Familienzugehörigkeit und Besitz des standesherrlichen Familiengutes. Gingen die

9) Rezeß v. 4. Mai 1740 § 14; vgl. oben § 8, I Nr. 1.

10) Auch auf dem Landtage von 1831, mit dem die Verfassung vereinbart wurde, war Solms-Wildenfels zeitweilig durch den „Bevollmächtigten Lehnrat Krauß" vertreten gewesen. — Sporschil, Bemerkungen über die Verf.-Urk. S. 102 u. 103, findet dieses Privilegium sehr ungehörig.

Güter auf einen fremden Erwerber über, so würde dieser den Anspruch auf Sitz und Stimme in der ersten Kammer nicht miterwerben. Die Stelle fiele weg.[11]) Anders bei den zwei Oberlausitzer Standesherrschaften Königsbrück und Reibersdorf. Hier handelt es sich überhaupt nicht um standesherrliche Familien im richtigen Sinn. Die Mitgliedschaft in der ersten Kammer hängt lediglich am Besitz der Güter, nicht zugleich an der Familienzugehörigkeit. So war es mit der Standschaft in der Oberlausitz bezüglich dieser Güter gehalten worden, und dabei ist es verblieben auch für ihre durch die Verf.-Urk. erweiterte Bedeutung. Jeder Besitzer ist also berufen, sofern er nur die allgemeinen persönlichen Fähigkeiten aufweist. Insbesondere ist irgendein Adelsprädikat nicht verlangt.[12])

III. Der Schwerpunkt der ersten Kammer liegt merkwürdigerweise in den Rittergutsbesitzern.[13]) Sie bilden mit den ihnen sozial mehr oder weniger gleichwertigen Herrschaftsbesitzern die Mehrheit. Sie überwogen an Zahl auch in den alten Ständen. Aber dort glich sich das dadurch aus, daß sie doch nur eine Klasse bildeten neben den weniger zahlreich besetzten beiden anderen, die jede gleich viel galten. Durch die Vereinigung in eine Versammlung ist ihre Vorherrschaft gesichert. Die nachträgliche Zulassung von „anderen größeren ländlichen Gütern" (Ges. v. 3. Dezember 1868) hat daran nichts wesentliches geändert.

Die 22 Rittergutsbesitzer der ersten Kammer erscheinen auf zweierlei Rechtstitel: Wahl oder Ernennung. Also zunächst:

— „zwölf auf Lebenszeit gewählte Abgeordnete der Besitzer von Rittergütern und anderen größeren ländlichen Gütern" (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 13).

Insoweit ist also auch die erste Kammer eine Wahlkammer. Über diese Wahlen bestimmte ursprünglich Verf.-Urk. § 65. Durch Gesetz v. 3. Dezember 1868 wurde ein anderer Text an die Stelle gesetzt, der zugleich auf die näheren Bestimmungen des Wahlgesetzes vom gleichen Tage verwies. Dieses Wahlgesetz handelt von den Wahlen zum Landtag überhaupt, also namentlich auch zur zweiten Kammer; durch Ges. v. 27. März 1896 sind Änderungen erfolgt, welche auch für die erste Kammer bedeutsam sind. Die gemeinsam gültigen Bestimmungen sollen jedoch im Zusammenhang der Lehre von den Wahlen zur zweiten Kammer vorgetragen werden (unten § 16). Hier ist nur das besondere Recht der Wahlen zur ersten Kammer hervorzuheben.

Die Wahlen werden nicht nach der bestehenden politischen Landeseinteilung (Regierungsbezirke oder Kreishauptmannschaften) vorgenommen, sondern nach den alten erbländischen Kreisen mit Zuziehung der Oberlausitz (vgl. unten § 33, II Nr. 3). Die Verteilung der Abgeordneten ist geschehen nach Verhältnis der in jedem Kreise vorhandenen Rittergüter, so daß zu wählen sind im Meißner Kreise und in der Oberlausitz je drei, im Leipziger, Erzgebirgischen und Vogtländischen Kreise je zwei Abgeordnete (Wahlges. 1868 § 10).

Wahlberechtigt ist, — die Erfüllung der allgemeinen Bedingungen voraus-

11) Opitz, Staatsrecht, II, S. 31.

12) Es sind einfach bessere Rittergüter: Weiße, Staatsrecht I S. 104, 108. Vgl. oben § 8 Note 3.

13) Über diesen Begriff vgl. oben § 8, II.

gesetzt — wer im Kreise ein Rittergut[14]) zu eigen hat oder, was jetzt gleich gilt, ein anderes Landgut („Gut des platten Landes"), welches mit wenigstens 3000 Steuereinheiten belegt[15]) ist (Wahlges. 1868, § 11). Der Besitz der Ehefrau und der in väterlicher Gewalt befindlichen Kinder ist dem Ehemann und Vater anzurechnen (Wahlges. 1868 § 5). Gehört ein entsprechendes Gut zu einem Pfarr- oder Schullehen, so ist der Nutznießer wahlberechtigt; gehört es einer juristischen Person, so ist es ihr gesetzmäßiger Vertreter (Wahlges. 1868 § 3 Abs. 3, § 11 Abs. 2)[16]). Im Falle des Miteigentums kommen nur die Miteigentümer in Betracht, welche die allgemeinen Bedingungen erfüllen; sind deren mehrere, so ist, wenn sie nicht unter sich auf einen anderen einig geworden sind, der an Jahren Älteste allein wahlberechtigt; bei Altersgleichheit entscheidet das Los (Wahlges. 1868, § 14). Von mehreren Nutznießern eines geistlichen Lehens wird in gleicher Weise der Älteste berufen sein, während bei mehreren gesetzlichen Vertretern einer juristischen Person, falls nicht aus ihrer Verfassung ein anderes sich ergibt,[17]) der Wahlberechtigte durch Beschluß der Gesamtheit bezeichnet wird.

Wohnsitz im Kreise ist nicht erforderlich; wer in mehreren Kreisen mit dem entsprechenden Grundbesitze ausgestattet ist, ist in jedem wahlberechtigt. Wer aber in dem nämlichen Wahlkreise einen entsprechenden Grundbesitz mehrfach aufweisen kann, hat doch nur eine Wählerstimme (Wahlges. 1868 § 12).

W ä h l b a r ist — die Erfüllung der allgemeinen Bedingungen der Wählbarkeit wieder vorausgesetzt — der Eigentümer eines im Gebiete des Königreichs gelegenen Rittergut oder sonstigen Landgutes, welches — das eine, wie das andere — mit mindestens 4000 Steuereinheiten belegt ist (Wahlges. 1868 § 13). Die Anrechnung des Besitzes der Ehefrau und der in väterlicher Gewalt stehenden Kinder findet auch hier statt.

Dagegen kommen Vertreter von juristischen Personen und Nutznießer von geistlichen Lehen als solche hier nicht in Betracht.

Was das W a h l v e r f a h r e n anlangt, so liegt die Leitung in den Händen altständischer Beamten, der Kreisvorsitzenden in den erbländischen Kreisen, des Landesältesten in der Oberlausitz, die dabei als Wahlvorsteher und Wahlkommissare dienen (Wahlges. 1868 § 36).[18]) Ihnen liegt vor allem ob, die Wählerlisten für ihren Kreis aufzustellen und zur Kenntnisnahme der Beteiligten aufzulegen (§ 23). Sie schreiben die Wahl aus durch zweimalige Bekanntmachung in der Leipziger Zeitung und laden jeden Stimmberechtigten außerdem noch besonders ein durch eingeschriebenen Brief (§ 37). Die ver-

14) Für den Zweck der Wahlen wurde durch Verordnung vom 6. Nov. 1832 (Samml. der Ges. u. Verord. S. 425ff) ein Verzeichnis der Rittergüter aufgestellt, auf welches die Ausf. Verord. vom 4. Dez. 1868 § 3 verweist. Vgl. oben S. 45.

15) Grundsteuerges. vom 9. Sept. 1843 §§ 3, 18, 29.

16) Gegen den Fiskus als Eigentümer eines Rittergutes besteht eine selbstverständliche Ausnahme: das Rittergut behält auch in seiner Hand die besondere Rechtsstellung; aber das daran hängende Wahlrecht ruht, bis es in Folge der Wiederveräußerung an eine andere Person wieder auflebt (Wahlges. 1868 § 11 Abs. 2: „mit Ausnahme des Staatsfiskus").

17) Das ist der Sinn des Ausdruckes „von mehreren gleichberechtigten Vertretern" in Ausf.-Verord. vom 4. Dez. 1868 § 2.

18) Die Wahl findet immer für die einzelnen bestimmten Sitze statt; es gibt keine Auflösung für die erste Kammer, folglich auch keine allgemeinen Wahlen der zu wählenden Rittergutsbesitzer. Ordentlicherweise geschieht also eine Neuwahl immer „infolge Ablebens des bisherigen Inhabers der Stelle". Das Ministerium des Innern erläßt eine „Bekanntmachung" im Ges.- und Verord.-Bl., wodurch diese Wahl angeordnet wird, und zugleich eine Verfügung an „den Vorsitzenden der Stände in dem erwähnten Kreise", damit er das Weitere veranlasse. Vgl. z. B. Ges.- u. Verord.-Bl. 1899 S. 479.

sammelten Wähler bilden die Kreisversammlung (Oberlausitz: Provinzialversammlung). Gewählt ist, wer von den abgegebenen gültigen Stimmen verhältnismäßig die meisten (relative Majorität), mindestens aber ein Drittel der Gesamtzahl erhalten hat (§ 30). Im Falle eine solche Mehrheit nicht zustande gekommen ist, findet engere Wahl statt zwischen den zwei Höchstbestimmten. Diese wird sofort in der Versammlung vorgenommen; ebenso die Neuwahl im Falle einer Ablehnung des anwesenden zuerst Gewählten. Staatsdiener und die ihnen gleichgestellten Beamten bedürfen zur Annahme der Wahl der Genehmigung ihres Vorgesetzten (wie bei den Wahlen zur zweiten Kammer; vgl. unten § 17 Note 25). Erfolgt die Ablehnung später oder ist die Wahl für ungültig erklärt, so wird mit Genehmigung des Ministeriums zu einer Nachwahl eingeladen (§ 38).

— „Zehn vom Könige, nach freier Wahl, auf Lebenszeit ernannte Rittergutsbesitzer" (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 14).

Nach Verf.-Urk. § 65 Abs. 4 muß die Zahl von zehn Mitgliedern stets ernannt sein; der König hat also bloß freie Hand in der Auswahl der zu Ernennenden. Auch hierbei ist er gebunden an einen bestimmten Kreis. In Betracht kommen nur Eigentümer von im Königreiche gelegenen Rittergütern, die mit wenigstens 4000 Steuereinheiten angesetzt sind. Dabei erkennt die Verfassung ausdrücklich an, daß auf diesen Titel auch Besitzer Schönburgischer Rezeß- oder Lehensherrschaften ernannt werden können, soweit sie nicht nach Verf.-Urk. § 63 Ziff. 4 oder Ziff. 12 der Kammer bereits angehören. Das Bedenken, welches hier beseitigt werden soll, beruht nicht auf dem Mangel eines geeigneten Grundbesitzes, als vielmehr darauf, daß dieser Grundbesitz bereits dazu gedient hat, den Eigentümern eine besondere Vertretung in der ersten Kammer zu sichern.[19]) Andererseits ist hier dem königlichen Ernennungsrecht eine besondere Schranke insofern gesetzt, als Minister im aktiven Dienste und besoldete Hofbeamte unbedingt ausgeschlossen sind (Verf.-Urk. § 65 Abs. 2 Satz 3).

IV. Im „Engen Ausschuß" der Städte hatten zuletzt Sitz und Stimme: Dresden, Leipzig, Bautzen, Zwickau, Freiberg, Zittau, Chemnitz und Plauen, also acht im ganzen.[20]) Daraus ergeben sich die zwei Verfassungsbestimmungen:

— „die erste Magistratsperson der Städte Dresden und Leipzig" (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 15);

— „die erste Magistratsperson in sechs vom Könige, unter möglichster Berücksichtigung aller Teile des Landes, nach Gefallen zu bestimmenden Städten" (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 16).[21])

Der leitende Gedanke ist immer noch, daß die Standschaft der Stadt gebührt, für welche ihr Haupt in der ersten Kammer sitzt. Dieses Recht besitzen aber jetzt nur noch Dresden und Leipzig unmittelbar aus der Verfassung. Die anderen erwerben es durch königliche

19) Landt.-Akten 1831 Bd. 4, S. 1784: der geeignete Grundbesitz muß bei dem zu Ernennenden besonders nachgewiesen werden, so zwar, daß für den nach Verf.-Urk. § 63 Ziff. 11 Berufenen noch eine dem Normalmaß genügende Lehnsherrschaft übrig bleibt.

20) Weiße, Staats-R. I S. 115 Note 3. Leipzig hatte das Direktorium.

21) Die Entwürfe Carlowitz und Lindenau beriefen jeder nur 5 Bürgermeister, der Regierungsentwurf 6 Oberbürgermeister, immer von namentlich aufgeführten Städten. Bei den Verhandlungen der Stände wurden von den Städten wie von der Ritterschaft gemischte Berufungssysteme angeregt (v. Witzleben, Entst. der konst. Verf. S. 223, S. 226). Der Text der Verf.-Urk. beruht auf einem Vorschlage der Ständischen Schrift vom 19. Juli 1831 (Landt.-Akten 1831 Bd. 4 S. 1785).

Verleihung. Die „möglichste Berücksichtigung aller Teile des Landes" ist lediglich eine Anempfehlung für den König. Die einmal geschehene Verleihung bindet ihn auch nicht; gerade um jener Empfehlung nachzukommen, muß er unter Umständen wechseln können.

V. In den sämtlichen Verfassungsentwürfen war, abweichend von der sonst vorbildlichen Württembergischen Verfassung, eine einfache Berufung „aus königlichem Vertrauen" nicht vorgesehen. Während der Landtagsverhandlungen gab die Ritterschaft die Anregung dazu, damit der ersten Kammer der Besitz von Männern gesichert werde, „welche nicht nur durch ihre Gesinnungen, sondern auch durch ihre Erfahrung und Kenntnisse die Gründlichkeit der Arbeiten befördern würden".[22]) Aber erst durch das Verfassungsgesetz vom 3. Dezember 1868 wurde dem § 63 der Verf.-Urk. eine Ziff. 17 hinzugefügt:

— „fünf vom Könige nach freier Wahl auf Lebenszeit ernannte Mitglieder".

Durch das nämliche Gesetz erhielt zugleich Verf.-Urk. § 65 Abs. 4 die Bestimmung, daß auch diese fünf Mitglieder stets ernannt sein müssen. Für die Auswahl sind dem König keine ausdrücklichen Vorschriften gegeben.[23]) —

Die Mitgliedschaft in der ersten Kammer beruht demnach auf fünferlei Berufungsgründen. Jeder, der dadurch Mitglied werden soll, muß aber zugleich gewisse persönliche Eigenschaften besitzen, um dafür rechtlich zugänglich zu sein.

Er muß vor allem die nötige politische Rechtsfähigkeit haben.

Dazu gehört, entsprechend den allgemeinen Grundsätzen: Sächsische Staatsangehörigkeit, männliches Geschlecht und Altersreife, d. h. im Zweifel Volljährigkeit.

Bezüglich des letzteren Punktes bestehen Meinungsverschiedenheiten. Für die Wahl der zwölf Rittergutsbesitzer nach Verf.-Urk. § 63 Ziff. 13 gelten nach Verf.-Ges. vom 3. Dezember 1868 (Verf.-Urk. § 65) die näheren Bestimmungen des Wahlgesetzes. Danach ist auch hier für die Wählbarkeit die Forderung der Staatsangehörigkeit sowohl, wie der Altersreife verschärft: es wird dreijähriger Besitz der Staatsangehörigkeit und Erfüllung des 30. Lebensjahres verlangt (Wahlges. v. 3. Dezember 1868 § 4). Andererseits ist für die königlichen Prinzen in Verf.-Urk. § 63 Ziff. 1 ausdrücklich die Volljährigkeit für genügend erklärt, und zwar in einer Weise, daß daraus nicht ein Schluß gezogen werden kann, es solle in den anderen Fällen mehr verlangt sein. Unter diesen Umständen muß wohl angenommen werden, daß die Verf.-Urk. in den Berufungsgründen selbst hier im allgemeinen eine genügende Gewährleistung sieht gegen allzu große Jugendlichkeit der durch sie gelieferten Mitgliedschaft. Es bleibt also bei der selbstverständlichen Mindestforderung der Volljährigkeit.[24])

---

22) v. Witzleben, Entstehung der konst. Verf. S. 226.

23) Opitz, Staats-R. II S. 27 ist der Meinung, daß Minister im aktiven Dienste und besoldete Hofbeamte nicht ernannt werden können. Das stützt sich auf die für die zu ernennenden Rittergutsbesitzer gegebene Bestimmung in Verf.-Urk. § 65 Abs. 3. Selbstverständlich wird der König diese Bestimmung auch bei der Ernennung berücksichtigen, die er aus freier Wahl zu machen hat. Aber rechtsungültig ist eine Ernennung hier nicht, wenn er anders verfügt.

24) Die Meinungen über das zu fordernde Alter gehen hier sehr durcheinander. Abweichend von obigem, jeder wieder auf besondere Art: Bülau, Nonnulla de dynast. in Saxonia regia S. 27, Milhauser, Staats-R. S. 151, Opitz, Staats-R. II S. 33; Fricker, Grundriß S. 138.

Überdies dürfen bei dem zu Berufenden auch keine besonderen Mängel und Fehlerhaftigkeiten vorliegen, welche seiner Mitgliedschaft im Wege stehen, keine *Ausschlußgründe*. Durch Verf.-Ges. v. 19. Oktober 1861 (Verf.-Urk. § 74) ist in dieser Beziehung bestimmt, daß die Gründe, welche nach dem Wahlgesetze vom Stimmrecht ausschließen, auch von der Mitgliedschaft in der ersten Kammer ausschließen, ohne Unterschied, welches auch der Berufungsgrund sei (Verf.-Urk. § 74 Abs. 2).

Damit hängt zusammen, daß auch die erworbene Mitgliedschaft *endigt*, sobald für das einzelne Mitglied ein solcher *Ausschlußgrund nachträglich* zur Entstehung kommt („können auch nicht ... ihren Sitz in derselben behalten"; Verf.-Urk. § 74 Abs. 2).

Ebenso geht die Mitgliedschaft verloren mit der *Sächsischen Staatsangehörigkeit* und mit dem Wegfalle der *besonderen Voraussetzungen*, welche den Berufungsgrund ausmachten oder bedingten. Das gilt vor allem nach Verf.-Urk. § 66 von denjenigen Mitgliedern, die es vermöge ihres *Amtes* sind (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 8, 9, 10, 15 und 16; auch der Abgeordnete der Universität (Ziff. 5) wird von selbst austreten, wenn er aus seinem Amte als Professor ausscheidet.[25]) — Die gleiche Bedeutung hat in anderen Fällen der *Grundbesitz* (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 3, 4, 6, 7, 12). Für die Fälle, wo solcher Grundbesitz nicht unmittelbar Berufungsgrund, sondern nur Bedingung war für eine Wahl oder Ernennung (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 13 und 14), schreibt Verf.-Urk. § 66 Abs. 2 und 3 das Ausscheiden vor, wenn durch das Aufhören dieses Grundbesitzes die Wählbarkeit oder Ernennbarkeit nicht mehr bestände.[26]) — Der „nächste Nachfolger" des eigentlich berufenen Herrschaftsbesitzers (Verf.-Urk. § 64) scheidet aus, wenn dieser *nicht mehr behindert* ist; in der gleichen Lage wird der stellvertretende Kapitular nach § 63 Ziff. 9 sein, wenn der Dekan wieder auftritt.

In den Fällen, wo das Mitglied dafür anzusehen ist, daß es nur ein *Vertreter* sei des eigentlich zur Standschaft Berechtigten, endigt die Mitgliedschaft mit der ihm erteilten Vertretungsmacht. Das ist der Fall bei den Abgeordneten der Stifter und der Universität, die statutenmäßig auf Zeit gewählt werden. Desgleichen bei den Bevollmächtigten der Herrschaften Wildenfels und Schönburg (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 3 und 4, § 64 Satz 2); hier ist die Vollmacht jederzeit widerruflich. Doch gilt hier überall der bisherige Vertreter solange als bevollmächtigt, bis sich ein Nachfolger legitimiert (Verf.-Urk. § 66 Abs. 2).[27])

Zuletzt kommt noch in Frage der freiwillige Austritt, der *Verzicht*. Hier ist wohl zu unterscheiden die tatsächliche Nichtausübung der Mitgliedschaft und ihre rechtliche Zerstörung. Das erstere ist immer möglich und die Zwangsmittel dagegen, welche die Kammer hat, sind gering; ob sonstige Zwangsmittel bestehen, hängt von der Stellung des Mit-

---

25) Der Berufungsgrund ist hier nicht das Amt, sondern die Wahl, aber das Amt bedingt die Wahl. Es ist gerade wie bei dem sofort zu erwähnenden Fall des gewählten Rittergutsbesitzers.

26) Der Grundbesitz, auf welchen hin das Mitglied gewählt oder ernannt worden ist, kann verloren gehen, ohne daß dadurch die Mitgliedschaft untergeht: dann nämlich, wenn ein gleichwertiger Grundbesitz an die Stelle tritt.

27) Für die Gewählten besteht nach Verf.-Urk. § 66 Abs. 3 der auch für die Wahlen zur zweiten Kammer geltende Verlustgrund: Anstellung im Staatsdienst oder Beförderung oder Annahme eines besoldeten Hofamtes. Er bedeutet auch hier nicht den Verlust der Wählbarkeit, sondern nur die Notwendigkeit einer Neuwahl: der bisherige Abgeordnete muß, wenn er es bleiben will, ein Vertrauensvotum seiner Wähler bekommen.

gliedes ab; gegen Prinzen des königlichen Hauses, sowie gegen kirchliche und städtische Beamte könnte vorgegangen werden, denn für sie ist die Ausübung der Mitgliedschaft ein Stück ihrer Pflichten. Ein Verzicht, der die Mitgliedschaft rechtlich zerstörte, ist dagegen nur möglich da, wo sie ihren Grund hat in einem Akte persönlichen Vertrauens. Hier ist es eine sittliche Forderung, daß der so zum Mitglied Gewordene zurücktreten darf, wenn er das richtige Verhältnis nicht mehr fühlt, und wann das der Fall ist, entscheidet er allein. Deshalb können freiwillig austreten: die Abgeordneten der Stifter und der Universität (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 2, 5, 6) die Bevollmächtigten der Herrschaftsbesitzer (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 3 und 4, mit Verf.-Urk. § 64 Satz 2), die gewählten und ernannten Rittergutsbesitzer (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 13 und 14) und die vom König nach freier Wahl Ernannten (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 17).[28])

Rechtlich unwirksam ist der Verzicht, wo die Verfassung selbst die Mitgliedschaft unmittelbar knüpft an den Stand (königliche Prinzen), das Amt, den Besitz.

§ 16. Zweite Kammer. Geschichtliche Entwicklung des Wahlrechts. Im Gegensatze zur ersten Kammer, welche den Zusammenhang mit den altständischen Sonderrechten bewahrt und durch den Einfluß der Krone auf ihre Zusammensetzung noch eine neue Eigentümlichkeit gewonnen hat, hat die zweite Kammer, wie überall, die Natur einer Volksvertretung auch durch die Art zu bekunden, wie sie zusammengesetzt wird: sie ist von Anfang an als Wahlkammer gedacht.

Im Gegensatze zu der verhältnismäßigen Festigkeit, welche auch die unmodernsten Einrichtungen der ersten Kammer bewährt haben, ist die Zusammensetzung der zweiten, gerade weil sie von Haus aus bestimmt scheint, den Zeitströmungen entgegenzukommen, der Gegenstand unabläßiger Kämpfe und Verbesserungsversuche. Das Wahlrecht hat keine selbstverständliche, durch eine Art Naturrecht von vorneherein und allgemein bestimmte Gestalt. Es ist eine Frage der Macht zwischen den von dem geltenden Rechte Begünstigten und den andrängenden Volksschichten, eine Frage des Gemeinsinnes auch und der Staatsklugheit, wie weit entgegengekommen werden soll und darf. Nicht immer entspricht das so zustande Gebrachte den Berechnungen, die man dabei angestellt hat.

I. Die Verfassungsurkunde ist das Ergebnis einer Verständigung zwischen der Krone und den alten Ständen im Sinne eines Entgegenkommens gegenüber den liberalen Zeitströmungen. Die Stände waren gesonnen, so wenig als möglich von der alten Machtstellung preiszugeben, die Krone war zufrieden, wenn die neue Volksvertretung so wenig als möglich Neues und Unberechenbares brachte. Das durch die Verfassung geordnete Wahlrecht erklärt sich daraus.

Die vornehmsten Glieder des alten Landtages waren in der ersten Kammer untergebracht: Prälaten, Grafen und Herren, ein unverhältnismäßig großer Teil der Ritterschaft und von den Städten ungefähr, was dem „Engen Ausschuß“ entsprach. Es galt also jetzt diesen beiden letzteren Klassen vollends genug zu tun, indem man sie im übrigen zu Wählerschaften für die zweite Kammer gestaltete. Nur forderte die Zeit, daß auch die Bauern, die bisher mundtot waren, Berücksichtigung fänden; auch sie sollten jetzt ihre Abgeordneten wählen dürfen. Und so ergab sich denn

28) Opitz, Staats-R. II S. 38 u. Note 10, schränkt das Recht des Austrittes sehr erheblich weiter ein. Insbesondere versagt er es auch den Bevollmächtigten der Herrschaftsbesitzer. Aber was soll werden, wenn die Leute nicht mehr wollen?

ganz von selbst die Wahl der Abgeordneten nach ständischer Gliederung des Volkes. Die beiden Entwürfe, von Lindenau wie von Carlowitz, sehen übereinstimmend vor: 15 Abgeordnete der Rittergutsbesitzer, 25 Abgeordnete der Städte und 20 Abgeordnete des Bauernstandes. Also 60 Abgeordnete im ganzen. Der aus den Beratungen des Geheimen Rates hervorgegangene, den Ständen vorgelegte Regierungsentwurf (§ 65) beantragte: 15 Rittergutsbesitzer, 25 Städter, 25 Bauern; also 65 im ganzen.[1])

Bei den Beratungen der Stände über diesen Entwurf fanden nun die Rittergutsbesitzer, daß „das Verhältnis für sie ungleich sei". Es gelang ihnen, offenbar auf Grund eines mit den Städten abgeschlossenen Geschäftes, den Beschluß durchzusetzen, daß die Zahl ihrer Abgeordneten auf 20 zu erhöhen sei; dafür wurde zugunsten der Städter vorgeschlagen: „die zweite Kammer annoch mit 5 Mitgliedern, Repräsentanten der Handels-, Fabrik- und Manufaktur-Interessen zu vermehren".[2])

So kam der § 68 der Verfassungs-Urkunde zustande, der bestimmt, daß die zweite Kammer aus 75 Abgeordneten bestehen soll, 20 der Rittergutsbesitzer, 25 der Städte, 25 „des Bauernstandes" und 5 „Vertretern des Handels- und Fabrikwesens".

Die Verfassung hatte des näheren auf ein zu erlassendes Wahlgesetz verwiesen, welches unterm 24. September 1831 erging „unter Zustimmung unserer getreuen Stände" — d. h. der alten Ständeversammlung.[3])

Danach wählen die Rittergutsbesitzer ihre Abgeordneten unmittelbar; die Ritterschaft jedes der vier alten Kreise, wie auch der Oberlausitz wählt in derselben Weise wie zu der ersten Kammer (vgl. oben § 15, III) die ihr zugeteilte Anzahl von Mitgliedern auch zu der zweiten. Bei den Städten und dem Bauernstand geschieht die Wahl dadurch, daß die Stimmberechtigten „zuerst eine bestimmte Anzahl von Individuen (Wahlmänner) benennen", also indirekt. Wahlbezirke bilden die Städte Dresden und Leipzig für je 2 Abgeordnete, Chemnitz für einen. Die übrigen Städte wurden durch Verordnung v. 20. Februar 1832 zu 20 Wahlbezirken für je einen Abgeordneten zusammengelegt. Die gleiche Verordnung bestimmte dann die 25 Wahlbezirke für den Bauernstand.

Überall ist das Wahlrecht bedingt durch Ansässigkeit mit einem Wohnhaus, zurückgelegtes 25. Lebensjahr, christliches Bekenntnis. Die Wählbarkeit setzt außerdem voraus, daß der Besitz des Grundstücks, auf dem die Ansässigkeit beruht, mindestens 3 Jahre gedauert habe, und ein Lebensalter von 30 Jahren. Für die Abgeordneten der Städte und der Bauernschaft besteht ein verschieden bemessener Zensus.

Wegen der fünf Vertreter des Handels- und Fabrikwesens, die erst auf Vorschlag der Stände hinzugekommen waren, bestimmte das Wahlgesetz noch nichts. Der König hatte mit Dekret vom 10. August 1831 darauf aufmerksam gemacht, daß die Durchführung dieses Punktes noch weitere Erörterungen nötig mache, und sich vorbehalten,

1) v. Witzleben, Entstehung S. 344 360, 382.

2) So die Ständische Schrift vom 19. Juli 1831: Landt.-Akten 1831 Bd. 4, S. 1787, 1788.

3) Es nennt sich: „Ges. die Wahl der Abgeordneten zu den künftig zu haltenden Ständeversammlungen betr." Es war mit den alten Ständen in der nämlichen Weise vereinbart worden wie die Verfassung selbst. Die Ständische Schrift vom 19. Juli 1831, „den Verfassungs-Entwurf betreffend", hatte eine Beilage A, wegen der Zivilliste und eine Beilage B.: „Ständische Bemerkungen zu dem Wahlgesetz" (Landt.-Akten 1831 Bd. 4 S. 1883 ff.). Der Landtagsabschied vom 4. Sept. verspricht, „die Verfassungsurkunde als Gesetz zu publizieren" und „gleichergestalt" das Wahlgesetz, wie es „die Zustimmung der getreuen Landschaft gefunden hat" ins Land ergehen zu lassen (Landt.-Akten 1831 Bd. 4 S. 2377). Gleichwohl gilt das Wahlgesetz als gewöhnliches Gesetz nicht als Verfassungsgesetz.

diese fünf Repräsentanten „interimistisch Selbst zu ernennen".[4]) Die Stände waren damit einverstanden. Erst durch Ges. v. 7. März 1839 fanden auch diese Wahlen ihre Regelung. Das Wahlrecht setzte voraus, statt der Ansässigkeit, die Zahlung eines gewissen Mindestsatzes von Gewerbesteuer. Die Wahl war indirekt. Durch Verordnung vom gleichen Tage wurde zum Zwecke dieser Wahlen das ganze Gebiet in die erforderlichen fünf Wahlbezirke eingeteilt.

Das Wahlrecht war demnach überall ein ziemlich beschränktes; wo es aber einmal bestand, hatte es die Neigung, *mehrfach* zur Geltung zu kommen. Die Rittergutsbesitzer wählen nicht bloß zur zweiten, sondern auch zur ersten Kammer; wenn sie in verschiedenen Kreisen Rittergüter besitzen, wählen sie in jedem (Wahlges. § 30), und wenn sie neben ihrem Rittergut ein bäuerliches Anwesen haben, so wählen sie noch einmal mit dem Bauernstande.[5]) Ebenso ist ein Leipziger Gewerbetreibender nicht bloß durch seinen Bürgermeister in der ersten Kammer vertreten, sondern nimmt auch teil an der Wahl der städtischen Abgeordneten in der zweiten, sowie noch einmal an der Wahl eines der fünf Vertreter des Handels- und Fabrikwesens.

II. Das Jahr 1848 brachte neben dem Reichsgründungsversuch auch eine starke demokratische Strömung in die Verfassungsgesetzgebung der deutschen Staaten. In Sachsen erging damals das „Provisorische Gesetz wegen einiger Änderungen der Verfassungsurkunde" vom 15. November 1848. Die Hauptsache ist die *Beseitigung jeder ständischen Gliederung* der Volksvertretung. Es werden einfach 75 Abgeordnete in 75 Wahlbezirken gewählt, in welche das Gebiet des Königreichs einzuteilen ist. Die Wahl ist direkt. Wahlberechtigt ist jeder männliche volljährige Staatsangehörige, gegen welchen keine besonderen Ausschlußgründe bestehen, weil er unter Kuratel gestellt ist, Almosen empfängt usw. Zur Wählbarkeit wird außerdem ein Alter von 30 Jahren gefordert. Es ist im wesentlichen unser jetziges Reichstagswahlrecht, nur daß ausdrücklich auch die der Armee Angehörigen für wahlfähig erklärt sind. Das damalige Reichstagswahlrecht schloß diese ja auch nicht aus.[6])

Als der politische Umschwung eingetreten war, hat man einfach die Stände, wie Verfassungsurkunde und Wahlgesetz von 1831 sie geordnet hatten, wieder zusammenberufen und mit ihnen das Gesetz vom 15. August 1850 vereinbart, welches jenes „provisorische" Gesetz außer Kraft treten und die alten Bestimmungen wieder aufleben läßt. Die „provisorische" Natur der 1848er Ordnungen gab diesem Verfahren die juristischen Anhaltspunkte.[7])

---

4) Landtagsakten 1831 Bd. 4 S. 2250.

5) Verord. die Erledigung mehrerer Anfragen betr. vom 4. Juli 1832, zu § 96 des Wahlgesetzes. Auch der Bauer wählt mehrfach, wenn er in mehreren Wahlbezirken mit Grundbesitz angesessen ist: Wahlges. § 77.

6) Bezeichnender Weise sollte damals selbst die erste Kammer zu einer Wahlkammer gemacht werden. Man gab ihr (außer den königlichen Prinzen) 60 Mitglieder; je drei der Wahlbezirke für die zweite Kammer wählten auch 2 Abgeordnete zur ersten. Der Unterschied war hier nur der, daß vom Wähler zur ersten Kammer noch verlangt wurde, daß er „mit Grundbesitz im Lande ansässig sei", und vom Abgeordneten, daß er mindestens 10 Taler jährlich an ordentlichen direkten Steuern entrichte: Provisorisches Gesetz wegen einiger Abänderungen der Verf.-Urk., vom 15. Nov. 1848, § I, neue § 68, § 69 der Verf.-Urk.

7) Über die Rechtmäßigkeit dieses Verfahrens ließ sich natürlich hin und her reden. Vgl. darüber *Leuthold*, Staats-R. S. 220 Note 1; der von ihm dort bekämpfte *Opitz* scheint aber an der angezogenen Stelle (Staats-R. I S. 38ff) diesen Fall gar nicht im Auge gehabt zu haben.

III. Das Ges. v. 19. Oktober 1861 brachte einige vorsichtige Reformen in liberalem Sinne. Die Grundzüge des ständisch geordneten Wahlrechts bleiben bestehen. Aber gestrichen wird das Erfordernis des christlichen Bekenntnisses; dafür wird jetzt zum erstenmal besonders verlangt die Staatsangehörigkeit. Statt der Ansässigkeit genügt zur Teilnahme an städtischen und bäuerlichen Wahlen auch eine Mindestleistung an direkten Steuern, je nachdem von drei und zwei Talern. Endlich wird die Zahl der Vertreter des Handels- und Fabrikwesens auf 10 erhöht; jeder der fünf Wahlbezirke wählt deren fortan zwei.[8])

Viel weiter geht das Ges. v. 3. Dezember 1868, die Wahlen zum Landtag betr. Es bestimmt direktes, geheimes, gleiches Wahlrecht, allgemein für alle 25jährigen männlichen Staatsangehörigen, gegen welche keine besonderen Unwürdigkeitsgründe vorliegen. Die Forderung der Ansässigkeit, d. h. des Eigentums an einem mit Wohnsitz versehenen Grundstück im Wahlkreise wird formell noch aufrechterhalten, aber der Zensus, der statt ihrer auch genügt, herabgesetzt auf den Betrag von einem Taler. Die Annäherung an das Wahlrecht des Norddeutschen Bundes ist eine sehr starke. Nur in der ständischen Gliederung der Wahlberechtigten bleibt der geschichtliche Zusammenhang noch einigermaßen gewahrt. Es werden noch unterschieden „städtische Abgeordnete" und — statt der bisherigen Abgeordneten des „Bauernstandes" — Abgeordnete „des platten Landes". Von den Orten, deren Einwohner an der Wahl städtischer Abgeordneter teilzunehmen haben, wird ein Verzeichnis aufgestellt; alles andere ist plattes Land. Die besonderen Abgeordneten der Ritterschaft fallen weg, ihre Stellen in der Zahl von 20 werden den ländlichen Wahlkreisen hinzugerechnet, so daß diese im ganzen 45 Abgeordnete liefern. Auf der anderen Seite fällt die besondere Vertretung des Handels- und Fabrikwesens weg; die 10 Abgeordnetenstellen wachsen den Städten zu, so daß diese nunmehr 35 Abgeordnete haben. Davon fallen 11 auf bevorzugte Städte (Dresden 5, Leipzig 3, Chemnitz 2, Zwickau 1); 24 wählen die übrigen, in 24 Wahlkreise zusammen geordnet. Die mit mehr als einem Abgeordneten ausgestatteten Städte werden behufs der Wahl je eines Abgeordneten von ihrem Stadtrat in Wahlkreise zerlegt. Die übrigen Wahlkreise bildet das Ministerium und zwar möglichst gleich. Durch Gesetz vom 20. April 1892 wurde nachträglich auch noch die Stadt Leipzig mit 5 Abgeordneten bedacht. Dadurch erhöhte sich die Zahl der städtischen Abgeordneten auf 37 und die Gesamtzahl der Mitglieder der zweiten Kammer auf 82.

Die Verteilung der Abgeordnetensitze zwischen Stadt und Land entspricht nicht der Volkszahl. Aber in der praktischen Gestaltung des Reichstagswahlrechts haben sich ja ähnliche Verhältnisse ergeben, und die platte Mathematik ist nicht das oberste Gesetz guter Staatseinrichtungen.

IV. Die Ergebnisse der Reichstagswahlen und die geringe Verschiedenheit des sächsischen von dem Reichstagswahlrecht nötigten nun, mit der Möglichkeit einer sozialdemokratischen Mehrheit in der zweiten Kammer zu rechnen. Damit entstand die Frage, ob man nicht, bevor der Fall eintrat, durch eine geeignete Änderung des Wahlrechts dem vorbeugen sollte. Ein sozialdemokratischer Antrag, über welchen die zweite Kammer

8) Ges. die Wahlen der Abgeordneten beider Kammern betr., vom 19. Okt. 1861 § 38: „mit Rücksicht auf die Ausbreitung beider" (des Handels- und Fabrikwesens). Dadurch stieg die Gesamtzahl der Mitglieder der zweiten Kammer auf 80.

in der Sitzung vom 10. Dezember 1895 zu verhandeln hatte, brachte die Sache in Fluß. Er verlangte nicht viel Neues: „allgemeines, gleiches und direktes Wahlrecht mit geheimer Abstimmung für alle Staatsangehörigen vom 21. Lebensjahre an" — statt vom 25. Die große Mehrheit der Kammer antwortete darauf durch den Beschluß auf Übergang zur Tagesordnung in der Erwägung, „daß das allgemeine, gleiche, direkte und geheime Wahlrecht den Verhältnissen und Interessen des Landes nicht entspricht, daß diesen Interessen eine Änderung des Wahlrechts nur dient in der Richtung, daß das Wahlsystem auf dem Prinzip des Verhältnisses der Leistungen der einzelnen Staatsbürger an direkten Staatssteuern aufgebaut wird". Als Vorbild diente das preußische Drei-Klassen-Wahlrecht. Die Regierung erklärte sich sofort bereit, eine entsprechende Vorlage zu machen.[9])

So entstand das Gesetz, die Wahlen für die zweite Kammer der Ständeversammlung betr. v. 28. März 1896, welches den neuen Wahlmodus einführt. Zur besseren Anpassung an die inzwischen erschienenen reichsgesetzlichen Bestimmungen in straf- und bürgerlichrechtlicher Hinsicht wurden auch die Gründe des Ausschlusses vom Wahlrecht neu geregelt durch das Gesetz v. 27. März 1896, „eine Abänderung von § 2 des Gesetzes v. 3. Dezember 1868, die Wahlen für den Landtag betreffend".[10]) Abgesehen von diesen beiden Änderungen ist also das Wahlges. v. 1868 in Geltung geblieben. Vor allem ist beibehalten die Zahl der Abgeordneten und ihre ungleiche Verteilung auf städtische und ländliche Wahlkreise.[11])

Die Wahl ist nach dem Ges. v. 28. März 1896 wieder eine *indirekte* geworden. Behufs Vornahme der Urwahlen werden die Abgeordneten-Wahlkreise in Wahlbezirke eingeteilt. Auf je volle 500 Seelen kommt ein zu wählender Wahlmann. Orte unter 1500 Seelen sind mit anderen zusammenzulegen, damit der Wahlbezirk mindestens diese Zahl erreiche. Orte über 3499 Seelen müssen in mehrere Wahlbezirke geteilt werden. Es stellt also jeder Wahlbezirk mindestens drei und höchstens sechs Wahlmänner.

Nun werden nach dem Muster des preußischen Landtagswahlrechts die Wähler des Wahlbezirkes in *drei Abteilungen* eingeordnet: die Höchstbesteuerten, welche von der Gesamtsteuersumme des Wahlbezirks zusammen ein Dritteil entrichten, bilden die erste, die darauf folgenden Steuerzahler bis zur Deckung des zweiten Dritteils die zweite Abteilung; alle übrigen Wähler machen die dritte Abteilung aus. Jede Abteilung wählt gesondert den dritten Teil der auf den Bezirk fallenden Wahlmänner, also einen oder zwei. Sind 4 zu wählen, so gehört der Überschießende der zweiten Abteilung, sind 5 zu wählen, so teilen sich die beiden anderen in die überschießenden Zwei.[12])

---

9) Landt. Mitt. II. Kammer 1895/96 Bd. 1 S. 156 ff.

10) So lautet die Überschrift im Ges.- u. Verord.-Bl. S. 43; das erforderliche zweite „betreffend" hat man aus einleuchtenden Schönheitsrücksichten weggelassen. Die beiden Gesetzesentwürfe sind gleichzeitig und mit *einem* königlichen Dekrete vorgelegt worden; deshalb wird das Ges. vom 27. März als das A-Gesetz und das vom 28. März als das B-Gesetz bezeichnet.

11) Ungleich in dem Sinne, das die städtischen Wahlkreise viel volkreicher sind als die ländlichen. Das war schon nach dem Gesetze von 1868 so; seitdem hat sich diese Unstimmigkeit durch das rasche Anwachsen der größeren Städte noch bedeutend vergrößert. Man hat berechnet, daß der dem ländlichen Wähler zuerkannte Machteinfluß auf die Zusammensetzung der zweiten Kammer gegen viermal so groß ist, wie der des städtischen.

12) Die entscheidenden §§ 8 u. 10 des Ges. vom 28. März 1896 entsprechen den §§ 10 u. 12 der Preußischen Verord. vom 30. Mai 1899 über die Ausführung der Wahl der Abgeordneten zur zweiten Kammer. Bei der überaus kurzen Zeit, in welcher damals der Gesetzentwurf von der Regierung fertig gestellt wurde, war das Bestreben, sich an Erprobtes anzulehnen, sehr gerechtfertigt.

Das sächsische Gesetz hat aber an dem preußischen Vorbild verschiedene Verbesserungen anzubringen gesucht. Wo eine Gemeinde in mehrere Wahlbezirke zerlegt ist (also bei allen Orten von 3500 und mehr Seelen), wird die Einreihung der Wähler in die einzelnen Abteilungen nach Maßgabe der Gesamtsteuerleistung der Gemeinde und für sämtliche Steuerzahler vorgenommen.[13]) Jede Abteilung erhält das nach der Seelenzahl des Ortes auf sie treffende Dritteil von Wahlmännern zugewiesen und wird behufs der Wahl für sich in Wahlbezirke geordnet.[14])

Vor allem suchte man bei den Vorschriften für die Bildung der Steuerleistungsabteilungen den „plutokratischen Charakter" dieses Wahlrechts zu mildern:

— Steuerleistungen über 2000 M. kommen nicht in Ansatz.[15])

— Zur ersten Abteilung gehören schlechthin, auch wenn sie zur Deckung ihres Steuerdrittels nicht mehr nötig wären, alle Urwähler, die mindestens 300 M. entrichten, zur zweiten alle, die mindestens 38 M. entrichten.[16])

— Für jeden zu wählenden Wahlmann muß eine Urwählerschaft von mindestens fünf Mann gegeben sein; nötigenfalls muß also die Abteilung aus der nächstunteren sich ergänzen.[17])

Ein System von Urwählerlisten und Abteilungslisten gab dem Verfahren die nötige Grundlage.

Der Erfolg hat bewiesen, daß dabei den sozialdemokratischen Bestrebungen wenig Aussicht mehr gegeben war, im Landtage zu Wort zu kommen.

V. Sehr bald kam man zu der Erkenntnis, daß das Ziel überschossen war. Ein gesunder Staat muß auch Widersprüche vertragen und zu verarbeiten wissen. Alle Parteien waren von der Notwendigkeit einer Änderung des Wahlrechts überzeugt. Das Wie ist natürlich nur da sehr einfach, wo man sich dem neuzeitlichen Naturrecht ohne weiteres unterwerfen will: jeder Kopf eine Stimme und damit fertig. Anderenfalls steht der Gesetzgeber, der nicht einfach Gegebenes und geschichtlich Gewordenes fortbilden soll, sondern von einem Irrweg umkehren und Neues schaffen, vor einer sehr schwierigen Aufgabe.

Im Herbst 1907 legte die Regierung den Ständen den Entwurf eines neuen Wahlgesetzes vor.[18]) Die zweite Kammer sollte danach aus 82 Abgeordneten bestehen. Diese sollten auf zweierlei Weise gewählt werden: 40 durch die Vertreterschaften der Bezirksverbände und unmittelbaren Städte, 42 durch alle Staatsangehörigen,

13) Ges. vom 28. März 1896 § 9. Bei Großstädten, die in mehrere Wahlkreise geteilt sind, ist von der Gesamtsteuerleistung des Wahlkreises auszugehen.

14) Ausf. Verord. vom 10. Okt. 1896 § 3. — Aus Anlaß von Miquels Steuerreform war in Preußen durch das Ges. vom 29. Juni 1893 eine Anpassung der Wähler-Abteilungen erfolgt. Die bei dieser Gelegenheit zutage getretenen Verbesserungswünsche hat sich das sächsische Gesetz zunutze gemacht. Gneist, Die nationale Rechtsidee von den Ständen S. 225, 226, hatte namentlich auch diese Durchzählung der Abteilungszugehörigkeit durch die ganze Gemeinde verlangt an Stelle der „gedankenlosen Zerreißung der größeren Schichten der Gemeindebewohner in zufällige Parzellen". Darauf beruft sich die Begründung: Landt.-Akten 1895/96 Kgl. Dekrete Bd. III S. 16.

15) Ges. vom 28. März 1896 § 8 Abs. 2. Auch das war schon in Preußen vorgeschlagen gewesen; Gneist, a. a. O. S. 227 spricht sich hier dagegen aus.

16) Ges. vom 28. März 1896 § 8 Abs. 3 u. 4: „eine weitere Garantie gegen einen plutokratischen Charakter der oberen Abteilungen"; Begründung a. a. O. S. 16.

17) Ges. vom 28. März 1896 § 8 Abs. 6.

18) Dekret, den Entwurf zu einem Wahlgesetze für die zweite Kammer der Ständeversammlung betr. vom 15. Okt. 1907; Landt.-Akten 1907/08, Dekrete Bd. III S. 37.

welche 25 Jahre alt sind, eine direkte Staatssteuer zahlen und seit mindestens 6 Monaten im Orte der Listenaufstellung niedergelassen sind, besondere Ausschlußgründe vorbehalten. Bei dieser zweiten Hälfte sollte aber auch *Verhältniswahl* stattfinden und ein beschränktes *Mehrstimmenrecht*: zwei Stimmen für Ansässigkeit mit Wohnhaus, Versteuerung eines Einkommens von mehr als 1600 M., oder wissenschaftliche Bildung des Einjährig-Freiwilligen.[19])

Diese Vorlage gab in der zweiten Kammer Anlaß zu sehr lebhaften Verhandlungen, die in einer großen Verwirrung endigten. Schließlich griff man, um nur etwas zu beschließen, eine Äußerung des Ministers auf, und beschloß unter Verwerfung der den Grundgedanken der Vorlage bildenden Zweiteilung eine einheitliche Wahl nach Mehrstimmenrecht, aber so, daß alle besonders zu berücksichtigenden Wähler nicht zwei, sondern durchweg vier Stimmen führen sollten, gegenüber *einer* Stimme der anderen.[20])

In der ersten Kammer wurde sofort erkannt, daß dieser Weg nicht gangbar war. Der bestellten Deputation gelang es aber, im Benehmen mit der Regierung und den einflußreichsten Mitgliedern der zweiten Kammer einen neuen Gesetzentwurf herzustellen, der von der ermüdeten Volksvertretung gerne angenommen wurde. Er beruht auf einer genauer ausgebauten Ordnung des Mehrstimmenrechtes, wie solche auch in der zweiten Kammer schon einmal nahe an der Annahme gestanden hatte.[21])

---

19) Aus der Begründung: „Nach Ansicht der Regierung können Besitz und Bildung bei unbedingter Festhaltung am allgemeinen Stimmrecht in der Weise wirksam geschützt werden, daß den Wählern der großen Masse nur je eine Stimme, denjenigen Wählern aber, welche in besonderem Maße als Vertreter von Bildung und Besitz gelten dürfen, zwei Stimmen eingeräumt werden" (Landt.-Akten 1907/08, Dekrete, Bd. III S. 54). Ein so niedrig bemessenes Mehrstimmenrecht würde aber für sich allein, meinte man, „keinen Schutz dagegen bieten, daß die Besitzenden und Gebildeten durch die Massen vergewaltigt werden könnten". Daher die Notwendigkeit der Verhältniswahl (a. a. O. S. 57). Immerhin rechnete man auf eine sozialdemokratische Mehrheit, welche diese Wahlen bringen könnten. Daher ihnen nur die Hälfte der Sitze überlassen wird, für die andre sollen die „Wahlen durch Kommunalverbände" eine zuverlässige Reserve liefern. Der Gedanke einer solchen Zweiteilung ist wohl wesentlich durch *Schaeffle* angeregt worden (Ztschft. f. Staatsw. Bd. 46 S. 261 ff.). Er empfiehlt, neben Abgeordneten des allgemeinen Stimmrechts „das Volk zugleich in seinem gliedlichen Aufbau aus Kommunalbürgerschaften heranzuziehen", und betrachtet das als eine „Bekämpfung der Sozialdemokratie ohne Ausnahmegesetze". Vgl. auch Landt.-Akten a. a. O. S. 57, 58. Der so zustande gekommene Regierungsentwurf konnte nicht verfehlen, den Eindruck einer gewissen Mannigfaltigkeit zu machen.

20) Zwischen den Parteien war zuerst eine Art Kompromiß zustande gekommen (das dann freilich an dem Streit um die Wahlkreiseinteilung scheiterte) auf Verwerfung der Zweiteilung und einheitliche Wahl mit abgestuftem Mehrstimmenrecht. Die Regierung machte aber nun die schon in der Begründung des Entwurfs hervorgehobene Besorgnis geltend, daß ein mäßiges Mehrstimmenrecht nicht schütze; daher die Forderung der vierfachen Stimmenzahl, welcher die Kammer schließlich zustimmte — nicht ohne große Bedenken. Vgl. Deputationsbericht vom 23. Nov. 1908 S. 88 ff. (Landt.-Akten 1908/09 Berichte der II. Kammer Bd. III). Tatsächlich würde das, da auch die allgemeine Verhältniswahl abgelehnt war, zu der von der Regierung vorausgesehenen anderen Seite des „Dilemmas" geführt haben: zur Erdrückung des Wahlrechts der Besitzlosen (Begründung S. 57; vgl. oben Note 19).

21) Die Deputation (Berichterstatter Dr. Wach; Landt.-Akten 1908/09 Berichte d. I. K., 1. Bd. S. 17 ff.) verfuhr so, daß sie vier Vorschläge nebeneinander den führenden Mitgliedern der zweiten Kammer zur Auswahl vorlegte. Die Zustimmung der ersten Kammer wie der Regierung war für alle vier in Aussicht zu nehmen. Es waren folgende:

1. Der ursprüngliche Plan der Regierung: Kommunalwahlen und allgemeine Wahlen mit schwachem Mehrstimmenrecht, im einzelnen etwas anders geformt — von vornherein aussichtslos.
2. Allgemeine Wahlen nach stärkerem Mehrstimmenrecht, aber nicht mehr vier Stimmen und eine, sondern abgestuft — der Plan, der Gesetz wurde.
3. Kontingentierung der Besitzlosen: alle die nach den andern Vorschlägen mit Mehrstimmenrecht bedacht sein sollen, wählen zusammen nach gleichem Recht 82 Abgeordnete, die

Das auf solche Weise zustande gekommene „Wahlgesetz für die zweite Kammer der Ständeversammlung" wurde unter dem 5. Mai 1909 vom König erlassen. Es verfügt zugleich in seinem Art. I (§ 1 und § 2) die erforderlichen Änderungen am Wortlaut der §§ 68 und 71 der Verf.-Urk. — Ausführungsbestimmungen gibt die Verordnung des Ministeriums des Innern vom 7. Mai 1909.

§ 17. Das geltende Wahlrecht. Die Wahlen zur zweiten Kammer sind teils allgemeine, teils besondere.

Allgemeine sind solche, bei denen sämtliche Mitglieder der Kammer neu zu wählen sind. Sie gelten auf 6 Jahre. Deshalb finden ordentlicherweise alle 6 Jahre allgemeine Wahlen statt.[1]) Außerdem hat das zu geschehen im Falle einer Auflösung der Kammer durch den König; vgl. unten § 18, I Note 4.

Besondere Wahlen sind vorzunehmen, wenn einzelne Sitze in der Kammer außer der Zeit besetzt werden müssen. Sie wirken nur auf die noch übrige Dauer der allgemeinen Wahlperiode.

Das kann notwendig werden, weil bei der allgemeinen Wahl in diesem einzelnen Wahlkreis die Wahl mißlungen ist, sei es, daß der Gewählte ablehnte, sei es, daß die Wahl hinterdrein von der Kammer für ungültig erklärt wurde (Nachwahl).[2])

Es kann auch deshalb geschehen, weil der regelrecht bestellte Abgeordnete nachher wieder ausgeschieden ist durch den Tod oder infolge rechtlicher Ausscheidungsgründe (Ersatzwahl). Solcher Ausscheidungsgründe sind es drei:[3])

— Verlust der Wählbarkeit;

— Anstellung im Staatsdienst oder Beförderung in ein höheres Amt oder Übernahme einer besoldeten Hofdienststelle;

— Austrittserklärung, die jedoch während der Dauer des Landtags nur mit Genehmigung der Kammer wirksam ist.[4])

Die Rechtsordnung für die vorzunehmende Wahl ist in allen Fällen die gleiche.

übrigen 15 Abgeordnete — eine Unmöglichkeit, welche die Deputation doch wohl nur aus taktischen Gründen mit aufnahm.

4. Verbesserung des geltenden Dreiklassenwahlrechts: jede Klasse soll die auf sie treffenden Abgeordneten direkt wählen, erste und zweite gemeinsam, die dritte nach Verhältniswahl.

Man wird sagen müssen, daß das Letztgenannte als bloße Fortbildung des Gegebenen einen gesunden staatsmännischen Gedanken bot. Das Mehrstimmenrecht, das den Sieg davon trug, ist doch wieder etwas Neues, ein Versuch und ein Sprung ins Dunkle.

1) Auch nach bisherigem Rechte wurde auf 6 Jahre gewählt. Nach Verf.-Urk. § 71 (in der Fassung des Ges. vom 3. Dez. 1868) war die Sache jedoch so eingerichtet, daß alle zwei Jahre der dritte Teil der Abgeordneten auszutreten hatte (das erstemal und nach einer Auflösung bestimmte das Los die Ausscheidenden, und zwar sollte die Auslosung des Drittels gesondert vor sich gehen für städtische und für ländliche Abgeordnete, damit der Zufall nicht auch das Verhältnis zwischen diesen beiden Gruppen ändere: Verf.-Urk. § 71 Abs. 2 in der Fassung des Ges. vom 20. April 1892). Es fanden deshalb alle zwei Jahre für das erledigte Drittel der Sitze Neuwahlen statt, Ergänzungswahlen. Diese Einrichtung ist im Wege der Verfassungsänderung beseitigt worden zugunsten der regelmäßigen „Totalerneuerung". Verf.-Urk. § 71 Abs. 1 S. 2 sagt jetzt: „Nach Ablauf der 6 Jahre wird die Kammer neu gewählt."

2) Vgl. unten III und § 18 Note 13.

3) Verf.-Urk. § 71 Abs. 3 (in der Fassung des Ges. vom 5. Mai 1909 § 2) führt unter c) noch den Fall einer Auflösung der Kammer durch den König an. Das bedeutet allerdings zugleich einen Verlust der Abgeordneteneigenschaft für alle Mitglieder; vgl. unten § 18, I Note 4. Aber die Wahlen die daraufhin stattfinden, sind allgemeine.

4) Die Genehmigung gewährt und versagt die Kammer nach freiem Ermessen. Dagegen entscheidet sie nach Richterart, ob einer der beiden anderen Ausscheidungsgründe vorliegt. Ein darauf gestütztes Austrittsgesuch muß sie genehmigen. Wenn der Betroffene damit zögert, kann sie ihrerseits vorgehen und „die Mitgliedschaft entziehen" (Wahlges. § 6 u. § 8).

I. Das Gesetz unterscheidet das Stimmrecht und die Wählbarkeit. Nur jenes ist ein wirkliches subjektives öffentliches Recht: der Stimmberechtigte übt es aus durch seine Teilnahme an der Wahl und sein Anspruch besteht darin, daß seine Stimme gezählt werde bei der Bestimmung des Abgeordneten, welcher mitwirken soll bei Geltendmachung der dem Volke zustehenden Anteilnahme an der Staatsgewalt. Die Wählbarkeit ist nichts als die rechtliche Fähigkeit, durch eine gehörige Wahl ausgestattet zu werden mit diesem Mitwirkungsrechte.[5])

1. Das Stimmrecht setzt voraus:

— Sächsische Staatsangehörigkeit, seit mindestens zwei Jahren erworben;

— Entrichtung einer direkten Staatssteuer in Sachsen;

— männliches Geschlecht;

— vollendetes 25. Lebensjahr im Zeitpunkt des Abschlusses der Wählerliste;

— Wohnsitz im Orte der Listenaufstellung seit mindestens 6 Monaten.[6])

2. Auch wo diese Voraussetzungen zutreffen, ist das Stimmrecht ausgeschlossen, wenn und so lange die vom Gesetze vorgesehenen Unwürdigkeitsgründe vorliegen, nämlich:[7])

— Entmündigung;

— noch dauerndes Konkursverfahren;

— Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte oder der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter zu Folge Strafurteils;

— Voruntersuchung oder Eröffnung des Hauptverfahrens wegen einer Straftat, die das noch nach sich ziehen kann, Untersuchungs- oder Strafhaft aus irgendwelchem Grunde oder Einsperrung in Besserungs- oder Arbeitsanstalt;

— Stellung unter Polizeiaufsicht;

— Rückständigkeit mit seit länger als ein Jahr fälligen direkten Staats- oder Gemeindesteuern;

---

5) Jellinek, Subj. öffentl. Rechte S. 136 ff.; Laband, Staats-R. I S. 307 ff.; Otto Mayer, Deutsch. Verw.-R. I S. 114. — Wenn man von aktivem und passivem Wahlrecht spricht, so ist das doch nur eine der beliebten Klangfiguren ohne ernsthaften Sinn.

6) Im wesentlichen sind hier die Bestimmungen des Ges. vom 3. Dez. 1868 wiedergegeben: § 1, § 18 in der Fassung des Ges. vom 28. März 1896 § 33. Neu ist das Erfordernis zweijährigen Besitzes der Staatsangehörigkeit — bisher genügte Staatsangehörigkeit im Augenblick des Abschlusses der Wählerliste. Die zwei Jahre, ebenso wie die sechs Monate für die Dauer des Wohnsitzes müssen am Tage des Abschlusses der Wählerliste erfüllt sein (Ausf.-Verord. § 2). Neu ist hier auch die Forderung des „männlichen Geschlechts". Bisher hatte man dieses nicht zu den Voraussetzungen des Stimmrechts gerechnet, sondern umgekehrt das weibliche Geschlecht als einen besonderen Grund des Ausschlusses von dem an sich bestehenden Stimmrecht behandelt, neben dem Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte, dem Konkurs, der Stellung unter Polizeiaufsicht usw.; vgl. § 2a des Ges. vom 3. Dez. 1868 in der Fassung des A.-Ges. vom 27. März 1896.

7) Das Wahlges. vom 24. Sept. 1831, welches in seinem § 5 die „Allgemeinen Erfordernisse zur Stimmberechtigung" und die „Unfähigkeit dazu" in einer Reihe von a—k aufzählte, ist, was die Ausschlußgründe anlangt, jetzt noch wieder zu erkennen. Das Ges. vom 3. Dez. 1868 § 2 hatte die Ausschlußgründe gesondert und genauer bestimmt. Das A.-Ges. vom 27. März 1897 bringt sie in Einklang mit der Reichsgesetzgebung. Das Ges. vom 5. Mai 1909, § 10 hat von seinen neun Rubriken (a—i) zwei gestrichen: „a) Frauenspersonen" (vgl. oben Note 6 und unten § 32 Note 15) und „d) Personen, welche von öffentlichen Ämtern suspendiert worden sind ... und die von öffentlichen Ämtern oder der Rechtsanwaltschaft Entsetzten." — Übrigens greift das Reichsrecht hier noch insofern ein, als nach R.-Militärges. vom 2. Mai 1874 § 49 „für die zum aktiven Heere gehörigen Militärpersonen, mit Ausnahme der Militärbeamten, die Berechtigung zum Wählen ... in Betreff der einzelnen Landesvertretungen" ruht. Opitz, Staats-R. II S. 54, geht zu weit, wenn er das auf ihr passives Wahlrecht ausdehnt.

— Empfang öffentlicher Armenunterstützung während des bei der Anordnung der Wahl laufenden oder des vorhergehenden Jahres.[8])

3. Das Stimmrecht ist kein gleiches (Wahlges. § 11). Es gibt zahlreiche Stimmberechtigte, deren Stimme mehrfach zählt. Einkommensteuerleistung, Grundbesitz, Bildung, Alter werden dabei berücksichtigt, der Art, daß der einzelne Wähler bis zu vier Stimmen haben kann, d h., daß seine Abstimmung so viel gilt, als hätten vier einfache Wähler abgestimmt. Diese Gründe des Mehrstimmenrechtes wirken aber nicht selbständig und unmittelbar. Vielmehr sind behufs genauerer Abstufung und Zusammenfügung dieser Gründe mit Rücksicht auf sie die bevorzugten Wähler in drei Klassen eingeteilt: solche mit zwei, drei und vier Stimmen. Nur der Vorzugsgrund des Alters wirkt selbständig daneben.[9])

Zwei Stimmen haben:

— die ein Einkommen von über 1600 M. versteuern, oder von über 1400 M., wenn es aus öffentlichem Amt oder privater dauernder Anstellung oder aus einem Betriebe fließt, der den Inhaber wahlfähig macht zur Gewerbekammer oder zum Landeskulturrat [10]), über 1250 M., wenn dem Wähler zugleich Grundbesitz im Werte von 100 Steuereinheiten[11]) zu Eigentum oder gesetzlichem Nutzungsrecht zusteht;

— denen ein der Land- oder Forstwirtschaft dienender Grundbesitz von über 2 Hektar, oder ein der Gärtnerei oder dem Weinbau dienender von über ½ Hektar zusteht;

— die ihre wissenschaftliche Bildung durch die Befähigung zum einjährig-freiwilligen Militärdienst dartun.

Drei Stimmen haben:

— die ein Einkommen von über 2200 M. versteuern oder von über 1900 M., wenn es aus einem jener Dienstverhältnisse oder aus einem jener zur Berufsstandsver-

8) Hier war das Wahlges. in der Lage, eine Reihe von Milderungen dieses Ausschlußgrundes anzubringen, entsprechend dem gerade dem Reichstage vorgelegten Entwurf zum Reichsges. vom 15. März 1909, betr. die Einwirkung von Armenunterstützung auf öffentliche Rechte. Es zählen nämlich nach § 10 Abs. 2 als Armenunterstützung nicht:
— Krankenunterstützung;
— Anstaltspflege, die einem Angehörigen wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen gewährt wird;
— Unterstützung zum Zwecke der Erziehung oder Ausbildung für einen Beruf;
— vereinzelte Leistungen zur Hebung einer augenblicklichen Notlage;
— Unterstützungen, die erstattet sind.

9) Dieses „Pluralsystem" des Ges. vom 5. Mai 1909 § 11 ist immerhin noch ein Rest der ursprünglichen Regierungsvorlage; vgl. oben § 16 Note 19. Über die Weiterbildung dieses Gedankens bei den Ständen vgl. ebenda, Note 20 u. 21. Man war bestrebt, für das Maß der erforderlichen Zusatzstimmen eine Grundlage zu gewinnen mit Hilfe einer angestrengtest arbeitenden Statistik, welche das zu erwartende Wahlergebnis berechnen mußte. Noch bei der entscheidenden Verhandlung in der Deputation der I. Kammer hatte der Berichterstatter für den schließlich durchgedrungenen Vorschlag nur zwei bevorzugte Wählergruppen angenommen und die Höchstzahl der zu vereinigenden Stimmen mit 3 angesetzt. Er bemerkte jedoch: es seien ihm „in diesem Momente statistische Mitteilungen behändigt worden, welche ... das Resultat ergeben würden, daß 629 240 nichtsozialistischen Stimmen 622 880 sozialistische gegenüberständen". Es wurde deshalb sofort eine Änderung der Skala in Aussicht genommen (Landt.-Akten 1908/09 Ber. d. I. K. Bd. 1 S. 23). Das führte dann zur Einschiebung einer neuen Stufe und zur Erhöhung der Gesamtstimmenzahl auf 4 (ebenda, S. 9 u. 10). — Der Vorbehalt, den der Berichterstatter dabei machte wegen der Zuverlässigkeit solcher Statistik, war gewiß berechtigt. Man kommt in solchen Dingen nicht darum herum, einen „kühnen Griff" tun zu müssen.

10) Ges. vom 4. Aug. 1900, die Handels- und Gewerbekammern betr., § 8; Ges. vom 30. April 1905, den Landeskulturrat betr., § 5 Abs. 3.

11) Die Grundsteuer wird, gemäß Ges. vom 9. Sept. 1843, nach Grundsteuereinheiten auferlegt. Je 1 M. Reinertrag entspricht einer Steuereinheit. Vgl. Ausf.-Verord. vom 7. Mai 1909 § 4 Abs. 2.

tretung wahlfähig machenden Betriebe oder aus freier Berufstätigkeit wissenschaftlicher oder höherer künstlerischer Art fließt, von über 1600 M., wenn dem Wähler zugleich Grundbesitz im Werte von 150 Steuereinheiten zusteht;

— denen ein der Land- oder Forstwirtschaft dienender Grundbesitz von über 4 Hektar, oder ein der Gärtnerei oder dem Weinbau dienender von über 1 Hektar zusteht.

Vier Stimmen haben:

— die ein Einkommen von über 2800 M. versteuern oder von über 2500 M., wenn es aus jenen Dienstverhältnissen, wahlfähigen Betrieben oder freien Tätigkeiten fließt, oder von 2200 M., wenn dem Wähler zugleich ein Grundbesitz im Werte von 200 Steuereinheiten zusteht;

— denen ein der Land- oder Forstwirtschaft dienender Grundbesitz von über 8 Hektar, oder ein der Gärtnerei oder dem Weinbau dienender von 2 Hektar zusteht.

Daneben steht nun die Altersstimme. Sie bedeutet eine Zusatzstimme für vollendetes 50. Lebensjahr und gebührt jedem Wähler, der diese Voraussetzung erfüllt, einfachen wie bevorzugten, ausgenommen nur die der obersten Klasse. Denn mehr als 4 Stimmen soll grundsätzlich niemand haben.

4. Wählbar zu Abgeordneten sind alle Stimmberechtigten (oben Nr. 1 und Nr. 2.) Es verschärfen sich aber dabei einerseits die Voraussetzungen, insofern dreijähriger Besitz der Staatsangehörigkeit und ebenso lange Dauer des Wohnsitzes im Lande und Vollendung des 30. (statt des 25.) Lebensjahres verlangt wird.

Und andererseits vermehren sich die Ausgeschlossenen hier um die aktiven Staatsminister und die in aktiven ausländischen Diensten Stehenden.[12])

II. Das Land wird in 91 Wahlkreise geteilt. In jedem Wahlkreise ist ein Abgeordneter zu wählen. Die Beilage W. K. zum Wahlgesetz regelt die Einteilung mit Gesetzeskraft.[13]) Die Städte Dresden und Leipzig (mit den hinzugeschlagenen Orten) stellen danach je 7, Chemnitz stellt (ebenfalls mit zugeschlagenen Orten) 4 Wahlkreise. Plauen und Zwickau bilden je einen Wahlkreis. Diese 5 Städte mit 20 Wahlkreisen werden als erste Abteilung aufgeführt. Dann folgt die Rubrik „II, Sonstige Städte", 23 Wahlkreise vorstellend und zu diesem Zwecke gruppenweise zusammengefaßt. Endlich finden sich unter der Überschrift „III, Auf dem platten Lande" 48 Wahlkreise, jeder aus mehr oder weniger zahlreichen Landgemeinden und selbständigen Gutsbezirken bestehend.[14])

---

12) Wahlges. § 14. Es sind wesentlich die bisherigen Bestimmungen des Ges. vom 3. Dez. 1868, § 4. Nur die Forderung dreijährigen Wohnsitzes im Staatsgebiete ist neu hinzugekommen. Die Voraussetzungen der Wählbarkeit müssen am Tage der Wahl erfüllt sein (Ausf.-Verord. § 6 Abs. 1). Ausländischer Dienst ist hier jeder nichtsächsische (a. a. O. § 6 Abs. 2). — Wegen der Wählbarkeit der Staatsdiener vgl. unten Note 25; desgleichen der Militärpersonen vgl. oben Note 7.

13) Der Streit um die geplante neue Wahlkreiseinteilung hatte die Verhandlungen der zweiten Kammer zur Ergebnislosigkeit geführt. Die erste Kammer beseitigte die Schwierigkeit, indem sie es grundsätzlich beim Alten beließ und sich begnügte, mit einer angemessenen „Vermehrung der großstädtischen Wahlkreise und der Zerlegung einiger übergroßer ländlicher Wahlkreise." (Landt.-Akten 1908/09 Ver. d. I. K. Bd. 1 S. 10). Die Städte bekamen 6 Wahlkreise mehr und die „Zerlegung" ist auch nur eine Form, den ländlichen Wahlkreisen eine Vermehrung um 3 zuzuwenden, damit die hergebrachte Ungleichheit nicht allzusehr beeinträchtigt werde. — Bisher waren es 37 städtische und 45 ländliche Wahlkreise, im ganzen 82; jetzt sind es 43 städtische und 48 ländliche, im ganzen 91. Dementsprechend lautet jetzt nach Art. I des Wahlges. § 68 der Verf.-Urk. auf 91 Abgeordnete, „von denen 43 Abgeordnete in städtischen und 48 Abgeordnete in ländlichen Wahlkreisen gewählt werden."

14) Die äußere Gestalt dieser Einteilung führt zurück auf die Verord. vom 4. Dez. 1868 zur Ausführung des Wahlges. v. 3. Dez. 1868. Sie regelte die Wahlkreise außer denen für Dresden, Leipzig, Chemnitz und Zwickau unter den zwei Rubriken: „In den Städten" und „Auf dem Lande",

Die Wahlkreise werden zur Erleichterung der Stimmenabgabe in Wahlbezirke zerlegt. Die Bildung dieser Wahlbezirke geschieht durch die zur Leitung der Wahlgeschäfte berufene Behörde, die Wahlbehörde. Als solche gilt für Städte mit Rev. Städte-Ord. der Stadtrat, für andere Städte der Bürgermeister, für Landgemeinden mit mehr als 1500 Einwohnern der Gemeindevorstand, für die übrigen Landgemeinden und die selbständigen Gutsbezirke der Amtshauptmann (Wahlgeſ. § 15). Die Wahlbehörde ernennt für jeden Wahlbezirk einen Wahlvorsteher zur Führung des Vorsitzes bei der Stimmenabgabe. Andererseits wird durch das Ministerium des Innern für jeden Wahlkreis ein Wahlkommissar bestellt, der seiner Zeit das Gesamtergebnis der in den Wahlbezirken vorgenommenen Abstimmungen ermitteln soll.

Als Grundlage für das Abstimmungsverfahren dienen die von den Ortsbehörden aufzustellenden Wählerlisten.[15]) Sie enthalten die Namen der Stimmberechtigten mit Angabe der jedem zustehenden Stimmenzahl. Zerfällt der Ort in mehrere Wahlbezirke, so ist die Liste für jeden gesondert aufzustellen; bilden mehrere Orte zusammen einen Wahlbezirk, so erhält dieser seine Wählerliste durch die Vereinigung der für seine sämtlichen Orte aufgestellten. Die Wählerliste wird eine Woche lang zu jedermanns Einsicht bei der Ortsbehörde öffentlich ausgelegt. Während zwei Wochen von Beginn der Auslegung ab können Einwendungen gegen die Richtigkeit und Vollständigkeit der Liste bei der Ortsbehörde erhoben werden. Glaubt diese nicht sofort durch Berichtigung abhelfen zu können, so hat sie unverzüglich ihrer vorgesetzten Behörde — Amtshauptmannschaft oder Kreishauptmannschaft (vgl. unten § 32, V) — zu berichten. Die Entscheidung erfolgt je nach dem durch den Bezirksausschuß oder Kreisausschuß (vgl. unten § 30, I Nr. 3, II Nr. 2).

Die aus diesem Verfahren hervorgehende, soweit nötig berichtigte Wählerliste ist dann endgültig abzuschließen. Weitere Einwendungen sind ausgeschlossen.[16])

Die Verord. vom 10. Okt. 1896 zur Ausf. des Wahlgeſ. vom 28. März 1896 hatte in § 1 bestimmt: „Es bewendet bis auf weiteres bei der bestehenden Wahlkreiseinteilung", und in der Beilage waren dann jene vier Städte als erste Abteilung den „Sonstigen Städten" vorgeschoben. — Plauen, das damals noch in der zweiten Abteilung mit zwei kleinen Städten den 23. Wahlkreis bildete, wurde erst während der Kammerverhandlung über das neue Wahlgesetz in die erste Abteilung versetzt. — Alle Wahlkreise sind demnach gesetzlich festgelegt mit Ausnahme der mehreren Wahlkreise, die auf jede der drei großen Städte fallen. Diese werden vom Stadtrat abgegrenzt (Wahlgeſ. § 5). Das geschieht gelegentlich jeder ordentlichen (allgemeinen) Wahl und gilt dann auch für die erforderlich werdenden Ersatzwahlen (und Nachwahlen): Ausf.-Verord. § 1. In Leipzig und Chemnitz hat sich der Stadtrat wegen der zugeschlagenen Landgemeinden und Gutsbezirke mit der Amtshauptmannschaft ins Einvernehmen zu setzen: Ausf.-Verord. § 1 Satz 2.

15) Wahlgeſ. § 18 u. § 19. Die Überschrift sagt „Wahllisten", der Text, übereinstimmend mit dem Reichstagswahl-Reglement, „Wählerlisten". Auch die Ausf.-Verord. wechselt im Ausdruck ab. — Die Ausf.-Verord. gibt in Anlage A ein Muster für die Art, wie die Wählerlisten aufzustellen sind. Dabei ist das Besondere, daß jetzt in einer Kolonne 6 die „Zahl der Stimmen" anzugeben ist, die dem Wähler zustehen, und in Kolonne 7 der Absatz des § 11 des Wahlgesetzes, auf welche „die Zusatzstimmen sich gründen". Die Unterlagen für die Bestimmung der Stimmenzahl haben sich die mit der Listenaufstellung betrauten Behörden durch Einsichtnahme der ihnen zu Gebote stehenden Register selbst zu verschaffen; nötigenfalls sind die Wahlberechtigten „zur eigenen Beibringung der Nachweise zu veranlassen." Kommen diese dem Verlangen nicht nach, so erwächst ihnen daraus kein Rechtsnachteil. Sie können nur leicht in die Lage kommen, Einwendungen gegen die aufgestellte Liste erheben zu müssen.

16) Die einmal fertig gestellte Wählerliste dient zugleich für die engere Wahl, die etwa notwendig wird (Wahlgeſ. § 36 Abs. 3); ebenso für eine innerhalb Jahresfrist stattfindende Ersatzwahl (Wahlgeſ. § 39 Abs. 2). Bezüglich der nicht ausdrücklich erwähnten Nachwahl muß das nämliche gelten.

III. Die vorzunehmenden Wahlen werden jedesmal vom Ministerium des Innern angeordnet unter Anberaumung des Tages, an dem sie stattfinden sollen.[17])

Der Wahlvorsteher macht alsdann die Abgrenzung des Wahlbezirkes sowie Ort und Zeit der Wahl in ortsüblicher Weise bekannt. Die einzelnen Stimmberechtigten sollen überdies durch die Ortsbehörde schriftlich eingeladen werden.[18])

Der Wahlvorsteher ernennt drei bis sechs Wähler des Bezirks zu Wahlgehilfen und einen Protokollführer. Diese bilden unter seinem Vorsitz den Wahlvorstand.

Die Wahl geschieht mittels Stimmzetteln, welche die Wähler in einem verdeckten Raum „unbeobachtet" in einen amtlich gestempelten Umschlag stecken und dann am Tisch des Wahlvorstandes dem Wahlvorsteher überreichen.[19]) Die Umschläge erhalten sie ausgehändigt, und zwar sind diese je nach der dem Wähler zukommenden Stimmenzahl von blauer, grüner, gelber oder weißer Farbe und entsprechend gezeichnet mit den Buchstaben A bis D. Blau und A bedeuten vier Stimmen, Grün und B drei usw. Die Abstimmung wird nur entgegengenommen, wenn der Name des Wählers in der Wählerliste aufgefunden ist und die dort verzeichnete Stimmenzahl der Farbe des Umschlags entspricht. Stimmzettel ohne diesen amtlichen Umschlag oder in besonders gekennzeichnetem Umschlag werden zurückgewiesen.[20])

Nach Schluß des Wahlaktes findet die Auszählung statt, wobei die den verschiedenfarbigen Umschlägen entnommenen Stimmzettel sorgfältig getrennt zu halten sind.[21]) Die Stimmzettel müssen von weißem Papier sein, dürfen kein äußeres Kennzeichen tragen und müssen einen wählbaren Kandidaten zweifelsfrei mit seinem Namen bezeichnen. Sonst sind sie ungültig. Der Wahlvorstand entscheidet darüber.[22])

In dem aufzunehmenden Protokolle wird angegeben (Wahlges. § 26):

— die Zahl der abstimmenden Wähler;

17) Wahlges. § 39 Abs. 1. Diese „Wahlausschreiben" erscheinen im Ges.- u. Verord.-Bl. und führen dort den nicht ganz zutreffenden Namen „Verordnung" (Beispiel: Ges.- u. Verord.-Bl. 1907 S. 117); vgl. unten § 22, II, Nr. 3.

18) Das ganze im Wahlges. §§ 20—38 geordnete Verfahren ist, wie es bisher schon der Fall war, dem Reichstagswahl-Verfahren angepaßt; Besonderheiten ergibt nur das Mehrstimmenrecht.

19) Diese Wahl ist insofern geheim, als der Inhalt der Willenserklärung des einzelnen Wählers nicht unterscheidbar sein soll. Die Wahlhandlung, d. h. der äußere Vorgang dieser Erklärungen, ist öffentlich, insofern die Wähler des Wahlkreises befugt sind, ihr anzuwohnen, soweit der Raum reicht (Wahlges. § 33).

20) Wahlges. § 23 Abs. 3. Das Reichstagswahl-Reglement (Bekanntmachung vom 28. April 1903) § 15 Abs. 3 fügt hinzu: „ebenso die Stimmzettel solcher Wähler, welche sich in den Nebenraum oder an den Nebentisch nicht begeben haben." Nach dem sächsischen Rechte wird also der Wahlvorsteher nicht darauf zu achten haben, woher der Mann kommt, der mit einem richtigen Umschlage vor ihm steht. Die vorgeschriebene Benutzung des verdeckten Raumes wird durch die der Polizei des Wahllokales dienenden Leute ausreichend gesichert. Sollte ein Wähler einmal durchschlüpfen, so hat dies Rechtsnachteile nicht zur Folge.

21) Bei den Beratungen der Deputation der II. Kammer hatte man es für notwendig gehalten, für jede Wählerklasse — die vierstimmige und die einstimmige — eine besondere Urne aufstellen zu lassen, damit ja keine Irrtümer vorkämen; denn die den verschiedenfarbigen Umschlägen entnommenen Wahlzettel lassen, einmal durcheinander gebracht, nicht mehr erkennen, daß sie verschiedenwertig sein wollen. (Landt.-Akten 1908/09 Ber. d. II. K. Bd. 3 S. 121). Die Regierung glaubte aber, in der Ausführungsverordnung durch genauere Vorschriften über die Behandlung der eröffneten Zettel genügende Sicherheit schaffen zu können. Zu diesem Zwecke bestimmt jetzt Ausf.-Verord. § 18, daß die gleichfarbigen Umschläge miteinander zu eröffnen sind, zuerst die weißen, und zu einer anderen Farbe immer erst übergegangen werden darf, wenn das Ergebnis der vorhergehenden festgestellt ist.

22) Wahlges. § 25 Abs. 1. Finden sich in einem Umschlage mehrere Stimmzettel vor, so gelten sie, wenn auf einen Namen lautend, für diesen; wenn sie auf verschiedene lauten, sind sie ungültig: Wahlges. § 22 Abs. 10 (übereinstimmend mit Reichstagswahl-Reglement § 19 Abs. 2).

— wie viele darunter zwei, drei und vier Stimmen hatten;
— Zahl der gültigen Stimmen überhaupt;
— Zahl der gültigen Stimmen für jeden Kandidaten.[23])

Dieses Protokoll nebst den für ungültig erklärten Stimmzetteln wird von dem Wahlvorsteher ungesäumt dem Wahlkommissar eingereicht. Der Wahlkommissar beruft dann spätestens am sechsten Tage 6—12 Wähler des Wahlkreises, um mit ihnen auf Grund der sämtlichen Wahlbezirks-Protokolle das Gesamtergebnis für den Wahlkreis festzustellen. Es wird von ihm verkündet und amtlich bekannt gemacht.[24])

Hat ein Kandidat mehr als die Hälfte aller im Wahlkreise abgegebenen gültigen Stimmen erhalten, so ist dieser g e w ä h l t. Er wird durch den Wahlkommissar davon in Kenntnis gesetzt und zur Erklärung aufgefordert über die Annahme. Wenn er sich innerhalb einer Woche nicht geäußert hat, so gilt er als ablehnend. Es muß alsdann, wie im Falle ausdrücklicher Ablehnung, für diesen Wahlkreis zu einer Nachwahl geschritten werden.[25])

Hat die Wahl die erforderliche Mehrheit nicht ergeben, so findet sofort eine e n g e r e W a h l statt zwischen den zwei Kandidaten, die verhältnismäßig die meisten Stimmen erhalten haben. Der Termin wird von dem Wahlkommissar festgesetzt. Er darf höchstens zwei Wochen von dem Tage der Ermittlung des Ergebnisses entfernt sein. Bei der Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, daß alle auf andere Kandidaten, als jene zwei, fallenden Stimmen ungültig sein werden. Tritt alsdann Stimmengleichheit ein, so entscheidet das Los (Wahlges. § 34 Abs. 2, §§ 35—37).

§ 18. Die Versammlung des Landtages und sein Geschäftsgang. Die Regeln über die Zusammensetzung der beiden Kammern liefern zunächst nur die erforderliche Anzahl von Mitgliedern, welche berufen sind, diese Volksvertretung zu bilden. Wirksam als solche werden sie erst, wenn sie in geordneter Weise zu diesem Zwecke versammelt sind. Eine solche Versammlung heißt ein L a n d t a g. Das bestimmte Verfahren, in welchem sie tätig wird, um ihre Aufgabe zu erfüllen, nennen wir ihren G e s c h ä f t s g a n g.

23) Wie sich die mehrstimmigen auf die einzelnen Kandidaten verteilten, würde also amtlich nicht festgestellt. Dadurch wäre eine Weiterentwicklung des statistischen Ergebnis-Voraussage-Dienstes (vgl. oben Note 9) sehr erschwert. Es hat sich aber aus der Notwendigkeit, die verschiedenfarbigen Umschläge getrennt zu halten und ihren Inhalt gesondert zu berechnen (vgl. oben Note 21), von selbst ergeben, daß gleichwohl eine solche Feststellung stattfindet. Das von der Ausf.-Verord. § 20 vorgeschriebene Protokollformular (Beil. D) sieht sie ausdrücklich vor.

24) Wahlges. § 30. Das „Verkünden" geschieht unmittelbar nach der Feststellung, die gemäß § 33 öffentlich, d. h. unter freiem Zutritt für die Wähler des Wahlkreises, vorgenommen wird.

Der Wahlkommissar mit seinen Beisitzern hat hier keine rechtliche Entscheidung zu treffen: die Feststellung, die gemacht wird, ist nach Wahlges. § 29 Abs. 1 lediglich eine „Zusammenstellung" des Gesamtergebnisses der Einzelprotokolle. In dem vom Wahlkommissar aufzunehmenden Protokolle sind „die Bedenken, zu denen die Wahlen in einzelnen Bezirken etwa Veranlassung gegeben haben", lediglich zu erwähnen (Wahlges. § 29 Abs. 3).

Über diese Bedenken, sowie über die Rechtsgültigkeit der Wahl überhaupt entscheidet später die Kammer in einem eigenen Wahlprüfungsverfahren; vgl. unten § 18 Note 13.

25) An diesem Punkte wird die Beschränkung wirksam, welche Verf.-Urk. § 75 den Staatsdienern auferlegt: sie bedürfen zur Annahme der auf sie gefallenen Wahl der Genehmigung ihrer vorgesetzten Dienstbehörde. Die Wahl selbst ist also gültig, aber die Annahmeerklärung ist ohne die Genehmigung ungültig, folglich muß, wenn diese nicht rechtzeitig beigebracht wird, auch die Wahl wegen Ablehnung dahinfallen. Diese Bestimmungen sind durch verfassungänderndes Gesetz vom 19. Oktober 1861 für anwendbar erklärt „auch auf alle anderen Beamten, auf Geistliche und Lehrer, sowie auf Militärpersonen". Städtische Beamte bedürfen der Zustimmung ihres Stadtrates. Unter „Beamten" sind selbstverständlich nur „öffentliche Beamte" gemeint (O p i t z, Staatsrecht II S. 70 Note 40); darunter verstehen wir solche, die in öffentlichrechtlichem Dienstverhältnisse angestellt sind; vgl. unten § 24 Nr. 5 u. Note 8. — Über die Versagung der Genehmigung und das Rechtsmittel dagegen vgl. unten § 28 II Nr. 1.

I. Der König kann verfassungsmäßig des Landtages nicht entraten. Aber der Form nach ist dessen jedesmaliger Bestand abhängig von seinem Willen.[1]) Die Machtbefugnisse, welche demgemäß dem Könige über den Landtag zustehen, werden gegebenenfalls an seiner Stelle ausgeübt durch den Regierungsverweser (vgl. oben § 14).

1. Der Landtag tritt nur zusammen auf königliche Einberufung. Diese hat mindestens alle zwei Jahre zu geschehen.[2]) Hauptzweck ist dabei die Feststellung des Staatshaushalts, die für zweijährige Zeiträume (Finanzperioden) erfolgt. Dadurch bestimmt sich auch der Einberufungstermin genauer: der Landtag wird zur Vermeidung von Störungen der Finanzverwaltung mindestens sieben Wochen vor Ablauf der zweijährigen Finanzperiode zu berufen sein (vgl. unten § 24, I Nr. 1). Selbstverständlich dienen dann diese Staatshaushalts-Landtage zur Erledigung aller regelmäßigen und vorhersehbaren Geschäfte. Sie heißen ordentliche Landtage. Dazwischen kann je nach Bedürfnis auch sonst noch ein Landtag berufen werden. Das sind dann außerordentliche Landtage. Unter Umständen ist der König schlechthin verpflichtet, ihn zu berufen in bestimmter Frist, es sei denn, daß in dieser Frist ohnehin ein ordentlicher Landtag zusammenträte, nämlich:

— binnen vier Monaten nach Eintritt eines Regierungswechsels (Verf.-Urk. § 115 Abs. 2);

— binnen sechs Monaten nach Auflösung der zweiten Kammer (Verf.-Urk. § 116 Abs. 3).

Außerdem kann ein außerordentlicher Landtag notwendig sein, weil man tatsächlich nicht warten kann mit einer Maßregel, zu welcher man den Landtag verfassungsmäßig braucht (Einsetzung einer Regierungsverweſung nach Verf.-Urk. § 11,[3]) schleunige finanzielle Maßregeln nach Verf.-Urk. § 105 Abs. 2). Im übrigen steht es im freien Ermessen des Königs, wann er den Landtag in solcher Weise berufen will. Die Sache hat ihre natürlichen Grenzen in sich selbst.

Die Einberufung erfolgt notwendig stets für beide Kammern zugleich; denn nur zusammen bilden sie den rechtlich bedeutsamen Landtag. Sie geschieht auf einen bestimmten Tag und an einen bestimmten Ort. Dieser Ort muß innerhalb des Staatsgebietes gelegen sein (Verf.-Urk. § 115 Abs. 3). Regelmäßig lautet die Ortsbestimmung: „in die Residenzstadt Dresden".

Die Form ist die einer Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt, durch welche das Gesamtministerium verkündet, daß der König die Einberufung zu dem bestimmten Tage beschlossen hat.[4])

---

1) Das strenge Verbot eigenmächtigen Sichversammelns und Beisammenbleibens, welches Verf.-Urk. § 118 aufstellt, antwortet auf die jahrhundertelang fortgesetzten Bestrebungen der Stände nach größerer Selbständigkeit. Der letzte Fall von eigenmächtigem Zusammentritt ereignete sich im Frühjahr 1697 aus Anlaß des Religionswechsels Augusts des Starken; Weiße, Gesch. der Churſächs. Staaten Bd. V S. 289.

2) Verf.-Urk. § 115 bestimmte ursprünglich dreijährige Perioden; durch Ges. v. 3. Dezember 1868 wurde das in zweijährige verändert.

3) Der Fall hat zugleich das Besondere, daß hier die Einberufung, abweichend von aller Regel, durch Beschluß des Gesamtministeriums geschieht (vgl. oben § 14 Note 12); sonst besorgt dieses nur die Bekanntmachung.

4) Die Formel lautet: „Seine Majestät der König haben beschlossen die getreuen Stände des Königreichs Sachsen zu einem gemäß § 115 der Verf.-Urk. abzuhaltenden ordentlichen Landtag für den ... (Datum) in die Residenzstadt Dresden einberufen zu lassen.

Dresden, den ..... Gesamtministerium
(Unterzeichnung)."

Außerdem erhalten die Mitglieder der beiden Kammern noch besondere, vom Minister des Innern ausgefertigte Zuschriften, altherkömmlicherweise Missive genannt, worin auch Ort und Stunde für die persönliche Anmeldung genauer angegeben sind. In der ersten Kammer geht die Missive an die eigentlich landtagsberechtigten Herrschaften oder Korporationen, welche dann ihrerseits den Vertreter oder Abgeordneten benachrichtigen.[5])

Die versammelten Landtagsmitglieder konstituieren sich alsdann zu den beiden Kammern nach Maßgabe der dafür bestehenden Ordnungen (vgl. unten II Nr. 1). Wenn das geschehen ist, findet die Eröffnung der Ständeversammlung statt. Das ist eine Feierlichkeit, die der König selbst vornimmt oder durch einen dazu bevollmächtigten Kommissar[6]) vornehmen läßt. Rechtsbedeutung hat das nicht. Aber es wäre unschicklich, mit den Verhandlungen vorher zu beginnen.

2. Der Schluß des Landtages betrifft wieder notwendig beide Kammern zugleich. Er erfolgt durch eine Erklärung des Königs in Form eines den versammelten Ständen mitgeteilten Dekretes, das nicht im Gesetz- und Verordnungsblatt zu veröffentlichen ist.

Die Wirkung ist der Untergang des Landtages als gesetzmäßig bestehende Versammlung und damit die Unfähigkeit der Mitglieder fortan rechtswirksam Landtagsgeschäfte zu besorgen. Ausnahmen bestehen namentlich zugunsten gewisser Landtagsausschüsse, wovon unten II N 2. Der Eröffnung entspricht hier die Feierlichkeit der Entlassung des Landtags, die wieder durch den König in Person oder durch einen besonders bezeichneten Stellvertreter vorgenommen wird.[7])

Außerdem verbindet sich mit dem Schluß des Landtages der Landtagsabschied. Er ist eine vom König unterzeichnete Urkunde, welche eine Zusammenstellung der Ergebnisse des geschlossenen Landtages enthält mit den Erklärungen des Königs über die Stellungnahme der Regierung zu den gefaßten Beschlüssen (Verf.-Urk. § 119). Die Gegenstände werden nach zwei Rubriken aufgezählt: I. Vorlagen an die Stände; II. Beschwerden und Petitionen. Insbesondere werden dabei erwähnt die auf Grund ständischer Zustimmung während dieses Landtages bereits erlassenen Gesetze und diejenigen, deren Erlaß noch bevorsteht. Dieser Landtagsabschied ist nicht bestimmt, mit seinem Inhalt Wirkungen nach außen hervorzubringen. Er gehört noch zu den Landtagsverhandlungen und bedeutet, wie auch die übliche Einleitungsformel besagt, nichts weiter als eine Eröffnung an die Stände. Die Landtagsordnung vom 8. Oktober 1857 § 145 Abs. 2 hatte ausdrücklich vorgeschrieben, daß die Urkunde bei der feierlichen Entlassung der Stände an die Präsi-

---

5) Bülau, Verf. u. Verw. I S. 172 Note 4. Das entspricht der altständischen Auffassung. Die Landt.-Ord. § 2 scheint bei ihren Bestimmungen über die Legitimation der Kammermitglieder gleichfalls davon auszugehen. Opitz, Staats-R. II S. 174, hält im Gegenteil hier die Abgeordneten und Bevollmächtigten für die zu Berufenden und bringt das in Zusammenhang mit der allgemeinen Natur des Landtages als einer Vertreterschaft (S. 174 Note 6, S. 20 ff). Allein er scheint hier allzu modern zu denken. Sein Beispiel in Note 6 S. 174, daß sonst „bei dem Hochstift Meißen das letztere als solches eine Missive würde zu erhalten haben", stimmt nicht: das Hochstift erhält allerdings die Missive und sein Syndikus benachrichtigt den bestellten Vertreter.

6) Verf.-Urk. § 117. Dieser „bevollmächtigte Kommissar" ist das Beispiel eines Regierungsstellvertreters beschränktester Zuständigkeit; vgl. oben § 14, I.

7) Verf.-Urk. § 116 und § 117 unterscheidet Schluß und Entlassung. Letztere nennt man wohl auch den „feierlichen Schluß" oder „die feierliche Verabschiedung des Landtags". Die Formel für das Schlußdekret pflegt beides zusammenzufassen: „Wir usw. wollen auf den uns erstatteten Vortrag den Schluß der Sitzungen in beiden Kammern des gegenwärtigen Landtags auf Sonnabend, den 7. April dieses Jahres und die feierliche Verabschiedung der Ständeversammlung auf denselben Tag, nachmittags 1 Uhr festsetzen."

denten der beiden Kammern überreicht werde. Der Landtagsabschied wird dann allerdings auch noch im Gesetz- und Verordnungsblatte veröffentlicht, aber ohne daß sich hieran die der Gesetzespublikation eigentümlichen Rechtswirkungen knüpften.[8])

3. Die rechtliche Bedeutung des Schlusses des Landtages erhellt an dem Gegensatz der äußerlich nahe verwandten Vertagung.

Wird nach Schluß des Landtages zu einer neuen Versammlung einberufen, so ist der daraufhin zusammentretende ein anderer Landtag. Die ganze Konstituierung des geschlossenen gilt für ihn nicht, weder das Direktorium, das er sich gegeben, noch die Abteilungen und Deputationen, die er gebildet hatte. Vorlagen, die dem vorhergehenden Landtag gemacht worden waren, sind ihm nicht gemacht, müssen also, wenn man darauf bestehen will, erneuert werden, Beschlüsse, an welche jener nach Landtagsordnung § 21 gebunden war, kann der neue Landtag ändern und zurücknehmen.

Alles das gilt nicht im Falle der Vertagung. Hier bleibt der Landtag derselbe und wird nur für eine gewisse Zeit außer Tätigkeit gesetzt. Die Vertagung ist nichts anderes als ein zeitweiliges Verbot seiner Tätigkeit an den fortbestehenden Landtag. Von den Unterbrechungen, welche die Kammern selbst eintreten lassen als notwendige Ruhepausen oder um der Geschäftslage willen, unterscheidet sich die Vertagung dadurch, daß der Landtag sich nicht von dieser wieder entbinden kann und daß sie eines sachlichen Grundes in den eigenen Verhältnissen des Landtages nicht bedarf. Die Vertagung steht, wie der Schluß, dem Könige allein zu, der sie nach freiem Ermessen verfügt. Dafür darf die Vertagung nach Verf.-Urk. § 116 Abs. 2 nicht über sechs Monate dauern. Durch Verfassungsänderung vom 12. Oktober 1874 wurde hinzugefügt: „ohne ausdrückliche Zustimmung der Stände", so daß also nunmehr diese durch übereinstimmenden Beschluß in eine längere Vertagung willigen können. Nach Ablauf der bestimmten Zeit tritt der Landtag von selbst wieder in Tätigkeit, um da fortzufahren, wo er aufgehört hat. Nötigenfalls würden die Präsidenten durch einfache Anberaumung einer Sitzung und Benachrichtigung der Mitglieder davon die Verhandlungen wieder in Gang zu bringen haben.

Die Vertagung geschieht durch königliches Dekret an die Stände, welches in der Sitzung verlesen wird. Soll während der Vertagungsfrist eine Verlängerung eintreten, so würde die königliche Anordnung im Gesetz- und Verordnungsblatte kundzumachen sein. Immer trifft die Vertagung beide Kammern gleichmäßig.[9])

4. Unter Auflösung des Landtages versteht man eine königliche Ver-

8) Der Landtagsabschied hat noch die gleiche Bedeutung wie der zur Zeit der alten Stände. Dieser stand immer im scharfen Gegensatz zum Reichsabschied. Der Reichsabschied war die Feststellung der auf diesem Reichstag zustande gekommenen Gesetze, das letzte entscheidende Wort der Gesetzeserzeugung, die der Kaiser nur mit dem Reichstag zusammen vornehmen konnte. Der Sächsische Landtag hatte keinen Anteil an der gesetzgebenden Gewalt, der Landesherr machte nicht mit ihm Gesetze, sondern benachrichtigte ihn etwa gelegentlich des Landtagsabschiedes, was er als Gesetzgeber zu tun gedenke, um den geäußerten Wünschen zu entsprechen. Das sind alles Interna zwischen Landesherr und Ständen. Vgl. Weiße, Staats-R. I S. 128. Obwohl jetzt die Stellung des Landtages zum Gesetz eher der des alten Reichstages entspricht, hat der Landtagsabschied keinen veränderten Sinn angenommen. Eine Ausnahme macht der Abschied vom 4. September 1831, der mit der Verf.-Urk. und zu ihrer Ergänzung ausdrücklich als Gesetz erlassen wurde. Er stellt eine ganz eigenartige Übergangserscheinung vor. — Auch bei der Notverordnung kann der Landtagsabschied und die öffentliche Kundgabe seiner Feststellungen bedeutsam werden; vgl. unten § 22 Note 18.

9) Das folgt von selbst aus ihrer inneren Zusammengehörigkeit; eine allein ist kein Landtag. Eine Anwendung des Grundsatzes bringt Verf.-Urk. § 116 Abs. 1. — Bezüglich ihrer Ruhepausen steht jede Kammer für sich.

fügung, durch welche den derzeitigen Mitgliedern der zweiten Kammer die Abgeordnetenseigenschaft entzogen wird. Sie steht im freien Ermessen des Königs, der selbstverständlich dadurch, daß er von diesem Rechte Gebrauch macht, nicht befreit wird von den verfassungsrechtlichen Notwendigkeiten der Zuziehung der Stände.

Erfolgt die Auflösung, während der Landtag nicht beisammen, also geschlossen oder auch nur vertagt ist, so wird die königliche Auflösungsverfügung im Gesetz- und Verordnungsblatte bekanntgegeben werden. Andernfalls ist die gegebene Form ein Dekret an die Stände.

Die Auflösung hat ihre Spitze gegen die zweite Kammer. Für diese müssen nunmehr Neuwahlen vorgenommen werden. Die Verf.-Urk. § 116 Abs. 3 schreibt vor, daß diese Wahlen zeitig genug erfolgen, um die neue Einberufung der Stände binnen sechs Monaten von der Auflösung ab vorzunehmen. Auf die erste Kammer hat die Auflösung der zweiten nach § 116 Abs. 1 die Rückwirkung, daß dadurch „zugleich die erste für vertagt erklärt wird". Dabei ist offenbar vorausgesetzt, daß der Landtag beisammen ist. Dann wird aber die Auflösung für die zweite Kammer die Wirkung haben, nicht einer Vertagung, sondern eines Schlusses. Denn die „Einberufung der Stände", die nun binnen sechs Monaten erfolgen soll, bedeutet selbstverständlich nicht eine Fortsetzung des alten, sondern einen neuen Landtag. Davon kann die erste Kammer nicht ausgenommen sein; in allen diesen Dingen gehen die beiden Kammern gleichen Schritt. Also muß es heißen, daß durch die Auflösung der zweiten Kammer zugleich die erste für geschlossen erklärt wird, wenn sie es nicht ohnehin schon ist. So ist es zweifellos gemeint.[10])

II. Der Geschäftsgang des Landtages hat seine Regelung auf dreierlei Weise erhalten.

Die Verfassungsurkunde gibt dafür eine Reihe von Bestimmungen in ihrem siebenten Abschnitt, § 115 ff., unter der Überschrift: „Landtag und Geschäftsbetrieb bei selbigem". Sie beziehen sich wesentlich auf das Verhältnis der Kammern untereinander und zur Regierung. Was die Verfassungsurkunde so geordnet hat, ist selbstverständlich für die Stände undurchbrechbar.

Die Verfassungsurkunde verweist am Schlusse dieses Abschnittes (§ 137) auf die näheren Bestimmungen, welche die Landtagsordnung enthalten soll.[11]) Nach-

10) In diesem Sinne auch Opitz, Staats-R. II S. 175; Fricker, Grundriß S. 142. — Die Bayrische Verf.-Urk. (Tit. VII § 23_1), wie die Württembergische (§ 186_3) unterscheiden, nachdem sie vorher von der Schließung oder Entlassung gesprochen haben, noch die Vertagung und die Auflösung der Ständeversammlung als ganzer. Dabei ist man aber einig, daß diese Auflösung für beide Kammern den Schluß bedeute und für die Mitglieder der zweiten überdies den Verlust der Abgeordneteneigenschaft (Seydel, Bayr. Staats-R. I S. 454, Goez, Staatsrecht des Königr. Württemberg S. 138). Auch die Badische Verf.-Urk. § 42 stellt in solcher Weise Vertagung und Auflösung der Stände nebeneinander, um erst später (§ 68) von der Schließung zu sprechen. Diesen Vorbildern getreu sprechen auch die sächsischen Entwürfe, Carlowitz § 115 und Lindenau § 39, von Vertagung und Auflösung der Ständeversammlung im ganzen. Erst nach den Beratungen im Staatsrat erscheint in dem den Ständen vorgelegten Entwurf, § 79, die jetzige Fassung. Man hat sich von der Terminologie der Vorbilder frei gemacht und die Auflösung ganz korrekt auf die zweite Kammer beschränkt. Nun mußte aber die Rückwirkung dieser Maßregel auf die erste Kammer bestimmt werden; es lag nahe, sie mit dem stets mit der Auflösung zusammengestellten Ausdruck für den geringeren Eingriff, mit Vertagung, zu bezeichnen. Gewollt hat man nichts anderes, als was auch in den drei süddeutschen Staaten galt; es sollte nur besser gesagt werden. Und dabei ist ein Redaktionsversehen vorgekommen. Es wird statthaft sein, es zu verbessern. — A. M. Leuthold, Staats-R. d. Kgr. Sachsen S. 236.

11) Die Volksvertretungen haben überall nach Einführung des konstitutionellen Systems danach gestrebt, ihren Geschäftsgang selbst zu ordnen. Die Frage war gerade, als die Sächsische Verfassung entstand, in Bayern in vollem Gang: Seydel, Bayr. Staats-R. I S. 455 ff. Auch

dem man sich in dem ersten Jahre mit einem von der Regierung vorgelegten Entwurfe beholfen hatte, der als „provisorisch gültig" behandelt wurde, kam die Landtagsordnung vom 8. Oktober 1857 zustande, als förmliches Gesetz erlassen und im Gesetz- und Verordnungsblatt bekanntgemacht. Sie zählte nicht weniger als 158 Paragraphen und ging sehr ins einzelne. Aus dem Bewußtsein heraus, daß dadurch die Volksvertretung allzusehr in ihrer freien Bewegung eingeschränkt war, schritt man zu einer Revision durch das Gesetz vom 12. Oktober 1874, welches nur mehr 39 Paragraphen umfaßt. Als Gesetz ist auch die Landtagsordnung für die Stände unverbrüchlich, soweit sie nicht selbst Abweichungen gestattet. Das tut sie aber (wie auch schon die frühere getan hatte) in ihrer Schlußbestimmung, § 39, durch einen allgemeinen Vorbehalt. Danach kann jede Kammer im Einzelfalle von diesen Vorschriften abweichen, wenn

— die Staatsregierung durch ihre beteiligten Vertreter zustimmt, und

— nicht mindestens 10 Mitglieder widersprechen.

Die Landtagsordnung hat sich dann weiter in § 1 und in § 39 Abs. 2 wieder auf eine Ergänzung bezogen, die sie erhalten soll „im Wege der Geschäftsordnung der einzelnen Kammern". Solche Geschäftsordnungen sind alsdann von beiden Kammern, in einer gewissen Anlehnung an die des Reichstags und der Preußischen Kammer, aufgestellt worden. Diese Geschäftsordnungen sind keine Verordnungen, enthalten keine Rechtssätze und beruhen nicht auf einer den Kammern etwa zustehenden Autonomie. Sie beruhen einzig auf der einer jeden Versammlung zustehenden Macht, ihre eigene Tätigkeit und damit das Verhalten ihrer Mitglieder zu regeln. Die einzelnen Mitglieder sind dadurch gebunden, sofern die Befolgung dieser Regeln die Bedingung der Anerkennung ihrer Tätigkeit ist und der Ausübung der Mitgliedschaft überhaupt. Die Versammlung selbst ist nur moralisch gebunden, indem sie ohne triftigen Grund nicht wohl von dem, was sie als richtig erklärt hat, abgehen kann. Rechtlich ist sie nicht so gebunden, wie wenn es sich um verordnungsmäßige oder autonomische Rechtssätze handelt. Sie kann vielmehr im Einzelfall ihre Ordnung durch denselben Mehrheitsbeschluß, der sie geschaffen hat, auch wieder durchbrechen. Das ist auch dann der Fall, wenn die Geschäftsordnung selbst für gewisse Abweichungen Einstimmigkeit gefordert oder den Widerspruch einer gewissen Minderheit als ein unbedingtes Hindernis bezeichnet hat.[12]) —

---

in Sachsen hat man aus dem Rechte der Kammern, „als Korporation im Staate aufzutreten" alsbald allerlei Folgerungen zu ziehen gesucht für diese Autonomie (Milhauser, Staats-R. I, S. 175). In Wahrheit war aber das, was die Verf.-Urk. unter dem Namen „Landtagsordnung" verlangte, durchaus nicht im Sinne parlamentarischer Selbstgesetzgebung gedacht. Landtagsordnungen waren in der Sächsischen Verfassungsgeschichte nichts Neues. Sie beruhten teils auf Herkommen, welches der Landesherr anerkennt, teils auf seinen eigenen Dekreten nach „Gutachten" der Stände (Weiße, Sächs. Staats-R. I S. 98). Wichtig war vor allem die mit Dekret vom 11. März 1728 veröffentlichte Landtagsordnung, und sodann das Dekret an die Landstände, die Land- und Kreistagsordnung betreffend, v. 16. Oktober 1820. Das letztere gab auf Grund eingereichten Gutachtens einer getreuen Landschaft allerlei neue Bestimmungen über Zusammensetzung und Verfahren des Landtags. Dementsprechend sieht auch die Ständische Schrift, den Verfassungs-Entwurf betreffend, v. 19 Juli 1831, die angekündigte Landtagsordnung wesentlich als ein königliches Dekret an, über welches die Stände zu hören seien. Sie wünscht, daß es der jetzigen Ständeversammlung nur mitgeteilt werde, wenn dadurch keine Verlängerung der Dauer des Landtags entsteht; den nächsten — ersten verfassungsmäßigen — Ständen könne es „provisorisch füglich zur Norm dienen" (Landt.-Akten 1831 Bd. IV S. 1794). — Das ist noch ganz die alte Zeit. Daß man nachher die Sache in Form eines Gesetzes gebracht hat, bedeutet einen Übergang in die neue.

12) A. M. Opitz, Staats-R. II S. 180, der diese Geschäftsordnungsbestimmungen schlechthin für rechtlich bindend ansieht. Eine solche Gebundenheit wird sich aber juristisch nicht erklären

Der auf solche Weise geordnete Geschäftsgang hat für jede Kammer seine Besonderheiten. In seinen Grundzügen stellt er sich dar, wie folgt:

1. Das Erste ist für jede Kammer, daß sie ihre Konstituierung vornimmt. Darunter versteht man die Herstellung ihrer Verhandlungs- und Beschlußfähigkeit.

Die Mitglieder, wie sie eintreffen, vollziehen zunächst die Anmeldung unter Vorlage ihrer Legitimation; diese besteht in dem an sie gerichteten Einladungsschreiben des Ministers des Innern. Handelt es sich um eine der in der ersten Kammer landtagsberechtigten Gemeinschaften (§ 63 Ziff. 2, 4, 5, 11 und 12, desgleichen auch Ziff. 9) oder um den Bevollmächtigten eines Herrschaftsbesitzers nach § 64, so ist die Urkunde über die erteilte Vertretungsbefugnis (Vollmacht) vorzulegen (Landt.-Ord. § 2 Abs. 2).

Zur Entgegennahme der Anmeldungen ist in jeder Kammer eine Einweisungskommission bestellt. Sie bildet sich aus den Mitgliedern, welche im vorausgehenden Landtage zum Direktorium gehört hatten. Sind davon nicht mindestens zwei vorhanden, so bezeichnet der König die Kammermitglieder, die an ihrer Stelle in die Kommission treten sollen.

Die Einweisungskommission prüft nur das Äußerliche der Legitimation: ob die Urkunde formgerecht ist und ob sie auf den Angemeldeten lautet. Der von ihr Zugelassene ist bis zu einer etwaigen Ungültigerklärung seiner Wahl zur Ausübung der Mitgliedschaft in der Kammer berechtigt.

Sobald auf solche Art für eine Kammer eine Anzahl von Mitgliedern angemeldet ist, die genügt, um sie nach den Bestimmungen des § 128 der Verf.-Urk. beschlußfähig zu machen, also mindestens die Hälfte der verfassungsmäßigen Mitgliederzahl, schreitet sie zur Wahl ihres Direktoriums. Dieses besteht für jede Kammer aus einem Präsidenten, zwei Vizepräsidenten und zwei Sekretären. Die Wahl geschieht unter Leitung des Vorsitzenden der Einweisungskommission. Der Präsident der ersten Kammer wird vom König aus der Mitte der Herrschafts- oder Rittergutsbesitzer ernannt (Verf.-Urk. § 67).

2. Zur Vorbereitung und Durchführung ihrer Beschlüsse bildet jede Kammer aus ihren Mitgliedern Unterkollegien, Deputationen, Ausschüsse.

Es werden unterschieden: ordentliche Deputationen, welche jedesmal bei Beginn des Landtages für gewisse Geschäftszweige ständig zu bestellen sind, und außerordentliche Deputationen, die je nach Bedürfnis für bestimmte Gegenstände bestellt werden.

In der ersten Kammer werden die ordentlichen Deputationen sofort nach der Konstituierung vom Plenum gewählt. Sie bestehen regelmäßig, sofern die Kammer nicht anders beliebt, aus fünf Mitgliedern und wählen sich aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden und einen Schriftführer.

In der zweiten Kammer schieben sich hier zunächst die Abteilungen ein. Sofort nach Beendigung des Anmeldungstermins findet eine „Präliminarsitzung" der Kammer statt, geleitet von dem Vorsitzenden der Einweisungskommission. In ihr werden die Kam-

---

lassen. Nur die Rechtssätze haben eine entlehnte höhere Kraft, die den, der sie erlassen hat, selber bindet, so daß er im Einzelfalle nicht davon abweichen kann. Über die rechtliche Natur der Geschäftsordnungen im allgemeinen vgl. Laband, Staats-R. I S. 319, 320. — Die zurzeit geltenden Geschäftsordnungen datieren: für die erste Kammer v. 16. Oktober 1875, für die zweite v. 13. Oktober 1874 mit (höchst unerheblichen) Nachträgen v. 15. März 1894 und v. 24. März 1896.

mermitglieder durch das Los in fünf Abteilungen verteilt. Jede Abteilung wählt sich ihren Vorsitzenden und ihren Schriftführer.

In diesen Abteilungen findet dann vor allem die Prüfung der Wahlen statt zur Vorbereitung der endgültigen Entscheidung durch Beschluß der Kammer. Jede Abteilung prüft die Wahlen der Mitglieder der nächstfolgenden Abteilung, die fünfte die der ersten.[13])

Sodann haben diese Abteilungen die Deputationen zu wählen, ordentliche und außerordentliche, erstere sofort, letztere, wie die Beschlüsse der Kammer es erforderlich machen. Die Deputationen bestehen dementsprechend immer aus einer durch fünf teilbaren Zahl, mindestens aus fünf, höchstens aus fünfzehn, ordentlicherweise aus zehn Mitgliedern. Jede Abteilung hat davon ihr Fünftel zu bestellen. —

Abteilungen und Deputationen sind überall nur für die Dauer des Landtages gebildet, verlieren also endgültig ihren Rechtsbestand mit Schluß des Landtages. Seine Vertagung unterbricht auch ihre Tätigkeit.

Eine Ausnahme machen die Zwischendeputationen, so genannt, weil sie auch nach Schluß des Landtags und vor Ablauf seiner Vertagung tätig sein können. Sie können für besondere Gegenstände mit besonderer königlicher Genehmigung von den Ständen gebildet werden.[14])

3. Jede Kammer verhandelt in gemeinsamen Sitzungen der Mitglieder. Die Verf.-Urk. selbst (§ 76) hat Sorge getragen, die Sitzordnung zu regeln. Für die Prinzen und die neuen „Prälaten, Grafen und Herren" ist maßgebend die Reihenfolge der Aufzählung in § 63 Ziff. 1—12; die andern kommen hinterdrein, unter sich nach dem Los geordnet. Dieses entscheidet auch für die ganze zweite Kammer.

---

13) Die Bildung von Abteilungen beruht lediglich auf der Geschäftsordnung der II. Kammer, welche sich dabei die des Reichstags von 1868 zum Vorbild nahm (Gesch.-Ord. §§ 1 bis 3). Die I. Kammer bestellt unmittelbar ihre Deputationen, namentlich auch für die Legitimationsprüfung die dort natürlich viel einfacher ist (Gesch.-Ord. § 6 Abs. 3, § 11 Abs. 1 Ziff. 1).

Nach Landt.-Ord. § 6 Abs. 1 steht den Kammern die Prüfung der Gültigkeit der Wahlen und die Entscheidung darüber zu. Alles was vorher an Feststellungen und Entscheidungen ergangen ist von der Auslegung der Wählerlisten an bis zur Einberufung der Gewählten, hat demgegenüber nur die Bedeutung einer prozeßleitenden Verfügung. Die Prüfung macht die Kammer von Amts wegen, um ihrer eigenen Ordnung willen. Daneben besteht das Recht jedes Wahlfähigen (auf diese muß es als politisches Recht sich beschränken), Einwendungen zu erheben gegen das Wahlverfahren. Diese Einwendungen müssen geprüft und beschieden werden, wenn sie innerhalb 14 Tagen nach Zusammentritt des Landtages oder (bei Einzelwahlen während des Landtages) nach Verkündung des Ergebnisses angebracht worden sind (Landt.-Ord. § 6 Abs. 2).

Die Wahlprotokolle und die beigefügten Wahlzettel werden der Kammer vorgelegt (Wahlges. § 27, § 29). Die Kammer kann die Regierung ersuchen um Vornahme weiterer Erhebungen.

Wenn die Kammer nicht festzustellen vermag, daß bei der Wahl eine Verletzung des geltenden Rechts (Verfassungsurkunde, Wahlgesetz oder Ausführungsverordnung) vorgekommen ist, muß sie die Wahl bestätigen. Andernfalls kann sie eine Ungültigkeitserklärung aussprechen. Sie muß nicht, sie kann vielmehr je nachdem davon absehen. Es kommt darauf an, ob der vorgekommene Verstoß zugleich das Ergebnis der Wahl sachlich beeinflußt haben wird. In diesem Sinne wird die Praxis der Sächsischen Kammern bezeugt von Opitz, Staats-R. II S. 77.

Die durch die Einweisungskommission zugelassenen Mitglieder nehmen vorläufig an allen Verhandlungen und Beschlüssen teil, als wären sie vollberechtigt (Landt.-Ord. § 6 Abs. 3). Wenn die Prüfung Schwierigkeiten hat, kann dieser Schwebezustand lange dauern. Wegen der Wirkung nachträglicher Ungültigkeitserklärung der Wahl auch auf die inzwischen zustande gekommenen Kammerbeschlüsse vgl. unten Note 17.

14) Verf.-Urk. § 114, der die Zwischendeputationen regelt, hatte ursprünglich nur ihre Fortdauer nach Schluß der Landtages erwähnt. Durch Gesetz v. 12. Oktober 1874 wurde hinzugefügt: „ingleichen während der Vertagung der Ständeversammlung". Das konnte man zur Not auch schon aus jener Bestimmung folgern; sie bedeutete ja das Mehr.

Die Sitzungen sind öffentlich. In den Sitzungssälen sind Zuhörerbühnen eingerichtet, zu welchen Nichtmitglieder Zutritt haben. Die Verhandlungen werden stenographisch aufgenommen und durch den Druck veröffentlicht. Ausnahmsweise findet geheime Sitzung statt. Das geschieht auf Verlangen der Staatsregierung, welche Eröffnungen zu machen hat und dafür die Geheimhaltung für nötig hält, oder auf Antrag von drei Mitgliedern, auf den sich die Stimmen von mindestens einem Viertel der anwesenden Kammermitglieder vereinigen, nachdem in geheimer Sitzung darüber beraten wurde. Dann sind Zuhörer ausgeschlossen, die Mitglieder der Versammlung zum Schweigen über das Verhandelte verpflichtet und Veröffentlichungen finden nicht statt. Ein nachträglicher Veröffentlichungsbeschluß bedarf, soweit die Eröffnungen und Vorlagen der Staatsregierung in Frage sind, deren Zustimmung.

Beratungs- und beschlußfähig ist jede Kammer nur bei Anwesenheit der Hälfte der verfassungsmäßigen Zahl. Persönlich Beteiligte zählen und stimmen nicht mit. Ebenso werden bei Berechnung der nötigen Hälfte die Mitglieder nicht mitgezählt, welche die Abstimmung verweigern; desgleichen in der ersten Kammer die abwesenden königlichen Prinzen und die etwa unbesetzten Stellen des Oberhofpredigers und des Superintendenten zu Leipzig (Verf.-Urk. § 63 Ziff. 8 und 10).

Der Präsident bestimmt die Sitzungen und ihre Tagesordnung. Die Kundgabe erfolgt spätestens Tags zuvor durch Anschlag im Sitzungsgebäude, Zusendung gedruckter Anzeigen an die ortsanwesenden Mitglieder oder mündliche Ankündigung am Schlusse der vorhergehenden Sitzung. Jede Form genügt, aber üblicherweise bedient man sich gleichzeitig einer jeden. Die Ankündigung in der Sitzung gibt Gelegenheit zu Gegenanträgen aus der Versammlung, über welche diese entscheidet.

Der Präsident leitet die Verhandlungen in der Sitzung. Er ruft die Gegenstände der Tagesordnung in der gegebenen Reihenfolge auf, erteilt zunächst einem etwaigen Berichterstatter der Deputation das Wort und eröffnet dann die allgemeine Besprechung. Niemand darf sprechen, ohne daß ihm der Präsident das Wort erteilt hätte, der seinerseits dabei nach der Reihenfolge der Meldung zum Wort sich richtet. Hat sich kein Redner mehr gemeldet, so schließt der Präsident die Besprechung. Schon vorher kann die Versammlung auf Antrag eines Mitgliedes, das seinerseits zur Sache noch nicht gesprochen hat, den „Schluß der Debatte" verfügen.

Der Präsident handhabt die Sitzungspolizei. Störungen durch Dritte, insbesondere durch Besucher der Zuhörergalerien, hat er zu rügen und nötigenfalls durch das Dienstpersonal beseitigen zu lassen (Räumung der Tribünen). Den Mitgliedern der Kammer gegenüber übt er die parlamentarische Disziplin. Zu dem Zwecke hat er das Recht zur Ordnung zu rufen und das Wort zu entziehen. Gegen diese Maßregeln kann binnen 24 Stunden auf Entscheidung der Kammer angetragen werden (Landt.-Ord. § 27 Abs. 3 und 4).

Die Beschlußfassung geschieht auf Grund der von dem Präsidenten formulierten Fragestellung. Regelmäßig entscheidet absolute Mehrheit.[15]) Bei Stimmen-

15) Ausnahme bei Verfassungsänderung (Verf.-Urk. § 152) und unter gewissen Voraussetzungen bei Beschluß über Regierungsvorlagen in Gesetzgebungs- und Staatshaushaltssachen (Verf.-Urk. § 92, § 103). Vgl. unten § 21 Note 10 und § 24 Note 15. Die Verf.-Urk. § 129 hatte noch hervorheben zu sollen geglaubt, daß die Abstimmungen geschehen „ohne Rücksicht auf die Verschiedenheit der Stände", daneben aber in der zweiten Kammer unter Umständen eine Art

gleichheit wird die Sache in eine spätere Sitzung vertagt. Tritt auch hier wieder Stimmengleichheit ein, so gibt die Stimme des Präsidenten den Stichentscheid. Die Abstimmung geschieht durch Aufstehen und Sitzenbleiben; wer die Frage bejahen will, bleibt sitzen. Ausnahmsweise findet *namentliche Abstimmung* statt. So bei der Endabstimmung über Gesetzentwürfe und in anderen besonders hervorgehobenen Sachen.[16]) Die Geschäftsordnungen schreiben solche außerdem vor für den Fall, daß aus der Versammlung heraus ein gehörig unterstützter Antrag gestellt wird. In manchen Fällen findet auch ein *abgekürztes Verfahren* statt: Beschlüsse der Abteilungen und Deputationen über die geprüften Wahlen gelten als genehmigt, wenn nicht auf die Mitteilung an das Plenum Widerspruch erhoben wird; ähnlich werden die Beschlüsse der Petitionsdeputationen behandelt. Die Beschlüsse erfolgen entweder auf *Vorberatung* oder zur *Schlußabstimmung*. Bei wichtigeren Sachen findet zunächst eine allgemeine Vorberatung statt, die mit Beschluß auf Verweisung an eine Deputation endigen kann. Dann folgt die Hauptvorberatung, welche in die Einzelheiten der Sachen eingeht und Abstimmungen darüber, wenn auch noch nicht endgültig, herbeiführt. Dann kommt Schlußberatung mit Schlußabstimmung.

Endgültig gefaßte Beschlüsse können von der Kammer während der Dauer dieses Landtages *nicht mehr zurückgenommen werden*. Ausgenommen zum Zwecke der Herbeiführung einer Verständigung, nämlich:

— im Vereinigungsverfahren (unten Nr. 4) zur Erzielung einer Verständigung mit der anderen Kammer, aber auch ohne das, sofort auf den abweichenden Beschluß der anderen Kammer hin (Landt.-Ord. § 21 Abs. 2);

— im Falle übereinstimmender Beschlüsse beider Kammern über einen Gesetzentwurf oder Staatshaushaltsplan, denen der König seinerseits nicht zustimmt, wenn nun die Sache noch einmal vor die Kammern kommt (Verf.-Urk. § 94, Landt.-Ord. § 21 Abs. 2; Verf.-Urk. § 103).

Außerdem kann der Landtag solche Beschlüsse, die wegen Nichtbeobachtung der vorgeschriebenen Formen ungültig sind, jeder Zeit zurücknehmen.[17]) Selbstverständlich hat

---

itio in partes der Abgeordnetengruppen der Rittergutsbesitzer, der Städte und des Bauernstandes eingerichtet. Das hing mit der ständischen Gliederung des Wahlrechtes zusammen und wurde dementsprechend mit der Änderung des Wahlrechts durch das Ges. v. 3. Dezember 1868 beseitigt Vgl. oben § 16, III.

16) Landt.-Ord. § 20 erwähnt noch: Abstimmung über Anträge der Regierung und über solche ständische Anträge, die auf Erlaß eines Gesetzes zielen oder irgendwelche Beschwerde gegen die Regierung enthalten (Verf.-Urk. § 109, § 110, § 140, § 141). In allen diesen Fällen unterbleibt jedoch der Namensaufruf, wenn die Regierung erklärt, darauf zu verzichten.

17) Es muß als gemeingültiger Grundsatz angesehen werden, daß jeder rechtswidrigerweise gefaßte Beschluß von dem, der ihn gefaßt hat, wieder zurückgenommen werden soll und darf. Das gebietet die Rücksicht auf die Rechtsordnung selbst. Der Fall des Ausschlusses dieser Zurücknehmbarkeit ist die Ausnahme, die jedesmal durch besondere Gründe sich rechtfertigt. *Opitz*, Staats-R. II S. 221, sieht eine Ausnahmebestimmung darin, daß nach Landt.-Ord. § 6 Abs. 4 eine neue Abstimmung stattfindet, wenn bei einer namentlichen Abstimmung ein Mitglied entscheidend teilgenommen hat, dessen Mitgliedschaft sich hinterdrein als unberechtigt herausstellt. Ich betrachte es umgekehrt als Ausnahme, wenn die Landt.-Ord. in dem vorhergehenden Satze ausspricht, daß die Gültigkeit von Beschlüssen durch die Teilnahme eines solchen unberechtigten Mitgliedes nicht beeinträchtigt werden soll. Der Grund dieser Ausnahme ist ja ersichtlich: bei der formlosen Abstimmung läßt sich die Bedeutung der fehlerhaften Stimme für den zustande gekommenen Beschluß nicht wohl feststellen; darum macht das Gesetz einen Strich durch. Bei namentlicher Abstimmung läßt sich das feststellen, darum wird für diesen Fall eine Ausnahme von der Ausnahme gemacht und die Regel wieder hergestellt.

aber auch der König diese Beschlüsse, wenn er sie zur Voraussetzung seiner Anordnungen nimmt, auf ihre Gültigkeit zu prüfen, und wenn er so die Gültigkeit einmal bejaht hat, ist die Sache formell erledigt und die Kammer gebunden.

4. Äußere Beziehungen hat zunächst jede Kammer zur anderen. Sie bilden zusammen den Landtag, sind stets gleichzeitig versammelt und am gleichen Ort (Verf.-Urk. § 62 Abs. 2). Sie verkehren untereinander durch ihre Direktorien (Landt.-Ord. § 33 Abs. 2) und sind grundsätzlich als gleichwertig anzusehen (Verf.-Urk. § 62 Abs. 1); daher werden gemeinschaftliche Ausschüsse von beiden Kammern hälftlich besetzt.

Wo ein Beschluß der Stände, des Landtages erfordert wird, gehört dazu ein übereinstimmender Beschluß beider Kammern. Kommt der nicht zustande, so ist nichts geschehen.

Wenn es sich aber um Beschlußfassung der Kammern über eine Regierungsvorlage handelt, und zunächst die beiden Kammern abweichende Beschlüsse gefaßt haben, so geht die Sache noch einmal an die als erste befaßt gewesene Kammer zurück. Verbleibt es bei dem Widerspruch, so tritt das von der Verf.-Urk. § 131 vorgesehene Vereinigungsverfahren ein. [18]) Es wird eine gemeinschaftliche Deputation gebildet, welche unter

---

18) Opitz, Staats-R. II S. 229 Note 3 will das Vereinigungsverfahren auch dann gelten lassen, wenn es sich nicht um Regierungsvorlagen, sondern um „Vorlagen (Anträge) der anderen Kammer" handelt. Fricker, Grundriß S. 155, hält im Sinne des § 131 an der Voraussetzung einer Königlichen Vorlage fest. Dies dürfte richtiger sein.

Das Vereinigungsverfahren ist in den Regierungsentwurf erst aufgenommen worden auf Grund eines Vorschlages des Geheimen Rates. Dieser entnahm den Gedanken aus dem Entwurf Carlowitz und fügte ihn in den Entwurf Lindenau ein: die Kammern sollten „über die Beratungsgegenstände miteinander kommunizieren können (§§ 86, 87 des Entwurfs B)", und wenn sie dann immer noch „über einen Gesetzesvorschlag unter sich dissentieren", soll die gemeinsame Deputation kommen nach § 108 des Entwurfs A (Carlowitz). Vgl. v. Witzleben, Entstehung S. 188. So folgt denn überhaupt jetzt unsere Verf.-Urk. in dem Siebenten Abschnitt unter „III. Landtag und Geschäftsbetrieb bei selbigem" wesentlich dem Entwurf Lindenau. Namentlich die dem § 131 vorausgehenden Paragraphen entsprechen den §§ 81 bis 87 dieses letzteren. Lindenau überschreibt aber diesen Abschnitt: „Form der Verhandlung mit der Ständeversammlung und der Beratungen derselben". Ihm steht bei seiner Darstellungsweise das ganze Verfahren unter der Voraussetzung königlicher Vorlagen, mit welchen die Kammern befaßt werden; alle Bestimmungen sind in erster Linie diesem Hauptfall angepaßt.

Das trifft auch bei den neu eingefügten Bestimmungen zu. Verf.-Urk. § 131 (Reg.-Entw. § 89) unterscheidet bezüglich des „betreffenden Gegenstandes", der in das Vereinigungsverfahren gebracht werden soll, drei Arten: Gesetzgebungs-, Bewilligungs- und bloße Beratungsgegenstände. Mit den ersteren können nur Königliche Gesetzesvorschläge gemeint sein; ständische Initiative gibt es damals noch nicht (vgl. unten § 21 Note 9). Bewilligungsgegenstände setzen schon ihrer Natur nach voraus, daß die Stände von der Regierung angegangen worden sind. Bleiben also nur die Beratungsgegenstände. Es wäre aber von vornherein unrichtig zu glauben, daß der § 131 eine erschöpfende Aufzählung hätte geben wollen und „bloßer Beratungsgegenstand" demnach alles umfassen sollte an Kammerbeschlüssen, was nicht Gesetzgebung oder Bewilligung ist. Insbesondere gehört nicht dazu das sogleich unter Nr. 5 zu behandelnde ständische Petitions- und Beschwerderecht. Verf.-Urk. § 110 hätte ja gar nicht nötig zu sagen, daß jede Kammer die Beschwerde allein anbringen kann, wenn das für solche „Beratungsgegenstände" nach § 131 die allgemeine Regel sein sollte. Und wegen des Petitionsrechtes bestimmt § 109 Abs. 3 gerade das Gegenteil, daß nämlich im Falle des Dissensus eine Kammer für sich allein nicht vorgehen kann; dabei ist so wenig an ein Vereinigungsverfahren gedacht, daß nach Landt.-Ord. § 22 die Kammer, welche einem solchen Beschlusse der anderen nicht beitreten will, diese davon überhaupt nicht zu benachrichtigen braucht.

Das Wort „bloßer Beratungsgegenstand" würde auch übel geeignet sein, den Inhalt von Beschlüssen zu bezeichnen, die auf kräftige, möglicherweise sehr feindselige Art äußere Wirkungen herbeizuführen gewillt und bestimmt sind. An solche Dinge ist hier gar nicht gedacht. Bloße Beratungsgegenstände sind offenbar solche, bei denen es lediglich darauf ankommt, eine Meinung zu äußern. Beschlüsse, um ihre Meinung zu äußern, fassen die Kammern ja wohl auch in Gestalt einer sog. Resolution. Aber niemals wird man hier ein Vereinigungsverfahren einschlagen wollen. Woran die Verf.-Urk. in § 131 denkt, das ist ein besonderer Fall. Der Regierungsentwurf § 87 Abs. 4, jetzt Verf.-Urk. § 128 Abs. 5, hatte vor den Bestimmungen über

Zuziehung der Präsidenten beider Kammern die Sache verhandelt; der Präsident der zuerst befaßten Kammer führt den Vorsitz (Landt.-Ord. § 33 Abs. 5). Die Deputation faßt keine bindenden Beschlüsse. Aber ihre Mitglieder tragen das Ergebnis der Beratungen ihren Kammern vor, wobei dann möglicherweise Übereinstimmung erzielt wird.

Auf der andern Seite stehen beide Kammern in Verkehr *mit der Regierung*. Dieser Verkehr ist teils mündlich, teils schriftlich.

Mündlich geschieht der Verkehr vor allem durch Beteiligung der Regierung an den Kammerverhandlungen. Die Regierung wird hier vertreten durch die *Regierungskommissare*. Als solche gelten kraft Amtes die Minister, andere Beamte kraft besonderen Auftrages eines Ministers (Landt.-Ord. § 29). Solche Regierungskommissare können an allen Sitzungen der Kammern, öffentlichen oder geheimen, teilnehmen. Ebenso auch an den Sitzungen der Deputationen. Bei letzteren wird es tatsächlich nur geschehen, wenn der Gegenstand der Deputationsverhandlung der Regierung bedeutsam genug erscheint. Die Kammer oder die Deputation kann im Einzelfall um die Anwesenheit von Regierungskommissaren nachsuchen; in gewissen Fällen soll die Deputation das tun (Landt.-Ord. § 30 Abs. 2). Die Regierungskommissare können jeder Zeit das Wort verlangen (Landt.-Ord. § 29). Sie sind verpflichtet, sich dem gewöhnlichen Geschäftsgang der Kammern zu fügen, soweit nicht besondere Ausnahmen für sie gemacht sind. Der Präsident ist berechtigt, sie darauf aufmerksam zu machen. Im übrigen steht ihm über sie keinerlei Polizeigewalt noch Disziplin zu. Die etwa erforderlichen Maßregelungen liefert das Dienstverhältnis, in dem sie stehen.

Die *Person des Königs* wird ordentlicherweise an dem mündlichen Verkehr der Regierung mit den Ständen nicht beteiligt. Der König erscheint lediglich bei der Eröffnung und der Entlassung des Landtages zu einer feierlichen Ansprache. Außerdem können die Stände in besonderen Ausnahmefällen eine *Deputation an den König* abordnen. Das bedarf aber stets vorgängiger Genehmigung durch den König und diese darf nicht über den Kopf der Minister hinweg erwirkt werden: sie ist durch das Gesamtministerium zu vermitteln.[19])

---

die Einigungsversuche, wie sie jetzt in § 130 und § 131 enthalten sind, noch eine Vorschrift gebracht, die abweichende Meinungen zu Worte kommen läßt: „Ist der Gegenstand der Beratung", heißt es dort, „ein solcher, wo bloß das Gutachten der Stände zu eröffnen ist, so kann die Minorität verlangen, daß ihre abweichende Meinung beigefügt werde." Dem entspricht in § 89 (jetzt 131) der „bloße Beratungsgegenstand", wo die Kammer, welche die Zustimmung der anderen nicht fand, berufen wird, sich allein zu äußern. Der bloße Beratungsgegenstand ist also ein von den Ständen abzugebendes „*Gutachten*", eine Vorlage der Regierung, die ein solches verlangt. Daß man hier den Versuch vorschreibt, in förmlichem Verfahren womöglich eine Übereinstimmung zu erzielen, ist einleuchtend, ebenso wie die Vorschrift, daß im Falle das mißlingt, jede Kammer für sich ihr Gutachten besonders abgeben — nicht kann, wie man das nach der ausdehnenden Auslegung des Begriffs Beratungsgegenstand erwarten müßte — sondern soll: „wird alsdann von jeder Kammer eine ... besondere Schrift ... eingereicht".

Das Vereinigungsverfahren ist demnach durchgehends nur vorgeschrieben bei Beschlüssen über Regierungsvorlagen. Selbstverständlich können die Kammern immer Verständigungsversuche untereinander anstellen. Das bedeutet nur eben kein Vereinigungsverfahren im Sinne des § 131 und hat nicht die mit diesem verknüpften rechtlichen Wirkungen. Vgl. auch unten S. 167 Note 9.

19) Landt.-Ord. § 28 Abs. 4 Es wird auch vorausgesetzt, daß diese Deputation eine *gemeinsame* beider Kammern sei. Abordnung einer Deputation von einer Kammer allein ist nur zulässig in den Fällen von Verf.-Urk. § 131 (Stellungnahme nach mißglücktem Vereinigungsverfahren in Beratungssachen) und Verf.-Urk. § 110 (Beschwerde über das Ministerium); endlich nach Verf.-Urk. § 132 Abs. 2 (Zusatz nach Ges. v. 12. Oktober 1874) dann, „wenn eine Kammer eine Adresse an den König zu richten wünscht". Die beiden ersten Fälle sind sachlich bestimmt. Der Fall der Adresse ist nicht näher gekennzeichnet. Gemeint ist eine feierliche Kundgebung, die

Der schriftliche Verkehr dagegen läßt die Person des Königs mehr hervortreten. Die Vorlagen und Bescheide, welche von seiten der Regierung an die Stände ergehen, erhalten die Form von Königlichen Dekreten, in welchen der König spricht oder in seinem unmittelbaren Auftrag gesprochen wird. Umgekehrt erhalten die Anträge und Erklärungen der Kammer die Form von Ständischen Schriften, die an den König gebracht werden sollen. Sie reden diesen an, werden aber beim Ministerium eingereicht. Ordentlicherweise enthalten diese Ständischen Schriften einen Landtagsbeschluß und werden demgemäß von den Präsidenten beider Kammern gemeinschaftlich unterzeichnet. In gewissen Fällen kann auch eine Kammer allein sich mit einer solchen Schrift an den König wenden (Landt.-Ord. § 32 Abs. 1).[20] —

Neben diesen wichtigeren Dingen läuft ein formloser Verkehr, schriftlich oder mündlich, der Präsidien und der Deputationsvorstände mit dem Ministerium für allerlei Äußerlichkeiten des Geschäftsganges (Landt.-Ord. § 28 Abs. 1).

Dagegen ist es Grundsatz, daß die Stände mit anderen Behörden als mit dem Gesamtministerium einen Verkehr nicht pflegen dürfen; wollen sie hier Auskünfte erheben oder Anregungen geben, so kann das nur durch das Ministerium geschehen (Verf.-Urk. § 133, vgl. unten § 29 N. 3).

5. Der allgemeine Brauch der Verfassungsstaaten hat gewisse besondere Verfahrensarten herausgebildet, in welchen im Verkehr der Stände mit der Regierung oder mit den Einzelnen allerlei Anliegen zur Erledigung zu bringen sind. Man bezeichnet sie mit den Namen besonderer Rechte: Interpellationsrecht, Beschwerderecht, Petitionsrecht. Sie sind in Sachsen folgendermaßen gestaltet:

— Das Interpellationsrecht ist geregelt durch Landt.-Ord. § 31. Jedes Kammermitglied hat das Recht, in der Sitzung eine Anfrage an die Staatsregierung zu stellen. Diese Anfrage muß vorher schriftlich beim Präsidenten eingereicht werden, der sie dem betreffenden Minister ebenso mitteilt. Die Staatsregierung soll dann nach Verlesung der Interpellation in der Kammer erklären „ob und wann sie letztere beantworten will". An die Antwort, wie an die Versagung der Antwort kann sich dann eine Besprechung des Gegenstandes anschließen. Inwiefern hierbei ein Recht zur Erscheinung kommt, ist allerdings schwer zu sehen.

— Das Petitions- und Beschwerderecht der Stände (Verf.-Urk. § 109, § 110) ermächtigt diese, in allen Staatsangelegenheiten sich unmittelbar an den König zu wenden, um ihre „Wünsche und Anträge" vorzubringen.[21]

---

eben durch die persönliche Überreichung des Schriftstückes auch ihre besondere äußerliche Feierlichkeit erhalten soll. Daß damit kein Mißbrauch getrieben werden kann, ist genügend sichergestellt durch die Notwendigkeit „vorheriger durch das Gesamtministerium zu vermittelnder Genehmigung". Wenn man hier üblicherweise von einem „Adreßrecht" der Stände spricht, so ist das nur möglich bei einer sehr milden Auffassung von dem Begriff Recht.

20) Es sind das die in der vorigen Note erwähnten drei Fälle. Der Unterschied besteht dabei, daß es zum Wesen der Adresse gehört, daß die abgeordnete Deputation die ständische Schrift zugleich überreicht. In den beiden anderen Fällen können die Vorlegung der Schrift und die Audienz der Deputation zeitlich auseinander fallen, es kann auch auf die Erwirkung einer Audienz überhaupt verzichtet werden; der Name und die Bedeutung des Aktes hängt hier nicht an der Wahrung dieser Feierlichkeit.

21) Der Wortlaut des § 109 Abs. 1 ist aus der Bayr. Verf.-Urk. Tit. VII § 19 übernommen. Der Ausdruck „in bezug auf alle zu ihrem Wirkungskreise gehörigen Gegenstände" wird dort in so umfassender Weise ausgelegt: Seydel, Bayr. Staats-R. I S. 356ff. Das wird auch für das Sächsische Recht zulässig sein.

Nur die „gemeinsamen" Wünsche und Anträge läßt die Verfassung hier zu. Es ist also, wie der Schlußsatz des § 109 noch ausdrücklich hervorhebt, Übereinstimmung beider Kammern notwendig. Ein Vereinigungsverfahren, um diese herbeizuführen, ist rechtlich nicht vorgesehen (vgl. oben Note 18). Dafür hat die gemeinsame ständische Schrift, welche dem Könige solche Anliegen vorträgt, die Rechtswirkung, daß ihr ein Bescheid zuteil werden muß (Verf.-Urk. § 111 letzter Satz, § 113). Das geschieht durch besonderes Dekret oder im Landtagsabschied, der einen besonderen Abschnitt dafür zu enthalten pflegt.[22])

Dieses Recht der Stände, dem Könige Wünsche und Anträge, insbesondere auch „auf Abstellung wahrgenommener Gebrechen in der Landesverwaltung oder Rechtspflege" (Verf.-Urk. § 109 Abs. 1) vorzulegen, bezeichnet die Verf.-Urk. selbst als ihr „Petitionsrecht" und scheidet es von ihrem in § 110 behandelten „Recht der Beschwerde". In Wahrheit umfaßt aber jenes Petitionsrecht auch die Beschwerde über Fehler und Mißbräuche aller Art. Der § 110 nimmt nur für sich besonders in Anspruch die Beschwerde mit persönlicher Spitze: nämlich wegen Pflichtwidrigkeiten des Beamtentums.[23])

Der § 110 spricht von Beschwerden „über die Anwendung der Gesetze in der Landesverwaltung und Rechtspflege". Die Stände haben seinerzeit diesen Ausdruck hineingebracht. Der Entwurf lautete viel allgemeiner. Eine Verengerung des Beschwerderechts gegen die Beamten war damit sicher nicht beabsichtigt.[24])

Es kommen in erster Linie in Betracht Pflichtwidrigkeiten der Minister (in ihrer Gesamtheit oder einzelner), sei es, daß sie bei Führung der ihnen selbst zustehenden Verwaltung begangen wird, sei es, daß sie zu finden ist in der Leistung der Gegenzeichnung zu einer Anordnung des Königs, zu der sie nicht hätte gegeben werden sollen.[25])

Sodann können es sein Pflichtwidrigkeiten der den Ministern unterstehenden Beamten. Die Verf.-Urk. § 110 Abs. 3 macht aber hier zweierlei Einschränkungen. Es muß sich um „unerlaubte Handlungen oder grobe Vernachlässigungen" handeln; also nicht jedes Verschulden genügt.[26]) Und überdies, wenn jemand dadurch benachteiligt worden ist, muß

22) In diesem Recht auf Bescheid besteht das Petitionsrecht der Stände. Eingaben an den König kann jeder machen; auch die einzelne Kammer für sich könnte das tun, wie das z. B. in Bayern gebräuchlich geworden ist. Aber „in solchen Fällen besteht auch kein Anspruch auf Erteilung eines Bescheides"; Seydel, Bayr. Staats-R. I S. 363.

23) Der Regierungsentwurf hatte in § 124 (jetzt 109) nur von „Wünschen und Anträgen" gesprochen (Petitionsrecht), in § 125 (jetzt 110) von Beschwerden über "wahrgenommene Gebrechen" und „gegen die Behörden". Die Stände bemerkten dazu: die Beschwerde über Gebrechen solle besser zu den Wünschen und Anträgen gestellt werden, als die nur von beiden Kammern gemeinschaftlich vorzubringen wären, dahingegen die Beschwerden gegen die Behörden jeder Kammer für sich zustehen sollten. (Landt.-Akten 1831 Bd. 4 S. 1801). Das gab einen neuen Ausscheidungsmaßstab, der dann auch zur Annahme gelangt ist.

24) Der Zusatz wurde gemacht gelegentlich des in voriger Note erwähnten Abänderungsantrages. Dadurch, daß man die „Gebrechen" in den vorausgehenden Paragraphen warf, entstand das Bedürfnis, hier noch einmal den Ton besonders anzuschlagen, daß etwas nicht in Ordnung sein müsse, weshalb man sich gegen die Behörden beschwerte. Diesem Zweck diente der ungenaue Zusatz. — Wie oben: Opitz, Staats-R. II S. 165; Fricker, Grundriß S. 248, 249.

25) Wenn § 110 Abs. 2 darauf verweist, daß „zur Begründung solcher Beschwerden" in § 43 die Gegenzeichnung der Minister für alle Staatsakte des Königs angeordnet sei, so ist das eigentlich überflüssig. Aber der Regierungsentwurf enthielt keine dem § 43 entsprechende Bestimmung, sondern verordnete die Gegenzeichnung erst in § 125 Abs. 2 (jetzt § 110 Abs. 2). Was jetzt hier steht, ist nur der verkürzte Rest dieser nach Einfügung des § 43 zwecklos gewordenen Bestimmung.

26) Die Ausdrucksweise ist nicht glücklich. Grobe Vernachlässigungen sind natürlich auch unerlaubte Handlungen. Man wollte sagen: dolus und culpa lata, das nämliche, was nachher das B.G.B. von 1863 ausdrückt mit „absichtliche Verschuldung oder grobe Fahrlässigkeit" (§ 1506).

dieser „bei dem betreffenden Departement (Ministerium) Klage geführt oder sonst die gesetzlichen Vorschritte getan haben". Die Betonung des Unterordnungsverhältnisses zum Ministerium gibt aber zu erkennen, daß die Beschwerde überhaupt nur soweit reicht, wie diese Unterordnung, und soweit daraus dem Minister Mittel zu Gebote stehen, gegen den Schuldigen einzuschreiten, um ihm zu wehren oder ihn zur Rechenschaft zu ziehen. So verstanden, richtet sich auch dieser zweite Teil des Beschwerderechts wesentlich gegen die Minister. Es handelt sich in dem ganzen § 110 um Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit durch die Stände.[27]) Die Besonderheit dieser Beschwerde wegen Pflichtwidrigkeit und der Grund, weshalb man sie geschieden hat von den Anträgen nach § 109, die ja auch Beschwerden sein können, ist der, daß die Beschwerde nach § 110 von jeder Kammer für sich erhoben werden kann. Ordentlicherweise — es müßte schon wegen der besseren Aussicht auf Erfolg rätlich sein — wird man immer zuerst versuchen, auch die andere Kammer zur Zustimmung zu bewegen; ein förmliches Vereinigungsverfahren bedeutet das nicht (vgl. oben Note 18). Das Recht auf Bescheid verbindet sich selbstverständlich hier auch mit der Beschwerde der einzelnen Kammer.

— Das Recht der Petition und Beschwerde an die Stände. Von einem Petitionsrecht ist hier in doppeltem Sinne die Rede. Einmal insofern, als den Einzelnen die Befugnis zustehen soll, sich mit ihren Anliegen an die Volksvertretung zu wenden, also das Petitionsabsendungsrecht. Dies heißt man ein Recht nur im Gegensatz zu dem Gedanken, daß man das möglicherweise auch verbieten könnte; ohne ein solches Verbot versteht es sich von selbst. Gleichwohl hat — übereinstimmend mit andern Verfassungen, z. B. der Preußischen in Art. 32 — die Verf.-Urk. § 36 das Petitionsrecht in diesem Sinne ausdrücklich anerkennen wollen. Natürlich hilft das „aktive" Petitionsrecht, von selbst bestehend oder ausdrücklich anerkannt, nur dann etwas, wenn der Adressat auch fähig und berechtigt ist, darauf einzugehen und sich mit dem Gesuche zu befassen. Auf das Petitionsempfangsrecht der Stände also kommt alles an. Und mit diesem verhält es sich von Haus aus umgekehrt: es ist nicht selbstverständlich, sondern im Gegenteil zunächst ausgeschlossen durch den Grundsatz, daß die Stände nur mit dem Ministerium und durch das Ministerium einen Verkehr nach außen pflegen (Verf.-Urk. § 133, Landt.-Ord. § 24, § 28). Der § 111 durchbricht aber diesen Grundsatz, indem er den Ständen gestattet, „Beschwerden der Untertanen anzunehmen".

Es wird dem Geiste der Verf.-Urk. entsprechen, wenn das tatsächlich so gehandhabt

---

So schon Crusius, Handbuch des im Kgr. Sachsen geltenden Zivilrechts (1825) III S. 180, 109: „Gänzliche Vernachlässigung muß ebenso wie die absichtliche Beschädigung in allen Verträgen ersetzt werden." — „Staatsdiener" ist nicht in dem begrenzten Sinne des Staatsdienergesetzes v. 7. März 1835 zu verstehen, sondern ist, entsprechend dem allgemeinen Sprachgebrauch der Zeit, gleichbedeutend mit Staatsbeamter (vgl. Weiße, Sächs. Staats-R. II § 128ff; Klüber, Öff. Recht § 343ff.),. In Betracht kommt also jeder, der ein Staatsamt bekleidet; dazu gehört allerdings eine öffentliche Dienstpflicht dem Staate gegenüber; vgl. unten § 28 Note 8.

27) So Fricker, Grundriß S. 249; Apelt, Komment. z. Verw.-Rechtspflege-Ges. S. 229; Leuthold, Staats-R. S. 235. Die gleiche Auffassung gilt auch für Verf.-Urk. § 140, worüber unten § 26 II Nr. 1. Opitz, Staats-R. II S. 232 Note 3, erhebt hier Widerspruch gegen Leuthold und will nicht zugeben, daß ein Unterschied in der Verantwortlichkeit vor den Ständen bestehe zwischen den Ministern und anderen Behörden; beide würden ja durch den Antrag der Stände getroffen. Da aber das Vorgehen der Stände immer nur den Zweck haben kann, entweder den Minister allein zu treffen oder ihn zugleich in Bewegung zu setzen gegen die ihm unterstellte Behörde und dadurch auch diese zu treffen, so kann man sehr wohl mit Leuthold von der Verantwortlichkeit der letzteren sagen, sie sei keine „direkte" (a. a. O. S. 250).

wird, daß nicht bloß eigentliche Beschwerden, sondern alle Arten von Bitten, Wünschen und Vorschlägen zugelassen sind.

Auch wird es nicht notwendig sein, daß diese „Untertanen" Staatsangehörige seien. Sächsische Staatsangehörige können immer gehört werden, andere wenigstens insofern, als sie von Maßregeln der sächsischen Staatsverwaltung betroffen werden, Untertanen also in diesem weiteren Sinne sind. Es handelt sich nicht um Ausübung eines politischen Rechtes des Gesuchstellers, sondern der Stände.[28])

Einzelmenschen und Gesellschaften können auftreten, auch „Körperschaften", also Selbstverwaltungskörper und juristische Personen des öffentlichen und des Privat-Rechtes, gehörig vertreten, selbstverständlich, durch ihre geordnete Vorstandschaft. Behörden und Ämter sind weder „Untertanen", noch „Körperschaften"; mit ihnen können die Stände nichts zu tun haben. Der Beamte persönlich mag sich an sie wenden für nichtamtliche Anliegen, wie jeder andere.

Die Form der Schriftlichkeit ist vorgeschrieben; „Deputationen von Körperschaften" sind ausdrücklich verboten; es verstünde sich auch ohne dies von selbst, eben weil bloß der schriftliche Verkehr zugelassen, jeder andere also nach den bestehenden Grundsätzen ausgeschlossen ist.

Je weitherziger die Rechtsordnung ist in der Eröffnung dieses Weges, desto weniger stattet sie ihn aus mit der rechtlichen Sicherheit, zu einem Ergebnisse zu führen. Es kommt darauf an, ob es überhaupt in der Macht der Stände steht, für den Gesuchsteller etwas zu tun: durch das eingelaufene Gesuch wird ihre Zuständigkeit in keiner Weise verstärkt. Die Verf.-Urk. § 111 hebt insbesondere hervor, daß Beschwerden „unberücksichtigt bleiben", wenn der Beschwerdeführer nicht auch schon vergebens beim Ministerium Abhilfe gesucht hat; das ist nichts als eine Folgerung aus der Schranke, welche § 110 Abs. 3 dem eigenen Beschwerderecht der Stände gesetzt hat.

Und wenn es in der Macht der Stände steht, etwas zu tun — ihr Petitionsrecht läßt ihnen ja weiten Spielraum — so ist es wieder ihrem freien Ermessen überlassen, inwieweit sie den Fall geeignet finden, sich dafür einzusetzen.

Die Kammern haben sich mit dem Schutzgürtel eines abgekürzten Verfahrens umgeben, um dem Übermaß der einlaufenden Petitionen und Beschwerden zu begegnen. Das Verfahren ist vor allem bei der besonders gefährdeten zweiten Kammer ausgebildet (Gesch.-Ord. § 27 und § 27 b). Die Sachen gehen immer zunächst an die „Beschwerde- und Petitionskommission". Diese prüft die äußerliche „Zulässigkeit"[29]) sowie den etwaigen Zusammenhang mit einem bei einer andern Deputation oder bei der andern Kammer schon in Beratung stehenden Gegenstand, um die Sache gegebenenfalls dorthin zu verweisen. Dann kommt die Frage, ob die Petition zur weiteren Beratung in der Kammer „ungeeignet und daher auf sich beruhen zu lassen sei". Die Beschlüsse werden durch den Druck vervielfältigt und den Kammermitgliedern zur Kenntnis gebracht. Sie gelten als geneh-

28) Opitz, Staats-R. II S. 167, bestätigt die ausdehnende Auffassung, welche in den beiden erwähnten Beziehungen durch die Praxis dem Petitionsrecht an die Stände zuteil wird.

29) Landt.-Ord. § 23 zählt eine Reihe von Mängeln auf, welche eine eingereichte Petition „unzulässig" machen, d. h. von jeder geschäftlichen Berücksichtigung ausschließen: Mangel einer Unterschrift, falscher Name, Unterzeichner nicht zu ermitteln, aber auch „Unklarheit", fehlende „Bescheinigung" der angeführten Tatsachen usw. Es sind Möglichkeiten genug, der Petition den Zugang zur förmlichen Behandlung zu versagen.

migt, wenn nicht in bestimmter Frist von mindestens 10 Mitgliedern Widerspruch erhoben wird. Günstigenfalls wird die Sache auf die Tagesordnung gebracht und die Deputation erstattet Bericht. Es kommt dann darauf an, ob die Kammer sich ihrer annehmen will. Wenn ja, so geht sie den für eigene Petitionen und Beschwerden der Kammer gewiesenen Weg.

Ist die Eingabe in der einen oder andern Weise zur Erledigung gekommen, so erhalten die Beteiligten davon Nachricht; nur wenn sie als „unzulässig" befunden wurde, soll auch das nicht geschehen.[30])

III. Dem Landtage dient zu seinen Versammlungen ordentlicherweise das für ihn errichtete staatliche Gebäude, das Ständehaus zu Dresden. Es steht unter der gemeinschaftlichen Verwaltung der beiden Präsidenten.

Die Stände haben ihr Archiv, ihre Bibliothek und ihre Kanzleien. Die erforderlichen Beamten und Diener werden von den Präsidenten angestellt.

Ein ständischer Bureaudirektor hat die Leitung der Kanzleien und des Archivs, sowie die allgemeine Dienstaufsicht über das gesamte Personal; er wird von den Ständen ernannt.[31])

Die Präsidenten sind für alle diese Beamten die Vorgesetzten.

§ 19. Rechte und Pflichten der Kammermitglieder. Die Mitgliedschaft in einer der beiden Kammern, wie sie durch die Annahme einer Wahl oder Bevollmächtigung oder durch Nichtausschlagung eines sonstigen Berufungsgrundes erworben wird, begründet für das Kammermitglied die persönliche Fähigkeit, rechtswirksam teilzunehmen an der Ausübung der den Ständen verfassungsmäßig zustehenden Befugnisse.[1]) Dieses subjektive öffentliche Recht des Kammermitgliedes äußert, so lange es besteht, für den, dem es zusteht, gewisse rechtliche Nebenwirkungen: besondere Verpflichtungen, persönliche Rechtsvorzüge, Rechtsansprüche nebensächlicher Art.

I. Wie beim König mit dem Rechte an der Staatsgewalt von selbst die sittliche Pflicht sich verbindet, sie zum Besten des Gemeinwesens zu verwenden, seinen Fürstenberuf zu erfüllen, so entspricht beim Kammermitglied der ihm zustehenden Rechtsmacht eine ähnliche Berufspflicht des Volksvertreters. Die Verf.-Urk. § 78 schärft sie ausdrücklich ein nach einer bestimmten Richtung, nach der Seite hin, daß alle Sonderzwecke zurücktreten sollen: die Stände sind da für die „Gesamtheit der Staatsbürger und Untertanen", um das „unzertrennliche Wohl des Königs und des Landes" fördern zu helfen.[2])

30) Landt.-Ord. § 24. Aus einem erklärlichen Höflichkeitsbedürfnis hat man die Beseitigung dieses Verbotes angestrebt; Opitz, Staats-R. II S. 196 Note 13.

31) Landt.-Ord. § 36 und § 37 in der Fassung des Ges. v. 9. August 1904. Der Bureaudirektor hieß vorher Archivar. Über die rechtliche Stellung der ständischen Beamten vgl. unten § 28 Note 5.

1) Nach Jellinek, System der subj. öff. Rechte S. 159, ist das Recht der Gewählten „ein auf Grund ihrer aktiven, durch die Wahl erworbenen Qualifikation sich ergebender Anspruch auf Anerkennung ihrer Individualität als Träger staatlicher Organschaft". Organe des Staates sind ihm allerdings nicht bloß die Gewählten, sondern auch die aus ihnen gebildeten Kammern (a. a. O., S. 159 Note 2). Die Verf.-Urk. § 78 bezeichnet ihrerseits die Stände im ganzen, also beide Kammern als „das gesetzmäßige Organ" und zwar nicht des Staates, sondern „der Gesamtheit der Staatsbürger". Das Wort Organ ist durch seine vielseitige Verwendbarkeit sehr beliebt geworden; eben darum hilft es eben auch nicht viel zur Verdeutlichung der Dinge.

2) Damit wird der Gegensatz zu der Grundidee der alten Stände betont; Opitz, Staatsrecht II S. 43; vgl. aber oben § 5 Note 3. Im Zusammenhang damit steht das verfassungsmäßige Verbot an die Abgeordneten, „eine Instruktion von ihren Kommittenten anzunehmen", also des sog. imperativen Mandates (Verf.-Urk. § 81 Abs. 1).

Zur Verstärkung dieser sittlichen Pflicht fügt die Verfassung, wie beim König, die Rechtspflicht eines förmlichen Gelöbnisses hinzu. Jedes neue Kammermitglied leistet, wenn es zum erstenmal teilnehmen soll, den Eid: „Ich schwöre, die Staatsverfassung treu zu bewahren und in der Ständeversammlung das unzertrennliche Wohl des Königs und Vaterlands, nach meinem besten Wissen und Gewissen, bei meinen Anträgen und Abstimmungen allenthalben zu beobachten" (Verf.-Urk. § 82). Der Eid wird geleistet sofort nach Konstituierung der Kammer in die Hände des Präsidenten, der Präsident selbst leistet ihn in die Hände des Königs. Solche, die schon einmal Mitglieder der Kammer gewesen waren und auf Grund einer Neuwahl wiederkehren, werden durch einfachen Handschlag verpflichtet unter Hinweis auf den früher geleisteten Eid.

Besondere Pflichten werden den Kammermitgliedern dann weiter noch auferlegt zum Zwecke einer Sicherung des geordneten Ganges der Verhandlungen:

1. Pflicht zu rechtzeitiger Anmeldung bei der Einweisungskommission und zur Anwesenheit bei den Sitzungen. Urlaub erteilt auf gehörig begründetes Gesuch der Präsident. Fernbleiben ohne genügende Entschuldigung und trotz persönlicher Aufforderung kann zur Folge haben, daß die Kammer zeitweiligen Ausschluß verfügt (Landt.-Ord. § 2, § 5.[3])

2. Pflicht zur Mitwirkung an den Abstimmungen; nur wer an der Sache persönlich beteiligt ist, hat sich der Stimme zu enthalten (Landt.-Ord. § 17). Geschäftsordnungsmäßig wird auch die — moralischerweise selbstverständliche — Pflicht zur Annahme der Wahl in Deputationen noch förmlich betont (Gesch.-Ord. d. I. K. § 13 Abs. 6). Rechtsnachteile sind mit der Nichterfüllung dieser Pflichten nicht verbunden.

3. Pflicht zur Verschwiegenheit über die in geheimer Sitzung verhandelten Dinge (Landt.-Ord. § 12).

4. Geziemendes Verhalten in der Sitzung, namentlich auch in der Art der Meinungsäußerung, sichert die vom Präsidenten gehandhabte parlamentarische Disziplin (vgl. oben § 18 II Nr. 3). Verf.-Urk. § 83 hatte das zu Vermeidende ausführlich hervorgehoben; die Landt.-Ord., bei deren Einführung dieser § 83 beseitigt wurde, schreibt noch besonders vor (§ 14):

— die Personen des Reichs- und des Staatsoberhauptes nicht in die Verhandlungen zu ziehen;

— in bezug auf die Königliche Familie, den Bundesrat, den Reichstag, die Kammern und deren Mitglieder und öffentliche Beamte, sowie auswärtige Regenten und Regierungen die deren Stellung gebührende Rücksicht zu beobachten;

— bei Beschuldigungen öffentlicher Beamten auf Verlangen der Regierung die Tatsachen und die Namen anzugeben.

5. Während des Landtages darf der freiwillige Austritt aus der Kammer nur mit

3) Nur den königlichen Prinzen in der ersten Kammer ist es staatsrechtlich freigestellt, ob sie erscheinen wollen oder nicht (Landt.-Ord. § 2 Abs. 4). Hier steht aber eine um so stärkere Abhängigkeit dahinter, um ihr Erscheinen zu sichern, wenn das Staatswohl es erheischt: die von der Hausgewalt des Königs. — Ein wirksames Zwangsmittel zu pünktlicher Anwesenheit bildet für die große Mehrheit der Kammermitglieder die Gewährung und dem entsprechend die Möglichkeit der Versagung von Tagegeldern.

deren Genehmigung geschehen. Ohne diese Genehmigung bleibt der Austretende Mitglied.[4])

II. Das Gesetz sichert den Kammermitgliedern gewisse Befreiungen vom gemeinen Recht, um die Ausübung ihres Berufs zu erleichtern. Hierher gehören die reichsrechtlichen Befreiungen von Justizlasten: Schöffen- und Geschworenendienst kann abgelehnt werden (G.V.G. § 35 Ziff. 1, § 85), Vernehmung als Zeuge oder Sachverständiger außerhalb des Sitzes des Landtages ist während dessen Dauer nur zulässig mit Zustimmung der Kammer (Z.P.O. § 382, § 402; Stf.P.O. § 49, § 72). E.G. z. Stf.P.O. § 6 Ziff. 1 hält die landesgesetzlichen Bestimmungen aufrecht, welche die Strafverfolgung eines Kammermitgliedes während der Dauer einer Sitzungsperiode beschränken. Das findet Anwendung auf Verf.-Urk. § 84, wonach während der Dauer des Landtages Verhaftung eines Kammermitgliedes nur zulässig ist mit besonderer Genehmigung der Kammer. Ausgenommen ist der Fall der Ergreifung auf frischer Tat bei einem begangenen „peinlichen Verbrechen". Darunter wird jetzt schlechthin ein Verbrechen im Sinne des Stf.G.B. zu verstehen sein. Auf eine vor Versammlung des Landtages bereits begonnene Haft bezieht sich die Verfolgungsbeschränkung nicht.[5])

Die eigentliche „Immunität" der Volksvertretung, die Freiheit von jeglicher Verantwortlichmachung für die Ausübung des Berufes, anders als durch die parlamentarische Disziplin, ist durch Stf.G.B. § 11 gesichert. Die Verf.-Urk. hatte in dieser Hinsicht sehr ungenügende Bestimmungen getroffen. Ihr § 83 erklärte in Abs. 1: „Jedes Mitglied kann in der Kammer seine Meinung frei äußern" und fügte in Abs. 3 hinzu, daß die parlamentarische Disziplinierung die Verfolgung vor dem ordentlichen Richter nicht ausschließt, wodurch jene Freiheit allen besonderen Wert verlor.

III. Die Verf.-Urk. § 120 verheißt den Kammermitgliedern Tage- und Reisegelder „als Entschädigung für den erforderlichen außerordentlichen Aufwand". Doch bezieht sich das, was die erste Kammer betrifft, nur auf die zwei evangelischen Geistlichen, die gewählten und ernannten Rittergutsbesitzer, die Bürgermeister und die vom Könige frei Ernannten. Die übrigen, die, nach dem ursprünglichen Wortlaute des § 120, „kraft erblichen Rechts oder als Abgeordnete der Kapitel und der Universität auf Landtagen erscheinen", erhalten nichts; es sind nach jetzigem Text die „in § 63 unter 1—7, 9, 11 und 12 aufgeführten Mitglieder". Hier wirkt wieder der Gedanke des eigenen Rechts und des

4) In der ersten Kammer kommt die Möglichkeit eines freiwilligen Austrittes nur bei einem Teil der Mitglieder in Betracht (vgl. oben § 15 a. E.). Soweit dies der Fall ist, fordert das Wahlgesetz vom 3. Dez. 1868 § 8 während des Landtags die Genehmigung der Kammer. Für die zweite Kammer gilt jetzt § 6 des Wahlgesetz von 1909. — Zu dieser Aufzählung der Pflichten der einzelnen Kammermitglieder sei bemerkt, daß auch den Kammern, den Ständen als Gesamtheit verfassungsmäßige Pflichten obliegen; vgl. unten § 24 I Nr. 2. Bestehen die Pflichten der Mitglieder ihrer Kammer gegenüber, so die der Stände gegenüber dem König.

5) Anders Opitz, Staats-R. II S. 48: „Auch eine bereits angelegte Haft ist während des Landtags aufzuheben, wenigstens dann, wenn die Kammer, der das Mitglied angehört, darauf anträgt." Aber die Württemb. Verf. § 184 und die Bayr. Verf. Tit. VII § 26, die dem Texte der Sächs. Verf.-Urk. § 84 zum Vorbilde gedient haben, werden nicht in diesem ausdehnenden Sinne ausgelegt: Seydel, Bayr. Staats-R. I S. 353. Man könnte auch sagen, daß der Fall, wo der Mann schon sitzt, der Ergreifung auf frischer Tat gleichstehen müsse. Jedenfalls ist es etwas anderes, der Kammer ein Mitglied, das sie schon besitzt, durch Verhaftung zu entziehen, und umgekehrt der Justiz einen Häftling, den sie zulässiger Weise erworben hat, zugunsten der Kammer wieder abzunehmen.

zu vertretenden Sonderinteresses nach.[6]) Das schließt nicht aus, daß die etwaigen Bevollmächtigten, ebenso wie die Abgeordneten der Körperschaften, von ihren Auftraggebern oder aus der Kasse ihrer Körperschaft eine entsprechende Entschädigung beziehen. Nur in dem allgemeinen „Landtagsaufwand" wird nichts dafür gerechnet.

Das Nähere über die Tagegelder bestimmte ursprünglich die Landt.-Ord. § 38 in der Weise, daß jedes entschädigungsberechtigte Mitglied von der erfolgten Anmeldung bis zur Vertagung oder Schließung des Landtags pro Tag 12 M. erhalten sollte; die Zeit eines Urlaubes oder einer „nicht durch Krankheit am Orte des Landtags oder Deputationsarbeiten" entschuldigten Abwesenheit wurde abgerechnet. Das Ges. vom 30. Juni 1902 (unter II.) setzte die Tagegelder für die am Landtagsorte wohnhaften Mitglieder auf 6 M. herab. Das Gesetz vom 19. Februar 1909 hat aber jetzt die Entschädigungsweise nachgeahmt, welche nach Reichsges. vom 21. Mai 1906 für die Reichstagsabgeordneten in Geltung steht. Demnach erhalten die Mitglieder für jeden ordentlichen Landtag — also alle zwei Jahre — eine Gesamtentschädigung von 3000 M., 2000 M. in fünf Monatsraten zahlbar, der Rest mit 1000 M. am Tage der Schließung. Die am Tagungsorte wohnhaften Mitglieder erhalten wieder nur die Hälfte (§ 1 Abs. 2). Für jeden Tag der Abwesenheit wird der Betrag von 15 M., bei Ortswohnhaften 7,50 M. in Abzug gebracht. Anwesenheitslisten dienen zur Feststellung (§ 3). Während eines außerordentlichen Landtages werden umgekehrt die gleichen Sätze als Anwesenheitsgelder vergütet (§ 5); ebenso erhalten sie die Direktorial- und Zwischendeputations-Mitglieder, welche über den Schluß des Landtages hinaus durch die Geschäfte festgehalten werden (§ 6).

Wegen der Reisekosten sind die Bestimmungen der Landt.-Ord. § 38 Abs. 6 und 7 in Kraft geblieben. Die auswärtigen Mitglieder haben während der Dauer des Landtages freie Eisenbahnfahrt zwischen ihrem Wohnorte und dem Landtagssitze; dazu erhalten die, welche nicht an der Eisenbahn wohnen, eine einmalige Vergütung für jedes neue Zusammentreten des Landtages (auch nach Vertagung) in der Weise, daß für Hin- und Rückreise die Fuhrkosten mit zwei Mark für je fünf Kilometer vom Wohnort bis zur nächsten Station berechnet werden.

Die beiden Präsidenten der Kammer beziehen während der Dauer des Landtages für den ihnen entstandenen außerordentlichen Aufwand jeder die Pauschsumme von 900 M. monatlich (Landt.-Ord. § 38 Abs. 9).

---

6) Vgl. oben § 18 Note 5. Bei den Verhandlungen über die Verfassung verwahrte sich die Universität Leipzig gegen die den erwähnten Mitgliedern der ersten Kammer „abgesprochenen Auslösung". Sie machte mit Recht geltend, daß fortan kein Mitglied des Landtages „individuelle Interessen" vertrete (Landt.-Akten 1831 Bd. 4 S. 1958). — Das alte Wort „Auslösung" ist übrigens seit jenen Beratungen über die Verf.-Urk. verschwunden. Es bedeutete wohl ursprünglich die Lösung des Landstandes von den Verbindlichkeiten der Herberge, in der er saß, und war ein Aufwand aus ständischen Mitteln für diesen Zweck. In diesem Sinne Grimm, Deutsch. Wörterb. I S. 911.

Vierter Abschnitt.

Verfassungsmäßiges Zusammenwirken von Regierung und Volksvertretung.

§ 20. Gesetzgebung und Bewilligung. Der König mit seiner unmittelbaren Gehilfenschaft, dem Ministerium, stellt die oberste Leitung der Staatsgeschäfte, die Regierung dar. Der Landtag, welcher dieser Regierung als die Volksvertretung gegenübersteht, hat seine rechtliche Bedeutung vor allem darin, daß die Rechtmäßigkeit gewisser Maßregeln der Regierung bedingt ist von seiner Zustimmung. Die Tragweite dieser Bedingtheit ist aber eine verschiedene und danach werden unterschieden Gesetzgebungs- und Bewilligungssachen.[1])

I. Verf.-Urk. § 86 bestimmt: „Kein Gesetz kann ohne Zustimmung der Stände erlassen, abgeändert oder authentisch interpretiert werden".

Der Regierungsentwurf hatte nach dem Vorbilde der Bayerischen und Badischen Verfassung eine genaue Beschreibung zu geben gesucht, was unter einem solchen Gesetze zu verstehen sei. Die Stände haben dieses — wie wir jetzt aus Erfahrung wissen, zu allerlei Schwierigkeiten führende — Experiment abgelehnt und dafür den einfacheren Text vorgeschlagen, der jetzt gilt. Er entspricht der Württembergischen Verf.-Urk. § 88.[2])

Der Begriff des Gesetzes ist in allen Verfassungsurkunden als ein gegebener vorausgesetzt: es konnte sich nach der alten Staatsrechtslehre immer nur handeln um vom Staate zu schaffende Rechtsnormen. Dafür wird jetzt durch die Verfassung eine neue Form vorgeschrieben, in welcher sie zustande kommen sollen. Sobald das aber einmal eingerichtet ist, kann es nicht ausbleiben, daß nun jede staatliche Willensäußerung, die in dieser verfassungsmäßigen Form ergeht, schlechthin und ohne Rücksicht auf ihren Inhalt Gesetz ge-

1) Verf.-Urk. § 131 stellt den „Gesetzgebungs- und Bewilligungsgegenständen", für die es eines übereinstimmenden Beschlusses beider Kammern bedarf, die „bloßen Beratungsgegenstände" gegenüber, die jede Kammer auch für sich allein erledigen kann. Das letztere sind Meinungsäußerungen ohne eigene rechtliche Wirkung. Diese ganze Einteilung bezieht sich ursprünglich nur auf die Behandlung von Regierungsvorlagen und das dazu gehörige Vereinigungsverfahren. Rechtlich sehr bedeutsame Beschlüsse der Kammern, durch welche sie von freien Stücken vorgehen, wie Petitionen, Beschwerden, Ministeranklagen, fallen nicht in diesen Rahmen. Vgl. oben § 18 Note 18 und unten § 26.

2) Landt.-Akten 1831 Bd. IV S. 1797, S. 2259. Der Entwurf § 100 lautete: „Kein Gesetz, welches die Verf.-Urk. ergänzt, erläutert oder abändert, neue über die Freiheit der Personen und über das Eigentum der Staatsangehörigen gebietende oder sonst allgemeine Verpflichtungen gegen den Staat enthaltende Vorschriften erteilt, oder endlich die bestehenden Gesetze dieser Art abändert oder authentisch interpretiert, kann ohne Zustimmung beider Kammern ergehen." Vgl. Bayr. Verf.-Urk. Tit. VII § 2, Bad. Verf.-Urk. § 64 u. § 65.

nannt wird. Das ist überall so gegangen, auch in Sachsen. Nur ist für das sächsische Recht zu bemerken, daß man hier, zum Unterschied vom preußischen und Reichsrecht, von Anfang an bedacht war, die Form des verfassungsmäßigen Gesetzes tunlichst nur für den Zweck zu verwenden, den der ursprüngliche Sinn dieses Wortes bezeichnet. Nach sächsischem Rechte, wenn, ohne daß Rechtssätze erlassen werden sollen, aus sonst einem Grunde die Zustimmung der Stände nötig wird, erhält der Vorgang andere Gestalt und anderen Namen.[3])

Nach dem Begriffe, welchen die Verfassungsurkunde im sächsischen Rechte vorfand und mit dem sie arbeitet, bedeutet Gesetz eine allgemeine Vorschrift, zu deren Beobachtung die Untertanen vermöge einer von der Staatsgewalt (dem Landesherrn) geschehenen Willenserklärung rechtlich verpflichtet sind.[4]) Ob ein solches Gesetz im Einzelfalle vorliegt, das ist eine Frage der rechtsverständigen Prüfung. Die amtliche Sprache bedient sich, vor der Verfassung, des Ausdruckes nicht, um die betreffenden obrigkeitlichen Akte förmlich zu unterscheiden. Natürlich muß die Vorschrift, die auf die Untertanen wirken will, gehörig veröffentlicht werden, und dabei bezeichnet sich das Schriftstück, das sie enthält, mit irgendeinem angemessenen Namen, nach dem Anlaß, aus dem es ergeht, nach seiner Bestimmung, bekannt gemacht zu werden, nach der allgemeinen Natur seines Inhalts. So finden wir Anfang des 19. Jahrhunderts die Bezeichnungen: Reskript, Reskripts-Extrakt, Deklaration, Regulativ, Verordnung, Anschlag, Avertissement, Ankündigung, Publikandum, Mandat, Dekret, Patent, Befehl, Statut usw. In all diesen Dingen sind Gesetze enthalten.

Unterm 9. März 1818 war das Mandat, die Bekanntmachung und Sammlung der Gesetze betr., erschienen, die „Gesetzsammlung für das Königreich Sachsen" war begründet worden. Was darin erschien, führte aber immer noch jene alten Namen. Die Bezeichnung Gesetz für das ganze Aktenstück wurde immer noch nicht gebräuchlich. Gesetze, d. h. Vorschriften, nach welchen die Untertanen sich zu richten haben, sollten immer in diesen Akten enthalten sein, sonst hätte man sie nicht in die Gesetzsammlung gebracht. Aber wieweit das der Fall war, das war eben Sache der rechtsverständigen Auslegung.[5])

Mit der Verfassung von 1831 vollzieht sich der große Umschwung in der Rechtssprache. Dazwischen erscheint wohl auch jetzt in der Gesetzsammlung noch eine „Bekanntmachung" oder „Ordre". In der Hauptsache sind es nur noch „Gesetze" oder „Verordnungen".[6])

---

3) Um mit der beliebt gewordenen Lehre zu reden, müßten wir also sagen: in Sachsen will jedes Gesetz im formellen Sinne zugleich Gesetz im materiellen Sinne sein. Die Unterscheidung selbst, für welche Laband, Staats-R. II S. 1 ff., so erfolgreich eingetreten ist, ist theoretisch unabweisbar und für Preußen und das Reich auch praktisch bedeutsam. Für das sächsische Recht tritt sie, wie wir noch genauer zeigen werden, stark in den Hintergrund.

4) So K. S. Zachariae in den von ihm herausgegebenen „Annalen der Gesetzgebung und der Rechtswissenschaft in den Ländern des Churfürsten von Sachsen" Bd. I (1806) S. 104. Vgl. v. Römer, Staats-R. u. Statistik II S. 336; Weiße, Staats-R. II S. 5 ff.; Haubold, Lehrb. d. Sächs. Priv.-R. (1820) S. 29: „alle Vorschriften, zu deren Beobachtung die Untertanen vermöge einer vom Landesherrn geschehenen Willenserklärung verpflichtet sind". So auch noch 1838 Grünler, Beiträge zur Staatslehre S. 57.

5) So viel ich sehe, hat der erste Akt in der Gesetzsammlung, der sich selbst als Gesetz bezeichnet, die Ordnung akademischen Sonderrechtes zum Gegenstand: mit Reskript vom 29. März 1822 werden dort bekannt gemacht: „Gesetze für die Studierenden auf der Universität Leipzig." Im übrigen scheint man es als eine Doktorfrage zu behandeln, ob und wie weit ein Mandat, Reskript usw. den Namen Gesetz verdient.

6) Die neue Ausdrucksweise wurde in aller Form eingeführt durch die „Bekanntmachung, die zukünftige äußere Form der Gesetzsammlung und die darin aufzunehmenden Anordnungen

Gesetz ist jetzt ein Erlaß des Königs, der mit Zustimmung der Stände allgemeine Vorschriften geben will mit rechtsverbindlicher Kraft für die Untertanen.

Für das Zustandekommen eines solchen Aktes und namentlich die Einholung der ständischen Zustimmung ist ein gewisses Verfahren zu beobachten; das ist der Weg der Gesetzgebung. Daß dieses Verfahren beobachtet ist, bezeugt der Akt, indem er sich Gesetz nennt und insbesondere auf die Zustimmung der Stände sich ausdrücklich beruft.

Das Gesetz ist eine Willenserklärung des Königs. Es kann zum Inhalt und zur Wirkung haben alles, was Inhalt und Wirkung einer Willenserklärung des Königs sein kann. Es soll aber wesentlich dazu dienen, die verfassungsmäßig an die Zustimmung der Stände gebundenen Vorschriften an die Untertanen zu erlassen. Daß es solche zu geben bestimmt und zu geben fähig ist, bezeugt es durch den Namen Gesetz, den es sich beilegt, und durch die Berufung auf die für ein solches verfassungsmäßig geforderte Zustimmung der Stände. Die Vorschriften an die Untertanen, von welchen hier die Rede ist, bedeuten Rechtssätze. Es brauchen nicht eigentliche Befehle, Auflagen, Beschränkungen, Androhungen zu sein. Rechtssatz ist alles, was in Form einer allgemeinen Regel rechtlich bestimmend wirken soll auf jeden, den es angeht.[7]) Solche Rechtssätze zu bringen, ist also die Aufgabe des verfassungsmäßig erlassenen Gesetzes. Sein ganzer Inhalt hat die Vermutung für sich, Rechtssatznatur zu tragen. Nur die Vermutung. Ganz wie die alten Mandate, Generalien und Reskripte kann es neben den Rechtssätzen, den eigentlichen Gesetzen, um deren willen es da ist und seinen Namen führt, auch noch allerlei andere Willens- und Meinungsäußerungen enthalten, Dienstanweisungen, Wünsche, Ratschläge, wissenschaftliche Ausführungen, wie etwa der Gedankenzusammenhang eines solchen Erlasses das mit sich bringen mag.[8])

Das verfassungsmäßige Gesetz ist nicht bloß bei seinem Zustandekommen bedingt durch die Zustimmung der Stände, sondern es ist auch, einmal erlassen, diesen gegenüber gebunden derart, daß es ohne ihre Zustimmung nicht „abgeändert oder authentisch interpretiert werden kann" (Verf.-Urk. § 86). Diese Gebundenheit erstreckt sich auf das ganze überkommene ältere Landesrecht, Gewohnheitsrecht und landesherrliche Erlasse

---

und Verfügungen betr." vom 28. Dez. 1831. Es wird für gut befunden, „nur diejenigen Gesetzesvorschriften, welche ... mit Bezug auf die erfolgte Zustimmung künftiger Ständeversammlungen bekannt zu machen sind, mit der Bezeichnung ‚Gesetze' aufnehmen, alle anderen ... allgemeinen Anordnungen und Verfügungen hingegen ... mit dem Namen ‚Verordnung' bezeichnen zu lassen." Wenn hier gesagt wird, daß fortan nur eine gewisse, durch ihre Entstehungsart gekennzeichnete Art von „Gesetzesvorschriften" unter dem Namen „Gesetze" gehen soll, so spricht daraus deutlich das Bewußtsein des Überganges aus der alten in eine neue Auffassung des Gesetzes.

7) Der Leipziger Ordinarius Günther, Betrachtungen über das Gesetz im Staate S. 2 (1842), meint in diesem Sinne: „Das Gesetz im Staate ... soll eigentlich den Ausdruck einer Notwendigkeit ... enthalten. Indessen gibt man den Namen eines Gesetzes nicht selten allen und jeden durch die verfassungsmäßigen Organe gegebenen Erklärungen des Staates, welche sich auf seine Angehörigen beziehen."

8) Zu dem Gesetze vom 22. Okt. 1840, Armen-Ordnung für das Königreich Sachsen, wurde unter dem gleichen Tage eine Ausführungsverordnung des Ministeriums im Ges.- u. Verord.-Bl. veröffentlicht, welche beginnt: „Die unter heutigem Dato publizierte Armenordnung enthält teils gesetzliche Vorschriften, welche in jedem vorkommenden darunter gehörigen Falle Anwendung leiden, teils administrative Anordnungen und Anweisungen für die Behörden über zweckmäßige Verwaltung des Armenwesens, deren Anwendbarkeit im einzelnen nach Maßgabe des damit beabsichtigten Zweckes durch die Bedürfnisse und die Beschaffenheit der Umstände bedingt wird."

mit Gesetzeseigenschaft im ursprünglichen Sinne, sie werden in Sachsen, wie überall, den verfassungsmäßigen Gesetzen gleichgeachtet.[9]) Andrerseits schließt diese Gebundenheit auch aus eine Durchbrechung des Gesetzes im Einzelfall. Privilegien und Dispensationen wurden schon im alten Recht, wenn nicht selbst als Gesetze, so doch als „Ausflüsse der gesetzgebenden Gewalt" behandelt.[10]) Sofern sie nicht im Gesetze selbst vorgesehen sind, können sie nur geschehen auf Grund eines neuen Gesetzes, also jetzt mit ständischer Zustimmung. Alles das macht es aus, was man die Unverbrüchlichkeit des Gesetzes, die formelle Gesetzeskraft nennt. Durch diese Einrichtung ist die Wahrung des Landesrechts nicht bloß Berufs- und Amtspflicht der Regierung, sondern die an der Gesetzgebung beteiligte Volksvertretung hat ein Recht darauf und kann die Regierung zur Verantwortung ziehen, wenn sie eine Verletzung vornimmt oder duldet. So sichert der Verfassungsstaat gleichzeitig die Grundlagen des Rechtsstaates.

II. Es ist ja nicht ausgeschlossen, daß die einmal gegebene Form des verfassungsmäßigen Gesetzes auch andern Zwecken dient, als wozu sie eigentlich und ursprünglich bestimmt ist. Dergleichen kann, wie wir gesehen haben, in nebensächlicher Weise mit den aufgestellten Rechtssätzen sich verbinden (vgl. oben Note 8). Bei Durchbrechung des Gesetzes mit Privilegien und Dispensationen ist die Einhaltung der Form sogar notwendig (vgl. oben Note 10), obwohl man doch, ihrem Inhalt nach, höchstens sagen kann, daß sie das Gesetz für diesen Einzelfall ersetzen. Aber noch darüber hinaus empfiehlt sich unter Umständen diese Form durch die ihr eigene eindrucksvolle Feierlichkeit zu allerlei Kundgebungen und Erklärungen (vgl. unten Note 16). Namentlich aber besteht die Möglichkeit, die in dem Verfahren zur Schaffung des Gesetzes enthaltene Einigung zwischen Regierung und Volksvertretung um ihrer selbst willen zu benutzen, also in Form eines Gesetzes, ohne die Absicht, Vorschriften für die Untertanen zu erlassen und Rechtssätze aufzustellen, nur kund zu tun, daß die Volksvertretung damit einverstanden ist, wenn die Regierung in bestimmter Weise verfährt. Das hervorragendste Beispiel dafür bildet das preußische Etatsgesetz und, ihm nachgebildet, das Reichshaushaltsetatsgesetz [11])

Das sächsische Recht hat im Gegensatze dazu den Zusammenhang mit dem ursprüng-

9) Leuthold, Sächs. Verw-R. S. 25, gibt einen Überblick solcher älterer Bestimmungen. Zu der Lehre von der Nachwirkung alten Rechtes im allgemeinen vgl. Otto Mayer, Deutsch. Verw.-R. I S. 120, 121; Thomas, Der Polizeibefehl im Bad. Recht S. 107 ff.

10) Weiße, Staats-R. II S. 11; v. Römer, Staats-R. u. Statistik II S. 336, 364 ff.

11) Wenn man eigensinnig daran hält, auch hier überall Rechtssätze nachzuweisen, so leidet entweder die richtige Auffassung der Bedeutung dieser Willenserklärungen Not oder der Begriff des Rechtssatzes. Solchen Verirrungen vorzubeugen, ist das Verdienst der namentlich von Laband verfochtenen Lehre vom Gesetz im formellen Sinne (Staats-R. des Deutsch. Reichs Bd. II S. 55 ff.). Opitz, Staats-R. II S. 84 Note 8, wird ihr nicht gerecht, wenn er spricht von „Aufstellung neuer Theorien auf der unzulänglichen Basis einer schiefen Ausdrucksweise." Richtig ist, daß für Sachsen dieser Unterscheidung kaum eine große Bedeutung zukommt. Privilegien und Dispensationen in Gesetzesform, bei denen die Sache zweifelhaft sein kann — und immer zweifelhaft war, denn ganz echte Gesetze sollten sie ja nicht sein und doch dazu gehören — spielen tatsächlich keine Rolle. Der einzige unleugbare Fall eines Gesetzes im formellen Sinne wird der sein, den Verf.-Urk. § 10 vorsieht: Der König kann die für seinen Nachfolger erforderlich werdende außerordentliche Regierungsverweserung im voraus durch ein „Staatsgesetz" ordnen. (Auf die Einzigheit dieser Bestimmung verweist auch Leuthold, Staats-R. S. 197.) Das ist abgeschrieben der Württ. Verf.-Urk. § 13, wo es sogar heißt: durch ein „förmliches Staatsgesetz". Hat man dabei an ein Privilegium gedacht, an ein Sonderrecht, welches für den betreffenden Prinzen geschaffen würde? Jedenfalls erfolgt nach der Sächsischen, wie nach der Württembergischen Verfassung die gleiche Maßregel, wenn sie für den regierenden König notwendig wird, in Form eines „Beschlusses" (Verf.-Urk. § 11). Opitz, a. a. O. erklärt: jenes „Staatsgesetz" sei „offenbar nur ein Verwaltungsakt, also überhaupt kein Gesetz", und hält es für un-

lichen Gesetzesbegriff möglichst gewahrt und eben dadurch das Anwendungsgebiet der verfassungsmäßigen Gesetzesform entsprechend eingeschränkt. Auf diese Art bleiben die anderen Fälle ständischer Zustimmung bei ihrer natürlichen Gestalt, die keine Verlockung bietet, etwas hinter ihnen zu suchen, was der Sachlage und dem Zwecke nach gar nicht beabsichtigt gewesen sein kann. Unter dem Namen *Bewilligungssachen* stellen sie sich als eine zweite selbständige Art den Gesetzgebungssachen gegenüber.[12]) Sie sind in ihrem juristischen Wesen von diesem deutlich geschieden. Es handelt sich hier *nicht* darum, daß durch die Mitarbeit der Volksvertretung eine eigene Art staatlicher Willensäußerung von der Regierung zustande gebracht werde, die ihre besondere Kraft und Wirkung hat, aber auch, eben um dieser Mitarbeit willen, der Volksvertretung dann mitgehört und ihrem Rechte zu Ehren mit einer besonderen Unverletzlichkeit und Unverbrüchlichkeit ausgestattet ist. Ein Gesetz ist kein Gesetz ohne die ständische Zustimmung. Die Bewilligung dagegen macht die Handlung der Regierung, zu der sie erteilt wird, nicht zu einem Rechtsakt ganz besonderer Art. Ihr rechtlicher Wert besteht in nichts anderem als in *der Beseitigung eines verfassungsrechtlichen Verbotes*, welches ohne sie der Handlung der Regierung entgegenstünde; sie darf die an die ständische Bewilligung gebundene Handlung nicht vornehmen.

Die Einholung der Bewilligung macht also nur, daß die Handlung ordnungs- und rechtmäßig geschehen kann. Andernfalls knüpfen sich an die Vornahme der Handlung unter Nichtachtung jenes Verbotes gewisse *Rechtsnachteile*.

Diese ergeben sich ganz von selbst daraus, daß darin eine Verletzung der Verfassung und des Rechtes der Stände gelegen ist. Die *Verantwortlichkeit* der Regierung kommt in Frage.

Darüber hinaus kann die Verbotswidrigkeit zur Folge haben, daß die von der Regierung so vorgenommene Handlung auch getroffen wird in ihrer Wirkung nach außen, daß sie *rechtsungültig* ist. Das versteht sich aber nicht von selbst, sondern kann bloß eintreten, wo eine besondere Bestimmung das vorgesehen hat.[13])

---

richtig, die Regeln über die Sanktionierung, Promulgierung, Publizierung, Auslegung und Abänderung des Gesetzes darauf zu übertragen; Aufgabe der Wissenschaft sei es, „auf die Beseitigung jener aus mißverstandenen Grundbegriffen hervorgegangenen Bezeichnung (als Gesetz) hinzuwirken." Das ist richtig für andere Fälle von Bewilligung oder Zustimmung der Stände, wie sie Opitz noch anführt. Wenn aber, wie in Verf.-Urk. § 10 ein Gesetz ausdrücklich verlangt ist und andererseits die Verf.-Urk. genau vorschreibt, in welcher Weise ein solches Gesetz zustande gebracht werden soll, dann wird es nicht möglich sein, ohne Beobachtung dieser Formen den Willen des § 10 zu erfüllen, und dann entsteht doch etwas, was man füglich als ein Gesetz bezeichnen kann, das Gesetz nur in diesem formellen Sinne ist. Aber, wie gesagt, für das sächsische Recht ist dergleichen ein Ausnahmefall.

12) Die Einteilung in Verf.-Urk. § 131 (vgl. oben Note 1) ist in dieser Hinsicht allerdings erschöpfend gemeint. Im Gegensatz zu bloßen „Beratungsgegenständen" sind „Gesetzgebungs- und Bewilligungsgegenstände," wie *Fricker*, Grundriß S. 155 es ausdrückt: „alle Vorlagen zum Zwecke der Einholung ständischer Zustimmung." Was Gesetzgebungssachen sind, ist glatt abzugrenzen. Alle übrigen Fälle, wo ständische Zustimmung eingeholt wird, gehören also zu den Bewilligungssachen, von denen wir hier handeln. Da damit zugleich ein einheitlicher Begriff sich verbindet, behalten wir den einheitlichen Namen bei. Die Verf.-Urk. gebraucht ihn mit Vorliebe für solche Fälle, die mit dem alten Steuerbewilligungsrechte der Stände irgendwie zusammenhängen. Sonst sagt sie auch hier „Zustimmung". In § 122 unterscheidet sie gleichwohl „Abgaben- und Bewilligungs-Gegenstände". — Den hier hervorgehobenen Gegensatz bezeichnet *Seydel*, Bayr. Staats-R. I S. 352 ganz entsprechend als *Mitwirkung* (beim Gesetz) einerseits und *Genehmigung* (unsere Bewilligung) anderseits.

13) So Verf.-Urk. § 105 Abs. 1 (nach Vorbild der Bad. Verf.-Urk. § 57), wonach ohne Zustimmung der Stände kein Anlehen „gültig" gemacht werden kann. Der Darlehnsgeber erwirbt

Die erteilte Bewilligung bedarf nicht der Veröffentlichung, ebensowenig um ihretwillen der Akt, zu dem sie ergangen ist.

Dadurch, daß die Regierung die Bewilligung erwirkt oder angenommen hat, wird sie nicht gebunden, den Akt vorzunehmen.

Wenn er vorgenommen worden ist, so ist zu seiner einfachen Rückgängigmachung keine neue Bewilligung nötig.

Alles im Gegensatze zu dem, was Rechtens ist beim Gesetz und der hierfür erteilten Zustimmung (vgl. unten § 21). —

In gewissen Fällen ist zur Durchführung dessen, was bewilligt wird, ein Gesetz zu erlassen, das ja seinerseits dann der Zustimmung der Stände bedarf. Das ist bei der Steuerbewilligung, welche den Untertanen Lasten auflegt, unentbehrlich (vgl. unten § 24, II). Bei der Aufnahme einer Anleihe wird es regelmäßig zweckmäßig sein, um die Rechte der Gläubiger besonders und ausdrücklich zu ordnen.[14]) In diesen Fällen verbindet sich die Bewilligung mehr oder weniger eng mit dem Gesetzgebungsverfahren und dem daraus hervorgehenden Gesetze, dessen Regeln als die stärkern überwiegen, und nur der Name (Steuerbewilligung, Anleihebewilligung) erinnert daran, daß noch ein anderer Gesichtspunkt dabei obwaltet.

III. Daß die Regierung an die Einholung einer Bewilligung oder, wenn man diesen Namen enger faßt (oben Note 12), einer gleichwertigen Zustimmung der Stände gebunden sei, versteht sich nirgends allgemein und von selbst. Das Anwendungsgebiet dieser ständischen Machtbefugnis beschränkt sich daher auf die von der Verfassungsurkunde einzeln und besonders hervorgehobenen Fälle.

Anders, was die Mitwirkung der Stände bei Erlassung eines Gesetzes anlangt; sie ist allgemein und schlechthin vorgeschrieben. Hier entsteht dafür nun die Frage: wann wird die Regierung, statt allein zu handeln, für ihr Vorgehen die Form eines Gesetzes zu wählen haben und dadurch von der Mitwirkung der Volksvertretung abhängig sein?

Diese Notwendigkeit kann auf zweierlei Weise sich ergeben:

1. Vor allem wird die dem Gesetze eigentümliche Kraft und Wirksamkeit häufig dazu führen, daß man den Weg des Gesetzes einschlägt. Es bietet verfassungsmäßig die ordentliche Form, um Rechtssätze zu schaffen. Wo es also für den zu erreichenden Zweck darauf ankommt, in dieser Weise zu wirken, und Einzelverfügung an den Untertan oder allgemeine Dienstvorschrift an die Beamten, die auch so freistünden, nicht

---

also ohne solche Zustimmung (von einem noch zu behandelnden Ausnahmefall abgesehen,: unten, § 24, II Nr. 3) kein Recht gegen die Staatskasse.

In allen anderen Fällen ist die Bewilligung nur notwendig, um die Regierung vor Verantwortlichkeit zu schützen. Dahin gehört Verf.-Urk. § 2 (Veräußerung von Bestandteilen des Landes und der Staatsgewalt; vgl. oben § 6, I), § 5 (wesentlicher Aufenthalt des Königs außer Landes; vgl. oben § 10, I Nr. 3), § 11 (Einrichtung der Regierungsverweſung; vgl. oben § 14, II), § 18 (Verminderung oder Belastung des Staatsgutes; vgl. oben § 11, Note 13 u. 14; Ges. vom 1. Juli 1902 § 18), Verf.-Urk. § 20 Abs. 4 (Verpfändung gewisser Bestandteile des Hausfideikommisses), § 60 (anderweite Verwendung von Stiftungsgeldern). Den wichtigsten Anwendungsfall bietet die Bewilligung der Ausgaben im Staatshaushaltsplan und die ihr gleichstehenden Beschlüsse zu nachträglicher Bewilligung sowie zur Entlastung der Regierung; darüber unten § 24, I.

14) Loebe, Staatshaushalt des Kgr. Sachsen S. 99. Ein Beispiel im Ges. vom 4. Juli 1902, die Aufnahme einer dreiprozentigen Staatsanleihe betr. (Ges.- u. Verord.-Bl. S. 281 ff.).

genügen, wird man zur Gesetzesform greifen müssen. Allerdings besteht hier in gewissem Maße die Möglichkeit, das Bedürfnis nach Rechtssatzwirkung auch anderweit zu befriedigen. Das ist die Bedeutung des Verordnungsrechtes.[15]) Wir verstehen darunter die gewissen Stellen besonders verliehene Befugnis, namens des Staates Rechtssätze zu schaffen außerhalb der Form des Gesetzes. Es ist naturgemäß an genauer bestimmte Voraussetzungen gebunden (vgl. unten § 22); nur wo diese gegeben sind, vermag es für das Gesetz Ersatz zu gewähren. Außerhalb dieses Kreises bleibt das Gesetz unentbehrlich.

In der gleichen Weise können Gesetze notwendig werden wegen der anderen Eigenschaft des Gesetzes, wegen seiner Unverbrüchlichkeit. Wenn es gilt, ein Gesetz aufzuheben oder abzuändern oder im Einzelfalle Abweichungen davon zu schaffen, wird der Weg der Gesetzgebung beschritten werden müssen. Das Ergebnis ist seinem Inhalt nach entweder selbst wieder ein Rechtssatz oder die Beseitigung eines solchen, oder nur eine an Stelle des Rechtssatzes tretende Vorschrift für den Einzelfall (Privilegium oder Dispensation). Ein gewisser sachlicher Zusammenhang mit dem Rechtssatz ist auch in letzterem Falle gewahrt, aber der Name Gesetz rechtfertigt sich doch wesentlich nur durch die Entstehungsform des Aktes.

2. Dazu kommt eine zweite Art des Notwendigwerdens eines Gesetzes: wo es an sich möglich wäre, die hervorzubringende Wirkung auch in andrer Weise zu erreichen, durch ausdrückliche Bestimmung aber ein Gesetz dafür verlangt wird. Diese Bestimmung kann in einem einfachen Gesetze enthalten sein; die wichtigsten Beispiele solcher Verweisung auf ein künftiges Gesetz bietet aber die Verfassungsurkunde selbst.

Die Verweisung kann auf zweierlei Weise geschehen. Es kann sein, daß über einen bestimmten Gegenstand ein Gesetz erlassen werden soll, um ihm auf diese Art in Übereinstimmung mit den Ständen eine feste Ordnung zu geben. Das bedeutet ein Versprechen des Königs, eine dahin zielende Vorlage machen und sie womöglich durchbringen zu lassen. Die Verf.-Urk. enthält derartige Zusagen in § 25, § 35, § 39, § 44, § 55, § 77. Denkbar sind solche Zusagen, ganz mit der gleichen Wirkung, auch in einfachen Gesetzen, ja sogar in einseitigen Erklärungen des Königs. Bis zur Erfüllung des Versprechens verbleibt es in dem bezüglichen Punkte bei dem bisherigen Stand, mit der Erfüllung des Versprechens und dem Zustandekommen des Gesetzes ist die Zusage, also auch die sie enthaltende Verfassungsbestimmung erledigt.[16]) Das Gesetz, auf welches es hier abgesehen ist, ist im Zweifel immer zu verstehen als eine unter Zustimmung der Stände für die Untertanen zu erlassende allgemeine Vorschrift. Eine in Gesetzesform ergehende Einzelverfügung würde keine Erfüllung des Versprechens sein.[17])

15) Daß außerdem noch Rechtssätze geschaffen werden können im Bereiche der Autonomie, Hausgesetze oder Ortsgesetze, bleibt hier, wo nur vom Staate die Rede ist, unberücksichtigt.

16) Als Beispiel zur Erläuterung des Obigen diene Verf.-Urk. § 44: „Die Verhältnisse der Staatsdiener sollen durch ein besonderes Gesetz näher bestimmt werden." Das ist offenbar kein Rechtssatz, sondern lediglich ein Versprechen in Gesetzesform, daß Rechtssätze gemacht werden sollen. Einstweilen bleibt trotz des § 44 alles geordnet, als bestände § 44 nicht; trotz seiner könnten die Verhältnisse der Staatsdiener auch weiterhin ohne besonderes Gesetz rechtmäßig bestehen und auch durch Verwaltungsvorschriften rechtswirksam neu geordnet werden. Die Nichterfüllung des Versprechens hätte nachteilige Folgen lediglich gehabt im Verhältnis zwischen Regierung und Landtag. Nach Erfüllung des Versprechens durch das Staatsdienergesetz vom 7. März 1835 hat Verf.-Urk. § 44 seine Bedeutung verloren.

17) Daß das die Erfüllung des Versprechens bringende Gesetz seine Ergänzung dann durch Verordnungen erhalten kann, versteht sich von selbst. Beispiel: Verordnung vom 7. März 1835, die Vollziehung einiger Bestimmungen des Staatsdienergesetzes vom gleichen Tage betreffend.

Diesem Falle steht der andere gegenüber, wo kein Gesetz versprochen wird, aber für gewisse Maßregeln um ihres *Inhalts* willen, wenn sie überhaupt vorgenommen werden sollen, ein Gesetz ergehen soll. Das bedeutet dann, daß diese Maßregel dem Gesetze *vorbehalten* ist, nur kraft Gesetzes, also mit Zustimmung der Stände geschehen kann. Auch solche Vorbehalte finden sich vor allem in der Verfassungsurkunde selbst: § 10, § 27, § 28, § 30, § 31, § 32, § 33, § 37, § 48, § 51, § 56.[18]) Aber auch einfache Gesetze können dergleichen aufstellen.[19]) Die rechtliche Bedeutung ist hier nicht die eines Versprechens, daß ein Gesetz dieses Inhalts ergehen solle, sondern die eines Verbotes der bezeichneten Maßregeln ohne das erlangte Gesetz. Sie bedürfen der *gesetzlichen Grundlage*. Der Schwerpunkt liegt dabei in der durch die Form des Gesetzes geforderten *Mitwirkung der Stände*. Als das Regelmäßige muß auch erwartet werden, daß dieses Gesetz als allgemeine Vorschrift, als *Rechtssatz* auftrete, wie es seiner Natur entspricht.

Doch darf man in beiderlei Hinsicht die Sache nicht allzu formalistisch nehmen.

Dem Vorbehalte des Gesetzes ist auch genügt, wenn unter Zustimmung der Stände eine allgemeine Vorschrift ergeht, welche das Nähere der Verordnung oder der obrigkeitlichen Einzelverfügung *überläßt*, oder gar die ganze Regelung eines gewissen Gegenstandes der Verordnung in Bausch und Bogen *überträgt*. Dem Gesetze ist dann sein Teil doch geworden.[20])

Und andererseits ist es nicht ausgeschlossen, daß dem gemachten Vorbehalte auch genügt wird durch eine in Form des Gesetzes erlassene Anordnung, die nicht die Natur einer allgemeinen Vorschrift, eines *Rechtssatzes* trägt. Das ist ganz klar da, wo etwa die dem Gesetze vorbehaltene Maßregel ihrem Wesen nach nichts anderes ist und sein soll als eine Verfügung, eine Maßregel für einen bestimmten Einzelfall.[21]) Auch sonst wäre es verfassungsmäßig zulässig, die dem Gesetze vorbehaltene Einwirkung in Form eines Gesetzes für den Einzelfall zu machen, durch Spezialgesetz, Privilegium, oder wie man es

---

18) Die wichtigsten Vorbehalte dieser Art finden sich im dritten Abschnitt der Verf.-Urk. unter der Überschrift: „Von den allgemeinen Rechten und Pflichten der Untertanen." Das sind die sog. Menschenrechte, Freiheitsrechte, Grundrechte, wie sie in anderen Verfassungen bezeichnet werden. Ihre Bedeutung liegt nicht darin, dem Einzelnen ein unantastbares Freiheitsgebiet zu sichern gegenüber der Staatsgewalt überhaupt. Sondern der Schutz liegt lediglich in der verhältnismäßigen Erschwerung des staatlichen Eingriffes. Wichtig vor allem Verf.-Urk. § 27: „Die Freiheit der Personen und die Gebahrung mit dem Eigentum sind keiner Beschränkung unterworfen, als welche Gesetz und Recht vorschreiben."

19) Beispiel: Gesetz vom 25. August 1876, die Landes-Immobiliar-Brandversicherungskasse betr., bestimmt in § 54, daß die zunächst durch Ministerialverordnung aufzustellenden Beitragsklassen nachher nur durch Gesetz abgeändert werden können.

20) In diesem Sinne sagt *Leuthold*, Staats-R. S. 196, mit Recht, es sei hier „die *Gesetzesform* verfassungsmäßig *vorgeschrieben*", von allen Fällen, wo die Verfassung ein Gesetz verlangt. *Opitz*, Staats-R. II S. 86 Note 3 meint dagegen: er mache es sich offenbar zu leicht, es könnten auch „ohne ständische Zustimmung erlassene gesetzliche Verfügungen" genügen, also Verordnungen. Dieses letztere ist zwar richtig, wäre aber nur dann bedenklich und in Widerspruch mit Leutholds Satz, wenn man für Sachsen, entsprechend dem, was Arndt für Preußen behauptet hat, ein *selbständiges* Verordnungsrecht praeter legem annehmen dürfte; das trifft aber ja nicht zu (vgl. unten § 22 Note 26). Folglich ist in allen solchen Fällen das erste und notwendigste immer das Gesetz und der Umfang des Verordnungsrechtes und sein Anwendungsgebiet — vom Ausnahmefalle der Notverordnung abgesehen — abhängig vom Gesetz, an dem es hängt, und vom Willen der Volksvertretung. Die Schwierigkeiten, die *Opitz* von *Leuthold* umgangen glaubt und mit denen er a. a. O. S. 86 seinerseits ausführlich kämpft, scheinen mir nicht vorhanden zu sein.

21) Das ist der Fall der Verf.-Urk. § 10; vgl. oben Note 11.

nennen will. Tatsächlich geschieht es nicht, und es ist sicher auch im Geiste der Verfassung, daß das Gesetz seiner wesentlichen Bestimmung getreu, wenn irgend möglich nur in Rechtssatzweise auftrete.[22])

§ 21. Das Gesetzgebungsverfahren. Unter Gesetzgebung verstehen wir die Tätigkeit zur Hervorbringung eines Gesetzes. Sie vollzieht sich in einem geordneten Verfahren, das man wohl auch als den Weg der Gesetzgebung bezeichnet.

Bei einer gewissen Art von Gesetzen, den verfassungändernden Gesetzen, erleidet dieses Verfahren Abweichungen.

Das sind nach der in Verf.-Urk. § 152 gegebenen Bezeichnung solche Gesetze, die Abänderungen, Erläuterungen oder Zusätze zu den Bestimmungen der Verfassungsurkunde enthalten. Sie brauchen dann ihrerseits nicht notwendig neue Bestimmungen zu treffen; das verfassungändernde Gesetz kann sich z. B. darauf beschränken eine vorgefundene Verfassungsbestimmung für aufgehoben zu erklären.[1]) Insofern sie neue Bestimmungen treffen, ist es denkbar, daß diese einfach in die Reihe der mancherlei Gesetze treten, die auch sonst dazu dienen, die Anordnungen der Verfassungsurkunde zu ergänzen und durchzuführen, ohne deshalb die Natur einfacher, im gewöhnlichen Verfahren abänderbarer Gesetze aufzugeben.[2]) Das verfassungändernde Gesetz hat aber auch die Fähigkeit, seinen Bestimmungen die bevorrechtete Natur und erschwerte Abänderbarkeit zu verleihen, welche nach Verf.-Urk. § 152 den Bestimmungen der Verfassungsurkunde zukommt. Daß es das will, pflegt es mit unzweideutigen Worten zum Ausdruck zu bringen.[3]) Ein solches Gesetz ist dann nicht bloß verfassungändernd, sondern selbst wieder Verfassungsgesetz. Unter diesem Namen wird die Verfassungsurkunde, die ja seiner Zeit als Gesetz veröffent-

---

22) Wenn Verf.-Urk. § 27 (vgl. oben Note 19) nur Beschränkungen zuläßt, welche „Gesetz und Recht" vorschreiben, so ist damit natürlich nicht, wogegen Leuthold, Staats-R. S. 197, sich verwahren zu müssen glaubt, die Zulässigkeit von Beschränkungen „im Wege der Verwaltungsverordnung" neben denen im Wege des Gesetzes angedeutet. Aber auch an die Beibehaltung der überkommenen gewohnheitsrechtlichen Beschränkungen, auf welche Leuthold den Zusatz „und Recht" bezieht, ist sicher nicht gedacht. Daß das bestehende Recht fortbesteht, ist selbstverständlich. Vielmehr ist mit dem schwungvollen Doppelworte „Gesetz und Recht" nur ein Begriff gemeint: das rechtschaffende Gesetz. Das könnte dem alten Sinne des Wortes entsprechend auch gesetzliche Privilegien und Dispensationen für Einzelfälle begreifen. Aber es ist mir nicht gelungen, im Gesetz- und Verordnungsblatt ein Beispiel dafür zu finden.

1) In der sächsischen Gesetzgebung findet sich dafür kein Beispiel; bei Aufhebung von Verfassungsbestimmungen ist immer zugleich neues Recht, und zwar immer auch Verfassungsrecht geschaffen worden. Vgl. die Zusammenstellung der bis 1902 ergangenen 12 Verfassungsänderungen bei Binding, Staatsgrundgesetze Heft VI S. 2—5.

2) Das Ges. vom 31. März 1849, die Abänderung der §§ 85 und 120 der Verfassungsurkunde betreffend, setzte an die Stelle dieser beiden Verfassungsbestimmungen neues Verfassungsrecht für ständische Initiative und Tagegelder der Kammermitglieder. Zu dem ersteren Punkt erging dann gleichzeitig „in weiterm Verfolg der unterm heutigen Tage verfügten Abänderung des § 85 der Verfassungsurkunde" ein Gesetz zu genauerer Regelung des Verfahrens. Durch die Sonderung wird deutlich genug zu erkennen gegeben, daß diese letzteren Vorschriften nicht den Bestimmungen der Verfassungsurkunde gleichwertig sein sollen; für das zweite Gesetz, das sie gab, war auch die Beobachtung des besonderen Verfahrens für Verfassungsänderung nicht notwendig. Aber ganz der gleiche Erfolg wäre auch unter Beobachtung dieses Verfahrens zu erreichen gewesen: man konnte die genaueren Vorschriften für die Gesetzesvorschläge der Stände in dem verfassungändernden Gesetze selbst bringen, etwa einfach fortfahrend nach den Paragraphen, welche die neuen Verfassungstexte feststellen, und dabei sagen, daß nur diese als Bestandteile der Verfassungsurkunde zu gelten haben. — Opitz, Staats-R. II S. 286 Note 3, hält die Frage für zweifelhaft.

3) Die erste Verfassungsänderung, Ges. vom 19. Juni 1846, bediente sich keiner ausdrücklichen Formel, gibt aber durch Vortrag dessen, was zur „Erwägung" gekommen war, zu erkennen, daß es sich nur um Berichtigung eines beim vorgelegten Entwurf der Verfassungsurkunde unter-

licht wurde, mitbegriffen. Man kann also zusammenfassend sagen: es handelt sich um das erschwerte Gesetzgebungsverfahren zur Abänderung, Erläuterung und Schaffung von *Verfassungsgesetzen*.

Die erschwerenden Vorschriften betreffen nie den Anteil am Verfahren, der vom König selbst geübt wird, sondern beziehen sich teils auf den Regierungsverweser, der an seiner Stelle steht (vgl. oben § 14, III), teils auf die Beschlußfassung des Landtages. Die letztern werden bei der Darstellung des Gesetzgebungsverfahrens an ihrem Orte hervorzuheben sein (vgl. unten S. 168).

1. Übereinstimmung des Königs und des Landtags ist notwendig, damit ein Gesetz zustande kommen kann. Zu diesem Zwecke erfolgt entweder von der einen oder von der andern Seite die Mitteilung des Wortlautes des in Aussicht genommenen Gesetzes, des *Gesetzentwurfs*, mit der Erklärung des Einverständnisses mit einem solchen Gesetz und der Einladung, gleichfalls zuzustimmen. Dies ist der *Gesetzesvorschlag*.[4]) Einen Gesetzentwurf kann jeder machen. Selbstverständlich ist nicht jeder gleichmäßig dazu berufen noch auch in der Lage, an den entscheidenden Stellen Gehör und Berücksichtigung zu finden, damit aus seinem Entwurf ein Gesetzesvorschlag werde.

Der König erhält für die von ihm zu machenden Gesetzesvorschläge die Entwürfe ordentlicherweise ausgearbeitet von seiner obersten Gehilfenschaft, dem Ministerium. Zum Entschlusse, einen Gesetzesvorschlag daraus zu machen, gelangt er unter Beirat dieses Ministeriums und, wenn er es für gut hält, auch des Staatsrates (vgl. unten § 29 Nr. 4). Der Vorschlag erfolgt dann in Gestalt eines *Königlichen Dekretes an die Stände*. Es enthält außer dem Wortlaut des gewollten Gesetzes nach Vorschrift der Verf.-Urk. § 85 Abs. 3 noch Ausführungen über Zweck und Tragweite des Gesetzes, *Motive*, oder, wie man jetzt sagt, eine *Begründung*. Bei den Ständen erwächst der von ihnen ausgehende Gesetzesvorschlag aus den *Beratungen*, die jede von beiden Kammern in festgeordnetem Verfahren vornimmt (vgl. unten Nr. 2). Der diesen Beratungen zugrunde liegende Entwurf wird von den Mitgliedern geliefert, die durch ihre Anträge das Verfahren in Bewegung setzen; woher diese den Inhalt beziehen, ist gleichgültig. Der Gesetzesvorschlag geschieht durch übereinstimmenden Beschluß beider Kammern. Er wird in Form einer gemeinsamen *Ständischen Schrift* bei dem Gesamtministerium eingereicht. Auch hier sind Motive beizugeben.

Die Befugnis, dem anderen Teile einen Gesetzesvorschlag zu machen, bezeichnet man als das Recht der *Initiative*. Es stand nach dem ursprünglichen Texte der Verf.-Urk. § 85 Abs. 1 für gewöhnliche Gesetze nur dem Könige zu. Für verfassungändernde Gesetze gewährte es schon Verf.-Urk. § 15 Abs. 1 auch den Ständen. Durch Verfassungs-

---

gelaufenen Versehens handelt. Die späteren Gesetze dieser Art sagen von ihren Bestimmungen, sie „treten an die Stelle" der aufgehobenen Verfassungssätze (Ges. vom 15. Nov. 1848, Ges. vom 31. März 1849, Ges. vom 13. April 1888 II), oder diese „werden durch sie ersetzt" (Ges. vom 30. Juni 1902) oder: sie seien „als integrierender Teil der Verfassung anzusehen" (Ges. vom 5. Mai 1851, Ges. vom 27. Nov. 1860, Ges. vom 3. Dez. 1868, Ges. vom 4. Okt. 1874), und anderes Gleichwertiges.

4) Der Gesetzesvorschlag ist also zugleich Entwurf; er ist durch die damit verbundene Willenserklärung und Aufforderung zur entsprechenden Willenserklärung noch etwas mehr. Aber erklärlich ist, daß die Verf.-Urk. sich beider Ausdrücke häufig wie gleichwertiger bedienen konnte (Verf.-Urk. § 85, §§ 90—95).

gesetz vom 31. März 1849 ist das auf gewöhnliche Gesetze erstreckt, so daß jetzt die Initiative des Königs und der Stände gleichweit geht.[5])

Der König kann mit seinem Gesetzesvorschlag nach Belieben zunächst die erste oder die zweite Kammer befassen; und ebenso kann das zu einem ständischen Gesetzesvorschlag führende Verfahren frei bei der einen wie bei der anderen Kammer eingeleitet werden. Eine Ausnahme besteht für solche Gesetze, welche Abgaben oder sonstige Bewilligungen zum Gegenstande haben. Hier soll der königliche Vorschlag zuerst an die zweite Kammer gehen (Verf.-Urk. § 122). Dem entspricht, daß auch nur die zweite Kammer berufen ist, die ständische Initiative zu einem Abgabengesetze in Bewegung zu setzen.[6])

Das Schicksal eines zur Beratung der Stände gelangten Entwurfs entscheidet sich nun in dem für diese Beratung geltenden Verfahren (unten Nr. 2).

Ist das Ergebnis die schlichte Ablehnung des von der Regierung gemachten Gesetzesvorschlags, so kann der gleiche Entwurf während des nämlichen Landtages nicht mehr vorgelegt werden (Verf.-Urk. § 95). Ebenso können die Stände einen Gesetzesvorschlag, dem die Genehmigung des Königs versagt wurde, während dieses Landtages nicht erneuern (Ges. vom 31. März 1849 § 8). Mit Änderungen des Entwurfs, die natürlich wesentliche sein müssen, ist der nochmalige Versuch auch vorher zulässig.

2. Unter der Vorlage eines Gesetzentwurfs versteht man die Herbeiführung der Beratung einer Kammer über einen solchen zum Zwecke der Annahme durch den Landtag. Das kann geschehen durch einen von der Regierung ausgehenden Gesetzesvorschlag oder aus der Mitte einer der beiden Kammern selbst; letzteres nennt man das Einbringen des Gesetzentwurfs.[7]) Ein derartiges Einbringen ist ausgeschlossen, so lange der andern Kammer ein vom König ausgegangener oder von Mitgliedern eingebrachter Entwurf über den gleichen Gegenstand vorliegt, oder die gleiche Kammer noch mit einem königlichen Vorschlag solchen Inhalts befaßt ist (Ges. vom 31. März 1849 § 4).

Jedes Kammermitglied kann die Sache in die Hand nehmen. Dann muß es aber vor allem die Erlaubnis der Kammer zur Einbringung des Entwurfs erwirken. Antrag darauf wird gestellt unter Bezeichnung von Gegenstand, Zweck und Hauptgrundsätzen des Gesetzes; die Kammer beschließt darüber nach den gewöhnlichen Bestimmungen der Geschäftsordnung. Erteilt sie die Erlaubnis, so wird ihr der ausgearbeitete Entwurf nebst Motiven von dem Mitglied vorgelegt, um zunächst weiter beraten zu werden wie ein Gesetzesvorschlag des Königs (Ges. vom 31. März 1849 §§ 1—3).

Ein Unterschied wird erst wieder bemerkbar, wenn es an die andere Kammer gehen

---

5) Verf.-Urk. § 85 Abs. 2 gestattete schon in der ursprünglichen Fassung den Ständen, daß sie bei der Regierung auf Vorlage eines neuen Gesetzes antragen. Das können sie jetzt auch noch tun und regelmäßig wird es klüger sein, diesen Weg zu wählen als den eines eignen Gesetzesvorschlags. Darüber die zutreffenden Bemerkungen von Opitz, Staats-R. II S. 95 Note 2.

6) G. Meyer, Deutsches Staats-R. § 158. Diese Folgerung dürfte unabweisbar sein. Die Regierung soll in dieser Sache sich nicht die ihr günstige Kammer aussuchen dürfen; findet sie aber z. B. die erste Kammer ihrem Vorschlage geneigt, so ist es ihr auch leicht, die ständische Initiative von dort ausgehen zu lassen und so die Verfassungsvorschrift zu umgehen.

7) Ges. vom 31. März 1899 § 6. Zum Unterschied vom „Einbringen des Gesetzentwurfs in der Kammer" ist das „Bringen des Gesetzentwurfs an die Kammer" der Gesetzesvorschlag des Königs; die Kammern ihrerseits können Gesetzentwürfe „an den König bringen" (Verf.-Urk. § 85 Abs. 1).

soll. Der aus dem Hause selbst vorgelegte Entwurf ist erledigt, wenn er von diesem abgelehnt wird, mit Vorbehalt für das andere, durch Anträge aus seiner Mitte ihn selbständig wieder aufzunehmen (Ges. vom 31. März 1849 § 6). — Der Gesetzesvorschlag des Königs dagegen geht auf alle Fälle an die andere Kammer weiter.

Ferner: Hat die eine Kammer den aus ihrer Mitte hervorgegangenen Entwurf angenommen und kommt der Beschluß nunmehr an die andere, so kann diese, ohne in eine Beratung der Einzelheiten einzugehen, einfach ablehnen, und damit ist dann wiederum dieses Verfahren erledigt (Ges. vom 31. März 1849 § 5). — Der Gesetzesvorschlag des Königs jedoch muß immer als eine Angelegenheit der Stände in ihrer Gesamtheit behandelt werden. Daher, auch wenn er von der zuerst befaßten Kammer abgelehnt worden ist, hat ihn die andere ganz von vorn und in all seinen Einzelheiten noch einmal durchzuberaten und über ihn Beschluß zu fassen, ganz als wenn die erste ihn angenommen hätte.[8]) Sind dann die beiderseitigen Beschlüsse zwiespältig in dem Sinne, daß die eine Kammer — die zuerst angegangene oder die als zweite befaßte — annimmt, die andere ablehnt, so muß hier zunächst der Versuch gemacht werden, einen gemeinsamen ständischen Beschluß zu erzielen. Zu dem Zwecke findet das Vereinigungsverfahren statt (vgl. oben § 18, II Nr. 4).[9]) Gelingt es, so ergibt sich daraus für ja und nein der maßgebende Landtagsbeschluß. Ist aber das Ergebnis, daß nur die eine Kammer den Regierungsvorschlag annimmt, die andere ihn ablehnt, einfach oder indem sie einen anderen Gesetzesinhalt an die Stelle setzt, dann tritt eine eigentümliche Bestimmung des sächsischen Verfassungsrechts in Wirksamkeit. Es soll nämlich alsdann der Gesetzesvorschlag der Regierung als angenommen gelten, wenn in der ablehnenden Kammer der Beschluß mit einer Mehrheit zustande gekommen ist von weniger als zwei Dritteln der Anwesenden.

8) Bülau, Verf. u. Verord. I S. 204 will den vom König vorgelegten Entwurf dann nicht an die andre Kammer weiter gehen lassen, wenn die erstbefaßte ihn mit Zweidrittelmehrheit abgelehnt hat. Dagegen mit Recht Opitz, Staats-R. II S. 97 Note 5. Es ist eine unzulässige Vorwegnahme der dadurch wahrscheinlich gewordenen Ergebnislosigkeit des Vereinigungsverfahrens (gemäß der sofort zu besprechenden Bestimmung Verf.-Urk. § 92).

9) Die herrschende Meinung scheint zu sein, daß das Vereinigungsverfahren auch Platz greife, wenn es sich um ständische Initiative, um das Zustandebringen eines vom Landtage dem Könige zu machenden Gesetzesvorschlages handelt. Die Bedenken, welche Fricker, Grundriß S. 168, dagegen erhebt, scheinen mir begründet. Verf.-Urk. § 131, der das Vereinigungsverfahren anordnete, hatte von Haus aus den Fall einer ständischen Gesetzes-Initiative nicht im Auge, weil es eine solche vor dem Gesetze vom 31. März 1849 nicht gab. Das letztere machte allerdings auf die neu geschaffene ständische Initiative auch ein Vereinigungsverfahren anwendbar; im Falle die Kammern geteilter Meinung sind, sagt es in § 7, ist „nach § XIII des Ges. vom 15. Nov. 1848 zu verfahren". Dieses Ges. vom 15. Nov. 1848 hatte ja eine große Verfassungsänderung gebracht und unter anderem durch seinen § XIII an Stelle des von Verf.-Urk. § 131 geregelten Vereinigungsverfahrens gesagt: bei zwiespältigen Beschlüssen treten beide Kammern zu einer gemeinsamen Versammlung zusammen und diese entscheidet mit Stimmenmehrheit; es wird also „durchgestimmt". Nun ist durch Ges. vom 15. Aug. 1850 dieses „provisorische" Ges. vom 15. Nov. 1848 aufgehoben und sind die ursprünglichen Bestimmungen der Verf.-Urk., namentlich auch ihr § 131 wieder hergestellt worden. Die Verweisung des fortgeltenden § 7 des Ges. vom 31. März 1849 auf den aufgehobenen § XIII gilt nicht mehr für diesen. Ist sie statt dessen auf Verf.-Urk. § 131 zu beziehen? Das könnte man nur dann leicht annehmen, wenn die beiden Arten von Vereinigungsverfahren nicht grundverschieden wären. Geradezu ausgeschlossen scheint mir aber das heutige Vereinigungsverfahren durch § 5 des Ges. vom 31. März 1849. Danach braucht sich eine Kammer auf den bei der anderen aus deren Mitte eingebrachten und dort zur Annahme gelangten Gesetzentwurf gar nicht weiter einzulassen, sondern kann ihn „ohne eine Beratung der einzelnen Bestimmungen" glatt ablehnen. Damit läßt sich wohl vereinbaren eine gemeinsame Abstimmung im Sinne des § XIII, wobei man einfach überstimmt wird, nicht aber das Hin- und Herverhandeln und Neubeschließen, das der ablehnenden Kammer durch das jetzt wieder geltende Vereinigungsverfahren aufgenötigt würde. — Vgl. auch oben S. 146 Note 18.

Ablehnung mit einer geringeren Mehrheit wird also hier als Annahme gerechnet.[10]) —

Eine besondere Regelung erhält die Beschlußfassung der Kammern für den Fall, daß es sich um ein verfassungänderndes Gesetz handelt (Verf.-Urk. § 152). Zu einem annehmenden Beschlusse ist hier in jeder Kammer erfordert:

— eine besondere Prüfungsziffer: Anwesenheit von drei Vierteln der verfassungsmäßigen Mitgliederzahl;

— eine besondere Mehrheit; zwei Drittel der Anwesenden müssen zustimmen.

Handelt es sich nicht um eine Vorlage der Regierung, sondern soll die Änderung durch Gesetzesvorschlag der Stände an den König herbeigeführt werden, so ist dazu notwendig, daß die in solcher Weise von beiden Kammern übereinstimmend gefaßten Beschlüsse in einer ordentlichen Ständeversammlung (vgl. oben § 18, I Nr. 2) gefaßt und geradeso gelegentlich des darauffolgenden ordentlichen Landtages wiederholt werden. Erst dann kann der Antrag auf Verfassungsänderung an den König gehen.

3. Die Verf.-Urk. bestimmt in § 86: „Kein Gesetz kann ohne Zustimmung der Stände erlassen werden", § 87: „der König erläßt und promulgirt die Gesetze, mit Bezug auf die erfolgte Zustimmung der Stände".[11]) Der Erlaß des Gesetzes ist das Ziel des ganzen Verfahrens. Wenn das Gesetz bezeichnet wird als „eine allgemeine Vorschrift, zu deren Beobachtung die Unter-

10) Verf.-Urk. § 92. — Wenn Verf.-Urk. § 131 statt auf diesen § 92 auf § 128 verweist, so will das Milhauser, Staats-R. I S. 193 Note 1 als einen Redaktionsfehler bezeichnen. Allein § 128 verweist ja dann wieder auf § 92. Die Sache ist in Ordnung. — Fricker, Grundriß S. 156, nennt diese Bestimmung einen „höchst eigentümlichen Satz". Es ist mir nicht ersichtlich, woher er entnommen ist; die sonst als Vorbilder benützten Verfassungen enthalten nichts dergleichen, ebensowenig die Entwürfe Carlowitz und Lindenau. Erst in dem den Ständen vorgelegten Regierungsentwurf erscheint die Bestimmung als § 106. Die Urheberschaft gebührt dem Geheimen Rat. Er hielt es für notwendig, das Verfahren der Stände mit vorgelegten Gesetzentwürfen genauer zu regeln, und beantragte namentlich Bestimmungen dahin: „daß wenn beide Kammern über einen Gesetzesvorschlag unter sich dissentieren, sie . . . eine gemeinschaftliche Deputation zur Conciliation der Meinungen niedersetzen könnten", und: „daß, wenn der Dissensus nicht gehoben werden kann, zur Verwerfung des Gesetzesvorschlags in jeder Kammer zwei Drittel der Stimmen nötig sind" (v. Witzleben, Die Entstehung der konstitutionellen Verfassung S. 188).

Diese Begünstigung des Zustandekommens der Annahme des Entwurfs gilt nicht für von Kammermitgliedern eingebrachte Entwürfe (Opitz, Staats-R. II S. 230 Note 6); da sie sich an das Vereinigungsverfahren knüpft, so ist sie bei unsrer Annahme, daß dieses hier nicht stattfindet, deshalb schon ausgeschlossen. — Ferner: der Wortlaut des § 92 Verf.-Urk. („so ist zur Verwerfung des Gesetzesvorschlags erforderlich, daß in einer der beiden Kammern wenigstens zwei Drittel der Anwesenden für die Verwerfung gestimmt haben") kann irreführen; noch mehr der oben angeführte Text des Gutachtens des Geheimen Rates („in jeder Kammer zwei Drittel der Stimmen"). In der Tat ist auch schon aufgestellt worden: der königliche Gesetzesvorschlag sei angenommen, wenn in jeder Kammer „wenigstens mehr als ein Drittel der Anwesenden sich für den Entwurf erklärt" (Bülau, Verf. u. Verw. I S. 204). Es schadete also nichts, wenn beide Kammern ablehnen, wenn nur keine Zweidrittelmehrheit dabei ist! Das wäre ein Hohn gegen die Grundgedanken des Verfassungsrechts. Es darf aber nicht übersehen werden, daß die Bestimmung des § 92 entgegengesetzte Beschlüsse „über die Annahme des Gesetzesvorschlags" voraussetzt (Verf.-Urk. § 92, einen „Dissensus" nach Ausdrucksweise des Geheimen Rates); also die eine Kammer muß angenommen, die andre abgelehnt haben. Der Regierungsentwurf § 106 hatte das besser gesagt, wenn er verlangte, „daß in der gegen die Annahme des Gesetzes stimmenden Kammer wenigstens eine Majorität von zwei Drittel für die Verwerfung gestimmt habe". Weshalb man schließlich den jetzigen § 92 anders gefaßt hat, ist nicht ersichtlich; in der Sache hat man jedenfalls nichts ändern wollen. Vgl. auch H. A. Zachariae, Deutsch. Staats- und Bundes-R. II S. 166 Note 8.

11) Verf.-Urk. § 112 behandelt den nämlichen Vorgang in umgekehrter Richtung: „Alle ständischen Beschlüsse, welche auf eine Angelegenheit des Landes

tanen vermöge einer von der Staatsgewalt geschehenen Willenserklärung rechtlich verpflichtet sind" (vgl. oben § 20 Note 4), so ist der Erlaß des Gesetzes *ebendiese Willenserklärung, welche die wirkungskräftige Vorschrift enthält*. Der König ist es, der diese Willenserklärung abgibt, und er tut es, indem er sich auf die gewonnene Zustimmung der Stände beruft.

Für die Mehrzahl unserer deutschen Verfassungen hat das vorausgehende Hin und Her der oft so schwierigen Verhandlungen zwischen Regierung und Volksvertretung in allem übrigen nur tatsächliche Bedeutung. Wichtig durch Rechtswirksamkeit ist allein der Beschluß der Volksvertretung, durch welche sie der Regierung ihre vorbehaltslose Zustimmung zu einem Gesetze bestimmten Inhalts darbringt: sie eröffnet damit der Regierung die verfassungsrechtliche Möglichkeit zum Erlaß des entsprechenden Gesetzes, von der sie nach Belieben und zu beliebiger Zeit Gebrauch macht oder nicht.[12]) Das *sächsische* Recht läßt aber auf dem Wege zum Erlaß des Gesetzes schon gewisse rechtliche Wirkungen eintreten, die dazu dienen, das Zustandekommen des Gesetzes zu sichern. Sie knüpfen sich vor allem an *förmliche Erklärungen*, welche zwischen dem König und den Ständen gewechselt werden. Und ihre rechtliche Wirkung ist eine *innere*: verfassungsrechtliche

---

Bezug haben, bedürfen, um wirksam zu werden, der ausdrücklichen Sanktion des Königs." Sanktion des Gesetzes und Erlaß des Gesetzes bedeuten in der Verf.-Urk. das gleiche. Die Ausdrücke Sanktion, sanktionieren sind aber sonst nicht üblich.

Die Charte constitutionnelle von 1814 hat, wie auch in anderem, für die Bestimmungen über den Erlaß des Gesetzes den deutschen Verfassungen das Vorbild geliefert. Sie sagt in Art. 22: „le Roi seul *sanctionne et promulgue les lois*". Bayr. Verf. Tit. VII § 30: „der König allein *sanktionirt* die Gesetze und *erläßt* dieselben mit seiner Unterschrift und Anführung . . . der Zustimmung der Stände"; Württemb. Verf. § 172· „Der König allein *sanktionirt* und *verkündet* die Gesetze unter Anführung . . . der Zustimmung der Stände"; Bad. Verf. § 66: Der Großherzog *bestätigt* und *promulgirt* die Gesetze". Die Sächs. Verf.-Urk. § 87 mit ihrem „*erläßt* und *promulgirt*" schließt sich, wie der weitere Wortlaut des § 87 und § 88 unzweideutig erkennen läßt, zunächst an die Bad. Verf. § 66 an und mit dieser dann an die Charte. „Sanctionne", „bestätigt", „erläßt" stehen als gleichbedeutend in den drei Verf.-Urk. dem „Promulgieren" gegenüber.

12) Diese ungleiche Bewertung des beiderseitigen Anteils an der Schaffung des Gesetzes wird in allen monarchischen Staaten planmäßig zum Ausdruck gebracht, selbst da, wo der Wortlaut der Verfassung auf eine Art Gemeinschaft am Werke hinweisen könnte. Das Wort sanctio bedeutet in der römischen Rechtssprache ursprünglich den Teil des Gesetzes, der seine „Weihe", seine Schärfe enthält, die Strafdrohung (§ 11 Just. II, 1; *Mommsen*, Röm. Strafrecht S. 882, S. 901 Note 5). In byzantinischer Zeit versteht man darunter eine mit besondrer Feierlichkeit ausgefertigte kaiserliche Verfügung (*Mommsen* in Ztschft. der Savigny-Stiftung Bd. 25 S. 51ff.). Unser Verfassungsrecht hat das Wort Sanktion aus dem Französischen übernommen; dort ist sanction = approbation, Genehmigung, und: le Roi sanctionne la loi heißt, daß der König dem Gesetzentwurf die entscheidende Zustimmung gibt. Die Theorie stellt die sanction als vote (Abstimmung) des Staatsoberhauptes dem vote der Kammern gegenüber, und erklärt sie mit „adhésion", Anschluß des Staatsoberhauptes an das von den Kammern Angenommene. (*Demolombe*, Cours de code Nap. Bd. I Nr. 25; *Aubry u. Rau*, Droit civil Franç. I § 26 Note 8). Gleichwohl wird streng darauf gehalten, die Einseitigkeit des königlichen oder kaiserlichen Willensaktes zu wahren, der das Gesetz schafft. „Le Roi seul sanctionne", sagt die Charte von 1814 mit fast überflüssiger Betonung. Und unsere deutschen „Sanktionen" rücken in gleicher Weise möglichst weit von der zustimmenden Volksvertretung ab. Nicht einmal eine Benachrichtigung gönnt man dieser, ob sanktioniert wird oder nicht; wenn ja, so kann sie es aus dem Gesetzblatt seiner Zeit ersehen, wie andre Leute. Der byzantinische Sinn von „Sanktion" überwiegt in dieser Wirklichkeit. Vgl. dazu *Haenel*, Studien II S. 149ff. Daß, wie er will, für Preußen ausnahmsweise eine „Gemeinschaft der Gesetzgebung" stattfinde, würde allerdings zu dem Wortlaut der Preuß. Verf.-Urk. Art. 62 stimmen; tatsächlich „sanktioniert" aber doch der König von Preußen geradeso wie die anderen Fürsten. — Auch Sachsen weicht darin nicht ab; der Unterschied liegt lediglich in der rechtlichen Gestaltung dessen, was der Sanktion, dem Erlaß des Gesetzes vorausgeht; es kam darauf an, diesen Punkt recht deutlich zu machen.

Gebundenheiten in bezug auf das zu erlassende Gesetz entstehen, des Königs gegenüber den Ständen, der Stände gegenüber dem König.[13])

Der Gesichtspunkt, unter welchem die Sache dabei behandelt wird, ist der althergebrachte des Vertrages, der Vereinbarung zwischen Landesherr und Ständen.[14]) Der eine Teil macht dem andern den Antrag dazu im Gesetzesvorschlag. Für die An-

13) Auch wo keine besonderen Verfassungsbestimmungen zu Hilfe kommen, wäre es unter Umständen denkbar, daß man aus Erklärungen und Zusagen, die in den Verhandlungen abgegeben werden, rechtliche Verpflichtungen entstehen ließe. Die Sache ist nur die, daß anderwärts in der Wirklichkeit geflissentlich alles vermieden wird, woran sich eine solche Annahme knüpfen ließe. Das Bayrische Verfassungsrecht gibt hier ein lehrreiches Beispiel. Dyroff, Rechtssatzung und Gesetz S. 47 ff., hat unter der Überschrift: Willensänderung des Königs während des Gesetzgebungsverfahrens, in, wie mir scheint, sehr einleuchtender Weise ausgeführt, daß der König, wenn er dem Landtag seinen „Entschluß" mitteilt, das vom Landtag gebilligte Gesetz zu erlassen, dadurch eine „staatsrechtliche Verpflichtung" übernehme, „bei seiner Entschließung stehen zu bleiben und daraus die Konsequenzen für sein Handeln zu ziehen" (S. 50). Man möchte das als die naturgegebene Rechtsanschauung bezeichnen. Nun scheint hier das Bayr. Ges. vom 19. Jan. 1872, den Geschäftsgang des Landtags betr., in § 40 noch weiter zu Hilfe zu kommen, indem es vorschreibt: „Der König erteilt oder verweigert den Gesetzentwürfen, welche die Zustimmung beider Kammern erhalten haben, seine Sanktion . . . spätestens beim Schlusse der Versammlung im Landtagsabschiede." Allein diese Bestimmung legt nur fest, was bisher schon Brauch war und eine eigentümliche Vermengung der altständischen bindenden Verbescheidung des Landtages mit dem jeder Verpflichtungsübernahme abholden souveränen Sanktionsbegriff vorstellt: der König gibt den Bescheid, indem er in der Urkunde des Landtagsabschiedes die Sanktion vollzieht; eine Gebundenheit zur Sanktion kommt auf solche Weise nie zum Vorschein, denn was Gegenstand der Verpflichtung sein könnte, wird sofort erfüllt. Da der Landtagsabschied auch in Bayern im Ges.- u. Verord.-Bl. veröffentlicht wird, ist für das in ihm sanktionierte Gesetz gar nichts weiter zu tun. Vgl. Landtagsabsch. vom 29. Dez. 1831, Verh. d. Kammer der Reichsräte Bd. XIII S. 194: „In bezug auf die damit verbundenen Anträge der Stände wollen Wir genehmigen und hiermit gesetzlich aussprechen, daß usw." Noch deutlicher das von Dyroff, a. a. O. S. 30, angeführte Beispiel: „Dem Entwurfe . . . erteilen Wir auf die von den Ständen erklärte Zustimmung . . . Unsere Sanktion und erlassen hienach das anruhende Gesetz" (Landtagsabsch. vom 1840 I B.). Vgl. auch Seydel, Bayr. Staats-R. II S. 327 Note 38. — In Sachsen ist das, was Dyroff hier fordert, erfüllt; aber freilich, ohne das von ihm verschmähte „Kontrahieren" geht es nicht ab.

14) Unser neuzeitlicher Staat vermag mit seiner Gesetzgebung rechtlich alles. Die alte landesherrliche Gewalt bedurfte für wichtigere Landesangelegenheiten der Ergänzung durch die Zustimmung der Landstände, die in Form eines Vertrags erteilt wurde und eine solche vertragsmäßig aufgestellte Ordnung heißt ein „Landesgesetz" — im Gegensatz zu den landesherrlichen Gesetzen". J. J. Moser, Von der Landeshoheit in Regierungssachen überhaupt, Kap. 4, bringt zahlreiche Beispiele solcher Gesetze in Vertragsform. Sie müssen „per modum pactorum verfaßt werden" (S. 194), werden „mit den Ständen verglichen", „transigirt", „verabschiedet", heißen „Konkordate", „Akkorde", „Kompaktaten", „Landesverträge" (S. 213, 215, 226, 289, 290, 291, 292, 293, 300, 301). — Diese Auffassung beherrscht auch die sächsische Rechtsentwicklung. Die „Landfrieden" sind vertragsmäßig zwischen den Ständen unter Teilnahme des Landesherrn errichtet (Weiße, Staats-R. II S. 4 Note 1). Für die laufende Gesetzgebung stand den sächsischen Landständen ein Mitwirkungsrecht nicht zu; die machte der Kurfürst allein, ohne sie anzuhören oder auch, zweckmäßigerweise, nachdem er sie sich aussprechen ließ; einen Vertrag gab das nicht. Nur wenn Neuordnungen in Frage sind, die in ihre Rechte eingreifen, ist ihre Zustimmung nötig; das ist dann ein Vertrag. Umgekehrt können die Stände unter sich neue Einrichtungen beschließen; dann gilt, sagt v. Römer, Staatsrecht u. Statistik III S. 76, „nach unsren geringen Einsichten ein solcher Landtagsbeschluß als ein Vertrag der Landstände". Ist aber der Landesherr dabei interessiert, „so muß notwendig die landesherrliche Bestätigung dazu kommen, wenn ein solcher Landtagsschluß als ein Landesgrundvertrag angesehen werden soll".

Nun ist einleuchtend: wenn das neue Verfassungsrecht die Mitwirkungsrechte der Stände erweitert, so daß jetzt alle Rechtsordnungen nur mit ihrer Zustimmung aufgestellt werden können, so erweitert sich damit, dem alten Rechtsgedanken gemäß, das Gebiet der mit ihnen zu schließenden Verträge. Indem aber jetzt gelegentlich der Einführung der Verfassung auch die volle Souveränität des Königs zur Durchführung gelangt, als des alleinigen Trägers der Staatsgewalt, dessen Wille allein denn auch im Gesetz das Wirkende ist, muß jener Vertrag in den Hintergrund treten: er wird bloß Voraussetzung des Gesetzes.

Die Verfassungsurkunde selbst gibt das maßgebende Vorbild für die neuen Rechtsformen der neuen Zeit. Sie ist in ausgeprägter und ausgesprochener Weise ein Vertrag zwischen dem König und den Ständen. Und in Gemäßheit des abgeschlossenen Vertrags läßt sie der König dann

nahme des Angebotes bestehen zeitliche Schranken und ebenso für die Zurückziehungsmöglichkeit. Ist die Annahme rechtzeitig erfolgt, so kann die Zustimmung nicht mehr einseitig zurückgenommen werden; Regierung und Stände sind untereinander daran gebunden, das Gesetz ist *vereinbart* und ist jetzt zu erlassen.[15])

Handelt es sich um einen *vom König ausgehenden Gesetzesvorschlag*, so kommt diesem der Grundsatz zugute, daß jede Kammer an die von ihr gefaßten Beschlüsse für die Dauer des Landtages gebunden ist (Landt.-Ord. § 21 Abs. 1). Stimmt also die zunächst befaßte Kammer zu, so muß sie jedenfalls bei diesem Beschlusse bleiben, bis die andere sich geäußert hat. Lehnt diese ab, so kann sie auch ihrerseits zurücktreten (Landt.-Ord. § 21 Abs. 2); *nimmt jene abergleichfalls an*, so ist das Gesetz vereinbart. Ebenso kann die Regierung ihren Vorschlag zurücknehmen bis zu diesem Augenblicke; *nachher nicht mehr*.[16]) Nehmen die Stände den Gesetzesvorschlag des Königs nicht schlechthin an, sondern *mit Abänderungen*, so bedeutet das Ablehnung jenes Vorschlages mit gleichzeitiger Vorlegung eines neuen. Die Regierung kann alsdann einen nochmaligen Versuch machen, während desselben Landtages die Annahme zu erzielen, wobei dann die Kammern ausnahmsweise ihre Beschlüsse ändern dürfen (Verf.-Urk. § 94; Landt.-Ord. § 21 Abs. 2). Oder sie kann ihren Vorschlag ohne weiteres zurücknehmen, in derselben Weise, wie die eine Kammer von ihrem Beschlusse zurücktritt, wenn die andere ihn ablehnt. Dann ist von ihrer Seite keine Offerte mehr da. Die Regierung kann endlich auch den Vorschlag der Stände annehmen. Das tut sie durch Er-

---

„als Gesetz ins Land ergehen" (Ges. vom 7. Sept. 1831). Für das Volk, für die Allgemeinheit werden die Bestimmungen der Verfassung erst dadurch zur Wirksamkeit gebracht; gebunden den Ständen gegenüber war der König schon vorher. Vgl. oben § 3 S. 7 u. S. 8. Das gilt mit weniger Feierlichkeit fortan für alle Gesetze.

15) So ist die Sprechweise der königlichen Dekrete. Vgl. z. B. Dekret an die Stände vom 6. April 1906, (Landt.-Akten 1906 Bd. 3 N. 40). Der König erklärt sich „mit den Änderungen und Zusätzen einverstanden" und genehmigt, daß der Etat (mit den dadurch sich ergebenden Steuersummen) festgestellt wird. „Auch wird das demgemäß mit den getreuen Ständen *vereinbarte* Finanzgesetz auf die Jahre 1906 und 1907 unverweilt *erlassen* werden." Die Landtagsabschiede haben eine stehende Rubrik, „das mit den getreuen Ständen *vereinbarte* Finanzgesetz" betreffend, welches nunmehr auch „*erlassen*" werden soll: Ges.- u. Verord.-Bl. 1896 S. 39, 1898 S. 57, 1900 S. 247, 1902 S. 138, 1904 S. 156, 1906 S. 54. Der letzte Landtagsabschied vom 26. Jan. 1909 hatte allerdings nur auf das schon erlassene Finanzgesetz zu verweisen.

16) Verf.-Urk. § 90: „*Der König kann einen an die Kammern gerichteten Gesetzesvorschlag noch während der ständischen Diskussion darüber zurücknehmen.*" Also *nach der Annahme* nicht mehr. *Bülau*, Verf. u. Verw. I S. 204, nennt den inneren Grund ganz offen: „dann ist er (der Gesetzentwurf) als geschlossener Vertrag zu betrachten"; folglich ist der König nun auch gehalten, ihn zu „sanktionieren und als Gesetz zu publizieren". *Gerber* freilich, Grundzüge d. Deutsch. Staats-R. S. 151, fordert für den Monarchen unbedingte Freiheit, seinen Vorschlag jeder Zeit zurückzuziehen, auch nach der Annahme durch die Stände. Die entgegengesetzte Ansicht beruhe auf der „völlig unrichtigen Vorstellung" einer Vertragsofferte und Acceptation. Dadurch wird aber die Tatsache, daß die Sächs. Verf.-Urk. entgegengesetzt bestimmt, nicht aus der Welt geschafft. *Fricker*, Grundriß S. 167, fügt sich denn auch darein, indem er zu § 90 bemerkt: „Dieser höchst befremdliche und der deutschen Auffassung der monarchischen Gesetzgebung widersprechende Satz kann ohne gewalttätige Interpretation nicht weggeräumt werden. Er beruht auf einem verfehlten (!) Vertragsstandpunkt." *Opitz*, Staats-R. II S. 97 Note 4, wendet sich gegen Bülaus oben erwähnten Satz, ohne zu verkennen, daß er dabei mit der Verf.-Urk. zu tun bekommt. „Diese Folgerung, meint er, ist im Hinblick auf die §§ 112 u. 113 der Verf.-Urk. offenbar irrig, wird aber durch die Fassung des § 94 nach dem arg. e contr. allerdings einigermaßen unterstützt." Unseres Erachtens kommt hier in erster Linie nicht § 94, sondern § 90 in Frage und dieser dürfte schlechthin entscheidend sein. Der „Hinblick" auf § 113 sagt uns gar nichts, der auf § 112 sagt allerdings, daß das Gesetz nur durch die Sanktion des Königs wirksam wird. Es ist aber nicht einzusehen, weshalb eine vorausgehende Selbstverpflichtung des Königs zur Sanktion damit in Widerspruch stände.

klärung an die Stände während der Dauer dieses Landtages, spätestens also im Landtagsabschied; nachher kann sie nicht mehr, die nützliche Zeit für die Annahme der Vereinbarung ist vorbei (Verf.-Urk. § 94, § 119).[17])

Nach den gleichen Grundsätzen ist auch der Fall zu beurteilen, wo es sich um einen von den Ständen ausgehenden Gesetzesvorschlag handelt. Die übereinstimmenden Kammern sind gebunden bis zur Ablehnung von seiten des Königs oder bis zum Schluß des Landtages. Die Regierung kann annehmen spätestens im Landtagsabschied.[18])

Wie im zuerst erwähnten Falle durch die ständische Schrift, die dem Könige die glatte Annahme seines Vorschlages anzeigt, so ist in den beiden letzten Fällen durch das Dekret an die Stände, das die Genehmigung ihrer Anträge ausspricht, das zu erlassende Gesetz vereinbart und damit das gemeinsame Werk zum Abschluß gekommen.[19]) Was weiter geschieht, ist Sache des Königs und seiner Regierung allein. Aber es geschieht nicht nach freiem Belieben, sondern nach Maßgabe der durch die Vereinbarung den Ständen gegenüber begründeten verfassungsrechtlichen Pflicht, dieses Gesetz, so wie es vereinbart ist, rechtswirksam hinausgehen zu lassen, in Vollzug zu setzen und aufrecht zu erhalten.[20])

4. Das verabschiedete, mit den Ständen vereinbarte Gesetz wird also nunmehr vom König „erlassen und promulgiert mit Bezug auf die erfolgte Zustimmung der Stände" (Verf.-Urk. § 87).

---

17) Fricker, Grundriß S. 168, bemerkt zu dieser Bestimmung mit Recht: „die Zurücknahme hat keine praktische Bedeutung, die nicht auch ohne Zurücknahme erreicht würde". Höchstens kann es unter Umständen zweckmäßig oder durch die auch in diesen Kreisen geltende Höflichkeit geboten erscheinen, die Stände schon vor dem vielleicht noch fernen Landtagsschluß von der beschlossenen Ablehnung ihres Angebotes zu benachrichtigen. Richtig ist auch, was Fricker a. a. O. bezüglich der Zurücknahme hinzufügt: „Es liegt aber ein Symptom des Vertragsstandpunktes in ihr."

18) Vermöge dieser Fristbestimmung ist es in Sachsen nicht möglich, daß ein durch die Volksvertretung angenommener Gesetzentwurf von der Regierung einfach auf Vorrat genommen wird, um ihn später einmal bei passender Gelegenheit, vielleicht nach Jahren, zu sanktionieren, wie das beim Reichsgesetz vom 8. März 1904, betr. die Aufhebung des § 2 des Jesuitengesetzes, geschah.

19) Der ersterwähnte Fall, daß die Stände den königlichen Gesetzesvorschlag glatt annehmen, ist selten. Ebenso geschieht es nur ausnahmsweise und jedesmal aus besondren Gründen, daß die königliche Genehmigung der von den Ständen vorgeschlagenen oder nur mit Abänderungen angenommenen Entwürfe schon während der Dauer des Landtages ihnen mitgeteilt wird. Die ordentliche Gelegenheit dazu ist ein für allemal der Landtagsabschied. Beispielsweise führt der Landtagsabschied vom 7. April 1906 auf: A. „als erledigt" — zwei während der Tagung vom König genehmigte und erlassene Gesetze, ein soeben erst (am 6. April) genehmigtes, „unverweilt" zu erlassendes; B. als Vorlagen, „rücksichtlich deren es Unserer Entschließung noch bedarf" — sechzehn vom Landtag angenommene Entwürfe. Bezüglich dieser sechzehn gibt der König jetzt im Landtagsabschied seine Entschließung dahin kund, daß er sie den „ständischen Anträgen entsprechend" als Gesetze veröffentlichen wird. Bei so überwiegender Bedeutung des Landtagsabschiedes für das Zustandekommen der Vereinbarung über das Gesetz ist es erklärlich, daß man jedes Gesetz, über welches diese Einigung erfolgt ist, schlechthin als ein „verabschiedetes" oder „mit den Ständen verabschiedetes" bezeichnet. — Zachariae, Deutsch. Staats- u. Bundes-R. II S. 177, verwechselt diese Verabschiedung mit der Sanktion und gerät dadurch in einige Unklarheiten.

20) Mit Grundsätzen des Allgemeinen Staatsrechts und mit dem Schreckbild des „privatrechtlichen" Vertrages läßt sich gegen diese bestehende Rechtseinrichtung nicht aufkommen. Soll doch einmal Naturrecht angerufen werden, so möchten wir behaupten, daß es danach geradezu selbstverständlich sein muß, daß der König an sein den Ständen förmlich gegebenes Wort: ich werde erlassen, ich werde veröffentlichen, auch gebunden sei. Darauf daß, was er zusagt, ihn ernstlich verpflichtet, beruht ja die ganze Verfassung. Natürlich ist vorausgesetzt, daß die anderen einverstanden gewesen seien; ob man dem nun den Namen Vertrag oder Vereinbarung gönnen will, wird weniger wichtig sein; gewisse Grundgedanken des Vertragsrechtes kommen offenbar zur Anwendung.

Es handelt sich bei dem Rechtsakt, den der König vollzieht, um eine förmliche in Schriftform abzugebende Willenserklärung. Diese Form wird schon um der notwendigen Gegenzeichnung willen beobachtet und sie hat die Verf.-Urk. im Auge, wenn sie die ausdrückliche Bezugnahme auf die vorausgegangene Zustimmung fordert: die Bezugnahme soll in die Urkunde aufgenommen werden. Alles, was sonst noch zu ihrem Inhalt, zum Inhalt der den Erlaß bildenden Willenserklärung gehört, stellt das Ministerium durch Abfassung des dem König vorzulegenden Schriftstückes zusammen.[21])

Es handelt sich um einen einzigen Rechtsakt, den der König in solcher Weise vornimmt; er kann in der Sprache unseres Verfassungsrechtes nur als der Erlaß bezeichnet werden, mag auch in § 87 gesagt sein „erläßt und promulgiert".[22]) Der Erlaß des Gesetzes ist wesensgleich dem Erlaß der Verordnung, von welchem die Verf.-Urk. alsbald (§ 88) weiter spricht: ein einseitiger Akt des Königs, ausschließlich auf die Wirkung nach außen, auf die Allgemeinheit gerichtet. Das innere Verhältnis, das zu den Ständen, ist durch die dahinterliegende Vereinbarung bereits ins reine gebracht.[23])

Der Unterschied von der Verordnung auch wird nicht erkennbar an dem sachlichen Inhalt. Überdies sagt der König, auch indem er das Gesetz erläßt, „er verordne". Kennzeichen sind nur die übliche Bezeichnung als Gesetz in der Überschrift und der vorgeschriebene Hinweis auf „die erfolgte Zustimmung der Stände".[24])

---

21) Seinen wesentlichen Inhalt entnimmt der Erlaß aus dem königlichen Gesetzesvorschlag, wenn dieser glatt angenommen worden ist, sonst aus dem von den Ständen beschlossenen Entwurf, wie ihn der König durch sein Dekret an sie (regelmäßig Landtagsabschied) genehmigt hat. Manchmal ist der Text vorher noch zu korrigieren. Wenn die Stände gegenüber dem Regierungsentwurf Änderungen, Einschiebungen, Umstellungen u. dgl. beschlossen haben, so ist es Zweckmäßigkeitssache, es der Regierung zu überlassen, daß sie das Technische besorge und dem Gesetz nun die entsprechende Gestalt gebe. Es wird dann von den Ständen beschlossen, „die Königliche Regierung zu ermächtigen, die durch usw. nötig gewordenen redaktionellen Veränderungen bei Bekanntmachung des Gesetzes vorzunehmen" (Beispiel in der Ständischen Schrift vom 11. Mai 1900 Landt.-Akten 1899/1900 S. 98). „Bei der Bekanntmachung" ist ungenau; es muß natürlich vor der Bekanntmachung geschehen; denn diese darf nicht mehr von dem abweichen, was der König unterzeichnet hat. Das Ministerium arbeitet die Abfassung des Gesetzes entsprechend der Ermächtigung aus; aber der König allein bestimmt den endgültigen Text, indem er unterzeichnet.

22) Was es mit dem Promulgieren für eine Bewandtnis hat, werden wir nachher bei Nr. 5 sehen. Natürlich kann man an jener einen Willenserklärung verschiedene Seiten hervorheben. Aber wenn man eine zweite gesonderte Handlung davon abspalten will, so findet man sie nicht in der Wirklichkeit. Jellinek, Ges. u. Verord. S. 319; Dyroff, Rechtssatzung u. Gesetz S. 32.

23) Gerade weil nach sächsischem Verfassungsrecht dieses Verhältnis eine so deutliche und formgerechte Erledigung vorher gefunden hat, kann die Rechtssprache der Verf.-Urk. für den Entstehungsakt des Gesetzes den unzweideutigen Ausdruck „Erlaß" wählen. Wo jenes fehlt, ist man immer darauf bedacht, in dem Namen dieses Aktes noch eine Beziehung auf die Verhandlungen mit der Volksvertretung auszudrücken, welche dadurch zu günstigem rechtswirksamem Abschluß gebracht sein sollen. Das sagt das Wort: „Sanktion", „sanktionieren" in der Württemb. Verf.-Urk. § 172 (vgl. oben Note 12). Die Bayr. Verf.-Urk. Tit. VII § 30 gebraucht für den einen Akt den Doppelausdruck „sanktioniert und erläßt", um mit dem ersten die Verbindung nach rückwärts anzuknüpfen, die der zweite nicht gibt. Noch deutlicher das unmittelbare Vorbild, die Badische Verf.-Urk. § 66 mit ihrem „bestätigt". Die Sächsische Verf.-Urk. konnte nicht mehr von Bestätigung reden, da ihr König das Gesetz den Ständen gegenüber spätestens im Landtagsabschied schon „bestätigt" hat. Auch in der Literatur schwankt man für den nämlichen Akt zwischen Bezeichnungen, wie: „definitive Genehmigung" und „Erteilung des Gesetzesbefehls" (Laband, Staats-R. II S. 26 u. 37) oder „Genehmigung" und „verbindende Erklärung" (v. Roenne, Staats-R. d. preuß. Monarchie I S. 390ff.). Das sind natürlich nicht Synonyma, sondern ganz verschieden gerichtete Begriffe.

24) Die übliche Formel lautet jetzt einfach: „Wir usw. verordnen nach Zustimmung Unserer getreuen Stände was folgt". Früher pflegte man gern der Sache eine feierlichere Breite zu geben durch Zusätze über Gegenstand, Zweck und Anlaß des Gesetzes oder Hervorhebung der Erwägungen und Beschlußfassungen, die vorausgegangen sind: „Wir . . . haben für angemessen gefunden die Verhältnisse . . . durch ein Gesetz festzustellen, und verordnen deshalb . . . was folgt" (Ges.-

Da es zum Wesen des Erlasses des Gesetzes gehört, schriftlich gemacht zu werden, so bringt es notwendigerweise seine Beurkundung mit auf die Welt. Die Ausfertigung des Gesetzes ist kein besonderer Akt, der nachträglich an die Schaffung des Gesetzes sich anschließt. Außerhalb der Urkunde, in welcher es erlassen wird, hat das Gesetz nie bestanden.

Der Erlaß des Gesetzes enthält zugleich die Bezeugung seiner Gültigkeit. Bezüglich der nötigen Zustimmung der Stände geschieht das ausdrücklich, im übrigen stillschweigend, ohne besondere Erklärung. Der König muß dafür angesehen werden, daß er geprüft hat, ob er dieses Gesetz rechtsmäßig erlassen kann, und daß er der Ansicht war, er könne es. Dadurch, daß er es erläßt, bekundet er das. Das ist dann aber keine Privatmeinung, sondern ein bindender obrigkeitlicher Ausspruch. Alle weitere staatliche Tätigkeit ist gehalten, von der Gültigkeit dieses Aktes auszugehen, soweit nicht besondere Zuständigkeiten zur Nachprüfung begründet sind. Nach Lage der Sache wird die Gültigkeit einer vom König unter Bezug auf die ständische Zustimmung erlassenen Anordnung, also eines Gesetzes, nur von gerichtlichen Behörden gelegentlich ihrer zuständigen Tätigkeit nachgeprüft werden können und auch das nur in Rücksicht ihrer Vereinbarkeit mit reichsrechtlichen Ordnungen.[25])

5. „Der König erläßt und promulgirt die Gesetze" (Verf.-Urk. § 87).

Die königliche Willenserklärung, Erlaß des Gesetzes genannt, wird abgegeben durch Unterzeichnung der Gesetzesurkunde. Um die rechtliche Wirksamkeit zu erhalten, zu der sie bestimmt ist, muß sie der Allgemeinheit zur Kenntnis gebracht werden. Das geschieht durch die Veröffentlichung. Insofern die Willenserklärung erst in ihr sich vollendet, gehört die Veröffentlichung noch zum Erlaß.

Der König macht die Veröffentlichung nicht selbst, sondern dazu bestehen besondere Einrichtungen, die er nur in Bewegung setzt. Er befiehlt also doch wenigstens die Veröffentlichung und jedenfalls ist diese ein unterscheidbarer Vorgang im Ganzen des Gesetzgebungsverfahrens. Man hat ihn benützt, um dem dunkeln Wort „promulgirt" einen vernünftigen Sinn zu geben.

In Wahrheit beruht die Ausdrucksweise des § 87 in diesem Punkt nicht auf tiefer liegenden Absichten, sondern auf mechanischer Nachahmung der maßgebenden Vorbilder. Die Badische Verf.-Urk. § 66, der die Sächsische Verf.-Urk. in § 87 und § 88 nachgebildet ist, hatte dieses Wort gebraucht (vgl. oben Note 11). Es stammt, wie so vieles, aus der

---

u. Verord.-Bl. 1876 S. 317) oder: „Wir . . . haben mit Zustimmung Unserer getreuen Stände beschlossen, eine Zinserhöhung usw. eintreten zu lassen, und verordnen demnach andurch, was folgt" (Ges.- u. Verord.-Bl. 1848 S. 158).

Zu bemerken ist, daß bei den sog. Finanzgesetzen die Formel das Wort „verordnen" nicht enthält; es pflegt nur gesagt zu werden: „Wir . . . finden uns mit Zustimmung Unserer getreuen Stände bewogen das Finanzgesetz auf die Jahre . . . zu erlassen, wie folgt." Das hängt wohl mit der Besonderheit des Finanzgesetzes zusammen, hinter dem ja die dauernden Steuergesetze stehen, in welchen der König bereits verordnet hat. Vgl. unten § 24, II Nr. 1.

25) Der reichsverfassungsmäßige Vorrang des Reichsgesetzes kann für den Richter selbstverständlich durch die Staatsgewalten auch dadurch nicht beeinträchtigt werden, daß sie widersprechende Gesetzesbestimmungen für nicht widersprechend erklären. Darüber hinaus bleibt auch die Prüfung der gehörigen Veröffentlichung frei, weil von jener Gültigkeitsbezeugung unberührt. — Solche Gültigkeitsbezeugung ist keine Besonderheit des Gesetzes, jeder obrigkeitliche Akt bringt sie selbstverständlich mit sich. Nur die Nachprüfungsrechte gehen mehr oder weniger weit. Vgl. Otto Mayer, Deutsch. Verw.-R. I S. 281; Literatur bei G. Meyer-Anschütz, Deutsch. Staats-R. § 173 Note 17.

Charte constitutionnelle von 1814. Dort hatte es aber seinen wohlverständlichen Sinn: es sollte dadurch die Spaltung abgelehnt werden, welche die vorausgehenden, oft sehr wunderlichen Verfassungen im Gesetzgebungsverfahren angebracht hatten. Vor allem war das der Fall gewesen bei der Konsulatsverfassung, die das Kaiserreich einleitete: die eine Stelle beschloß („dekretierte") das Gesetz, die andere übte eine Art Aufsichtsrecht darüber, indem sie erst prüfte, ob auch alles in Ordnung sei und erst dann das Gesetz hinausgehen ließ; das nannte man promulgation. Diese Künstelei soll nicht mehr sein; daher: le Roi seul sanctionne et promulgue les lois.[26])

Etwas Greifbares war für diese Promulgation nicht mehr zu finden, darum verstand man sie in Frankreich sehr bald als Publikation.[27]) Die Württembergische Verfassung übersetzt einfach mit „verkündet". In Baden wird das „promulgirt" in gleichem Sinne verstanden.[28]) Dementsprechend auch in Sachsen, wenn man dem Erlassen des Gesetzes überhaupt noch etwas hinzufügen will, spricht man, statt von promulgieren, von veröffentlichen oder publizieren.[29]) —

Wenn man demnach annimmt, daß die Verf.-Urk. dem König die Veröffentlichung der Gesetze zuschreibe, so darf man doch auch wieder dieses Ergebnis nicht überschätzen.

Die Veröffentlichung des Gesetzes muß selbstverständlich gemacht werden; das gehört noch zum Erlassen. Es war also gar nicht notwendig, es zu sagen. Die Notverordnung, die nach § 88 erlassen wird, muß auch veröffentlicht werden. Dort ist nichts davon gesagt, weil die französische Verfassung kein Vorbild gab, und es geschieht doch geradeso.

Ferner: die „Promulgation", die der König machen soll, kann nur in dem Befehl zur Veröffentlichung geschehen. Ein solcher Befehl tritt niemals in selbständiger Gestalt auf. Es ist ein Dienstbefehl an die Minister. Er wird nicht schriftlich erteilt, auch nicht ausdrücklich. Wenn der Minister dem König die vorbereitete Gesetzesurkunde vorlegt und dieser unterschreibt, so weiß er, was er zu tun hat: der König gibt durch den Erlaß des Gesetzes stillschweigend den Veröffentlichungsauftrag. —

Die Veröffentlichung der Gesetze erfolgt ausschließlich und ausreichend durch Abdruck im „Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Sachsen" und Ausgabe des Stückes, das den Abdruck enthält. Die im Jahre 1818 gegründete „Gesetz-Sammlung" erhielt durch Verord. vom 28. Dezember 1831 den Namen „Sammlung der Gesetze und

---

26) Über die Vorgeschichte: Merlin, répertoire Art. loi § IV. Eine besondere „promulgation" hat nach der Charte nie stattgefunden: Lajuinais, constitutions I N. 328.

27) Lukas, Gesetzespublikation S. 111. — In der Theorie hält man daran, die Promulgation noch als etwas begrifflich Unterschiedenes hervorzuheben. Soll sie doch sogar kein Akt der gesetzgebenden Gewalt sein, sondern un acte du pouvoir exécutif, qui rend la loi exécutoire.

28) Glockner, Bad. Verf.-R. S. 147.

29) So wird bei v. d. Mosel, Handwörterbuch des Sächs. Verw.-R., Art. Gesetzgebung, der Text des § 84 ohne weiteres wieder gegeben mit: „der König erläßt und veröffentlicht die Gesetze mit Bezug usw." Ähnlich Fricker, Grundriß, S. 167f. Das hat übrigens in Deutschland Anlehnung an den Sinn des Wortes Promulgation schon im älteren Recht: Häberlin, Teutsch. Staats-R. II S. 162. Vgl. auch Lukas, Gesetzespublikation S. 113; Klüber, Öff. Recht S. 556; Jellinek, Ges. u. Verord. S. 323. —

Die Ausfertigung der Reichsgesetze, die nach Reichs-Verf. Art. 17 dem Kaiser zusteht, hat Laband, Staats-R. des Deutsch. Reichs 1. Aufl. II S. 41ff., Gelegenheit gegeben, die ältere französische Promulgationsidee wieder aufleben zu lassen. Opitz, Staats-R. II S. 99, will damit auch die Auslegung des § 87 Verf.-Urk. gewinnen. Es scheint aber, daß die „Ausfertigung", die nach der Reichsverfassung dem Kaiser zusteht, viel mehr aus dem Zusammenhang des Bundesverhältnisses und der kaiserlichen Vorzugsstellung verstanden werden muß; von einer Übertragung auf Sächsisches Recht sollte man daher absehen.

Verordnungen". Das Ges. vom 6. September 1834 führte dann, mit Wirksamkeit vom 1. Januar 1835 ab, die noch jetzt geltende Bezeichnung ein.

Die Leitung des Gesetz- und Verordnungsblattes geschieht durch eine dafür bestellte Redaktion, welche dem Gesamtministerium untergeordnet ist (Ges. vom 6. September 1834 § 2).[30])

Die verbindliche Kraft des Gesetzes beginnt mit dem 14. Tage nach dem der Ausgabe des Stückes in Dresden.[31]) Der Tag dieser Ausgabe wird auf jedem Stücke des Blattes vermerkt.

Das Blatt kann von jedermann in Form des Abonnements bezogen werden.[32]) Den Behörden wird es von Amtswegen zugestellt. Die Gemeindebehörden sind gesetzlich verpflichtet, es zu halten. Durch ihre Vermittlung soll dem Blatt ein tatsächliches Bekanntwerden noch besonders gesichert werden. Sie haben nämlich jedes bei ihnen eingehende Stück zu freier allgemeiner Kenntnisnahme aufzulegen und in der für ihre eigenen amtlichen Bekanntmachungen vorgeschriebenen Weise darauf aufmerksam zu machen, daß dies geschehen, auch sonst jederzeit jedem, der es wünscht, unentgeltlich in ihr Exemplar des Blattes Einsicht zu gewähren (Ges. vom 1. Mai 1884 § 3). Die Rechtswirksamkeit des Gesetzes ist aber nicht dadurch bedingt, daß die Gemeindebehörden diesen Vorschriften auch wirklich nachgekommen sind.

§ 22. Das Verordnungsrecht. Allgemeine Vorschriften mit rechtsverbindlicher Kraft für die Untertanen können auch *außerhalb der Form des Gesetzes* erlassen werden. Eine staatliche Willenserklärung dieser Art nennen wir eine *Verordnung*.[1])

30) Sache dieser Redaktion wird es auch sein, etwaige Druckfehler zu berichtigen; das geschieht in irgendeinem der nächsten Stücke des Blattes am Schlusse in einer einfachen Note, überschrieben „Berichtigung" und ohne Unterschrift, allgemeinem Autoren- und Redaktorenbrauch entsprechend. Tatsächlich besteht aber, wie anderwärts auch, die Neigung, in dieser glatten Form auch Fehler zuzudecken, die nicht der Setzer begangen hat. So bringt Ges.- u. Verord.-Bl. 1900 S. 915 eine Berichtigung, wonach in dem Gesetz vom 4. August 1900, abgedruckt in einem vorausgehenden Stück, an drei Stellen die Ziffer des Paragraphen, auf den verwiesen wird, eine andere sein soll. Wie kam der Drucker darauf, hier konsequent falsche Zahlen zu setzen? In Wirklichkeit hatten nach Ausweis der Landt.-Akten 1899/1900, Ständ. Schrft. S. 98, die Stände kleine Abweichungen vom Texte der Vorlage beschlossen, auch einen Paragraphen neu eingeschoben, dabei allerdings die Regierung ermächtigt, „die nötig gewordenen redaktionellen Veränderungen" bei der Bekanntmachung des Gesetzes vorzunehmen (vgl. oben Note 21). Das Ministerium hat nun bei Abfassung der vom König zu unterzeichnenden Urkunde offenbar übersehn, daß infolge der Verschiebungen auch in den Verweisungen die Ziffern zu ändern waren, diese vielmehr nach dem ursprünglichen Entwurfe wiedergegeben. Hat aber der König die Gesetzesurkunde so unterzeichnet, so ist die Redaktion nicht befugt, das zu ändern. Auch das Ministerium kann es nur mit Ermächtigung des Königs tun.

Der Ordnung halber müßten alle diese „Berichtigungen" durch die Unterschrift eines Ministers gedeckt werden. Die Verantwortlichkeiten, die hier in Frage kommen, darf man nicht von der namenlosen Redaktion übernehmen lassen.

31) Nach dem Ges. vom 6. Sept. 1834 § 5 war es der 15. Tag; das Ges. vom 1. Mai 1884 § 2 hat die Übereinstimmung mit Reichs-Verf. Art. 2 hergestellt.

32) Wegen der Bezugsbedingungen vgl. Bekanntmachung des Gesamtministeriums im Ges.- u. Verord.-Bl. von 1905 S. 240. Wenn man darin die Bekanntgabe der Preise sieht, zu welchen der Staat privatrechtliche Verpflichtungen zur Lieferung seines Blattes zu übernehmen bereit ist, so ist die Art der Veröffentlichung auffallend. Das Ges. vom 1. Mai 1884 § 4 hat sie ausdrücklich so vorgeschrieben.

1) Der König „verordnet" auch, wenn er Gesetze erläßt (vgl. die übliche Formel bei § 21 Note 24); das Gemeinsame ist die Kraft der Rechtssatzwirkung, nur daß diese bei dem Gesetze unbedingt, bei der Verordnung der des Gesetzes untergeordnet und auf einen bestimmten Kreis beschränkt ist. In Sachsen wie anderwärts wird das Wort Verordnung im Zusammenhang mit älteren Rechtszuständen noch mannigfach in anderem Sinne gebraucht, um sehr verschiedenartige staatliche Akte zu bezeichnen (vgl. unten II Nr. 3 und 4). Die durch das neue Recht geforderte

Im Verfassungsstaat ist grundsätzlich, wie schon sein Name sagt, das mit Zustimmung der Stände ergehende *Gesetz* des Königs dazu berufen, die erforderlichen rechtssatzmäßigen Vorschriften zu liefern. Soll der König allein oder irgendeine andere Obrigkeit in solcher Weise wirken, so versteht sich die rechtliche Fähigkeit dazu bei ihnen nicht so von selbst, sondern es bedarf eines besonderen Grundes, der sie zuständig macht, eines Rechtstitels. Wo der gegeben ist, sprechen wir von einem *Verordnungsrecht*.

Den Rechtstitel liefert entweder die *Verfassung* selbst oder ein *verfassungsmäßiges Gesetz*.

Sie haben vor allem den *König* verschiedentlich mit Verordnungsrechten ausgestattet. Für die unter ihm stehenden Behörden hat zwar die Verfassung Verordnungsrechte nicht vorgesehen, sie erhalten solche nur durch besondere Gesetze, dafür aber desto reichlicher. Überdies erhalten sie abgeleiteterweise die wichtigsten Verordnungsrechte des Königs zur Ausübung.

So überwiegen äußerlich und der Menge nach die Verordnungen der Behörden. Für die rechtliche Beurteilung liegt aber der Ausgang und der Schwerpunkt in den Verordnungsrechten des Königs.

I. Die deutsche Staatsrechtswissenschaft unterscheidet drei Arten von Verordnungen, je nach ihrem Verhältnisse zum Gesetz: die *Ausführungsverordnung*, die *besonders ermächtigte Verordnung* und die *Notverordnung*. Diese Arten finden sich auch im Sächsischen Staatsrecht wieder. Es gibt hier außerdem allerdings noch eine vierte Art, die wir uns aber für den folgenden § 23 vorbehalten müssen.

1. Verf.-Urk. § 87 bestimmt: „Der König erläßt und promulgirt die Gesetze, mit Bezug auf die erfolgte Zustimmung der Stände, und *erteilt die zu deren Vollziehung und Handhabung erforderlichen*, sowie die aus dem Aufsichts- und Verwaltungsrechte fließenden *Verfügungen und Verordnungen*“.[2]) Es steht außer Zweifel, daß hiermit das Recht der *Ausführungsverordnung* anerkannt ist.[3]) Sobald ein Gesetz verfassungsmäßig ergangen ist, verbindet sich damit von selbst die Ermächtigung für den König, die zur Durchführung des Gesetzes etwa noch erforderlichen Rechtsvorschriften aufzustellen. In diesem Zwecke ist zugleich die Grenze seines Rechtes gegeben: die Ausführungsverordnung kann keine neuen selbständigen Rechtsgedanken bringen; sie hat nur zu entfalten, fertig zu denken, was im Gesetze schon gewollt ist, die näheren Bedingungen seiner Wirksamkeit zum Ausdruck zu

---

Bestimmtheit erhalten wir am besten und einfachsten durch Abstoßung dieser anderen Dinge, die wir je nachdem als Verfügungen, Verwaltungsvorschriften, Bekanntmachungen usw. bezeichnen werden. Es ist also unnötig, unsere Verordnung noch besonders als Rechtsverordnung zu kennzeichnen: wir nennen Verordnung nur die rechtssatzfähige. Es scheint mir kein glücklicher Ausweg zu sein, wenn man Verordnungen anerkennt, die das nicht sind, und sie als „Verwaltungs“-Verordnungen besonders kennzeichnet. Ein Verwaltungsgesetz gibt doch Rechtssätze für die Verwaltung, ein Justizgesetz für die Justiz; dem entspricht die Verwaltungs- und die Justizverordnung, die beide Rechtssätze geben für ihr Gebiet, nur eben ohne die Form des Gesetzes. In unsere amtliche Sprache ist jene Einteilung nicht übergegangen; wir haben also freie Hand, das Zweckmäßigste zu wählen. Ähnlich wie hier: *Opitz*, Staats-R. II S. 83 bis 85.

2) Die Sächsische Verf.-Urk. schließt sich hier eng an die Badische an. Ihr § 87 entspricht dem ersten Satz des § 66 jener, ihr § 88 dem zweiten.

3) Einen Unterschied zwischen Verordnungen zur *Vollziehung* und solchen zur *Handhabung* der Gesetze herausfinden zu wollen (*Fricker*, Grundriß S. 171), scheint mir unnütze Mühe zu sein. Man muß dem Gesetzgeber nicht allzuviel Feinheiten zutrauen. Daß hier unter „Verfügungen und Verordnungen“ noch andere Dinge begriffen sind als Ausführungsverordnungen, ist klar (vgl. unten Note 9); für uns genügt es, daß diese *auch* begriffen sind.

bringen: Einordnung in das schon bestehende Recht, Übergangsbestimmungen, Regelung von Verfahrensformen und Zuständigkeiten sind ihre Hauptaufgaben.

An Reichsgesetze knüpft sich eine solche stillschweigende Ermächtigung zu Ausführungsverordnungen nicht, für die Landesregierung so wenig wie für die Reichsregierung.[4])

Eine Eigentümlichkeit des Sächsischen Rechtes ist die Übertragbarkeit der königlichen Verordnungsbefugnisse. In umfassender Weise hat eine solche Übertragung stattgefunden durch die Verord. v. 7. November 1831, die Einrichtung der Ministerial-Departements betr. Sie ist eine Ausführungsverordnung zu § 41 der Verf.-Urk. (die ja ihrerseits wie ein Gesetz gilt) und bestimmt in § 4 für die sämtlichen Ministerien: es habe „ein jedes ... 2. die zur Ausführung und Handhabung der Gesetze erforderlichen Verwaltungsmaßregeln zu treffen und nötigen Verordnungen zu erlassen". Das bedeutet nicht eine Aufhebung der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Königs selbst, sondern lediglich eine Vertretung des Königs in ihrer Ausübung. Der König kann jederzeit eine solche Ausführungsverordnung an sich ziehen und selbst erlassen. Da das tatsächlich nur in wichtigeren Fällen geschieht, so geht die große Menge dieser Verordnungen in Sachsen von den Ministern aus.[5])

2. Durch besondere Bestimmung eines Gesetzes kann ein Verordnungsrecht begründet werden; darauf beruht dann die besonders ermächtigte Verordnung. Das Gesetz wählt den Träger dieses Verordnungsrechtes ganz frei; der König kann es sein oder irgendeine Behörde der Staats- oder Selbstverwaltung. Auch der Umfang des Verordnungsrechtes ist nicht gebunden an die Durchführung eines gegebenen Gesetzesinhalts, sondern hängt ganz und gar von dem beliebten Maße der Vollmacht ab. Je nachdem kann so die Verordnung innerhalb des Rahmens gewisser Zwecke und Angelegenheiten schöpferisch bestimmen, was Rechtens sein soll, sogar frühere Gesetze, falls der Zweck es erfordert, beseitigen dürfen; es kann aber auch sein, daß die ausgesprochene Ermächtigung geradezu nur auf eine Ausführungsverordnung zu dem ermächtigenden Gesetze geht. Das ist etwas Überflüssiges, wenn der König selbst ermächtigt wird, da dieser das Recht der Ausführungsverordnung schon ohnedies, kraft Verfassung, hat. Es könnte also nur etwa eine Besonderheit hinzugefügt werden sollen, namentlich insofern ein anderer Träger dieses Verordnungsrechtes bestimmt würde, etwa das Ministerium. Der König

---

4) Laband, Staats-R. II S. 95. — Die „Verordnung" der Ministerien der Justiz und des Innern „zur Ausführung des § 112 des G.V.G., v. 13 November 1899" (Ges.- u. Verord.-Bl. 1899 S. 566) ist keine Ausführungsverordnung zu § 112 des G.V.G.; das Reichsgesetz hat zu einer solchen nicht ermächtigt (vgl. unten Nr. 2) und von selbst versteht sie sich nicht. Es ist überhaupt keine rechtssatzschaffende Verordnung, sondern eine Verwaltungsvorschrift über das bei Ernennung von Handelsrichtern zu beobachtende Verfahren; vgl. unten Note 25.

5) Ein Blick in das Gesetz- u. Verord.-Bl. zeigt, wie selten eigene Verordnungen des Königs sind; vgl. dazu noch unten Note 10 und 11. — Es ist m. E. nicht richtig, wenn diese Verordnungen der Minister auf einen jeweiligen „Auftrag" des Königs gegründet werden, auf welche nach Verord. v. 7. November 1831 § 5 in der Verordnung selbst bezug genommen werden müßte. Der Auftrag ist allgemein gegeben in § 4 der Verord.; der König verlangt nur in § 5, daß von den Ministern in allen Sachen, „welche zeither schon von den obersten Behörden nicht selbständig resolviert werden konnten" (Opitz, Staats-R. I S. 233 f.), ihm zunächst Vortrag gehalten werde „zu Unserer Höchsteigenen Entschließung", und daß solches geschehen, soll dann in dem Erlaß des Ministers bemerkt werden. Der Minister verordnet dann „mit Allerhöchster Genehmigung". Der König behält sich dabei ausdrücklich vor: „insofern Wir solche nicht selbst vollziehen" — er kann also die Verordnung immer noch selbst erlassen. Die erteilte Genehmigung ist aber kein Auftrag, sondern Erfüllung der Bedingung, unter welcher der in § 4 ein für allemal erteilte Auftrag im gegebenen Fall zur Ausführung gebracht werden darf.

behielte dann freilich sein verfassungsmäßiges Verordnungsrecht daneben, konkurrierend und unentziehbar. Er würde nur wohl tatsächlich keinen Gebrauch davon machen.[6])

Die Fähigkeit des Gesetzes, solche Ermächtigungen zu erteilen, bedarf keiner Anerkennung oder Erwähnung in der Verfassung; sie versteht sich von selbst.[7]) In Sachsen hat man für die tatsächlich außer den Ausführungsverordnungen (Verf.-Urk. § 87) und den Notverordnungen (Verf.-Urk. § 88) noch vorkommenden Verordnungen eine Anlehnung gesucht in den Schlußworten des § 87, wonach der König auch erteilt „die aus dem Aufsichts- und Verwaltungsrechte fließenden Verfügungen und Verordnungen".

Unrichtig wäre es allerdings, wollte man in diesen Worten neue Ermächtigungen finden, welche die Verfassung hier enthielte.[8]) Der § 87 weist hier lediglich hin auf sonstige Befugnisse des Königs, die schon bestehen und mit welchen dann auch noch weitere Verordnungsrechte verbunden sein können, sofern sie eben aus der dafür gegebenen Quelle „fließen". Was er mit diesen Befugnissen im Auge hat, geht über unser Verordnungsrecht weit hinaus. Die „Verordnung" begreift ja im Sinne jener Zeit unterschiedslos auch Dienstvorschriften; daneben stellt sich hier noch die „Verfügung". Und das alles kommt in Betracht als „Vollziehung" und „Handhabung" der Gesetze nicht nur, sondern auch in freierer Weise als Ausübung der staatlichen „Aufsichts-" und „Verwaltungs"-Tätigkeit. Kurz gesagt: der § 87, nachdem er zuerst des Königs Anteil an der Gesetzgebung erwähnt hat, schildert nunmehr das, was die Franzosen vollziehende Gewalt genannt haben, und bezeichnet den König als das Haupt und den Ausgangspunkt davon.[9])

6) Die Gesetze pflegen häufig am Schlusse zu sagen: Mit der Ausführung dieses Gesetzes ist unser Finanzministerium (oder Ministerium des Innern, oder des Kultus usw.) beauftragt". Das ist eine Übersetzung der in Frankreich üblichen Formel: „Notre Ministre ... est chargé de l'exécution de la présente ordonnance". In Frankreich bedeutet das nie die Begründung eines Verordnungsrechtes, sondern lediglich eine Bezeichnung des vor den anderen zur Durchführung der gesetzlichen Anordnungen zuständigen Ministers (Otto Mayer, Theorie d. Franz. Verw.-R. S. 50). In Sachsen wird daraus ein besonderes Verordnungsrecht des Ministers abgeleitet: Leuthold, Staats-R. S. 199 Note 2. Beispiele: Ges.- u. Verord.-Bl. 1904 S. 189 und 201, S. 219 und 221, S. 208 und 274. Diese „Ausführungsverordnungen" der Minister (so bezeichnet in der Inhaltsangabe S. 209 a. a. O.) ergehen ohne „Allerhöchste Genehmigung"; es handelt sich um ihre eigenen Verordnungsrechte, nicht um übertragene des Königs.

7) Seydel, Bayr. Staatsrecht II S. 329; v. Rönne, Staats-R. d. Preuß. Monarchie I S. 357 Note 3. Für das Reichsrecht schließt man die Zulässigkeit der Ermächtigung von Verordnungen aus den Worten in Reichs-Verf. Art. 7 Ziff. 2: „sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist"; das bedeutet eigentlich auch nur eine Anerkennung der Selbstverständlichkeit dieser Zulässigkeit.

8) Der Regierungsentwurf § 101 hatte im Anschluß an die Badische Verfassung § 66 gesagt: „und alle für die Sicherheit des Staats nötige (sic) Verfügungen und allgemeinen Verordnungen". Die Ständische Schrift vom 19. Juni 1831, den Verfassungsentwurf betreffend, schlug vor, die Worte „und alle für die Sicherheit des Staats nötige", sowie „allgemeine" wegzulassen, „damit sie nicht mißbräuchlich zu weit ausgedehnt werden möchten" (Landt.-Akten 1836, Bd. 4 S. 1797). Diesem Wunsche hat dann die Verf.-Urk. entsprochen. Wenn die Stände zur Begründung sagen: „da die Grenzlinie zwischen Gesetzen und Verordnungen, welche in konstitutionellen Staaten der Zustimmung der Stände bedürfen, und solchen Verfügungen und Verordnungen, welche die verfassungsmäßige ständische Zustimmung nicht erfordern, in der Staatspraxis sehr streitig ist", so beweist das, wie gänzlich fremd ihnen der Begriff der Verordnung und ihr Verhältnis zum Gesetz noch war; noch seltsamer ist die Besorgnis vor der Bezeichnung „allgemeine" Verordnung. Aber jedenfalls hat man bei dieser Gelegenheit keine Ermächtigungen zu selbständigen Verordnungen geben wollen: wenn nicht einmal für die Sicherheit des Staates, dann gewiß nicht für geringere Zwecke. Natürlich spielte hier auch die Erinnerung an die Französische Charte von 1814 herein und an die verhängnisvolle Anwendung, welche die Juli-Ordonnanzen von ihren entsprechenden Bestimmungen gemacht hatten.

9) In diesem Sinne bezeichnet Opitz, Staats-R. I S. 173, ausdrücklich als den Gegenstand des § 87 die vollziehende„ Gewalt des Königs". Ähnlich Bülau, Verf. u. Verf.-R. I S. 71 Note 4. — Die Badische Verfassung, welche als Vorbild gedient hat, dürfte ihrerseits den

Das ältere Landesrecht — landesherrliches Mandat, Gewohnheitsrecht, Herkommen — hatte die Behörden, die ihm dabei dienen, vielfach ausgestattet mit Befugnissen zur Aufstellung bindender Vorschriften für die Untertanen, namentlich in Polizeisachen. Diese sind vom Verfassungsstaate zunächst einfach übernommen, als gleichwertig mit der jetzt geforderten gesetzlichen Grundlage (vgl. oben § 20 Note 9), und so verbinden sich in der Tat von Anfang an auch mit dem auszuübenden „Aufsichts- und Verwaltungsrechte" besondere Ermächtigungen zum Erlaß von echten rechtssatzschaffenden Verordnungen, neben den Ausführungsverordnungen, wie § 87 das ins Auge faßt. Aber was von da ab an solchen Ermächtigungen ergeht, nimmt nun selbstverständlich die dem Verfassungsrechte entsprechende Form an: die des ermächtigenden verfassungsmäßigen Gesetzes. Die alten Rechtsgrundlagen sind bestimmt, dadurch allmählich ersetzt zu werden[10].)

Zu erwähnen sind noch zwei besonders geartete Fälle solcher Ermächtigungen.

Die Ermächtigung kann einmal auch durch Reichsgesetz geschehen. Das Reichsgesetz, das den Träger des von ihm zu gewährenden Verordnungsrechtes frei bestimmt, kann auch staatliche Behörden dazu auserwählen („oberste Regierungsbehörde", „höhere Verwaltungsbehörde" usw., die Bezeichnung wird natürlich allgemein sein), oder auch die Staatsoberhäupter selbst („landesherrliche Verordnung"). Solche Zuständigkeiten sind dann durch Landesrecht nicht verschiebbar. Wenn das Reichsgesetz allgemein bestimmt, die Regierungen der Bundesstaaten sollten das Nähere „im Verordnungswege" erlassen, so ist in Sachsen der König, als der ordentliche Träger des Verordnungsrechtes, zum Erlaß berufen; er wird aber auch hier wieder, wie bei der Ausführungsverordnung (oben Note 5), durch das Ministerium vertreten werden.[11])

Sodann hat die Übung des Sächsischen Verfassungsrechtes eine ganz eigentümliche Form der Ermächtigung geschaffen. Nach der im englischen und französischen Rechte ausgebildeten konstitutionellen Theorie ist es „das Gesetz", die „gesetzgebende Gewalt", welche dem Staatsoberhaupte oder sonst einem „Gliede der vollziehenden Gewalt" gegen-

---

Ausdruck: „die aus dem Aufsichts- u. Verwaltungsrecht abfließenden" zuerst so verwendet haben. Rebenius, der den Entwurf lieferte, schreibt zwar einmal: er habe die Polnische Verfassung von 1815 zum Muster genommen; allein diese enthält nichts dergleichen. Es scheint vielmehr, daß Klüber und C. S. Zachariae zu dieser Formel angeregt haben. Namentlich des ersteren Werk (Öff. R. des Teutschen Bundes), das 1817 erschien, bewegte sich, § 98 und §§ 358ff., in solchen Ausdrücken. Beide waren zum Badischen Verfassungswerke gutachtlich gehört worden: v. Weech, Geschichte der Bad. Verf. S. 121ff., S. 159ff.

10) Den wichtigsten Fall solcher aus der alten Zeit überkommenen Einrichtungen bieten die Polizeiverordnungen. Das Polizeiverordnungsrecht ruht zum großen Teile jetzt noch auf jenen alten Grundlagen. Auf das A-Gesetz v. 28. Januar 1835 § 2 kann man es nicht stellen wollen; dieses gestattet nur Strafdrohungen zur Zwangsdurchsetzung der behördlichen „Verfügungen"; das ist etwas anderes. Vgl. über die Frage: Fricker, Staats-R. S. 180ff.; Krenkel, Polizeiverordnungsrecht in Sachsen S. 40ff. — Bemerkenswert ist, daß das alte Recht solche Ermächtigungen natürlich nur zugunsten der Behörden überlieferte; der König brauchte keine, der nahm sie sich als alleiniger Inhaber der gesetzgebenden Gewalt, wenn er wollte, selbst. Wenn der § 87 der Verf.-Urk. dem König gleichwohl alles das anzurechnen scheint, so geschieht es offenbar in dem Gedanken, daß auf ihn als das „Haupt der vollziehenden Gewalt" doch die ganze Behördentätigkeit zurückführt und von ihm alles abhängt. Erst die Gesetzgebung des neuen Verfassungsstaates bringt die Möglichkeit besonderer Ermächtigung auch zu landesherrlichen Verordnungen; tatsächlich zieht sie es vor, die Minister zu beauftragen.

11) Nach Nordd. Bundesgesetz v. 4. Juli 1868 über die Erwerbs- u. Wirtschaftsgenossenschaften, § 72 sollen nähere Bestimmungen von den Regierungen im Verordnungswege erlassen werden. Darauf erging die Ausführungsverordnung des sächsischen Justizministers v. 23. Juli 1868 „mit Allerhöchster Genehmigung". Vgl. auch Personenstandsgesetz § 83 und Sächs. Ministerial-Verordnung v. 6. November 1875 (Ges.- u. Verord.-Bl. S. 351) und v. 12. Juli 1899 (Ges.- u. Verord.-Bl. S. 159).

über tritt. Die sächsische Anschauung rechnet nicht so streng bloß mit den abstrakten Größen. Die Sache wird unmittelbarer und lebendiger gedacht in der Art, wie im alten Staatswesen das Verfassungsrecht einfach zwischen den *Ständen* und dem *Landesherrn* sich abspielte. In diesem Sinne ermächtigen wohl die Stände die Regierung, daß sie einen Gesetzestext durch geeignete Umstellung und Fassung der einzelnen Bestimmungen gar fertig stelle: das Ganze wird dann ein Gesetz, als hätten die Stände diesen endgültigen Text selbst angenommen.[12]) Und noch weitergehend können die Stände, ohne daß sie die für ein Gesetz erforderliche Zustimmung zu einem bestimmten Texte gäben, durch eine Ständische Schrift der Königlichen Regierung anheimstellen, einseitig allgemein bindende Vorschriften für einen gewissen Zweck zu erlassen, die ihrer Art nach nicht als Ausführungsverordnung bestehen können, also nach der Theorie eines ermächtigenden *Gesetzes* bedürften. Auf Grund dieser einseitigen *ständischen Willenserklärung* ergeht alsdann eine gültige Verordnung.[13]) Das Sächsische Staatsrecht bewährt hier wieder den gleichen Zug, der auch in der Festhaltung der Einseitigkeit des ständischen Bewilligungsaktes hervortrat; vgl. oben § 20, II.

---

12) Ein Beispiel oben § 21 Note 30.

13) Das Sächs. B.G.B. sollte mit dem 1. März 1865 ins Leben treten; das machte zahlreiche Neuordnungen für die Freiwillige Gerichtsbarkeit nötig, wofür die Regierung einen Entwurf vorlegte. Mit Ständischer Schrift v. 19. Juli 1864 beantragten die Stände die Genehmigung einer Zwischendeputation (vgl. oben § 18 bei Note 14) und erklärten: „Mit diesem Antrage verbinden wir die Ermächtigung, daß Ew. K. M. Staatsregierung zur provisorischen Erlassung derjenigen Bestimmungen der im Entwurfe vorgelegten Gerichtsordnung, welche zur Ausführung des B.G.B. nicht entbehrt werden können, im Wege der Verordnung ... vorschreite" (Landt.-Akten 1864 I, 2 S. 689). Im Landtagsabschied v. 23. August 1864 (ebenda S. 889) verspricht der König das zu tun. Unterm 9. Januar 1865 erging dann, unter Bezugnahme auf diese Ermächtigung, die Verordnung des Justizministeriums, das Verfahren in nichtstreitigen Rechtssachen betr. — Bei Zustimmung zum Ges. v. 25. Oktober 1864, Aufhebung der Zinsbeschränkungen betr., wurde mit Ständischer Schrift v. 22. August 1864 der Antrag an die Staatsregierung gestellt: „dieselbe wolle bei Publikation des Gesetzes folgende im Stempelmandat v. 11. Januar 1819 sub voce Quittung enthaltene Bestimmung ... außer Kraft setzen" (Landt.-Akten 1863/1864 I, 2 S. 870). Darauf erging die Verordnung des Königs v. 10. Januar 1865, welche erklärt: „diese Bestimmung wird ... auf Antrag Unserer getreuen Stände außer Kraft gesetzt" (Ges.- u. Verord.-Bl. 1865 S. 45). Es handelte sich um Aufhebung eines Gesetzes! — Vgl. auch Verord. v. 3. Mai 1865, die Aufhebung der Weinsteuer von inländischem Weine betr.

Fricker, Grundriß, S. 172, hat diese Fälle im Auge, wenn er sagt: „Daß das Gesetz als solches ausdrücklich bezeichnet werde, verlangt die Verfassung nicht. Damit läßt es sich rechtfertigen, wenn im einzelnen Falle oft die Form einer Königlichen Verordnung mit Ermächtigung der Stände zur Anwendung kommt." Ganz richtig ist das nicht. Es handelt sich um wirkliche Verordnungen und nicht um Gesetze. In den soeben erwähnten Beispielen könnten sie vom König oder Minister, der sie erlassen hat, jederzeit wieder zurückgenommen werden ohne Zustimmung oder Ermächtigung der Stände. Die Verordnung v. 9. Januar 1865 allerdings hat noch ihre Geschichte. Die Stände hatten nur „zur provisorischen Erlassung" ermächtigt und sich die spätere „Prüfung und Genehmigung" ausdrücklich vorbehalten. Unterm 3. August 1868 erging dann wiederum eine Verordnung des Justizministeriums, die fernere Gültigkeit der Verordnung v. 9. Januar 1865 betr.: „Nachdem die ... Stände zu der unterm 9. Januar 1865 erlassenen Verordnung ... die in der ständischen Schrift v. 19. Juli 1864 vorbehaltene Genehmigung ... erteilt haben ... so ist, wie mit Allerhöchster Genehmigung hierdurch verordnet wird, den Vorschriften der erwähnten Verordnung v. 9. Januar 1865 auch fernerhin nachzugehen." Jetzt haben wir also alles beisammen: eine bindende Vorschrift, für die Untertanen erlassen unter wohlbeurkundeter Übereinstimmung des Königs und der Stände. Und gleichwohl ist das *kein Gesetz*; nur der König kann ein solches erlassen; das hat er aber hier nicht getan. Die Stände haben ihre Zustimmung gegeben, daß die von der Regierung provisorisch erlassene Verordnung als endgültig erlassen gelte; aber eine Verordnung bleibt es, und die Regierung muß sie einseitig zurücknehmen können.

Ein anderer Fall liegt vor in der Verordnung, die Zwangsvollstreckung in das unbewegliche Vermögen betr. v. 5. Dezember 1899 (Ges.- u. Verord.-Bl. 1899 S. 589). Es sollte zur Ausführung des Reichsges. über Zwangsversteigerung und Zwangsverwaltung v. 20. Mai 1898

3. Verf.-Urk. § 88 bestimmt: „Der König erläßt auch solche, ihrer Natur nach der ständischen Zustimmung bedürfende, aber durch das Staatswohl dringend gebotene Verordnungen, deren vorübergehender Zweck durch Verzögerung vereitelt werden würde." Damit ist als dritte Art der Verordnung die Notverordnung gegeben. Die Verf.-Urk. gebraucht hier das Wort „Verordnungen" im strengen Sinne unseres heutigen Begriffs, im Sinne von Vorschriften für die Untertanen, die „ihrer Natur nach der ständischen Zustimmung bedürfen": man braucht Rechtssätze, wie das Gesetz sie zu geben berufen ist. Vorausgesetzt ist natürlich, daß keine Möglichkeit besteht, die Lücke durch eine Ausführungs- oder besonders ermächtigte Verordnung auszufüllen, weil deren Bedingungen nicht gegeben sind. Man müßte also den Weg der Gesetzgebung beschreiten. Aber das Staatswohl gebietet dringend, daß die Vorschrift sofort ergehe. „Deren vorübergehender Zweck durch Verzögerung vereitelt werden würde", ist nur ein verunglückter Ausdruck dafür, daß durch die Zeit, die vorübergehen und verloren würde, bis man auf diesem Wege den Rechtssatz erreichte, der Staat möglicherweise Schaden erlitte; es kann sich sehr wohl auch um einen dauernden Zweck handeln, dessen rechtzeitige Erfüllung vereitelt würde.

Gegenüber der stets bereiten Verordnung bedeutet der ordentliche Weg der Gesetzgebung eigentlich immer eine Verzögerung. Doch nehmen die deutschen Verfassungen ein Übermaß davon nur für den Fall an, daß die Volksvertretung erst zusammenberufen werden müßte, verbieten also die Notverordnung, so lange diese gerade versammelt ist. Die Sächsische Verf.-Urk. hat diese Bedingung stillschweigend übernommen, indem sie in § 88 Abs. 2 von der „nächsten Zusammenkunft" der Stände spricht.

Ob im Einzelfall der drohende Schade so bedeutend, die Eile so dringend geboten ist, daß die immerhin außerordentliche Maßregel sich rechtfertigt, das ist natürlich Sache des

---

ein Landesgesetz ergehen. Statt dessen wurde, knapp vor dem Inkrafttreten des Reichsgesetzes vom Justizministerium jene Verordnung erlassen: „Mit Allerhöchster Genehmigung wird auf Grund ständischer Ermächtigung und vorbehaltlich der Genehmigung durch die jetzige Ständeversammlung . . . verordnet usw.". Also eine besonders ermächtigte Verordnung. Unterm 18. Juni 1900 wird dann das inhaltsgleiche (mit einigen Zusätzen) Gesetz vom König erlassen, welches die Verordnung aufhebt, um an ihre Stelle zu treten. — Neben der Verord. v. 5. Dezember 1899 erging noch eine Verordnung des Justizministers v. 6. Dezember 1899 (Ges.- u. Verord.-Bl. S. 595) zur Ausführung des Reichs-Zwangsversteigerungsgesetzes in den Punkten, die das E.G. dazu v. 20. Mai 1898 nicht der Landesgesetzgebung vorbehalten, sondern der Landesjustizverwaltung überlassen hatte, und zur Ausführung der, ein Landesgesetz sachlich vertretenden Verordnung v. 5. Dezember. Sie nennt sich deshalb eine Verordnung „zur Ausführung der am 1. Januar 1900 in Kraft tretenden gesetzlichen Bestimmungen über die Zwangsvollstreckung". Auch sie wurde dann, als das wirkliche Landesgesetz da war, förmlich aufgehoben und ersetzt durch die zweifelsfreie Ausführungsverordnung v. 19. Juni 1900 (Ges.- u. Verord.-Bl. S. 319). Das Verfahren war etwas umständlich, aber sehr gewissenhaft. — Vgl. übrigens auch Verordnung über die Kosten v. 18. Dezember 1899 (Ges.- u. Verord.-Bl. S. 611) und Gesetz über die Gerichtskosten v. 21. Juni 1900 (Ges.- u. Verord.-Bl., S. 327). Vor allem wird unter die gleichen Gesichtspunkte zu bringen sein die oben S. 10 Note 2 angeführte „Verordnung, die Verfassung des Norddeutschen Bundes betreffend"! —

Sehr bedeutsame Ausführungen über diese Erscheinung finden sich im O.V.G. 30. Mai 1907 (Jahrb. X S. 289 ff). Es wird aber wohl nicht notwendig sein, daß man, wie dort geschieht, annehme, der § 87 der Verf.-Urk. sei durch Gewohnheitsrecht abgeändert worden. Zu den Tatsachen stimmt das nicht gut: Gewohnheitsrecht wird nicht so am hellen Tageslichte und so plötzlich gemacht. Es ist einfach die sächsische Auffassung vom Verfassungsrecht zur Geltung gekommen, wie sie in Landt.-Mitt. 1863/64 I. K. Bd. 2 S. 1753 vom Oberappellationsrat v. König ausgesprochen wurde: das „Einverständnis sämtlicher Faktoren der Gesetzgebung" genügt; auf die Form des Gesetzes kommt es nicht so sehr an.

pflichtgemäßen Ermessens dessen, der sie vornimmt.[14]) Die Verf.-Urk. hat aber nicht versäumt, auch noch die hier üblichen besonderen Einschränkungen und Vorsichtsbedingungen aufzustellen, nämlich:

— die Notverordnung darf weder gegen eine Verfassungsbestimmung gehen noch gegen das Wahlgesetz (§ 88 Abs. 1);[15])

— sie kann nur erlassen werden unter Gegenzeichnung sämtlicher Minister (§ 88 Abs. 2);[16])

— sie muß den Ständen bei ihrer „nächsten Zusammenkunft", d. h. vor dem Schlusse des nächsten Landtages, zur Genehmigung vorgelegt werden (§ 88 Abs. 2). Geschieht das nicht rechtzeitig oder wird die Genehmigung verweigert, so ist die Regierung verpflichtet, die Notverordnung unverzüglich zurückzunehmen. Die Zurücknahme kann auch schon vorher erfolgen. Sie geschieht in Form einer gewöhnlichen königlichen Verordnung. Erst durch die Veröffentlichung der Zurücknahme tritt die Notverordnung außer Kraft.[17])

Wird aber die Genehmigung erteilt, so bekommt dadurch die Notverordnung die Natur

14) Das Institut der Notverordnung ist im Englischen und im Französischen Rechte nicht gegeben. Es mag einigermaßen zusammenhängen mit einem gewissen Nachleben des alten absolutistischen Polizeistaats, der natürlich in Deutschland nicht von einem Tage auf den anderen tot zu machen war. Wenn man aber die Fälle einzeln durchgeht, in welchen die Sächsische Regierung zu dieser Maßregel griff, wird man die Sache doch mit günstigeren Augen ansehen. Es wäre doch manchmal die Verwaltung ohne alle Schuld in große Verlegenheiten gekommen und das öffentliche Wohl hätte gelitten, wenn es dieses Mittel nicht gab. Typisch mag der Fall der Durchführung der Verwaltungsorganisation in den Schönburgischen Herrschaften sein, wovon weiter unten Note 18 noch die Rede sein wird. Vgl. die volle Anerkennung des Verfahrens durch den Berichterstatter der II. Kammer, Dr. Pfeiffer, Landt.-Mitt. 1873/74 S. 1894. Auch gegen die durch Maßregeln des Zollvereins nötig gewordene Notverordnung v. 30. Mai 1865 (Verbrauchsabgabe von Fleischwaren betr., Gesetz- u. Verord.-Bl. S. 397) wird sich nichts sagen lassen. Ihre Blütezeit hatte die Notverordnung im Frühjahr 1848, wo sie dringlichsterweise die Zensur aufhob, allgemeine Volksbewaffnung einführte usw. Nicht weniger als neun Notverordnungen sind zu solchen Zwecken damals ergangen (eine Aufzählung in Landtagsakten 1848 I S. V); später kamen dann freilich wieder andere, aber sie waren weit weniger zahlreich. — Die neueste Notverordnung v. 17. September 1908, durch welche dem Staate die Gewinnung von radiumhaltigen Mineralien vorbehalten wurde, hat der Landtag nachträglich geradezu mit Beifall begrüßt.

15) Andere Gesetze überwindet also die Notverordnung. Daß sie Eingriffe in Freiheit und Eigentum macht, welche durch den dritten Abschnitt der Verf.-Urk. dem Gesetze vorbehalten sind, ist kein Widerspruch mit einer Verfassungsbestimmung; sie gilt eben einem Gesetze gleich. Die Notverordnung ist also auch dadurch nicht ausgeschlossen, daß etwa die Verfassung oder ein Gesetz die Regelung des Gegenstandes auf dem Wege der Gesetzgebung versprochen hatte.

16) Der Abs. 2 des § 88 ist auf Antrag der Stände hinzugefügt worden (Landtagsakten 1831, 4 S. 1798). Die Stände wollten die sämtlichen Minister nur verantwortlich machen „dafür, daß das Staatswohl die Eile geboten", wie das jetzt auch in § 88 lautet. Sie meinten: „wenn wir uns schon bescheiden, daß den Inhalt selbst bloß der Minister des betreffenden Departements zu vertreten haben wird". Das wird sich aber schwer scheiden lassen. Die Verantwortlichkeit ist ja notwendig als rein formelle gedacht und knüpft sich an die Gegenzeichnung. Die Verf.-Urk. drückt sich hier falsch aus: nicht „deshalb", weil sie „verantwortlich sind", haben die Minister insgesamt zu kontrasignieren, sondern zu diesem Zweck, um es zu werden. — Mit dieser Gesamtgegenzeichnung muß es auch nach der anderen Seite hin streng genommen werden: die Notverordnung ist ungültig, wenn auch nur ein Minister fehlt. Anders würde der Zweck der Vorschrift nicht erreicht, der doch darin besteht, die Erlassung der Notverordnung zu erschweren (v. Frisch, Verantwortlichkeit des Monarchen u. der höchsten Magistrate, S. 330). Bei den Sächsischen Notverordnungen scheint diese Formbedingung stets sorgfältig eingehalten worden zu sein. Nur bei der Notverordnung v. 23. März 1848 (Ges.- u. Verord.-Bl. S. 21) könnte man die Unterschrift des Ministers v. Opell vermissen.

17) Ein Streitpunkt! Nach Fricker, Grundriß S. 170, würde die Notverordnung „ipso jure ihre Kraft verlieren"; nach Opitz, Staats-R. II S. 99, würde nur „die Frage nach der Fortdauer der Gültigkeit entstehen". In Preußen fordert man eine ausdrückliche Zurücknahme (Arndt, Komment. z. Preuß. Verf. zu § 63); auch wo die Verwaltungsbehörden Polizeiverordnungen erlassen können, vorbehaltlich der späteren Genehmigung einer Selbstverwaltungsvertretung, wird so verfahren (Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 252). Eine andere Behand-

eines Gesetzes mit der Wirkung, daß eine Änderung oder Zurücknahme fortan nur in Form eines Gesetzes erfolgen kann.[18])

II. Die Verordnungen erhalten, wie die Gesetze, ihre Wirksamkeit erst durch die Verkündigung. Sie geschieht für Verordnungen des Königs, der Ministerien und anderer Landeszentralbehörden im „Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Sachsen".[19]) Die verbindliche Kraft beginnt, wie bei Gesetzen, mit dem 14. Tage nach Ablauf des Tages der Ausgabe des Stückes, es sei denn, daß die Verordnung selbst anderes bestimmt.[20])

In der großen Masse von Stoff, die uns hier entgegentritt, werden aber nun genauere Ausscheidungen zu machen sein:

1. Die Verordnungen des Gesetz- und Verordnungsblattes scheiden sich äußerlich, gewissermaßen dem offiziellen Range nach, in drei Gruppen.

Die vornehmsten sind die vom Könige selbst ausgefertigten. Sie bezeichnen sich als „Allerhöchste Verordnungen". Darunter sind die Notverordnungen kenntlich gemacht durch die Bezugnahme auf Verf.-Urk. § 88 und die Gegenzeichnung sämtlicher Minister. Die Allerhöchsten Verordnungen sind an Zahl sehr gering. Dann kommen Ministerialverordnungen, welche ausgezeichnet sind durch den Zusatz „mit Allerhöchster Genehmigung". Es sind das vor allem verfassungsmäßig dem König zustehende Ausführungsverordnungen, dazu noch sonstige wichtigere Verordnungen, wegen deren dem Könige Vortrag gehalten worden war.[21]) Endlich, ohne solchen Zusatz, einfache Verordnungen der Minister und der sonstigen Zentralbehörden.

Der König allein zeichnet unmittelbar mit seinem Namen. Die Minister führen sich als Neutrum ein: das Ministerium des Innern, der Justiz usw., und setzen ihren Namen bei. Sind mehrere Ministerien an einer Verordnung sachlich beteiligt, so zeichnen sie nebeneinander in dieser Weise.

Nicht alle Verordnungen erscheinen im Gesetz- und Verordnungsblatt. Vor allem führt seit 1. April 1906 das Dresdener Journal den Untertitel „Königlich Sächsischer Staatsanzeiger" und wird als „Verordnungsblatt der Ministerien und der Ober- und Mittelbehörden" bezeichnet. Die Verordnungen sämtlicher Kreishauptmannschaften sind ausschließlich dort zu veröffentlichen (Verord. d. Min. d. Inn. v. 28. März 1906). Auch können dringliche Verordnungen und solche von vorübergehender Bedeutung der

---

lung dürfte der guten Ordnung nicht entsprechen. Auch wer ipso jure Ungültigkeit behauptet, bedarf doch wenigstens einer nachträglichen Bekanntmachung; der vorausgehende Zweifelszustand ist aber gewiß nicht zuträglich. Vgl. über den Stand der Frage G. Meyer-Anschütz, Staats-R. S. 579 Note 10.

18) Landt.-Ord. § 20 Abs. 2 schreibt namentliche Abstimmung vor bei „Endabstimmung über einen Gesetzentwurf". Als die zweite Kammer die zur Einführung des Verwaltungsorganisationsgesetzes in den Schönburgischen Rezeßherrschaften erlassene Notverordnung v. 19. September 1874 genehmigte, sprach sich der Minister dafür aus, daß namentliche Abstimmung erfordert sei, „da es sich um eine Gesetzverordnung handelt" (Landt.-Mitt. 1873/74 II. K. 2/3 S. 1895). „Gesetzverordnung" ist etwas seltsam, aber doch bezeichnend. — Die Stände beschließen in solchen Fällen, der vorgelegten Verordnung „die verfassungsmäßige Zustimmung nachträglich zu erteilen" (Landtagsakten 1873/74, Ständische Schrift N. 50). Der Landtagsabschied stellt das fest (so in dem oben erwähnten Falle der Landtagsabschied v. 10. Oktober 1874); dieser wird nach Verf.-Urk. § 119 im Ges.- u. Verord.-Bl. veröffentlicht (für unseren Fall Ges.- u. Verord.-Bl. 1874 S. 372). Damit sind alle Voraussetzungen eines richtigen, vom Könige erlassenen Gesetzes erfüllt. Seine „Promulgation" hat dieses Gesetz durch die Veröffentlichung als Verordnung im voraus erhalten.

19) Bek. v. 28. Dezember 1831; Ges. v. 1. Mai 1884 § 1.

20) Ges. v. 1. Mai 1884 § 2.

21) Verord. v. 7 November 1831, § 5; vgl. oben Note 5.

Ministerien nach Ges. v. 15. April 1884 § 1 ebenda, statt im Gesetz- u. Verord.-Bl. veröffentlicht werden. Für die unteren Verwaltungsbehörden und für Gemeinde- und ortspolizeiliche Angelegenheiten bestimmt das gleiche Gesetz § 3 und § 4 als Veröffentlichungsarten die Bekanntmachung im Amtsblatt und den Anschlag im Amtslokale.

Nicht alles, was im Gesetz- und Verordnungsblatt erscheint und sachlich eine Verordnung ist, tritt auch *unter diesem Namen* dort auf. Insbesondere erscheint dort der Name „Bekanntmachung" öfters, wo nach Inhalt und Rechtsbedeutung der Willenserklärung eine echte Verordnung vorliegt.[22]) Man ist also genötigt, nach diesen sachlichen Gesichtspunkten zu unterscheiden.

3. Noch mehr ist das erforderlich im umgekehrten Sinn: nicht alles, was im Gesetz- und Verordnungsblatt steht und sich Verordnung nennt, *ist* eine solche in dem hier festzuhaltenden strengen staatsrechtlichen Begriffe.

Unter dem Namen Allerhöchste Verordnung erscheinen geradezu überwiegend Verfügungen des Königs, die gar nicht daran denken, Rechtssätze aufstellen zu wollen, sondern einfach eine wichtige Anordnung treffen für ein *einzelnes bestimmtes Rechtsverhältnis*.[23]) Auch die „Verordnungen" der Minister geben keineswegs immer allgemeine Regeln, die als solche fähig sein könnten, Rechtssätze vorzustellen, sondern befassen sich mit dem bestimmten Einzelfall, mit der *einzelnen staatsrechtlichen Begebenheit*. Sie ordnen z. B. Ergänzungswahlen an für die Landstände. Oder sie erklären, daß ein bestimmtes Unternehmen ausgestattet sein soll mit dem Enteignungsrecht.[24])

Derartige obrigkeitliche Anordnungen für den Einzelfall sind als solche wesensverschieden von dem in allgemeinen Regeln sprechenden Gesetz und der ihm hierin gleichstehenden Verordnung. Wir bezeichnen sie im Gegensatze dazu als *konkrete Anordnungen, Einzelakte, Verwaltungsakte, Verfügungen*.

4. Wichtig vor allem aber ist, daß so wenig, wie die Verfassungsurkunde selbst, das Gesetz- und Verordnungsblatt die rechtssatzschaffende Verordnung wohl getrennt hält von *anderen obrigkeitlichen Vorschriften allgemeiner Art*. Solche Vorschriften sind von jeher wirksam gegeben worden für wechselnde Menschengesamtheiten, die in ein besonderes Abhängigkeitsverhältnis (Gewaltverhältnis) dem Staate gegenüber getreten sind, sei es, daß sie geradezu in seinem Dienste stehen, sei es, daß sie bei Benutzung seiner Anstalten sich den dafür gegebenen Ordnungen zu fügen haben. Die Dienstgewalt und die Ordnungsgewalt der Anstalt äußert sich ihnen gegenüber in Verhaltungsregeln, die ihnen gegeben werden: *Dienstanweisungen*

22) Beispiele von „Bekanntmachungen" mit Rechtssatzinhalt im Ges.- u. Verord.-Bl. 1865 S. 74, S. 623 und S. 682. Verordnungen, die auf Grund der Gewerbeordnung erlassen werden, übernehmen deren Ausdrucksweise wörtlich und nennen sich „Vorschriften": vgl. Ges.- u. Verord.-Bl. 1902 S. 350, 1903 S. 486.

23) Die Jahrgänge 1901 bis 1907 des Ges.- u. Verord.-Bl. enthalten im ganzen 14 Allerh. Verordnungen; darunter können 4 Amnestieverkündungen und eine, die Anerkennung nichtsächsischen Adels betr. v. 19. September 1902, als wirkliche Verordnungen angesehen werden. Die anderen 9 sind Einzelverfügungen, in der Mehrzahl Ernennungen zur ersten Kammer.

24) Die „Enteignungsverordnungen" sind eine sehr häufige Erscheinung im Ges.- u. Verord.-Bl. So nennen sie sich, in Übereinstimmung mit dem Gesetz v. 24. Juni 1902 auch jetzt noch, obwohl dieses als ihren Inhalt ausdrücklich die „Verleihung des Enteignungsrechtes" an den Unternehmer, also einen zweifellosen Verwaltungsakt bezeichnet (a. a. O. § 2 Abs. 2). — Sonstige Beispiele aus Ges.- u. Verord.-Bl. 1901 S. 140: „Verordnung", daß eine Ergänzungswahl stattfinden soll; S. 149: „Verordnung" zur Ernennung von Kommissarien.

(Instruktionen) oder Anstaltsordnungen (Regulative). Die Reichsverfassung hat dafür den Ausdruck Verwaltungsvorschrift. Diese Vorschriften setzen kein Verordnungsrecht voraus und wirken nicht mit der urwüchsigen Kraft des Rechtssatzes auf jeden, den es angeht. Sie setzen dafür ein solches besonderes Abhängigkeitsverhältnis bei den Angeredeten voraus, wirken denn auch nur mit der Kraft dieser schon bestehenden Pflicht und in ihren Grenzen.

Die Unterscheidung ist also jetzt für uns gar nicht schwer zu machen. Der alte Polizeistaat aber, der für das große Gebiet der Verwaltung eine Rechtsordnung überhaupt nicht ausgebildet hatte, war nicht dazu angetan, den besonderen Wert des Rechtssatzes zu klarem Bewußtsein gelangen zu lassen. Von ihm stammt der Brauch, alle obrigkeitlichen Anordnungen allgemeiner Art, soweit sie jetzt nicht Gesetz heißen, unterschiedslos Verordnung zu nennen, die Verwaltungsvorschriften, Dienstanweisungen, Anstaltsordnungen mit einbegriffen.[25])

Ein Gesetz- und Verordnungsblatt ist kein Lehrbuch und die Rechtswissenschaft wird es nicht hindern können, eine Ausdrucksweise zu gebrauchen, die ihm bequem und handlich ist. Es liegt auch nicht so viel daran. Wohl aber ist es unter diesen Umständen notwendig, recht kräftig kund zu tun, daß hier zweierlei ganz verschiedene Dinge beisammen sind. Denn auf der Besonderheit des Rechtssatzes und auf seiner eigentümlichen Zusammengehörigkeit mit dem verfassungsmäßigen Gesetze beruht wesentlich der ganze Haushalt des öffentlichen Rechtes unserer Zeit.[26])

---

25) Wenn wir unser Ges.- u. Verord.-Bl. mit kritischem Auge durchgehen, so werden wir genötigt sein, festzustellen, daß diese falschen Verordnungen darin die dem Rechtsbegriffe entsprechenden weit überwiegen. Nur ein paar Beispiele! Verord. v. 25. Oktober 1901, die Gebahrung mit den Eintalerstücken aus den Jahren 1823 bis 1856 betr.: „die Staatskassen werden hierdurch angewiesen", solche nicht wieder auszugeben, sondern einzuliefern. In dem gleichen Band des Ges.- u. Verord.-Bl. von 1901 folgen noch ähnliche „Verordnungen" S. 168, 176, 177, 454. Im Jahrgang 1902 findet sich S. 34 eine „Verordnung", die wissenschaftliche Ausbildung der Volksschullehrerinnen betr.; 1903 S. 59 eine „Verordnung", welche die Polizeibehörden anweist, wie sie einen Hochwasser-Beobachtungs- und Meldedienst einrichten sollen, S. 250 eine olche über Baumeisterprüfung, S. 438 über das Verhalten der Schulbehörden bei Keuchhusten; S. 571 findet sich gar: „Verordnung, die Vorschriften der durch Verordnung v. 10. Juli 1854 zur öffentlichen Kenntnis gebrachten neuen Instruktion für die Bezirksärzte betr." Einen sehr großen Raum nehmen „Verordnungen" ein mit „Regulativen" für die Verwaltung von Irrenanstalten, Blindenanstalten, Krankenhäusern (1902 S. 37, 409; 1903 S. 375, 441, 465). Jahrgang 1908 S. 370 bringt eine „Verordnung", welche kurz mitteilt, die Allgemeinen Vorschriften für das Staatsrechnungswesen seien „einer durchgreifenden Umarbeitung unterzogen worden" und treten mit dem 1. Januar 1909 in Kraft. Was sie enthalten, erfährt man nicht. Von Rechtssätzen ist hier überall keine Rede, sondern von Dienstvorschriften für die Anstaltsbeamten und Zulassungsbedingungen für die aufzunehmenden Kranken; sie haben die gleiche rechtliche Natur wie die Postordnung und Telegraphenordnung (Laband, Staats-R. III S. 82). — Als Gegenstück und gewissermaßen einen Ausgleich bildend durch das Übermaß nach der anderen Seite hin erscheinen dazwischen unter dem Namen Verordnung auch vollwichtige Rechtsvorschriften, vom König erlassen unter Zustimmung der Stände zu ihrem Text. Ein Beispiel liefern die „Publikationsverordnungen" v. 13. August 1855 zu Strafgesetzbuch und zu Militärstrafgesetzbuch von 1855 (Ges.- u. Verord.-Bl. 1855 S. 177, 531), die sich ausdrücklich auf diese Zustimmung berufen. Wächter, Sächs. Strafrecht I S. 48 Note 2, bemerkt dazu: „Sie sind daher sowohl nach Form ihrer Entstehung als nach Inhalt wirkliche Gesetze (nach Verf.-Urk. §§ 75 bis 78). Den Grund, aus welchem sie bloß durch Verordnung bezeichnet wurden, kenne ich nicht." Es scheint ein ganz äußerlicher gewesen zu sein: sie enthalten Dinge, welche man gewöhnlich in Ausführungsverordnungen zusammengestellt findet. Deshalb hat man sie aber nicht bloß als Verordnungen bezeichnet, sondern hat ihnen auch diese rechtliche Eigenschaft belassen. Die Kammern, denen man sie der Zweckmäßigkeit und Courtoisie halber vorlegte, genehmigten sie als zu erlassende Verordnungen, nicht als Gesetze (Land.-Akten 1854, Mitt. I K. S. 416 ff., II K. S. 581 ff.). Sie könnten ohne ihre Mitwirkung geändert werden.

26) Die übliche Verwendung des Wortes Verordnung, das doch rechtssatzmäßige Bestimmungen bedeutet, als Name von Dienstanweisungen und sonstigen Verwaltungsvorschriften,

§ 23. Der Staatsvertrag in staatsrechtlicher Hinsicht. Der Staatsvertrag als Vertrag zwischen Staaten steht unter den Regeln des Völkerrechtes. Das Staatsrecht gibt aber einerseits Bedingungen des rechtmäßigen Abschlusses, andererseits richten sich nach ihm die rechtlichen Voraussetzungen seiner Durchführung im staatlichen Machtgebiet.

I. Für den Abschluß des Staatsvertrages bestehen in Sachsen keine besonderen Vorschriften. Danach führt alles von selbst zurück auf die Person des Königs, der in sich alle Rechte der Staatsgewalt vereinigt.[1]) Er ist der ordentliche Vertreter des staatlichen Gemeinwesens für seine Rechtsbeziehungen nach außen, das Staatshaupt im Sinne des Völkerrechts. Wer sonst noch den Staat bei Vertragsabschluß vertreten soll, kann es nur tun aus Vollmacht des Königs. Zugunsten des Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten besteht völkerrechtlich die Vermutung einer umfassenden Vollmacht. Außerdem ist gemäß Verord. v. 7. November 1831 jedes Ministerium berufen, die in seinen Dienstzweig einschlagenden Abmachungen mit den entsprechenden Behörden des Auslandes zu treffen.[2])

Formen des Vertragsabschlusses sind staatsrechtlich nicht vorgeschrieben; es wird bei allen wichtigeren Sachen die allgemein übliche Form des Abschlusses durch Austausch der Ratifikationsurkunden beobachtet.[3])

---

mußte dazu verleiten, auch in diesen Rechtssätze zu sehen. Dadurch wurde einmal der Rechtssatzbegriff gemißbraucht und verdorben. Sodann aber droht daraus auch dem Gesetze eine Beeinträchtigung seines verfassungsmäßigen Herrschaftsgebietes. Denn es ist leicht nachzuweisen, daß solche angeblichen „Rechtssätze" von der Regierung massenhaft erzeugt werden ohne besondere Verfassungsvorschrift oder gesetzliche Ermächtigung. Daran hängt sich dann die verhängnisvolle, weil den Verfassungsstaat gefährdende Lehre von einem „selbständigen Verordnungsrecht". Ich möchte sie nach der lebhaften Bekämpfung, welche sie namentlich durch Anschütz erfuhr, als überwunden ansehen. Arndt, Das selbständige Verordnungsrecht 1902, hat noch einmal alles vorgebracht, was sich dafür vorbringen läßt, und noch einiges mehr. Er kann als Literaturnachweis dienen. — Für das Sächsische Staatsrecht neigen mehr oder weniger deutlich dazu: Fricker, Grundriß S. 171; Opitz, Staats-R. II S. 80ff. Leuthold, Sächs. Verw.-R. S. 76 Anm. 1, kommt notwendig auf den gleichen Standpunkt hinaus; bei ihm ist eigentlich alles Rechtssatz, was die Obrigkeit sagt. Daß die Verf.-Urk. § 87 das Verordnungsrecht in so verschwommener Weise behandelte (vgl. oben Note 8), leistete diesen Auffassungen natürlich großen Vorschub. Hat doch auch in Baden der gleiche Text zu der Behauptung eines „außerhalb des verfassungsmäßig der ständischen Mitwirkung vorbehaltenen Gebietes" liegenden selbständigen Verordnungsrechtes geführt (Glockner, Bad. Verf.-Recht S. 149). In Wirklichkeit ist aber in Sachsen die Regierung für die Geltendmachung des richtigen und eigentlichen Verordnungsrechtes, des rechtssätzeschaffenden, immer in den Schranken geblieben, welche nach den oben § 20 aufgestellten Grundsätzen dafür bestehen sollen.

Eine Ausnahme zeigt sich nur auf einem kleinen Sondergebiet, von welchem im folgenden die Rede sein wird (unten § 23, II); da sind allerdings jene abweichenden Auffassungen von dem Herrschaftsbereich des Gesetzes wirksam geworden.

1) Man spricht hier gern von „Äußeren Hoheitsrechten" (Grünler, Beiträge zum Staatsrecht des Kgr. Sachsen S. 68), von „Repräsentativgewalt" (Milhauser, Staats-R. I S. 128; Opitz, Staats-R. I S. 167). Das sind Namen ohne viel Wert.

2) Es sind das die von der Völkerrechtstheorie im allgemeinen weniger beachteten „Amtsverträge", auf welche Bluntschli, Mod. Völkerrecht Nr. 442, hingewiesen hat. Sie sind für Sachsen tatsächlich wohl so häufig wie die anderen. Darin wiederholt sich der Zug, der auch in der reichlichen Übertragung des Königlichen Verordnungsrechtes an die Minister sich äußert; vgl. oben, § 22, I N. 1.

3) Wo das Ministerium den Vertrag schließt, besteht die Ratifikationsurkunde in einer „Ministerialerklärung", gezeichnet von dem Fachminister und dem Minister der auswärtigen Angelegenheiten. Vgl. Übereinkunft mit dem Senate der Stadt Frankfurt wegen Rechtshilfe., Erklärung des Min. d. ausw. Angeleg. u. der Justiz vom 20. Febr. 1852, veröffentlicht durch Verordnung des Justizministeriums vom 5. März 1852 (Ges.- u. Verord.-Bl. S. 32 u. 33). Ähnlich eine Übereinkunft mit Bayern vom 7. April 1852 (Ges.- u. Verord.-Bl. S. 139 ff.); Übereinkunft mit Bayern wegen Form der Eheschließung, durch Ministerialerklärung des Min. d. ausw. Angeleg.

Beschränkungen der Verfügungsgewalt des Königs kämen insofern in Betracht, als er bei gewissen Verträgen um ihres besonderen Inhalts willen gebunden ist, die Zustimmung der Stände einzuholen. Es wird aber vom Standpunkt des Völkerrechtes aus — der Sicherheit des Verkehrs zuliebe — behauptet werden können, daß die Gültigkeit des Vertrages und seine verpflichtende Wirkung für den Staat von der Erfüllung dieser Bedingung nicht abhängt, es sei denn, daß sie ausdrücklich gesetzt worden wäre.[4]) Dementsprechend werden auch die Bestimmungen der Verf.-Urk., welche die Verfügungsmacht des Königs ausdrücklich beschränken (§ 2 wegen Gebietsabtretung, § 18 wegen Staatsgutsveräußerung), richtiger so aufzufassen sein, daß sie dem völkerrechtlichen Vertrag gegenüber nur den Besitzstand des Staates wahren wollen: der Vertrag selbst mag bestehen, nur die Durchführung erfordert ständische Zustimmung. Für den in der Verf.-Urk. nicht vorgesehenen, in der Wirklichkeit aber weitaus wichtigsten Fall, daß nach den allgemeinen Grundsätzen über den Herrschaftsbereich des Gesetzes die Durchführung des Vertrages ohne ein solches nicht geschehen kann, ist diese Lösung ganz außer Zweifel.

Ein Staatsvertrag, der ohne Rücksicht auf diese Schranken abgeschlossen würde, hätte also eine Störung der staatsrechtlichen Ordnung nicht von selbst zur Folge: die Stände bleiben frei, ihre Zustimmung zu versagen und dadurch seine Durchführung rechtlich zu hemmen. Aber tatsächlich käme der Staat dadurch in höchst bedenkliche Lage dem Auslande gegenüber und daraus würde wieder für die Stände ein Zwang erwachsen, dem sie nicht ausgesetzt werden dürfen. Für den König ist es Gewissenspflicht, es nicht darauf ankommen zu lassen, die Minister stehen dafür ein mit ihrer rechtlichen Verantwortlichkeit.[5])

---

und des Kultus vom 18. Febr. 1865, veröffentlicht durch Verordnung des Kultusministeriums vom 15. März 1865 (Ges.- u. Verord.-Bl. S. 111); Übereinkunft mit der Hannoverischen Regierung wegen Kosten von Requisitionen in Rechtssachen, Erklärung des Min. d. auswärt. Angeleg. und der Justiz, veröffentlicht durch Verordnung des letzteren vom 8. Aug. 1865 (Ges.- u. Verord.-Bl. S. 584 ff.).

Während in diesen Fällen einseitig die Erklärung des sächsischen Ministeriums veröffentlicht wird, der natürlich eine vorgängige Abmachung durch gemeinsam unterzeichnete Urkunde zugrunde liegt, ist es in anderen Fällen diese Abmachung selbst, die veröffentlicht wird mit dem Bemerken, daß sie inzwischen „durch Ministerialerklärung ratifiziert" worden sei. So namentlich bei vertragsmäßiger Auseinandersetzung gemischter Grenzparochien: Verordnung des Kultusministeriums vom 6. Okt. 1865 zur Veröffentlichung des von der bestellten Kommission gezeichneten, inzwischen vom König genehmigten und durch Ministerialerklärung ratifizierten „Rezesses" zwischen Sachsen und Preußen (Ges.- u. Verord.-Bl. S. 607 ff.). Ähnlich Bekanntmachung des Kultusministers vom 6. April 1899 (Ges.- u. Verord.-Bl. S. 102), Verordnung des Kultusministers vom 1. Sept. 1905 (Ges.- u. Verord.-Bl. S. 188 ff.). Ein anderes Beispiel unten Note 9.

4) Darüber Rippold, Der völkerrechtl. Vertrag S. 127 ff.; Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, S. 111 ff.

5) Die Schriftsteller des Sächsischen Staatsrechtes wollen meist auch die Gültigkeit der Staatsverträge an sich in gewissem Maße von der Zustimmung der Stände abhängig machen. Über dieses Maß sind sie nicht einig. Am bescheidensten ist Grünler, Beiträge S. 69, der eine solche nur im Falle von Verf.-Urk. § 2 verlangt, im übrigen auf die „indirekte Mitwirkung" verweist, die da eintritt, wo ein Gesetz zur Ausführung des Vertrages nötig sein wird. Milhauser, Staats-R. I S. 131 Note 5, fügt noch Verf.-Urk. § 5 als solche Gültigkeitsschranke hinzu. Opitz, Staats-R. I S. 169 Note 7, meint: Grünler hätte mindestens auch noch Verf.-Urk § 18 Abs. 1 nennen müssen; darüber hinaus will er aber die Gültigkeit der Verträge überall von der Zustimmung der Stände abhängig machen, wo dabei „Gegenstände in Frage kommen, welche unter die ständische Kompetenz fallen" (S. 168) — also, wo zur Ausführung ein Gesetz nötig wäre. Denn „die Handlungsfähigkeit und Rechtssphäre (des Staatsoberhauptes) ist völkerrechtlich keine andere als die staatsrechtliche" (S. 169 Note 8). Dies letztere dürfte — trotz etwas gedämpfter

II. Wenn nach dem Ausgeführten der Staatsvertrag selbst nicht unmittelbar unter die Herrschaft des Gesetzes gestellt ist, so spielt er dafür umgekehrt sehr bedeutsam in dessen Gebiet hinein. Nicht bloß daß er tatsächlich den Erlaß eines Gesetzes zur Folge hat, er liefert auch eine eigene Art von Ersatz dafür und verdrängt es teilweise aus der ihm nach den Grundsätzen des Verfassungsrechtes zukommenden Stellung.

Das hängt damit zusammen, daß dieses Recht seinen Ursprung und seine feinere Ausbildung auf fremdem Boden gefunden hat und in Deutschland mit seinen Formeln nicht immer auch das volle Verständnis ihrer Tragweite übernommen wurde.

Es ist ja vollkommen richtig, was man so oft betonen zu müssen glaubt, daß unser Fürstentum grundsätzlich in seiner alten Machtstellung geblieben und nur so weit zugunsten der Form des Gesetzes und somit der Volksvertretung beschränkt worden ist, als eben die neue Verfassung das mit sich bringt. Dem Gesetz ist aber eben vor allem, wie schon sein Name sagt und daher nicht besonders hervorgehoben wird, die Rechtssatzwirkung vorbehalten; alle Rechtsordnung soll von ihm wenigstens ihren Ausgang nehmen.[6]) Das hat man gar manchmal übersehen und hat geglaubt, mit dem Buchstaben der Verfassungsurkunden auszukommen: ein Gesetz, wurde behauptet, ist nur notwendig, wo ein Text der Verfassung ein solches verlangt. Also wo dort eines versprochen wurde, oder wo es sich um Änderung bereits ergangener Gesetze handelt, vor allem wo einer der Eingriffe in Freiheit und Eigentum gemacht werden soll, wie sie die Verfassungsurkunde in den „Freiheitsrechten" ausdrücklich dem Gesetze vorbehält (vgl. oben § 20, III Nr. 2). In allen übrigen Fällen würde die Regierung frei und selbständig wirken auch in Form des Rechtssatzes. Darin beruht ja eben jene Lehre vom selbständigen Verordnungsrecht, die namentlich auch die mißverstandenen Verwaltungsvorschriften für sich verwendet.[7])

Diese Lehre selbst hat, wie erwähnt, in der Sächsischen Rechtshandhabung keinen Anklang gefunden. Dagegen läuft neben ihr her, auf der gleichen Grundanschauung von dem nur buchstabenmäßig zu nehmenden Herrschaftsbereich des Gesetzes erwachsen, eine Lehre von selbständig entstehenden Rechtssatzungen, die an den Staatsvertrag anknüpfen. Sie stand lange in großem Ansehen und hat auch im Sächsischen Recht ihre Spuren hinterlassen.

Die ältere Theorie hatte sich nämlich den Begriff einer besonderen „Repräsentativgewalt" ausgebildet, die dem König allein zustände, und damit gewisse naturrechtliche Anschauungen verknüpft von der notwendigen Übereinstimmung zwischen „äußerem und innerem Staatsrecht". Daraus wurde die Folgerung gezogen, daß der rechtsgültig abgeschlossene völkerrechtliche Vertrag ganz von selbst auch Bestandteil werde der innerstaatlichen Rechtsordnung.

Ausdrucksweise — auch die Meinung sein von Leuthold, Staats-R. S. 235, und Fricker, Grundriß S. 198. Das Richtige bei Bülau, Verf. u. Verw. I S. 69, S. 70: „Nirgends", sagt er, „ist den Ständen ein Einfluß auf die auswärtigen Angelegenheiten eingeräumt" ... aber, wenn auch „der König berechtigt ist, alle und jede Verträge mit dem Auslande zu schließen", so muß man erkennen, „daß eine Klugheitsregel gebietet, solche Verträge, die eine Handlung bedingen, bei der es ständischer Zustimmung bedarf, von der letzteren abhängig zu machen, um nicht bei dem Ausbleiben an der Erfüllung des Vertrages behindert zu sein."

6) Vgl. darüber die grundlegenden Erörterungen oben § 20, III Nr. 1 und § 22. Nur die Notverordnung macht eine Ausnahme; sie will aber auch eine solche sein.

7) Vgl. oben § 22 Note 26.

Bedingung war nur, daß man eine gewisse Form erfülle: man muß ihn den Untertanen gehörig bekannt geben, damit sie sich auch wirklich danach richten können.[8])

In Sachsen hat man nun diesen Rechtsgrundsatz nicht in seinem ganzen Umfange übernommen. Man hat ihn vielmehr vereinbart mit jener buchstabenmäßigen Auffassung von dem Herrschaftsbereiche des Gesetzes, so daß er nur für die danach offen bleibende Lücke gilt. Das Ergebnis sind folgende Regeln, welche hier gelten für die Art, wie ein Staatsvertrag mit den zu seiner Durchführung erforderlichen Rechtsvorschriften ausgestattet werden kann. Es sind zweierlei Fälle zu unterscheiden:

— läuft es darauf hinaus, daß zur Durchführung des Vertrages Rechtsvorschriften erforderlich werden, die ihrem Inhalte nach durch eine Bestimmung der Verf.-Urk. dem Gesetze vorbehalten sind, ausdrücklich oder in den sogenannten Freiheitsrechten, dann bleibt es dabei: nur in der Form des Gesetzes können dem Vertrag diese Durchführungsvorschriften geliefert werden;

— ist das aber nicht der Fall, handelt es sich nur um Rechtsvorschriften, welche das dem Gesetze so besonders vorbehaltene und gesicherte Gebiet nicht berühren, dann kann der Vertragsinhalt unmittelbar und ohne ständische Zustimmung in den Bestand des innerstaatlichen Rechtes übergeführt werden, durch bloße „Bekanntmachung".[9])

Die Form, in der das geschieht, ist die, daß eine Verordnung erlassen wird, die den Vertrag bekannt gibt zur Danachachtung für „jeden, den es angeht", wie das Ges. v. 6. September 1834 sich ausdrückt. Das ist eine echte Verordnung, eine rechtssatz-

8) Vgl. darüber die treffliche Darstellung von Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, S. 128 ff.

9) Die Frage ist, bei einer nicht sehr geeigneten Gelegenheit, in der Sächsischen II. Kammer zu grundsätzlicher Entscheidung gebracht worden. Die Regierung hatte mit der von Schwarzburg-Sondershausen eine Übereinkunft getroffen, wonach auch den Angehörigen dieses Fürstentums der Besuch der Tierarzneischule zu Dresden und die Ablegung von Prüfungen daselbst gestattet sein sollte. Diese Übereinkunft war von den „besonders bestellten Bevollmächtigten" aufgesetzt, mit königlicher Genehmigung durch Austausch der ministeriellen Ratifikations-Erklärungen abgeschlossen und dann mit Verordnung des Ministeriums des Innern vom 4. Juni 1863 (Ges.- u. Verord.-Bl. S. 497) veröffentlicht worden (vgl. oben Note 3).

Im Landtage von 1864 waren nun Zweifel entstanden, ob dieses Verfahren verfassungsmäßig sei, ob nicht an Stelle einer Verordnung ein Gesetz zur Durchführung des Vertrages nötig gewesen wäre. Die Sache kam zur Erledigung auf Grund eines äußerst sorgfältigen Vortrages des Referenten Dr. Krause (Landtags-Mitteilungen 1863/64 II. Kamm. Bd. 3 S. 3020 ff.), dessen Schlußfolgerungen auch einstimmige Annahme fanden. Der Berichterstatter führte die Meinungen aller in Betracht kommenden Staatsrechtslehrer für sich an: Klüber, Zöpfl, Held, Bluntschli, Heffter, Maurenbrecher, Milhauser, Pözl, K. S. Zachariae. Man wird heute den Eindruck haben, daß diese Meinungen noch weiter auseinander gehen, als das sonst bei deutschen Staatsrechtslehrern üblich ist. Damals fand man es offenbar nicht so und jedenfalls ist für uns nur die grundsätzliche Stellung maßgebend, welche der Berichterstatter und die Kammer schließlich daraus gewannen. Sie ging dahin: „Aus der übereinstimmenden Meinung der vorstehend angeführten Staatsrechtslehrer ergibt sich nun, daß die Zustimmung der Stände zu einem Staatsvertrage nur in dem Falle erforderlich ist, in welchem entweder die Verfassungs-Urkunde dies ausdrücklich vorschreibt oder eine Verbindlichkeit auf die Staatskasse übernommen oder die Freiheit der Personen oder das Eigentum der Staatsangehörigen beschränkt wird." „Zustimmung zum Staatsvertrag" ist hier im Sinne von Zustimmung zu den für seine Durchführung nötigen Anordnungen zu verstehen; das Budgetrecht des Landtages kommt weiter nicht in Betracht, es ist eine Sache für sich. Im übrigen sind die Grundsätze hier klar genug ausgesprochen. — Doch wollen wir nicht unterlassen, zu bemerken, daß es sich bei der „Verordnung" vom 4. Juni 1863 überhaupt nicht um eine richtige Verordnung, um eine Rechtsvorschrift, handelte. Die Regelung des Besuches der Tierarzneischule ist Sache einer Verwaltungsvorschrift; die konnte von der Regierung so erlassen werden ohne Vertrag mit Schwarzburg-Sondershausen; dadurch, daß ein Vertrag vorausging, wurde sie nichts anderes. Das nimmt aber dem Beschluß der Kammer nichts an seiner grundsätzlichen Bedeutung.

schaffende Verordnung. Sie fällt unter keine der drei im § 22 angeführten, von der herrschenden Staatsrechtslehre anerkannten und unterschiedenen Arten: sie ist weder Notverordnung, noch verfassungsmäßig zugelassene Ausführung eines schon ergangenen Gesetzes, beruht auch nicht auf besonderer Ermächtigung eines Gesetzes, sondern nimmt ihren Rechtstitel allein aus dem abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertrage.[10])

Nach dem richtig verstandenen Sinn unserer Einrichtungen gibt allerdings dieser Vertrag einen solchen Rechtstitel nicht. Es hat sich hier tatsächlich etwas wie ein selbständiges, d. h. rechtlich unbegründetes Verordnungsrecht erhalten. Sein unverkennbarer Widerspruch mit der inneren Folgerichtigkeit des Verfassungsstaates läßt uns erwarten, daß seine Tage gezählt sind.

III. In zwei Fällen wurde die Durchführung völkerrechtlicher Verpflichtungen durch ausdrückliche Verfassungsbestimmung noch über dieses Maß hinaus der einfachen Verordnung überlassen. Sie haben beide jetzt nur noch geschichtlichen Wert.

1. Die Zugehörigkeit Sachsens zum Deutschen Bunde verpflichtete die Regierung zur Ausführung der zuständigerweise von der Bundesversammlung gefaßten Beschlüsse.[11]) Vor der Verfassung hatte das keine Schwierigkeit. Die Verf.-Urk. aber wollte diese Beschlüsse unabhängig stellen von der landständischen Zustimmung und bestimmte deshalb in ihrem § 89, daß sie „sofort mit der vom König verfügten Publikation" in Kraft treten.[12])

Die Bundestagsbeschlüsse wurden infolgedessen mit einfacher königlicher Verordnung im Ges.- u. Verord.-Bl. kund gemacht und diese Verordnung hatte dann die Kraft, auch solche Wirkungen zu äußern, welche durch die Verf.-Urk. dem Gesetze besonders vorbehalten worden waren — also auch was die Verordnung zum Vollzug eines gewöhnlichen völkerrechtlichen Vertrages nicht konnte.[13])

---

10) Da das Wort Verordnung in unseren amtlichen Kundgebungen auch zur Bezeichnung bloßer Verwaltungsvorschriften dient, so müssen wir nach sachlichen Merkmalen unterscheiden (vgl. oben § 22 Note 25). Beispiele von echten Verordnungen mit Rechtsvorschriften zum Vollzug von Staatsverträgen finden sich z. B. im Ges.- u. Verord.-Bl. 1852 S. 139 (Rechtshilfe), 1853 S. 465 (Eisenacher Vertrag), 1854 S. 95 (Kosten in Strafsachen), 1865 S. 48 (Rechtshilfe), S. 111 (Eheschließung).

11) Wiener Schluß-Akte Art. 32.

12) Der § 89 wurde zuerst durch Verf.-Ges. vom 5. Mai 1851 abgeändert, um auch über das ständische Ausgabenbewilligungsrecht hinwegzuhelfen, durch Ges. vom 3. Dez. 1868 aber in dem uns hier angehenden Stücke gänzlich beseitigt: der Nordd. Bund bedurfte solcher Stützen in der Landesverfassung nicht mehr. — Ähnliche Bestimmungen hatten vorher schon die Badische Verf. § 2, die Württembergische § 3, die Hessische Art. 2 getroffen. Die Bayrische enthielt nichts dergleichen. In Bayern bedurfte es eines Landesgesetzes, ganz ebenso, wie wenn kein Bundesbeschluß vorlag: Pözl, Bayr. Verf.-R. § 169 Note 3.

13) Die nähere Bezeichnung war: „Verordnung zur Publikation des ... gefaßten Bundesbeschlusses." Ursprünglich hieß es kurz: „Die Bundesversammlung hat sich veranlaßt gefunden, folgenden Beschluß zu fassen" (Verordnung vom 24. Juli 1832; Ges.- u. Verord.-Bl. S. 389). Nachher pflegte man einzuleiten: „Wir verkünden hiermit, daß von der Bundesversammlung folgender Beschluß gefaßt worden ist" (Verordnung vom 24. Nov. 1832, vom 15. Okt. 1836; Ges.- u. Verord.-Bl. 1832 S. 469, 1836 S. 308). In späteren Jahren wurde auch noch am Schlusse hinzugesetzt: „In Gemäßheit von § 1 des Ges. vom 5. Mai 1851 haben Wir die Publikation dieses Bundestagsbeschlusses verfügt" (Verordnung vom 29. und 30. Jan. 1855; Ges.- u. Verord.-Bl., S. 27 u. S. 31). Der Wortlaut spräche, wie man sieht, dafür, daß das Wirksame auch für das innere Recht der Bundesbeschluß sei und der König ihn nur zur Veröffentlichung bringe, wie jetzt der Kaiser die Reichsgesetze. Diese Auffassung fand ihre Vertreter. Für das Badische Recht wurde sie in einem Erkenntnis des Oberhofgerichtes (Jahrbücher des Großhzl. Bad. Oberhofgerichts XVI S. 263 ff.) nachdrücklichst begründet. Für Sachsen scheint Grünler, Beiträge S. 62 f., sich anzuschließen

2. Die Auferlegung und Änderung von öffentlichen Abgaben gehört zu den dem Gesetz und der ständischen Bewilligung besonders vorbehaltenen Dingen (Verf.-Urk. § 37, § 96). Auch zur Ausführung dahin gehender völkerrechtlicher Verträge kann das also nicht durch bloße königliche Verordnung geschehen (vgl. oben Note 9). Dementsprechend wurde denn auch bei Eintritt Sachsens in den Zollverein verfahren. Es erging unterm 4. Dezember 1833 eine Verordnung, die Publikation der wegen der Zollvereinigung des Königreichs Sachsen mit anderen deutschen Bundesstaaten abgeschlossenen Verträge betr., und sodann am gleichen Tage, mit Zustimmung der Stände, das Gesetz, die indirekten Abgaben betr. Dieses letztere gebot: „der Zoll usw. ist in Gemäßheit jenes Zollvertrages zu entrichten".[14]) Durch verfassungänderndes Gesetz v. 5. Mai 1851 erhielt aber dann der § 96 Verf.-Urk. einen zweiten Absatz: „Diejenigen Abgaben, welche zufolge der unter Zustimmung der Kammern mit anderen Staaten abgeschlossenen Zoll-, Steuer- und Handelsverträge zu erheben sind, sowie die in Gemäßheit dieser Verträge zu bewirkende Erhöhung oder Herabsetzung derselben bedürfen keiner besonderen Bewilligung der Kammern." Der sehr einleuchtende Zweck ist, die handelspolitische Aktion des Zollvereins, unmittelbar wenigstens die Mitwirkung der Sächsischen Regierung dabei, schlagfertiger zu machen.[15]) Von nun an werden Änderungen der Zollsätze in rechtliche Wirk-

---

mit der Begründung: Der König von Sachsen habe ja im Bundesbeschlusse mit zugestimmt, also sei dieser „als der Ausdruck des freien Willens der eigenen souveränen Staatsgewalt anzusehen" (S. 63). Nun weicht allerdings der maßgebende Text der Badischen Verf.-Urk. § 2 insofern von der Sächsischen ab, als dort von den Bundesbeschlüssen ohne weiteres gesagt wird: sie „machen einen Teil des Badischen Staatsrechts aus." Die Frage wäre vor allem gewesen, ob denn die Bundesbeschlüsse unmittelbares Recht für die Untertanen der Bundesstaaten geben wollten; das war offenbar nicht der Fall, sonst hätten sie doch wohl auch in Bayern wirken müssen, und das taten sie ja nicht. Also muß diese Wirkung anderswoher dazu gebracht werden, und wenn die landesherrliche „Publikation" das tut, so war sie rechtlich eine echte Verordnung. In diesem Sinne H. A. Zachariae, Deutsch. Staats- und Bundesrecht II S. 709; Klüber, Öffentl. Recht S. 287 Note f. — Wenn diese Auffassung richtig ist, so muß ein solcher durch „Publikations"-Verordnung in Kraft getretener Bundesbeschluß von dem Landesherrn jederzeit aus freiem Entschlusse durch seine Verordnung wieder beseitigt werden können; für das Staatsrecht wenigstens wäre das maßgebend; wie er sich mit seinen Bundespflichten dann abfindet, wäre eine Sache für sich. In Sachsen ist das tatsächlich geschehen. So die Verordnung vom 30. März 1865 (Ges.- u. Verord.-Bl. S. 141); der König erklärt darin einfach, er habe beschlossen, die seinerzeit von ihm publizierten Bundesbeschlüsse vom 6. Juli 1854 „für den Bereich hiesiger Lande außer Wirksamkeit zu setzen."

14) Ges.- u. Verord.-Bl. 1833 S. 153 ff.; S. 213 ff. Das Königliche Dekret, mit welchem der Entwurf dieses Gesetzes den Ständen vorgelegt wurde, bezeichnet grundsätzlich das Verhältnis zwischen diesem und dem Vertrag mit tadelloser Richtigkeit: „Die zur Vollziehung der abgeschlossenen Verträge erforderlichen Anordnungen, welche, als der Gesetzgebung angehörig und in das ständische Bewilligungsrecht einschlagend, ständischer Beratung unterliegen, sind in dem Gesetzentwurfe Beil. VII (die indirekten Steuern betr.) enthalten" (Landtagsakten 1833/34 IV. Abt. S. 270).

15) Löbe, Der Staatshaushalt S. 6 u. 7. — Wer die Kammerverhandlungen liest, bekommt allerdings den Eindruck, daß man sich damals keineswegs klar war über die Tragweite der Änderung, der man zustimmte. Man glaubte nicht so viel aus der Hand zu geben. Der Zollverein hatte als dauernder Verband Änderungen seiner Tarife durch Übereinstimmung aller Kontrahenten vorgesehen. Gerade diese Änderungen wollte die Regierung allein durchführen können. Der Minister stellte aber die Sache so dar, als verstünde sich das alles eigentlich schon so und erläuterte es an dem Beispiel: es sei mit Genehmigung der Stände in einem Zollvertrag bestimmt, „daß der Zoll innerhalb einer gewissen Grenze sich bewegen soll," daß also z. B. „der Tarifsatz von 3 bis zu 5 Tlr. erhöht werden kann" (unseres Wissens kommt dergleichen überhaupt nicht vor); dann solle man nach dem vorgeschlagenen Gesetze keiner neuen ständischen Zustimmung bedürfen, „wenn der erste Satz zu 3 Tlr. gewählt und dann zu 4 Tlr. erhöht wird" (Landt.-Mitteil. 1850/51, 2. Kamm. Bd. 3 S. 2166). Das wäre natürlich etwas ganz anderes gewesen, und dazu hätte man in der Tat eines verfassungändernden Gesetzes gar nicht bedurft; man konnte das schon ohnedies. Die Abgeordneten fühlten auch, daß es sich hier um etwas anderes handle, und suchten das Vorgeschlagene so zu amendieren, daß es diesen Erläuterungen des Ministers entsprach, wobei dieser

samkeit gebracht durch Allerhöchste Verordnung, welche den vom Zollverein auf Grund der zwischen den Vereinsstaaten bestehenden Vertragsverhältnisse mit einem fremden Staate abgeschlossenen Vertrag nebst zugehörigem Tarif verkündet. Hier pflegt dann allerdings ausdrücklich hinzugefügt zu werden: „Unsere Behörden und Untertanen, sowie alle, die es angeht, haben sich hiernach gebührend zu richten."[16])

Es sind selbstverständlich Rechtsvorschriften, um die es sich handelt. Heutzutage besorgt diese Dinge das Reichsgesetz. —

Die beiden zuletzt erwähnten Fälle haben unverkennbar eine gewisse Ähnlichkeit mit der in § 22, I N. 1 behandelten Ausführungsverordnung. Das Verordnungsrecht hängt sich hier, wie bei jener, kraft Verfassungsbestimmung an einen durchzuführenden Staatsakt. Nur steht eben hier dieser Staatsakt außerhalb der inneren Rechtsordnung, so daß die Verordnung zusammenhangslos und selbständig in diese hineintritt.

§ 24. Staatshaushaltsplan und Finanzgesetz. Der Anteil des Landtages an der Gesetzgebung ist neues Recht des Verfassungsstaates. Sein Anteil an der obersten Regelung der Finanzverwaltung bedeutet dagegen nur eine Umbildung und reichere Ausgestaltung althergebrachter Zuständigkeiten der sächsischen Stände. Es war das Recht der Stände, daß der Landesherr seine obrigkeitliche Gewalt nicht gebrauchen durfte, um neue *Steuern aufzulegen*, ohne ihre jedesmalige, auf Zeit erfolgende Bewilligung. Und daß die daraus fließenden Einnahmen auch richtig dem Zwecke *gewidmet blieben*, für welche sie bewilligt worden waren, war ihnen dadurch gesichert, daß sie die Verwaltung und Verwendung dauernd selbst in den Händen behielten durch das dem Landesherrn gegenüber selbständige „Obersteuerkollegium".[1])

Das neue Recht setzt dafür in umgekehrter Reihenfolge:

— die Verwendung der *sämtlichen* Staatseinnahmen in dem von ihnen gewollten Sinne wird jetzt den Ständen gesichert, aber nicht mehr durch eigene Verwaltung der Gelder, sondern durch eine *der Regierung auferlegte Verpflichtung*, keine abweichende Verwendung zu machen; die rechtliche Form dafür gibt die *Festsetzung des Staatshaushaltsplanes*, die naturgemäß nur auf Zeit erfolgt.

— Steuerauflage kann nach dem neuen Verfassungsrecht nur durch *Gesetz* erfolgen, welches rechtssatzweise die Untertanen so belastet, und an diesem haben die Stände ohnedies ihren rechtlichen Anteil, weil ein Gesetz nur mit ihrer Zustimmung ergehen kann; um aber das alte Steuerbewilligungsrecht der Stände wiederzugeben, wird das seiner Natur nach zu dauernden Ordnungen bestimmte Gesetz *mit dem in kurzen Fristen*

mithalf. Das brachte man aber so wenig zustande, daß der Minister nachher in der I. Kammer sagen konnte: Die zweite Kammer habe nur eine „unbedeutende redaktionelle Änderung" vorgenommen (Landt.-Mitteil. 1850/51 I. Kamm. S. 1584). Der Berichterstatter der I. Kammer aber faßt die Sache von vornherein als gänzlich harmlos auf; der neue Zusatz erscheint ihm „in jeder Hinsicht gerechtfertigt und drückt nur ein Recht der Staatsregierung aus, welches schon zeither anerkannterweise ausgeübt wurde" (Landtagsakten 1850/51, Beil. der I. Kamm. S. 318). — Eigentlich hätte man das Zugeständnis nur gegen Gewährung eines Zollparlaments machen dürfen. Aber diese Sache wurde entschieden zu gemütlich behandelt.

16) Verordnung, die Publikation der zwischen den Staaten des Deutschen Zollvereins und Frankreich abgeschlossenen Verträge betr. vom 29. Mai 1865 (Ges.- u. Verord.-Bl. S. 213). Ebenso Verordnung vom 30. Mai 1865 zur Einführung der neuen Zollsätze für Österreich (Ges.- u. Verord.-Bl. S. 409).

1) Vgl. oben S. 7; *Weiße*, Staats-R. II S. 308; v. *Römer*, Staats-R. u. Statistik II S. 561 ff.; *Löbe* in Schanz' Finanzarchiv II S. 589 ff.

sich erneuernden Staatshaushaltsplan rechtlich zusammengebunden. Das so entstehende eigenartige Gesetz heißt das Finanzgesetz.

I. Verf.-Urk. § 98 bestimmt: „Bei jedem ordentlichen Landtage wird den Ständen eine genaue Berechnung über Einnahme und Ausgabe in der vorletzten Finanzperiode und ein Voranschlag des Staatsbedarfs für die zwei nächstfolgenden Jahre nebst den Vorschlägen zu dessen Deckung möglichst bald nach Eröffnung des Landtages mitgeteilt." Dieser Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben, welche die Staatskasse während eines begrenzten bevorstehenden Zeitraumes zu machen haben wird, ist der Staatshaushaltsplan.[2]) Der Zeitraum, für welchen er gilt, heißt Budgetperiode oder Finanzperiode. Er beträgt 2 Jahre.[3])

Ein solcher Voranschlag ist die unentbehrliche Ordnungsmaßregel für jede größere Wirtschaft; daher läge die Aufstellung und möglichste Einhaltung ohnehin in den Pflichten der Regierung. Die Verf.-Urk. hat aber noch besondere staatsrechtliche Verpflichtungen damit verknüpft. Sie haben vor allem den Zweck, die Verwendung der Staatsgelder den Ständen gegenüber zu binden. Demgemäß sind es wesentlich Pflichten der Regierung und diese knüpfen sich an den Teil des Staatshaushaltsplanes, der die Ausgaben feststellt: die Regierung soll keine Ausgaben machen, als solche, die die Stände vorher als der Bestimmung der Staatsgelder entsprechend anerkannt haben, deshalb bedarf die Regierung einer ständischen „Ausgabenbewilligung", ist aber dann auch gebunden, sich daran zu halten.[4])

Auf der anderen Seite sind auch die Stände gebunden, „für Aufbringung des Staatsbedarfes durch Aussetzung der hierzu erforderlichen Deckungsmittel zu sorgen". Zu deckender Staatsbedarf ist der Überschuß der vorgesehenen Ausgaben über die gegebenen, d. h. von selbst und ohne die besondere Bewilligung der Stände fließenden Einnahmen. Die Deckung wird hauptsächlich geschehen durch Steuern; die Stände werden sie bewilligen durch Zustimmung zum Finanzgesetz; im Staatshaushaltsplan wird die entsprechende Summe als Einnahme eingesetzt. In welcher Höhe diese Deckungsmittel erforderlich sind, das hängt demnach mit ab von der Höhe der gegebenen Einnahmen. Die Stände haben aber das Recht, das Maß ihrer

2) So das Verf.-Ges. vom 5. Mai 1851 in der Überschrift zu § 3 (Verf.-Urk. § 98). Die Verf.-Urk. selbst hatte sich des englischen Ausdruckes Budget bedient (§ 22 Abs. 4 u. 5, § 23, § 106); bis 1878 schlossen sich auch die einzelnen Finanzgesetze dem an. Seit 1880 (Ges.- u. Verord.-Bl. 1880 S. 13) sprechen sie dafür vom Staatshaushalts-Etat. Die Rechtssprache Preußens und des Reiches ist hier maßgebend geworden. Die Franzosen selbst gebrauchen das Wort état nicht in diesem Sinne.

3) Ursprünglich hatte Verf.-Urk. § 98 drei Jahre bestimmt. Das Verf.-Ges. vom 3. Dez. 1868 hat das — einem allgemeinen Zuge der deutschen Verfassungen folgend — auf zwei Jahre herabgesetzt. Die Finanzperioden beginnen mit einem Jahre gerader Zahl und endigen mit einem solchen ungerader. Wenn alles rechtzeitig fertig wird, muß man also die Finanzgesetze in den Ges.- u. Verord.-Bl. ungerader Jahreszahl finden. — Wenn demnach für alle rechtlichen Wirkungen die zweijährige Finanzperiode wie ein ungeschiedener Zeitraum behandelt wird, so pflegen doch, der Übersicht und Anschaulichkeit halber, im sogenannten ordentlichen Etat Ausgaben und Einnahmen mit den entsprechenden „Jahresbeträgen" angesetzt zu werden; der außerordentliche Etat nur drückt sich in Gesamtsummen für die ganze Finanzperiode aus.

4) Wenn eine „Bewilligung des Ausgabebudgets" gefordert wird (Verf.-Urk. § 103) oder von „Ausgabebewilligung" im Gesetze die Rede ist (Ges. vom 1. Juli 1904, den Staatshaushalt betr., § 2 Abs. 6, § 5 Abs. 2, § 7, § 8 Abs. 1—5), so hat das eben keinen anderen Sinn als die Anerkennung der Unzulässigkeit einer Verwendung von Staatsgeldern ohne solche Bewilligung. Das bestätigen auch die Bestimmungen des Ges. vom 1. Juli 1904 § 5 Abs. 1, Ausf.-Verord. vom 18. Jan. 1905 § 7.

Deckungspflicht selbst festzustellen und zu dem Zwecke auch diese Einnahmen zu prüfen und auf ihren richtigen Betrag zu setzen.[5])

Auf diese Weise bekommen die Stände einen maßgebenden Einfluß auf die Gestaltung des Staatshaushaltsplanes nach beiden Seiten hin. Man bezeichnet das als ihr Budgetrecht oder Budgetbewilligungsrecht.[6])

Die Feststellung und Durchführung des Staatshaushaltsplanes geht nun in folgender Weise vor sich:

1. Die Regierung hat den Ständen rechtzeitig den Entwurf des Staatshaushaltsplanes vorzulegen mit der Aufforderung, sich darüber zu erklären. Sie ist gezwungen das zu tun, weil die Stände nur auf Grund des festgestellten Staatshaushaltes dem zur Steuererhebung nötigen Finanzgesetze zustimmen werden. Vor allem aber, weil sie auch die vorhandenen Gelder nicht anders verwenden darf als zu von den Ständen bewilligten Ausgaben und die alten Bewilligungen mit ihrer Finanzperiode erloschen sind.[7])

Jedes Ministerium stellt für seinen Dienstzweig den auf ihn treffenden Teil des Haushaltsplanes auf; das Gesamtministerium entscheidet endgültig.[8]) Sollen neue oder gegen das Bisherige erhöhte Ausgaben ohne gesetzliche Pflicht oder ständischen Antrag eingestellt werden, so ist der Finanzminister befugt, dies durch seinen Einspruch zu verhindern.[9])

Das Königliche Dekret, mit welchem der Entwurf an die Stände geht, wird von allen

---

5) Verf.-Urk. § 97. — Richtig Löbe, Staatshaushalt S. 5. Wenn Löbe hier von dem „Einnahmebewilligungsrecht" der Stände spricht, so ist das eine sehr gebräuchliche Ausdrucksweise. Es muß nur festgehalten werden — wie das übrigens auch ganz im Sinne Löbes ist — daß dieses Einnahmebewilligungsrecht keineswegs ein gleichwiegendes Seitenstück des Ausgabebewilligungsrechtes ist. Letzteres umfaßt alle Ausgaben des Staatshaushaltsplanes, jenes dagegen nur einen ganz kleinen Teil der Einnahmeposten, die große Menge derselben ist „von einer vorgängigen Bewilligung der Stände ... nicht abhängig" (Löbe a. a. O.); sie wird bloß geprüft, geschätzt und zusammengerechnet. Wo aber eine Bewilligung von Einnahmeposten des Haushaltsplanes wirklich stattfindet (Steuern), da ist die in gehöriger Weise erfolgte Bewilligung zugleich Bedingung für die rechtliche Wirksamkeit der Regierung nach außen; sie hat also dann eine ganz wesentlich andere, viel weitertragende Bedeutung, als die Ausgabenbewilligung. — Es gibt außer den Steuern noch andere Staatseinnahmen, welche rechtlich bedingt sind durch eine ständische Zustimmung (vgl. oben § 20 Note 13); das sind aber solche, die im Staatshaushaltsplan überhaupt nicht erscheinen: sie bilden keinen in Anschlag zu setzenden Einnahmeposten. Dahin gehören:

— die Kaufgelder aus Veräußerung von Staatsgut, soweit es grundsätzlich unveräußerlich sein soll (oben § 11 Note 7); sie sind nach Verf.-Urk. § 18 Abs. 3 wieder anzulegen (Ges. vom 1. Juli 1904 § 1 Abs. 2 b.).

— die Erlöse aus der Veräußerung anderer zum Staatsvermögen, aber nicht zum Staatsgut in diesem besonderen Sinne gehörigen Grundstücke und Rechte; sie sind den ‚beweglichen Vermögensbeständen' des Staates zuzuführen" (Ges. vom 1. Juli 1904 § 1 Abs. 2c).

— die Erträgnisse der Aufnahme von Staatsanleihen; diese werden gemacht zur „Verstärkung der Barbestände Unserer Staatskasse" (Ges.- u. Verord.-Bl. 1900 S. 263, 1902 S. 281): diese Bestände erscheinen nicht im Staatshaushaltplan; er ist keine Bilanz. Im Rechenschaftsberichte, der den Ständen vorgelegt wird, ist Auskunft über sie erteilt (Ges. vom 1. Juli 1904 § 34; vgl. unten N. 5). Im Finanzgesetz wird auf sie verwiesen behufs Nachweises der Deckung für den außerordentlichen Etat (vgl. unten Note 30 den Text des Finanzgesetzes § 4).

6) Fricker, Staats-R. S. 227: „Das Recht der Stände ist in Wahrheit Budgetbewilligungsrecht; tatsächlich beraten und beschließen sie über das ganze Budget in seiner Totalität." — Wenn man es genau nehmen will, ist der Ausdruck „Budgetbewilligung" falsch; denn es wird wohl über das ganze Budget beschlossen, aber dem Inhalte nach sind die Beschlüsse fast für die ganze eine Seite des Budgets, für die Einnahmeseite, keine Bewilligungen.

7) Ges. vom 1. Juli 1904 § 5: „Die bewilligten Summen dürfen nur zu der durch den Etat vorausgesetzten Zeit ... verwendet werden."

8) Verordnung vom 7. Nov. 1831, 4 G 4.

9) Eine zweckmäßige Neuerung des Ges. vom 1. Juli 1904 § 4. Der Einspruch des Finanzministers soll nur mit Rücksichten der Finanzlage begründet werden. Der König steht selbstverständlich darüber und kann auch diesen Einspruch beseitigen.

Ministern gegengezeichnet. Er muß nach Verf.-Urk. § 122 zuerst an die zweite Kammer gebracht werden.[10])

Um rechtzeitig zu sein, muß die Vorlage bald genug geschehen, um noch vor Beginn der neuen Finanzperiode erledigt zu sein; vgl. unten Note 38.

Seiner äußeren Erscheinung nach gliedert sich der Entwurf in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Etat. Der letztere umfaßt „die einmaligen außergewöhnlichen Ausgaben, die in den regelmäßigen Einnahmequellen keine Deckung finden" — also das Bild des Gleichgewichts stören würden, das der ordentliche Etat gewähren soll: die Anleihe wird hier als vornehmstes Deckungsmittel ihre Rolle zu spielen haben.[11])

Der ordentliche Etat zerfällt in einen Etat der Überschüsse und einen Etat der Zuschüsse. Der erstere umfaßt solche Verwaltungszweige, die wesentlich dazu bestimmt sind, dem Staate Einnahmen zu gewähren.[12]) Sie bilden zwei Abschnitte: A. Nutzungen des Staatsvermögens und der Staatsanstalten; B. Steuern und Abgaben. Auch der Etat der Zuschüsse weist nebensächlicherweise Einnahmen auf (Gerichtsgebühren usw.); in erster Linie ist aber der Zweck bei ihm ein idealer. Er ist in zehn Abschnitte geteilt, die durchnumeriert werden von C. bis M. Darunterher läuft eine andere Einteilung des ganzen ordentlichen Etats nach Kapiteln: jedes hat seine Überschrift und seine Zahl von 1 bis 110; auch sie pflegt als festes Gerippe beibehalten zu werden. Wenn es die entsprechende Sache nicht mehr gibt, setzt man neben ihre Nummer die Bemerkung („Fällt aus"), und wenn der häufigere Fall erscheint, daß neue Angelegenheiten ihr eigenes Kapitel fordern, dann wird dieses nach dem nächstpassenden eingeschaltet mit dem Zusatz a, b usw. zu dessen Zahl.[13])

Die Kapitel zerfallen in Titel, welche in jedem Kapitel für sich gezählt werden. Sie sind teils Einnahmetitel, teils Ausgabetitel. Und diese letzteren sind im Gegensatz zu den bisher erwähnten Einteilungen rechtlich bedeutsam; denn auf sie beziehen sich die einzelnen Bewilligungsbeschlüsse der Stände mit den noch zu betrachtenden

---

10) Wegen der Gegenzeichnung vgl. Ges. vom 1. Juli 1904 § 1 Abs. 4; das gilt auch für einen nachträglich vorgelegten Zusatz zum Staatshaushaltsplan (Nachtragsetat): Ausf.-Verord. vom 18. Jan. 1905 § 1. — Ein solches Dekret lautet z. B.: „Wir . . . lassen den getreuen Ständen

1. den Staatshaushalts-Etat auf die Jahre 1908 und 1909, bestehend aus dem ordentlichen Staatshaushalts-Etat, dem außerordentlichen Staatshaushalts-Etat und den Allgemeinen Erläuterungen zum Staatshaushalts-Etat, sowie

2. den Entwurf des Finanzgesetzes auf die Jahre 1908 und 1909 nebst Begründung zur verfassungsmäßigen Beratung zugehen und sehen der hierauf abzugebenden Erklärung in Huld und Gnaden entgegen" (Landtagsakten 1907/08, Kgl. Dekr. 2 Nr. 2).

11) Hier liegt denn für den friedfertigen Finanzminister die Versuchung nahe, seinen ordentlichen Etat zu entlasten durch Hinüberschieben von dort nicht leicht deckbaren Ausgabezahlen auf den außerordentlichen. Das Ges. vom 1. Juli 1904 § 3 hat dem einen Riegel vorschieben wollen durch die Bestimmung: „Einmalige außergewöhnliche Ausgaben, die lediglich Verwaltungszwecken dienen, sind in der Regel von der Einstellung in den außerordentlichen Etat ausgeschlossen." — Der außerordentliche Etat für 1908/09 enthält lediglich einen Posten von etwa 30 Millionen für Verbesserungen und Neubauten im Eisenbahnwesen.

12) Ausgaben sind natürlich immer damit verbunden, unter Umständen können diese in einem bestimmten Verwaltungszweige auch des Etat der Überschüsse so hoch sein, daß sie die Einnahme überwiegen. Das ist z. B. der Fall im Staatshaushaltsplan für 1908/09 bei den staatlichen Erzbergwerken bei Freiberg mit M. 942 000 Ausgabeüberschuß. Wenn das dauernd wird, gehört ein solcher Zweig natürlich in den Etat der Zuschüsse, der „idealen Zwecke", um mit einem in der Literatur des B.G.B. gebräuchlich gewordenen Ausdruck zu reden.

13) So steht z. B. jetzt im ordentlichen Etat hinter Kap. 36 „Oberrechnungskammer" das Kap. 36a „Oberverwaltungsgericht".

Folgen. Es ist zulässig, bei Aufstellung des Haushaltsplanes die üblichen Titel noch in Unterabteilungen (Untertitel, Positionen) zu zerlegen. Doch soll dies bei Ausgabetiteln nur dann geschehen, wenn ihnen zugleich „selbständige Ausgabebewilligungen zugewiesen werden“[14]), d. h. sie müssen dann wie richtige Titel Gegenstände besonderer Bewilligungsbeschlüsse der Kammer sein. —

Diesem Entwurfe des Staatshaushaltsplanes werden „Allgemeine Erläuterungen“ beigegeben; auch soll nach Verf.-Urk. § 98 eine „genaue Berechnung über Einnahme und Ausgabe in der vorletzten Finanzperiode“ mit vorgelegt werden. Dieses letztere hat noch eine selbständige Bedeutung (vgl. unten Nr. 5), zunächst aber erhalten dadurch die Stände Anhaltspunkte für die ihnen jetzt obliegende Prüfung und Bescheidung.

2. Die *Beschlußfassung* der beiden Kammern geschieht ordentlicherweise nach Vorberatung in den dazu bestellten Finanzdeputationen. Sie ist nicht, wie der Name Bewilligung sagen könnte, frei, sondern gebunden durch *Pflichten* der Stände gegenüber dem Staate, um dessen Angelegenheiten es sich hier handelt, genauer gesagt: gegenüber dem König als des Staates Oberhaupt. „Die Stände haben die Verpflichtung, für Aufbringung des ... Staatsbedarfs ... zu sorgen“, sagt die Verf.-Urk. § 97. Was in jedem einzelnen Punkte dieser ihrer Pflicht entspricht, das entscheiden allerdings die Stände selbst durch ihren Beschluß. Der Spielraum, der dabei ihrem Ermessen gegeben ist, wird aber je nach der Natur des zu prüfenden Postens verschieden gestaltet und ausgedehnt, oder auch gänzlich ausgeschlossen sein, so daß eine mehr oder weniger genaue Nachprüfung möglich ist, ob sie ihre Pflicht getan haben oder nicht. Mag auch eine förmliche Zuständigkeit zu solcher Nachprüfung nicht geordnet sein, so sind doch stets solche innere Forderungen von Recht und Gerechtigkeit gerade auf dem Gebiete des Verfassungslebens von größter Wichtigkeit.

Bei der *Ausgabebewilligung* wird die Pflicht der Stände greifbar, wenn es sich darum handelt, bestimmte Rechtspflichten der Staatskasse zu erfüllen: Bezahlung der Staatsgläubiger z. B. oder der Reichsmatrikularbeiträge. Daneben stehen notwendige Staatsausgaben, bei welchen die Höhe des zu machenden Aufwandes eine Sache der Schätzung ist, und so geht es stufenweise in immer freieres Ermessen, bis zu reinen Prunkausgaben und Freundlichkeiten, wo man erwägen soll, ob es mehr dem Staatswohl frommt, das Geld so zu verwenden oder es zu sparen; solchen Erwägungen kann man hier so wenig nachrechnen wie anderwärts.

Bei den *Einnahmeposten* dagegen ist eine glatte Scheidung zu machen.

Was die *gegebenen* Einnahmen anlangt, worunter wir alle verstehen, die unabhängig sind vom Willen der Stände, so ist diesen gegenüber nichts anderes zu tun, als zu nehmen, was sie bringen, und soweit dieses nicht feststeht, es möglichst richtig zu schätzen. Das Ermessen, das dabei geübt wird, ist das sogenannte richterliche.

Der *zu deckende Bedarf* aber und die Höhe der zu gewährenden und demgemäß in Einnahme zu stellenden *Deckungsmittel* ist einfach das Ergebnis eines Rechenexempels. Die Stände sind also hier fest gebunden. Auch für die Wahl unter den verschiedenen Deckungsmitteln ist dem Finanzgesetz kein Spielraum gegeben. Vgl. unten II Nr. 2.

---

14) Ausf.-Verord. vom 18. Jan. 1905 § 4 Abs. 1.

Für die Ausgabebewilligung, wo, wie wir sehen, noch am meisten freies Ermessen gilt, hat die Verf.-Urk. noch einige besondere einschränkende Regeln und Formen vorgeschrieben:

— sie darf nicht an Bedingungen geknüpft werden, welche nicht das Wesen oder die Verwendung der Bewilligung unmittelbar betreffen (Verf.-Urk. § 102); die Stände müssen streng bei der Sache des Haushaltplanes bleiben und dürfen keine anderweiten Bedürfnisse dabei zu befriedigen suchen;

— Abstriche müssen mit „bestimmter und ausführlicher Nachweisung der Gründe" versehen werden (Verf.-Urk. § 100);

— Ansätze für „geheime Ausgaben" müssen unbesehen übernommen werden, wenn eine „schriftliche, von mindestens drei verantwortlichen Ministerialvorständen kontrasignierte Versicherung des Königs bezeugt, daß die Verwendung zum wahren Besten des Landes stattgefunden habe oder stattfinden werde" (Verf.-Urk. § 99 Abs. 2).

Wenn die II. Kammer ihre Beratung des Entwurfs erledigt hat, geht er an die I. Kammer; stimmt diese zu, so geht die Sache, wie bei Gesetzesvorschlägen, mit gemeinsamer ständischer Schrift an den König. Wo nicht, so findet das Vereinigungsverfahren statt; erfolgt auch dann keine Einigung, so gilt der Regierungsvorschlag als angenommen, wenn nicht in der widersprechenden Kammer eine Zweidrittelmehrheit für die Ablehnung gestimmt hat.[15])

3. Der König wird nun seinerseits den ihm mit ständischer Schrift vorgelegten Staatshaushaltsplan zu prüfen haben, ob er in der Gestalt, die ihm von den Ständen gegeben wurde, mit dem Staatswohl vereinbar ist. Bejaht er diese Frage, so erklärt er den Ständen mittels Dekretes (des sog. „Akzeptationsdekrets"), daß er diesen Plan annehme, und zieht dann gleich die Folgerungen für das zu erlassende Finanzgesetz (vgl. unten II N. 2). Durch diese Annahmeerklärung erhält der Plan seine bindende Kraft für die Finanzverwaltung der bevorstehenden Finanzperiode (vgl. unten Nr. 4).[16])

15) Verf.-Urk. § 101, § 131, § 103 Abs. 5. Hier haben wir also ein volles Seitenstück zu der „eigentümlichen" Bestimmung, welche nach Verf.-Urk. § 92 für das Zustandekommen der ständischen Zustimmung zu einem königlichen Gesetzesvorschlage gilt. Wir haben davon oben § 21 Note 10 gesprochen. Die Zustimmung der Stände umfaßt hier in Einem: Staatshaushaltsplan und Finanzgesetz. Man könnte also sagen: das letztere sei ja, für sich betrachtet, ein echtes Gesetz, mache also den § 92 ohnehin anwendbar. Allein so abgesondert läßt sich das Finanzgesetz nicht behandeln; es ist ja nur die Folgerung des festgestellten Haushaltsplanes und der darin enthaltenen Bewilligungen, deren Gesichtspunkte sachlich maßgebend sind. Wenn Verf.-Urk. § 103 von Bewilligung spricht, so meint sie dieses untrennbare Ganze schlechthin. — Zu bemerken ist, daß dieses aus dem ganzen Kreise der Bewilligungen (oben § 20, II) die einzige ist, bei welcher die Regierungsvorlage den jedem Gesetzesvorschlag der Regierung eigentümlichen Vorzug genießt, nur mit zwei Drittel Mehrheit abgelehnt werden zu können. Der den Ständen vorgelegte Verfassungsentwurf hatte hier einfach auf die für die Gesetzeszustimmung gegebene Vorschrift verwiesen (§ 117 auf § 106 = dem jetzigen § 92); vgl. v. Witzleben, Entstehung S. 393; Landtagsakten 1830 Bd. 3 S. 1399. Das hatte er aber in dem § 89, der dem jetzigen § 131 entspricht, überdies für alle Bewilligungssachen schlechthin getan, so daß für alle die erschwerte Ablehnung gegolten hätte. Der jetzige § 131 verweist aber nun nicht mehr auf § 92 als allgemein maßgebend, sondern zunächst auf § 128, der seinerseits die Bestimmungen des § 92 und des § 103 als Ausnahmen behandelt.

16) Ein solches Akzeptationsdekret lautet: „Wir ... haben mit Befriedigung ersehen, daß Unsere getreuen Stände den vorgelegten Staatshaushaltsetat in der Hauptsache genehmigt und die hierzu erforderlichen Mittel bewilligt haben. Wir erklären uns auch mit den von den getreuen Ständen an dem vorgelegten Staatshaushaltsetat beschlossenen Änderungen und Zusätzen einverstanden und genehmigen, daß den ständischen Beschlüssen gemäß der Etat auf ... festgestellt wird" (vgl. z. B. Landtagsakten 1905/06, Königl. Dekrete Bd. 3 N. 40). — Löbe, Staatshaushalt S. 51, spricht hier von einer „Königlichen Sanktionierung des Staatshaushaltsetats", von einer „Sanktion des Königs", die mittels des Akzeptationsdekretes ausgesprochen werde.

Der König kann aber auch der Meinung sein, daß durch die Abstriche, welche die Stände an den vorgeschlagenen Ausgaben, die Höherbemessungen, welche sie an den gegebenen Einnahmen gemacht haben — beides mit der Wirkung, auch die vorgesehene Deckung zu vermindern — wichtige Staatszwecke gefährdet würden. Dann verweigert er die Annahme.[17])

Die Folge ist, daß dieser Staatshaushaltsplan für die Regierung nicht bindend wird; die Stände haben nicht die rechtliche Macht, ihn *aufzuerlegen*.

Aber der König kann ihn auch nicht, entgegen dem Willen der Stände, *anders gestalten*. Er kann nicht herausnehmen, was ihm gefällt, um das andere etwa dahingestellt zu lassen. Er kann insbesondere das Finanzgesetz nicht erlassen, das die Stände zur Deckung des Bedarfs *ihres* Staatshaushaltsplanes vorgesehen hatten. Das sind alles unlösliche Einheiten.

Einen Richter, der über die Meinungsverschiedenheit bindend zu urteilen hätte, gibt es nicht. Die Sache kann sich nur erledigen durch gütliche Verständigung.[18])

Auf eine solche verweist die Verf.-Urk. § 103 Abs. 2 in erster Linie: die Stände, welchen durch Königliches Dekret eröffnet wurde, daß ihre Anträge unannehmbar seien, müssen über die noch verbliebenen Streitpunkte in eine *abermalige Beratung und Beschlußfassung* treten, nach all den vorgetragenen Regeln, die ja ein günstiges Ergebnis sehr zu erleichtern geeignet sind. Scheitert auch dieser Versuch, dann ist die ganze Sachlage beherrscht durch ein oberstes Gebot: *der Staat muß weiter leben* und deshalb muß auch seine Finanzverwaltung in Gang bleiben, soweit es dazu erforderlich ist. Die Regierung kann gar nicht anders, als daß sie in diesem Sinne damit fortfährt; es ist ihre Pflicht. Es kann ihr auch nicht zugemutet werden, daß sie die Möglichkeit diese zu erfüllen, erkaufe durch schlechthinige Unterwerfung unter den Willen der Stände. Immerhin, wenn sie auf diese Weise Ausgaben macht ohne deren Zustimmung, so ist das ein *ordnungswidriger Zustand*, nur soweit die *Notwendigkeit* dazu drängt, ist sie gedeckt.

Dieser Standpunkt wird im Sächsischen Rechte ausdrücklich anerkannt im Zusammenhang mit einer besonderen Vorkehrung, die hier gleichfalls notwendig wird. Wenn der Staatshaushaltsplan nicht vereinbart und folglich auch das Finanzgesetz von den Ständen

---

Die allgemeine Bedeutung des Wortes Sanktion dürfte aber einer solchen Verwendung sehr entschieden widersprechen. Der dafür angerufene § 112 der Verf.-Urk. versagt: es handelt sich ja hier nicht um ständische Beschlüsse, die „in Angelegenheiten des Landes wirksam werden", sondern um das innere Verhältnis zwischen Ständen und Regierung, das durch Austausch beiderseitiger Erklärungen geregelt wird. Der gewöhnlich kurz nachher ergehende Landtagsabschied führt dann in seiner Zusammenfassung auch dieses Dekret auf. *Löbe* a. a. O. S. 52 meint: es werde „dadurch gewissermaßen zu einem integrierenden Teile des letzteren" (des Landtagsabschiedes). Tatsächlich wird der vom König angenommene Haushaltsplan auch als der „*verabschiedete* Etat" bezeichnet. Das bezieht sich aber nicht auf seine geschehene Erwähnung im Landtagsabschied. Denn er wird schon im Finanzgesetz so genannt, das *vor* diesem Landtagsabschied datiert. Vgl. z. B. Finanzges. vom 8. März 1880 und Landtagsabschied vom 10. März 1880, Finanzges. vom 14. Mai 1904 und Landtagsabschied vom 19. Mai 1904. „Verabschiedet" bedeutet hier einfach wie von alters her: „mit den Ständen verabschiedet", d. h. mit ihnen vereinbart.

17) Den Ständen „geschieht Eröffnung", daß ihre Anträge „auf Verminderung der verlangten Summen" für „unannehmbar befunden würden": Verf.-Urk. § 100, § 103 Abs. 2.

18) Das Verfassungsrecht muß sich naturgemäß mit solchem Ergebnis des öfteren begnügen; es hat eben seine eigene Art, und die Übertragung zivilrechtlicher Anschauungen führt nur zu Verkehrtheiten. Weder mit der Forderung, daß die Willensmeinung der Volksvertretung schlechthin entscheidend sei, kommt man durch, noch läßt sich alles auf die vielgepriesene Ministeranklage laden; die trifft hier zunächst gar nicht zu. Verantwortlichkeiten können erst aus der besonderen Art der späteren Behandlung der Sachen entstehen.

nicht angenommen ist, kann die Regierung hier keine Steuern erheben. Dabei handelt es sich um eine Rechtsschranke den Untertanen gegenüber, die jeder einzelne geltend machen kann. Über die daraus entstehende Zwangslage hilft die Verfassung der Regierung hinweg behufs Ermöglichung eines den soeben aufgestellten Grundsätzen entsprechenden Provisoriums. Sie gibt ihr die Möglichkeit, die Steuern einstweilen gleichwohl weiter zu erheben in Form der außerordentlichen Maßregel des „verlängerten Ausschreibens" (darüber unten II Nr. 3). Damit darf sie sich aber nur Mittel verschaffen zur Deckung des „notwendigen Staatsbedarfs", und im Rahmen dieses Begriffs muß sich demgemäß auch ihre ganze budgetlose Finanzverwaltung bewegen.[19])

Das schließt so bedeutsame Einschränkungen und so deutlich drohende Verantwortlichkeiten in sich, daß das Streben nach friedlicher Erledigung des Streites kräftig genug dadurch gefördert wird.

4. Der beiderseits angenommene, „verabschiedete" Staatshaushaltsplan ist kein Gesetz. Er ist nicht berufen, irgendwelche rechtlich bestimmende Wirkung auf die Untertanen hervorzubringen. Seine Kraft erschöpft sich an den verfassungsmäßigen Rechtsbeziehungen zwischen Regierung und Volksvertretung. Deshalb wird der Plan auch nicht veröffentlicht, weder im Gesetz- und Verordnungsblatt, noch sonstwo. Seine Wirkung knüpft sich unmittelbar an jenen Austausch von Erklärungen zwischen Regierung und Volksvertretung.[20])

Diese Wirkung tritt nicht gleichmäßig bei allen Teilen des umfangreichen Planes ein. Alle seine Feststellungen, welche zu machende Einnahmen betreffen, sind rechtlich wirkungslos.

---

19) Verf.-Urk. § 103 Abs. 2. — Im Regierungsentwurf §§ 114—116 war versucht worden, eine genauere Ausscheidung zu machen zwischen Ausgaben, die für die einzelnen Staatszwecke „unbedingt notwendig" sind, und anderen. Die Regierung sollte im Konfliktsfalle den Ständen einen förmlichen Plan darüber vorlegen und zuletzt nur für den danach „unumgänglich nötigen Bedarf" die vorläufige Steuererhebung vornehmen dürfen (Landtagsakten 1830 Bd. 3 S. 1399; v. Witzleben, Entstehung S. 392, 393). Die Stände verwarfen das als „dem ständischen Bewilligungsrechte nicht angemessen" (Landtagsakten 1831 Bd. 4 S. 1799). Man wollte der Regierung nicht überlassen, durch ihre Aufstellung förmlich zu bestimmen, was „unumgänglich nötig" sei, was nicht. Infolgedessen sagte die Verf.-Urk. § 103 ursprünglich einfach, daß der König berechtigt sei, die Auflagen „für den Staatsbedarf" vorläufig erheben zu lassen. So ganz frei war das natürlich erst recht nicht gemeint. Das Verf.-Ges. vom 5. Mai 1851 machte denn auch wieder einen entsprechenden Zusatz in der Verf.-Urk. § 103; er heißt jetzt wieder: „Für den notwendigen Staatsbedarf" (die Landtagsverhandlungen 1850/51 geben zu diesem immerhin noch recht dehnbaren Begriffe keine Erläuterung). Was aber die Stände im Jahre 1831 eifersüchtig verhüten wollten, daß nämlich die Regierung selbst einen Staatshaushaltsplan aufstelle, ist durch die Natur der Sache geboten. Wenn Mangels eines gehörig vereinbarten Planes die Regierung das „unumgänglich Nötige" doch noch besorgen will und muß, so ist es ihre Schuldigkeit, sich dafür einen gehörigen Plan zu machen, einen „Etat", den sie tatsächlich auch einhalten wird, wenngleich er selbstverständlich nicht die rechtlich verbindenden Wirkungen hat wie ein mit den Ständen vereinbarter.

20) Ges. vom 1. Juli 1904 § 19: „Durch die Einstellungen in den Etat werden für Dritte Rechte oder Verpflichtungen weder begründet, noch abgeändert, noch aufgehoben." In diesem Satze sind die neueren Lehren von der rechtlichen Bedeutung des Staatshaushaltsplanes zum Ausdruck gekommen. In Sachsen war das verhältnismäßig leicht, da ja hier auch die Form des zur Wirkung nach außen fähigen Gesetzes vermieden wird. Aber auch wo, wie in Preußen und im Reiche, diese Form zur Anwendung kommt, ist eine andere Wirkungsweise damit nicht gemeint. Wir haben tatsächlich nicht zweierlei Arten von Budgetrecht in Deutschland. — Der Staatshaushaltsplan ist auch kein Verwaltungsakt, wie Opitz, Staats-R. II S. 82 Note 1 ihn nennt, allerdings nicht ohne auf andere Schriftsteller des Deutschen Staatsrechts sich berufen zu können. Versteht man, wie gar mancher tut, unter Verwaltungsakt alle staatlichen Willensäußerungen, die nicht Gesetzgebung oder Justiz sind, dann geht das natürlich. Will man aber einen Verwaltungsakt im streng wissenschaftlichen Sinne damit bezeichnen, einen rechtlich bindenden obrigkeitlichen Ausspruch für den Einzelfall, der für das Gebiet der staatlichen Verwaltung ergeht (Jahrb. d. O.V.G.

Die Steuerbewilligung freilich gibt der Regierung die Macht, die bewilligte Summe nunmehr obrigkeitlicherweise von den Untertanen zu erheben; allein diese Macht knüpft sich nicht schon an die Einstellung des großen Postens in den verabschiedeten Haushaltsplan, sondern die Bewilligung wird hier erst fertig und wirksam durch das an den Plan in äußerlicher Trennung und in rechtlicher Eigenart sich anschließende Finanzgesetz. Die anderen festgestellten Einnahmen, die „gegebenen", bleiben bei dieser ganzen Gelegenheit rechtlich überhaupt vollständig unberührt: weder bekommt die Regierung durch ihre Einstellung, und was sonst noch mit dem Plan geschieht, Rechte geltend zu machen, die ihr nicht ohnehin zuständen, noch wird sie dadurch zur tatsächlichen Erzielung der Einnahmeposten strenger verpflichtet, als ohnehin in ihrer Pflicht als guter Haushälterin über die staatlichen Mittel schon gelegen ist.[21])

Die Rechtswirkung des verabschiedeten Haushaltsplanes bezieht sich auf seine *Ausgabeposten*.

Jede Einstellung solcher Posten bedeutet zunächst einen Rechtsvorteil für die Regierung: sie soll nach der verfassungsrechtlichen Ordnung keine unbewilligten Ausgaben machen; die Einstellung setzt sie also in die Lage, für diesen Gegenstand diese Summe *ordnungsgemäß* zu verwenden. Zugleich enthält die Einstellung eine Anerkennung von seiten der Stände, daß die Ausgabe für diesen Gegenstand und in dieser Höhe sachlich *angemessen sei*, d. h. dem Staatswohl entspreche, deckt also auch in dieser Hinsicht, wenigstens soweit die Stände in der Lage waren, die Sache zu würdigen, die Verantwortlichkeit der Regierung.[22])

IV S. 130, VI S. 193, VII S. 335, VIII S. 291, X S. 120), so ist der festgestellte Staatshaushaltsplan das nicht. Er bindet verfassungsrechtlich zwischen Regierung und Volksvertretung. Aber er bindet nicht obrigkeitlich die Untertanen. Er bindet auch die Beamten nicht, wie man schon gemeint hat. Für diese wird sein Inhalt erst bindend gemacht im Verwaltungswege, durch entsprechende Dienstanweisungen, die an sie ergehen; Löbe, Staatshaushalt S. 52.

21) Löbe, Staatshaushalt S. 5: „daß diejenigen Einnahmen, die sich aus anderen Quellen als direkten oder indirekten Landesabgaben ableiten, von einer vorgängigen Bewilligung der Stände ... nicht abhängig sind".

22) Laband, Staats-R. IV S. 491: „Ihre (der Ausgabe) Bewilligung hat nicht den Charakter einer Zahlungsermächtigung für die Regierung, sondern eines Anerkenntnisses der Notwendigkeit oder Angemessenheit der Ausgabe." Ich habe es im Deutsch. Verw.-R. I S. 385 bezeichnet als „ein Zeugnis über die Angemessenheit der zu leistenden Ausgaben." So weit stimmen wir also überein. Laband, IV S. 507, fügt hinzu: „Es ist nicht zu bestreiten, daß die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben ohne Etatsgesetz der Reichsverfassung, d. h. dem in derselben als regelmäßig vorausgesetzten und angeordneten Zustande widerspricht" (so schon in der 1. Aufl. III S. 367). Also ist die Sache rechtlich doch nicht in Ordnung. Ich habe den „angeordneten Zustand" etwas genauer bezeichnen wollen — daß dies wünschenswert wäre, wird nicht zu verkennen sein — und habe gesagt, daß eines solchen Zeugnisses über die Angemessenheit der zu leistenden Ausgaben „die Regierung nach verfassungsrechtlicher Ordnung zu deren Rechtfertigung gegenüber der Volksvertretung bedarf." Darauf bemerkt Laband IV S. 539: „Danach entpuppt sich das ‚Zeugnis' als verfassungsmäßig notwendige Ermächtigung, Ausgaben zu leisten," und erklärt demgemäß meine Auffassung für „nicht wesentlich verschieden" von der eben erst sehr streng verurteilten Lehre, „welche in dem Etatsgesetz die verfassungsmäßig erforderliche und notwendige *Ermächtigung* der Regierung zur Führung der Staatsgeschäfte sieht" (a. a. O. S. 538, 536). Ich denke aber nicht daran. Die Regierung führt die Staatsgeschäfte kraft *eigenen* Rechtes. Das hindert nicht, daß sie der Volksvertretung gegenüber gebunden sei, ein gewisses Verfahren zu beobachten. Tut sie das nicht, so hat sie nichtsdestoweniger die Geschäfte des Staates rechtswirksam geführt; sie hat nur ihre Pflicht gegenüber der Volksvertretung verletzt. Das ist ja eine ganz geläufige Rechtsgestaltung. Wenn z. B. der Beamte verbotswidrig Handelsgeschäfte betreibt, so sind das nach H.G.B. § 7 gleichwohl Handelsgeschäfte. Wie er gegenüber seinem Dienstherrn besteht, dessen Recht er verletzt hat, ist eine andere Sache. Die Volksvertretung ist keineswegs der Dienstherr der Regierung — ich bin vorsichtig genug, mich zu verwahren — aber der Vergleich sollte doch geeignet sein, die Sachlage zu veranschaulichen.

Für nicht eingestellte Posten und, bei den eingestellten, für das, was die eingestellte Summe übersteigt, bleibt selbstverständlich jene Ordnungsschranke bestehen, wie sie für alle Ausgaben bestünde, wenn gar kein Staatshaushaltsplan zur Vereinbarung gelangt wäre. Dadurch, daß ein solcher zustande gekommen ist, verschärft sich aber bezüglich des draußen Gebliebenen, die ungünstige Rechtslage der Regierung, insofern nun auch ihre sachliche Verantwortlichkeit für gute Wirtschaft wächst: durch Annahme des Planes hat sie anerkannt — auch ihrerseits natürlich nur, soweit sie in der Lage war, das schon zu würdigen — daß das Nichteingestellte für das Staatswohl überhaupt nicht und für das Eingestellte ein höherer Aufwand nicht erforderlich war.

Daß es sich bei Aufstellung des Haushaltplanes immer um zukünftige Verhältnisse handelt, die nicht gleich so endgültig beurteilt werden können, wird ja gegenüber der Strenge des formellen Rechtes immer Berücksichtigung finden müssen; wir haben schon auf Anwendungsfälle solcher Rücksichtnahme hingewiesen.[23]) Es bestehen aber auch noch besondere Einrichtungen, welche dazu bestimmt sind, die Gebundenheit der Regierung zu erleichtern:

— Es wird in jedem Haushaltsplan eine Summe für unvorhergesehene Fälle eingestellt unter der Bezeichnung Reservefond. Darauf können dann ordnungsmäßig dem Gegenstand und der Summe nach nicht bestimmte Ausgaben übernommen werden; die Beurteilung der sachlichen Gerechtfertigtheit bleibt frei.[24])

— Die bewilligten Ausgabeposten sind nach Titeln bezeichnet, wo Unterabteilungen gemacht sind (Positionen; vgl. oben Nr. 1), sind diese maßgebend. Selbstverständlich erhöht sich bei keinem dieser Posten die verfügbare Summe dadurch, daß bei einem anderen Posten etwas eingespart wird. Es kann aber durch besonderen Zusatz bei Aufstellung des Haushaltsplanes ein solches Verhältnis zwischen bestimmten Posten hergestellt werden, indem man sie als unter sich deckungsfähig bezeichnet. Dann bilden diese Posten in bezug auf die ordnungsmäßige Verwendbarkeit der dafür angesetzten Summen nur einen.[25])

— Alle bewilligten Ausgaben sind nur für die bestimmte Finanzperiode bewilligt. Ist diese abgelaufen, so erlischt die Bewilligung. Durch einen besonderen Zusatz kann aber bestimmt werden, daß auch eine spätere Verwendung noch zulässig sein soll. Dann

---

23) Möglicherweise kann die Sache noch in aller Form in Ordnung gebracht werden durch Vorlage eines Nachtrags-Etat; Löbe, Staatshaushalt S. 25.

24) Verf.-Urk. § 106. Der den Ständen vorgelegte Regierungsentwurf hatte in § 121 einen „stehenden Reservefond von fünf vom Hundert der gesamten jährlichen Staatseinnahmen" gefordert (Landtagsakten 1830 Bd. 3 S. 1400). Jetzt wird in jedem Haushaltsplan die Summe besonders festgesetzt. Im Etat 1907/08 Kap. 110 beträgt sie M. 479 367.

25) Ges. vom 1. Juli 1904 § 5 Abs. 2. Die Form ist, daß unter der Gegenstandsbezeichnung des in der Reihe zuletzt folgenden Titels mit gesperrtem Druck verfügt wird: „Titel 1 und Titel 2 sind unter sich deckungsfähig." Es kommt auch vor, daß zwei Titel mit einem dritten deckungsfähig sind, aber nicht unter sich; vgl. z. B. Etat 1907/08 Kap. 25 Tit. 7a u. 9. Bei der Verrechnung werden die Titel nichtsdestoweniger wieder getrennt aufgeführt. — Die Titel werden in den einzelnen Kapiteln nach den Gruppen: Persönliche Ausgaben und Sächliche Ausgaben geschieden; sehr häufig findet sich dann unter der Gegenstandsbezeichnung eines Titels für Sächliche Ausgaben die Bemerkung: „Unter diesem Titel dürfen auch persönliche Ausgaben verschrieben werden." Dadurch soll die der Überschrift entsprechende Ausschließlichkeit durchbrechbar gemacht werden, insbesondere z. B. zur Bestreitung außerordentlicher Aushilfen für den Kapitelzweck. Auch die zu enge Fassung der Bezeichnung des Gegenstandes der Ausgabe kann durch einen solchen Zusatz gemildert werden. Die Erleichterung wirkt hier immer nur einseitig, im Gegensatze zu der gegenseitigen Deckungsfähigkeit.

wird die bewilligte Summe auf die nächste Finanzperiode oder mehrere solcher oder unbeschränkt übertragbar.[26])

5. Die genaue Berechnung über Einnahme und Ausgabe in der vorletzten Finanzperiode, welche den Ständen mit dem Entwurf des neuen Staatshaushaltsplanes vorgelegt wird (Verf.-Urk. § 98), dient nicht nur dazu, ihnen die Beschlußfassung über diesen Plan zu erleichtern. Sie wird zugleich zum Gegenstand ihrer Nachprüfung: die Stände erhalten einen Rechenschaftsbericht.[27]) Ihre Prüfung wird naturgemäß weniger die kalkulatorische Seite ins Auge fassen, als die verfassungsrechtliche. Es kommt für sie darauf an, ob die Regierung ihren Pflichten nachgekommen ist: ihrer Ordnungspflicht, keine Ausgabe zu machen, die nicht durch Bewilligungen des vorletzten Haushaltsplanes gedeckt war, und ihrer sachlichen Pflicht, als guter Haushalter mit den Staatsgeldern zu verfahren.

Abweichungen vom Haushaltsplan sind unvermeidlich. In bezug auf die uns hier vor allem angehenden Ausgaben unterscheidet man Etatüberschreitungen, wo nur gegenüber der für einen Gegenstand bewilligten Summe eine höhere Ausgabe erfolgte, und Außeretatmäßige Ausgaben, die ihrem Gegenstande nach überhaupt unter keinem der bewilligten Posten des Haushaltsplanes unterzubringen sind. Für beide werden im Rechenschaftsberichte die Gründe angegeben. Zugleich wird die nachträgliche Genehmigung der Stände beantragt. Solche kann nicht verweigert werden, wenn sachlich die Ausgabe als gerechtfertigt sich erweist, also von den Ständen hätte bewilligt werden müssen, wenn sie schon im Entwurf des Haushaltsplanes vorgesehen gewesen wäre.[28]) Das schließt nicht aus, daß die Stände gerade das zum Gegenstand einer Ordnungsverwahrung machen, daß sie nicht vorgesehen worden war, obwohl es hätte geschehen können. Andererseits sind die Stände, wenn die Ausgabe nach ihrem Ermessen nicht erforderlich war, dadurch daß sie tatsächlich doch gemacht worden ist, in keiner Weise gebunden. Sie können die nachträgliche Genehmigung verweigern. Das bedeutet die Behauptung einer Verfassungsverletzung; Sache der Stände ist es, mit den ihnen gegebenen Rechtsbehelfen die Folgerungen daraus zu ziehen (vgl. unten § 26, II). Eine vermögensrechtliche Verantwortlichmachung steht ihnen nicht zu. Sie vertreten nicht den Fiskus.

---

26) Ges. vom 1. Juli 1904 § 7 Abs. 3. Der Zusatz wird in gesperrtem Druck der Bezeichnung des Gegenstandes der Ausgabe hinzugefügt und lautet z. B.: „Auf die nächste Finanzperiode übertragbar." Die zur nachträglichen Verwendung übrigbleibenden Summen heißen Ausgabereservate. Sie erscheinen im späteren Haushaltsplan nicht noch einmal. Nur wenn etwa weitere Ausgaben für den nämlichen Gegenstand eingestellt sind, wird in der Rubrik Erläuterungen dazu bemerkt: im ganzen sei so und so viel noch auszugeben, darauf komme aber ein voraussichtlich sich ergebendes Reservat in bestimmter Höhe zum Abzug, bleibe die eingesetzte Summe.

27) Verf.-Urk. § 98 hatte wohl die Vorlage der „genauen Berechnung" nur in dem Sinne verstanden, daß den Ständen dadurch Anhaltspunkte gegeben werden zur Prüfung der Erfordernisse des neuen Staatshaushaltsplanes; Löbe, Etat-, Kassen- und Rechnungswesen 1. Aufl. S. 23. Tatsächlich hat man die Sache aber immer zugleich als Rechnungslegung behandelt; daß eine solche stattfinden muß, ist ja, sobald einmal ein Budgetrecht der Stände besteht, selbstverständlich. Das Staatshaushaltsges. vom 1. Juli 1904 § 33 hat jetzt diesen Rechenschaftsbericht ausdrücklich vorgeschrieben (Löbe, Etat-, Kassen- und Rechnungswesen 2. Aufl. S. 699). Die Oberrechnungskammer unterstützt die Prüfung durch einen Bericht über etwaige Unregelmäßigkeiten, welche das Budgetrecht der Stände berühren könnten (Oberrechnungskammerges. vom 30. Juni 1904 § 22).

28) Ges. vom 1. Juli 1904 § 10 Abs. 1 erklärt auf diese Prüfung den § 97 der Verf.-Urk. anwendbar, in welchem ja die Verpflichtung der Stände hervorgehoben ist; vgl. oben N. 2.

Ordentlicherweise endigt die Prüfung der Rechnung mit einer Entlastungserklärung der Stände zugunsten der Regierung. Sie bedeutet, daß für die verantwortlichen Minister den Ständen gegenüber aus der Finanzverwaltung dieser Periode keine Haftung mehr besteht, schließt aber auch die Haftbarmachung durch den Fiskus so weit aus, als Staatsausgaben überhaupt durch ständische Bewilligung rechtlich gedeckt werden.[29])

II. Der festgestellte Staatshaushaltsplan ist kein Gesetz und wird auch in allen äußerlichen Formen nicht als solches behandelt. Er hat sachlich ganz die gleichen Wirkungen wie das Etatsgesetz in Preußen und im Reich. In Sachsen ergeht aber anknüpfend an ihn noch das besondere Finanzgesetz, welches Preußen und das Reich nicht kennen. Es bedeutet eine Zutat zu der verfassungsrechtlichen Machtstellung der Volksvertretung.

1. Verf.-Urk. § 96 Abs. 1 bestimmt: Mit Ausnahme der besonders hervorgehobenen Fälle (unten Nr. 3) „können und dürfen die bestehenden direkten und indirekten Landesabgaben ohne Zustimmung der Kammern weder verändert, noch ausgeschrieben oder erhoben werden".

Neue Abgaben dürfen nach Verf.-Urk. § 37 ohnehin nur auf Grund eines neuen Gesetzes, also mit Zustimmung der Stände erhoben werden. Die bestehenden Abgaben beruhen sämtlich auf Gesetz; ihre Abänderung kann also nach Verf.-Urk. § 86 ohnehin nur mit Zustimmung der Stände geschehen.

Das Besondere an § 96 Abs. 1 ist, daß auch die gesetzlich schon vorgeschriebenen und geordneten Abgaben nur erhoben werden dürfen auf Grund eines im Anschluß an die Feststellung des Staatshaushaltsplanes und für die Dauer der entsprechenden Finanzperiode zu erlassenden Gesetzes, des periodisch wiederkehrenden Finanzgesetzes. Dadurch ist den bestehenden Steuergesetzen die Spitze abgebrochen mit dem Vorbehalt, sie jeweils auf die Dauer von zwei Jahren wieder anzusetzen. Ihre Wirksamkeit ist rechtlich bedingt von dem gehörigen Erlaß eines Finanzgesetzes. Das Finanzgesetz selber ist befristet auf seine zwei Jahre.[30])

29) Löbe, Staatshaushalt S. 161, möchte die Frage der Haftbarkeit der Minister von der ständischen Bewilligung ganz unberührt lassen. Meines Erachtens könnten sie sich auf die ständische Bewilligung nur dann nicht berufen, wenn sie diese erschlichen oder arglistig mißbraucht hätten. So ganz ohne Rechtsbedeutung kann diese vom König angenommene Bewilligung auch für ihr Verhältnis zum Fiskus nicht sein. — Die Entlastungserklärung geschieht in einer Ständischen Schrift des Inhalts, daß beide Kammern die Etatsüberschreitungen und außeretatmäßigen Ausgaben nachträglich genehmigt und beschlossen haben, „der Kgl. Staatsregierung betreffs der mittels Allerh. Dekrets vom ... abgelegten Rechenschaft über den Staatshaushalt der Finanzperiode ... Entlastung zu erteilen" (Beispiel in Landtagsakten 1905/06, Ständ. Schriften N. 28).

30) Die Finanzgesetze stimmen in ihrer äußeren Gestalt ziemlich überein. Als Muster diene das vom 15. Juni 1908 (Ges.- u. Verord.-Bl. S. 243): „Wir ... finden uns mit Zustimmung Unserer getreuen Stände bewogen, das Finanzgesetz auf die Jahre 1908 und 1909 zu erlassen wie folgt:

§ 1. Auf Grund des verabschiedeten Staatshaushalts-Etats werden die Gesamteinnahmen und die Gesamtausgaben des ordentlichen Staatshaushalts für jedes der Jahre 1908 und 1909 auf die Summe von ... festgestellt und wird zu außerordentlichen Staatszwecken für diese beiden Jahre überdies ein Gesamtbetrag von ... hiermit ausgesetzt.

§ 2. Zur Deckung des Aufwandes für den ordentlichen Staatshaushalt und seiner auf die Einzelkassen gewiesenen Verwaltungs- und sonstigen Ausgaben sind, außer den den Staatskassen im übrigen in Gemäßheit des Staatshaushalts-Etats zugewiesenen Einnahmen, auf jedes der Jahre 1908 und 1909 zu erheben:

a) die Einkommensteuer mit den vollen gesetzlichen Beträgen (Normalsteuer) ...
(folgen die übrigen 6 periodisch zu bewilligenden Steuern).

Ohne das Finanzgesetz soll also die Regierung keine Steuern erhalten. Verf.-Urk. § 104 schärft das noch ein: abgesehen von bestimmten Ausnahmefällen „soll in den Ausschreiben, welche Landesabgaben betreffen, die Bewilligung der Kammern besonders erwähnt werden, ohne welche weder die Einnehmer zur Einforderung berechtigt, noch die Untertanen zur Entrichtung verbunden sind." Damit soll selbstverständlich nicht gesagt sein, was hier wie überall gilt, daß nämlich die Steuererhebung ohne das Gesetz rechtswidrig wäre. Es ist vielmehr anzunehmen, daß hier eine persönliche Verantwortlichkeit der vollziehenden Beamten und ein Widerstandsrecht der Untertanen aufgestellt wird (vgl. auch unten Note 32).

2. Das Finanzgesetz steht seinerseits in engem rechtlichem Zusammenhang mit dem Staatshaushaltsplan. Es bezeichnet die „erforderlichen Deckungsmittel", für welche die Stände nach Prüfung der Ansätze jenes Planes gemäß Verf.-Urk. § 97 zu sorgen haben. Deshalb wird ihnen der Entwurf dazu zugleich mit dem des Staatshaushaltsplanes vorgelegt. Es ist seinem Inhalt nach das Ergebnis des letzteren: so hoch ist der Staatsbedarf, so hoch muß demgemäß die Deckung sein.

Ordentlicherweise wird sich der Staatshaushaltsplan nach der Decke strecken, so daß mit den bestehenden Steuergesetzen und ihren Normalsätzen auszukommen ist, aber auch nichts davon übrig bleibt. Weicht das Ergebnis des Staatshaushaltsplanes nach der einen oder anderen Seite hin ab, so kommt das im Finanzgesetz dadurch zum Ausdruck, daß gegenüber den Normalsätzen der Steuergesetze Zuschläge oder Ermäßigungen bestimmt werden. Diese Steuergesetze werden also nicht einfach so, wie sie sind, in Wirksamkeit gesetzt. Die Steuern erhalten zugleich eine gewisse Beweglichkeit. Nach dem Ges. v. 3. Juli 1878 sollte dabei im Finanzgesetze so verfahren werden, daß die erforderlichen Zuschläge lediglich die Einkommensteuer treffen, die möglichen Ermäßigungen dagegen der Einkommensteuer und der Grundsteuer im Verhältnisse ihres Anteils an der Gesamtsteuerleistung gleichmäßig zugute kommen.[31]) Das Gesetz v. 3. Juli 1902 Art. II läßt jetzt beiderlei Schwankungen an der Einkommensteuer allein zum Ausdruck kommen: sie wird entweder nach den gesetzlichen Beträgen erhoben, als Normalsteuer, oder, im günstigen Falle, nach Zehnteln herabgesetzt, oder, was der praktischere Fall ist, durch Zuschläge erhöht.

Aber auf alle Fälle, ob der Normalsatz unverändert erhoben werden soll oder mit Abweichungen, immer ist das Finanzgesetz von den Ständen nur gewollt auf diesen Haushaltsplan, so wie er aus ihren Beratungen schließlich hervorgegangen und

---

§ 3. Alle sonstigen Abgaben, Natural- und Geldleistungen, die nicht ausdrücklich aufgehoben sind oder noch aufgehoben werden, bestehen vorschriftsmäßig fort.

§ 4. Die zu außerordentlichen Staatszwecken bewilligte Summe ist aus den Beständen des beweglichen Staatsvermögens zu entnehmen.

§ 5. Durch das gegenwärtige Gesetz erledigen sich §§ 1 und 3 des Gesetzes, die vorläufige Erhebung der Steuern und Abgaben im Jahre 1908 betr., vom 11. Dezember 1907."

31) Fricker, Grundriß, S. 227, tadelt, daß das Gesetz von 1878 nicht in Form eines Verfassungsgesetzes erlassen worden sei, da es ja die „periodische Ordnung des Budgets" betreffe. Das ließe sich aber am Ende von jedem Steuergesetze sagen. Ebensowenig wird die daran geknüpfte Bemerkung zutreffen: nach diesem Gesetze, das die Stände so bindet, könne man „von einem besonderen ständischen Steuerbewilligungsrechte materiell kaum mehr reden". Aber das „Materielle" ist ja, daß die Bewilligung gerade auf diesen Haushaltsplan mit allen seinen Einzelausgaben geschieht und auf keinen anderen. Dieser Zusammenhang darf nie übersehen werden.

gekennzeichnet ist durch die sich ausgleichenden Gesamtsummen von Einnahmen und Ausgaben. Der König kann nicht die Zustimmung der Stände zum Finanzgesetz aus diesem Zusammenhange lösen und das Finanzgesetz daraufhin erlassen, ohne zugleich den dazu gehörigen Haushaltsplan der Stände anzunehmen. Ihre Zustimmung zum Finanzgesetz ist eine bedingte. Bei Verkündigung des Gesetzes ist nicht bloß auf diese Zustimmung selbst zu verweisen wie bei jedem Gesetz (Verf.-Urk. § 87), sondern auch noch besonders auf die Erfüllung der Bedingung. Das geschieht durch den ausdrücklichen Hinweis darauf, daß der zugehörige Staatshaushaltsplan verfassungsmäßig vereinbart, festgestellt worden ist.[32])

3. Wenn ein vereinbarter Staatshaushaltsplan nicht zustande gekommen ist, muß die Regierung, um fortzuwirtschaften und das Notwendige zu besorgen, selbstverständlich sich einen Plan aufstellen (vgl. oben I Eing.). Dazu braucht sie keine besondere Ermächtigung; denn der Plan hat keine eigenen Rechtswirkungen; wenn die Behörden und ausführenden Beamten daran gebunden werden, so geschieht es durch Dienstbefehle, die ohnehin zur Verfügung stehen. Für das in solchem Falle gleichfalls vereitelte Finanzgesetz aber kann sie sich einen vorläufigen Ersatz nicht so von selbst verschaffen. Dazu bedarf es besonderer Rechtsvorkehrungen, die ihr das in gewissem Maße ermöglichen sollen.

Die Verf.-Urk. § 103 unterscheidet drei Fälle:

— Der erste Fall, der ursprünglich allein besonders vorgesehen war, ist der, daß *sachliche Meinungsverschiedenheiten* zwischen Regierung und Volksvertretung bestehen, so daß man sich über Staatshaushaltsplan und Finanzgesetz nicht einigen kann. Das formelle Kennzeichen dafür ist, daß entweder die Stände den Vorschlag der Regierung wiederholt abgelehnt haben oder daß, mit Rücksicht auf diese Schwierigkeiten, noch vor der endgültigen zweiten Ablehnung eine Auflösung des Landtages erfolgte.

Dann kann der König das, was ordentlicherweise in Form des Finanzgesetzes zu geschehen hätte, im Wege der Verordnung bewirken. Er kann auf Grund der vorhan-

---

32) Dieser Hinweis ist die wahre Bedeutung des § 1 in dem oben, Note 30, gegebenen Texte des Finanzgesetzes. Die Formel ist nicht von Anfang an so gebraucht worden. Für das Jahr 1834 war zunächst das Ges. vom 21. Dez. 1833 (Ges.-Samml. S. 992) ergangen wegen provisorischer Steuererhebung, also ohne genehmigten Staatshaushaltsplan. Dann folgte, als erstes Finanzgesetz, das vom 14. Nov. 1834, die für die Staatsverwaltung auf die Finanzperiode 1834 bis mit 1836 ausgesetzte Summe und die zu deren Deckung für die Jahre 1835 und 1836 zu entrichtenden Steuern und Abgaben betr. (Ges.-Samml. S. 345 ff.): „Wir ... haben im Einverständnis mit Unseren getreuen Ständen und in Gemäßheit der über das denselben vorgelegte und beratene Staatsbudget unterm 25. Oktober dieses Jahres abgegebenen Erklärung, Folgendes beschlossen: § 1. Für die gesamte Staatsverwaltung auf die Jahre der laufenden Finanzperiode wird die Summe von ... bewilligt. § 2. Zur Deckung ... sind neben den Bezügen, welche die Staatskassen in Gemäßheit der bei Feststellung des Einnahmebudgets mit Unseren getreuen Ständen getroffenen Vereinigung zu erwarten haben, annoch folgende Steuern und Abgaben zu erheben". Das Ges. vom 28. Nov. 1837 ist dann das erste, welches sich selbst als „Finanzgesetz" bezeichnet. Es beruft sich wieder auf „die Zustimmung Unserer getreuen Stände und das mit ihnen beratene Staatsbudget" und dann findet sich der König bewogen, „nachstehende Bestimmungen zu treffen" und beschließt: „§ 1. Für die gesamte Staatsverwaltung in den 3 Jahren wird eine Summe von ... ausgesetzt. § 2. Zur Deckung usw." Man suchte offenbar nach dem richtigen Ausdrucke, um der Forderung des § 104 gerecht zu werden. Erst verkündet der König, er habe im Einverständnis mit den Ständen beschlossen: es wird die Summe von ... bewilligt. Dann bestimmt und beschließt er: es wird ausgesetzt. Jetzt sagt er nur (oben Note 30): er erlasse das Finanzgesetz, und stellt auf Grund des verabschiedeten Staatshaushaltsplanes Einnahme und Ausgabe fest. — Man wird wegen dieses Hinweises nicht mit *Opitz*, Staats-R. II S. 82 Note, sagen können: der gesamte Haushaltsetat bilde einen Teil des Finanzgesetzes. Die „Gesamtsummen" des Haushaltsetat und der gesamte Haushaltsetat sind ganz verschiedene Dinge.

denen Steuergesetze die erforderlichen Steuern ausschreiben lassen, also nötigenfalles auch die Normalsätze durch Zuschläge erhöhen.[33])

Die Verordnung wird erlassen durch das Gesamtministerium, alle Minister unterschreiben. Sie muß ihren außerordentlichen Anlaß erwähnen und sich auf Verf.-Urk. § 103 berufen. Sie gilt auf ein Jahr von Ablauf des letzten Finanzgesetzes gerechnet. Der König ist verpflichtet, längstens sechs Monate vor Ablauf dieses Jahres den Landtag einzuberufen, um Staatshaushaltsplan und Finanzgesetz für das folgende Jahr neu zu beraten. Möglicherweise wiederholt sich alsdann das gleiche Verfahren.[34])

— Der zweite Fall bietet ein „Verfahren bei verspätigter oder verzögerter Bewilligung". Es liegt kein Konflikt der eben erwähnten Art vor; Staatshaushaltsplan und Finanzgesetzentwurf sind auch den Ständen in gehöriger Zeit vorgelegt worden; aber man ist nicht damit zu Ende gekommen; nun ist die neue Finanzperiode da, und man hat kein Finanzgesetz, darf also keine Steuern erheben. Die Abhilfe kann hier in der Weise gewährt werden, daß der König mit Zustimmung des Landtages ein Gesetz über provisorische Forterhebung der Steuern erläßt.[35])

Ist auch das nicht durchführbar, sei es, daß man den Landtag nicht zusammenberufen kann, sei es, daß er ein solches Gesetz verweigert oder nicht rechtzeitig fertig bringt, dann „werden die bestehenden Steuern und Abgaben ... noch auf ein Jahr ... in der bisherigen Weise forterhoben".[36]) Das kann natürlich nicht so unvermittelt geschehen; es muß wieder eine Verordnung erlassen werden, die das fehlende Finanzgesetz ersetzt. Be-

33) Opitz, Staats-R. II S. 124, und Löbe, Staatshaushalt S. 50, sind beide der Ansicht, der König könne bei der Gelegenheit nicht bloß die bestehenden Abgaben erhöhen, sondern auch neue Abgaben auflegen lassen. Das letztere liegt aber nicht in der ordentlichen Funktion des Finanzgesetzes, es wäre eine besondere selbständige Zutat, ein neues Steuergesetz, wozu die Verordnung keine Vertretungsmacht eingeräumt bekommen hat. Verf.-Urk. § 96 (nach Ges. vom 5. Mai 1851 § 2) bestimmt, daß „die bestehenden Landesabgaben ohne Zustimmung der Kammern weder verändert noch ausgeschrieben oder erhoben werden" dürfen. Veränderung wäre auch die Hinzufügung neuer; Ausschreibung ist der Erlaß des Finanzgesetzes, der auch eine Erhöhung der Normalsätze bringen kann. Für dieses gibt Verf.-Urk. § 103 (Ges. vom 5. Mai 1851 § 5) eine Ausnahme zu: der König kann „die Auflagen für den notwendigen Staatsbedarf auf ein Jahr ausschreiben und erheben." Damit ist das erstere nicht auch gestattet. Auch der Zwischensatz: „soweit sie nicht ausdrücklich nur für einen vorübergehenden, bereits erreichten Zweck bestimmt sind", beweist, daß es sich nur um schon bestehende, durch erlassene Steuergesetze eingeführte Abgaben handelt. Sowohl Opitz als Löbe berufen sich hier auf die Verhandlungen der I. Kammer, Landtagsakten 1850/51 Beil. zu Prot. Bd. 1 S. 320, 321. Dort ist aber nicht von neu zu schaffenden Auflagen die Rede, sondern nur von Erhöhung der Sätze der bestehenden (S. 321: „nicht nur dasjenige forterheben zu lassen, was schon bisher erhoben worden war, sondern möglicherweise auch durch erhöhte Auflagen ein Mehreres").

34) Opitz, Staats-R. II S. 125, hält das nicht für zulässig. Auch Bülau, Verf. u Verw. I S. 217 Note 9 hat Bedenken; er verweist S. 213 auf „Nachgiebigkeit von beiden Seiten, unterstützt von der Betrachtung der verderblichen Folgen extremer Maßregeln". Das ist sehr richtig. Wenn aber das alles nicht hilft, so bleibt doch nur der obige Weg — es sei denn, daß man es als selbstverständlich ansieht, daß im Zweifel die Krone zum Nachgeben verpflichtet ist. Das wird aber nicht aus der Verf.-Urk. herauszulesen sein.

35) Verf.-Urk. § 103 nach Ges. vom 27. Nov. 1860 § 2 unter a. Das wäre immer möglich, auch ohne daß eine Verfassungsbestimmung darauf verwiese.

36) Neue Auflagen sind selbstverständlich ausgeschlossen. Aber auch die bestehenden dürfen nur in der Höhe ausgeschrieben werden, wie sie für die letzte Finanzperiode galt: „in der bisherigen Weise forterhoben" (Verf.-Urk. § 103 nach Ges. v. 27. Nov. 1860 § 1). So auch Opitz, Staats-R. II S. 125 Note 10. In den Kammerverhandlungen zum Ges. vom 5. Mai 1851 § 117a, das für die hier fragliche Bestimmung schon den gleichen Ausdruck gab, hob man hervor: „daß von einer Veränderung der Steuern dabei nicht die Rede sein kann" (Mitteil. 1850/51 II. Kamm. Bd. 3 S. 2407). Das richtete sich hier gegen die Erhöhung.

sondere Formen sind hier nicht vorgeschrieben. Die Verordnung wirkt auf ein Jahr, äußerstens.[37])

Die besonderen Kautelen, welche die Verf.-Urk. hier noch hinzufügt, sind zum Teil selbstverständlich: Steuern, die ausdrücklich nur für einen vorübergehenden bereits erreichten Zweck bestimmt sind, dürfen natürlich für die neue Finanzperiode nicht provisorisch weiter erhoben werden; die Unmöglichkeit, die Kammer rechtzeitig zusammenzubringen, muß vor dieser nachträglich gerechtfertigt werden; die Steuerausschreibung geschieht „vorbehältlich der Bewilligung des Ausgabebudgets". — Das letztere gilt auch für den Fall, daß ein Gesetz über provisorische Steuererhebung ergangen ist.[38])

Die Verf.-Urk. schärft die Einhaltung der Rechtzeitigkeit für Vorlage des Staatshaushaltsplanes und Einberufung des Landtags so kräftig ein, daß es wie eine Bedingung der Zulässigkeit der Steuerforterhebung aussieht.[39]) Es wird aber richtiger nur als eine Androhung persönlicher Verantwortlichkeit der Minister aufzufassen sein. Forterhoben können die Steuern auf alle Fälle werden.

— Verf.-Urk. § 105 sieht noch den Fall vor, daß „in außerordentlichen, dringenden und unvorhergesehenen Fällen schleunige finanzielle Maßregeln erfordert werden, zu welchen die Zustimmung der Stände notwendig ist". Der Fall, der vor allem ins Auge gefaßt ist, ist die Aufnahme eines Anlehens; die Ausdrucksweise geht aber darüber hinaus. Dann sollen die Stände berufen werden, und wenn es nicht möglich ist, sie rasch genug zusammenzubringen, darf der König „das zur Deckung des außerordentlichen Bedürfnisses unumgänglich Notwendige provisorisch verfügen". Bei dem nächsten ordentlichen Landtage ist dann die nachträgliche Genehmigung einzuholen. Staatsgutsveräußerungen, Anlehenaufnahme und sonstiges aus dem Bereiche des ständischen Bewilligungsrechtes gehören hierher. Man nimmt an, daß auch Steuern auf solche Weise auferlegt werden können.[40]) Dabei wird es sich aber wohl nur um Ausschreibung nachträglicher Zuschläge zur Einkommensteuer handeln können. Sollen Steuern auf neuer Grundlage erhoben werden, wie sie ein selbständiges Steuergesetz zu liefern hätte, so würde das in das Gebiet der Notverordnung gehören, deren Regeln dann auch zu beobachten wären; vgl. oben § 22, I Nr. 3.

---

37) Ordentlicherweise erlebt die Verordnung das Ende dieses Jahres nicht, sondern wird abgelöst durch das dazwischen kommende richtige Finanzgesetz; vgl. in dem oben Note 30 gegebenen Texte den § 5.

38) Zum Unterschied von dem Falle, wo der Staatshaushaltsplan nicht zustande kommt, stellt hier die Regierung einen den besonderen Verhältnissen angepaßten Plan nicht auf (vgl. oben Note 18). Es wird einfach wie mit den alten Steuern, so mit dem alten Staatshaushaltsplan einstweilen fortgewirtschaftet. Dieser gilt „gewissermaßen als Normaletat" (Löbe, Staatshaushalt S. 51).

39) Verf.-Urk. § 103 nach Ges. vom 27. Nov. 1860 § 2 unter a: der Landtag muß 7 Wochen vor Ablauf der Bewilligungsfrist einberufen sein, ein Gesetz über vorläufige Steuererhebung alsbald vorgelegt, aber bis 14 Tage vor Ablauf der Bewilligungsfrist noch nicht genehmigt worden sein. Dieser Formalismus ist auf die ordentliche Vorlage von Staatshaushaltsplan und Finanzgesetz nicht zu übertragen.

40) Opitz, Staats-R. II S. 127. Verf.-Urk. § 96 nennt unter den Fällen, wo ausnahmsweise auch ohne Zustimmung der Kammern Steuern erhoben werden können, auch unseren § 105 (§ 8 des Ges. vom 5. Mai 1851). Bei den Kammerverhandlungen, Landtagsakten 1850/51 Beil. 2. Abt. 1. Bd. S. 317, worauf Opitz a. a. O. Note 15 sich beruft, erklärte man es für unrichtig, für den Fall des § 105 eine solche Ausnahme anzuerkennen; denn dieser habe „überhaupt nicht das Ausschreiben von Landesabgaben zum Gegenstande, sondern nur schleunige finanzielle Maßregeln, namentlich die Aufnahme von Anlehen." Da die Verweisung gleichwohl stehen geblieben ist, muß auch die Zulässigkeit der Steuerausschreibung angenommen werden.

Der Fall gehört genau genommen nicht hierher. Von einem wesentlichen Zusammenhang mit dem aufgestellten Staatshaushaltsplan ist ohnehin keine Rede; es ist eine außerordentliche Maßregel, die schließlich auf den Staatshaushalt zurückwirkt, wie so manches andere; aber mit den Regeln über Aufstellung von Staatshaushaltsplan und Finanzgesetz hat sie nichts zu tun.

§ 25. Die Staatsschuldenkasse. Die Doppelung der Finanzwirtschaft im alten Staatswesen äußerte sich besonders kräftig auf dem Gebiete der Staatsschulden. Die Schulden machte ursprünglich immer der Kurfürst allein, für „Kriege, Aufwand auf die polnische Krone und manche andere Übel".[1]) Dann ging er an die Stände, um die Deckung bewilligt zu erhalten. Das konnte namentlich in der Form geschehen, daß die Stände diese Schulden auf ihre Steuerkasse übernahmen und Steuerscheine dafür ausstellten. So entstanden landschaftliche Schulden neben den landesherrlichen Schulden, Steuerschulden neben den Kammerschulden. Denn der Landesherr hatte freie Hand behalten, auch seinerseits besondere Gläubiger zu suchen; nur hatten diese keinen Anspruch darauf, aus Steuergeldern gedeckt zu werden.

Nach dem Hubertsburger Frieden waren die Steuerschulden derart angewachsen, daß eine strenge Ordnung für die Sicherung der Zinszahlung und einer allmählichen Tilgung getroffen werden mußte. Kurfürst und Stände kamen überein, zu diesem Zwecke eine besondere Steuerkreditkasse zu schaffen, die von den ihr überwiesenen Steuern genährt und von Deputierten der Stände (aus Ritterschaft und Kreisstädten) zu leiten war.[2]) Nach ihrem Muster wurde dann 1765 für die Deckung der Kammerschulden eine besondere Kammerkreditkasse errichtet, diese unter der Leitung des geheimen Finanzkollegiums, ganz dem kurfürstlichen Beamtentum zuständig.[3])

In dieser Weise wirtschafteten die beiden Schuldenbesorgungsanstalten nebeneinander bis zum Erlaß der Verfassung. Damit wird auch für diesen Punkt die Einheitlichkeit des Staates durchgeführt. Nach dem sonst überall befolgten Grundsatz, daß der Landesherr und seine Leute die Geschäfte des Staates verrichten, die Stände beschränkend und überwachend daneben stehen, hätte die bisherige Kammerkreditkasse den Kern der neuen Einrichtungen zu bilden gehabt. Allein hier ist es ausnahmsweise einmal umgekehrt gemacht worden: die Steuerkreditkasse ist der überlebende Teil. Ihre Einrichtungen sind maßgebend geworden für die neue Staatsschuldenkasse, welche nunmehr die Sorge für alle Arten von Staatsschulden ungeteilt vereinigt. Danach liegt aber hier

1) v. Römer, Staats-R. und Statistik II S. 622.

2) Weiße, Staats-R. II S. 343; v. Römer II S. 622 ff. Der entscheidende Akt der Gründung der Steuerkreditkasse ist die „Deklaration sämtlicher Stände des Churfürstentums Sachsen, die unter höchster Approbation errichtete Steuer-Kredit-Kasse betr., vom 10. Okt. 1763"; Cod. August, Forts. II. Abt. S. 299 ff. Die Stände sind also die eigentlichen Gründer. Die alten Schuldscheine wurden durch Ausgabe von „landschaftlichen Obligationes" eingelöst, was als eine Erhöhung der Sicherheit betrachtet, dafür aber auch mit einer Herabsetzung des Zinsfußes verbunden war. Die landschaftlichen Obligationen sollten von einem ritterschaftlichen und einem städtischen Deputierten unterschrieben und von dem Buchhalter der Steuerkreditkasse kontrasigniert sein. Das wirkt heute noch nach in der Art, wie die Staatsschuldverschreibungen ausgefertigt werden.

3) Weiße, Staats-R. II S. 337. Die Deckung wurde hier wesentlich geliefert durch die Erträgnisse der Domänen.

die Geschäftsführung bei den Ständen und die Überwachung bei der Regierung.[4])

Die Grundlagen sind gegeben in Verf.-Urk. § 19 und § 107.[5]) Das Nähere bestimmt das Gesetz v. 29. September 1834, die Einrichtung der Staatsschuldenkasse betr.[6])

1. Die Staatsschuldenkasse ist unter die Verwaltung der Stände gestellt. Diese wird geführt durch einen ständischen Ausschuß, den Landtagsausschuß zur Verwaltung der Staatsschulden.[7]) Der Ausschuß besteht aus fünf Mitgliedern der Volksvertretung, welche immer bei Beginn eines ordentlichen Landtages gewählt werden, so daß jede Kammer abwechselnd zwei oder drei aus ihrer Mitte stellt. Seine Tätigkeit wird durch Vertagung und Schluß des Landtages nicht unterbrochen und selbst im Falle einer Auflösung der II. Kammer führt der Ausschuß die Geschäfte unverändert fort bis zu seiner Neubestellung. Zur Ausfüllung inzwischen entstehender Lücken wählt jede Kammer ebenso viele Stellvertreter, als sie Mitglieder wählt, doch kann, wenn auch ihre Stellvertreter nicht mehr ausreichen, auf die von der anderen gewählten Stellvertreter gegriffen werden.[8]) Der Ausschuß wählt aus seiner Mitte seinen Vorsitzenden und einen Stellvertreter für ihn.

Die Zusammensetzung des Ausschusses wird durch den Finanzminister im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht.[9]) Ebenso geschieht bei jedem nachträglich eintretenden Wechsel.

2. Dem Landtagsausschusse sind die nötigen Beamten beigegeben, um unter ihm die Geschäfte der Staatsschuldenkasse zu verrichten. Diese Beamten werden vom Ausschuß ernannt; die Ernennung bedarf königlicher Bestätigung. Sie sind Staatsdiener, werden aus der allgemeinen Staatskasse besoldet und unterliegen den Bestimmungen des Staatsdienergesetzes v. 7. März 1835 (vgl. unten § 28). Vorgesetzte Dienst-

4) Der Entwurf Carlowitz unterschied noch eine Cammerkredit-Casse für die auf den Domänen haftenden Schulden (§ 34) gegenüber der Staatsschuldenkasse, die unter ständischer Verwaltung steht (§ 133). Der Entwurf Lindenau äußerte sich nicht zu diesem Punkte. Der Regierungsentwurf § 122 gibt im wesentlichen schon die jetzt geltenden Bestimmungen, behält aber in § 18 eine vorläufige Sonderstellung der „fiskalischen Kassen" und der von ihnen zu tragenden Kammerschulden bei; das hängt damit zusammen, daß man damals auch das Eigentum der Domänen dem Königlichen Hause vorzubehalten gedachte (vgl. oben § 11, I; der Text der Entwürfe bei v. Witzleben, Entstehung S. 330 ff., S. 370 ff.).

5) Der Wortlaut des § 107 ist wesentlich dem § 120 der Württemberg. Verf.-Urk. entnommen; vgl. dazu Goez, Staats-R. des Kgr. Württemberg S. 103 ff.

6) Durch Ges. vom 3. Nov. 1848 wurden einige genauere Bestimmungen gegeben über den Ersatz wegfallender Mitglieder des Ausschusses. Das Ges. vom 18. Jan. 1882 ändert lediglich einen Nebenpunkt bezüglich der Ausfertigung der Staatsschuldverschreibungen.

7) Ursprünglich in Anlehnung an den Text von Verf.-Urk. § 107: „ständischer Ausschuß zur Verwaltung der Staatsschuldenkasse" genannt; im Ges. vom 18. Jan. 1882 heißt er „Staatsschuldenkassenausschuß". Seit 1849 ist der obige Name im Gebrauch: Löbe, Staatshaushalt S. 101. — Da der Landtagsausschuß im Auftrage der Stände handelt wie jede andere Deputation, so erhält er die genauere Regelung seiner Tätigkeit durch eine von der Ständeversammlung, d. h. von beiden Kammern, unter Genehmigung des Königs zu erteilende „Geschäftsanweisung". Die zurzeit geltende ist vom 28. Febr. 1882. Abgedruckt bei Opitz, Staats-R. II S. 268 ff. Der rechtlichen Bedeutung nach ist diese Geschäftsanweisung für die Mitglieder des Landtagsausschusses ein Stück der Geschäftsordnung ihrer Kammer, für die Beamten des Ausschusses eine Dienstvorschrift.

8) So das Ges. vom 3. Nov. 1848 § 1. Nach § 2 kann auch gelegentlich einer außerordentlichen Ständeversammlung eine Ergänzungswahl vorgenommen werden, wenn die betreffende Kammer nicht mehr ganz durch selbstgewählte Mitglieder oder Stellvertreter im Ausschusse vertreten ist; das bildet dann zugleich einen Ausscheidungsgrund für die von der anderen Kammer entlehnten Stellvertreter.

9) Vgl. z. B. Ges.- u. Verord.-Bl. 1907 S. 279.

behörde ist aber für sie der Landtagsausschuß, von dem sie auch ihre Dienstanweisungen erhalten; der Besoldungsetat wird vom Finanzministerium im Einvernehmen mit dem Landtagsausschuß aufgestellt.[10])

Es bestehen zwei Geschäftsabteilungen: die Buchhalterei und die Kasse. Der Vorstand der ersteren, der Buchhalter, hat bei den Ausfertigungen der Titel mitzuwirken, daher sein Name bei der neuen Zusammensetzung des Landtagsausschusses jedesmal mit bekannt gemacht wird.[11])

3. Der Ausschuß fertigt die Staatsschuldverschreibungen aus. Die Zinsbogen und Erneuerungsscheine tragen den Namen eines Mitgliedes und die Gegenzeichnung des Buchhalters.[12]) Der Ausschuß setzt die Verlosungstermine für die vorzunehmenden Rückzahlungen an und ruft die verlosten oder frei gekündigten Titel auf.[13]) Er empfängt von dem Finanzministerium die im vereinbarten Staatshaushaltsplan vorgesehenen Gelder für Zinszahlung und Tilgung. Das Ministerium ist verantwortlich, wenn es das unterläßt; der Landtagsausschuß aber hat in solchem Falle alsbald die nötigen Schritte gegen das Ministerium zu veranlassen (vgl. oben § 18, II Nr. 5 und unten § 26, II Nr. 1 und 2), da er ja gerade dazu da ist, „daß die Verbindlichkeit des Staates gegen dessen Gläubiger in ihrem ganzen Umfange erfüllt werde".[14]) Die empfangenen Gelder läßt er für ihren Zweck verwenden und verhindert jede anderweite Verwendung. Über den Betrieb der Kasse stellt er Jahresrechnungen auf, welche von der Oberrechnungskammer geprüft und mit deren Gutachten vom Ausschuß den Ständen vorgelegt werden; ganz wie die Rechnungen der Regierung über den Vollzug des Staatshaushaltsplanes im allgemeinen. Nach erfolgter „Justifikation", d. h. erteilter Entlastung, wird das Rechnungsergebnis im Namen der Stände durch den Druck bekannt gemacht.[15])

4. Der Ausschuß führt seine Verwaltung „unter Oberaufsicht des Finanzministeriums". Das bedeutet, daß dieses Ministerium jederzeit das Recht hat, „von dem Zustande der Kasse Einsicht zu nehmen", „die Kasse, die Bücher und das Rechnungs-

10) Geschäftsanweisung für den Landtagsausschuß (vgl. oben Note 7) § 22. — Staatsdiener, die nicht vom König oder in seinem Namen angestellt und geleitet werden, sind eine auffallende Erscheinung; deshalb hat das Staatsdienergesetz von 1835 § 1 für notwendig gehalten, ausdrücklich zu sagen, daß es auch auf diese Beamten Anwendung finde (vgl. unten § 28 Note 5). Die Stände handeln hier eben zu eigenem unmittelbaren Rechte „Namens des Staates".

11) Da im Gegensatze zu den alle zwei Jahre neugewählten Mitgliedern des Ausschusses der Buchhalter ständig angestellt ist, so lautet die auf ihn bezügliche Bemerkung immer während einer Reihe von Jahren nur: „In der Person des bei dieser Kasse angestellten Oberbuchhalters N. N. ist keine Änderung eingetreten" (Beispiel: Ges.- u. Verord.-Bl. 1907 S. 280).

12) Über die Ausfertigung der letzteren Urkunden bestimmt Ges. vom 29. Sept. 1834 § 17; das Ges. vom 18. Jan. 1882 gestattet, daß die Unterschrift des Ausschußmitgliedes in facsimile gegeben werde. Wegen der Ausfertigung der Schuldverschreibungen selbst wird das Nähere jedesmal im Anleihegesetze bestimmt. Vgl. z. B. Ges. vom 4. Juli 1902 § 1 u. § 2 (Ges.- u. Verord.-Bl. 1902 S. 281).

13) Die Form ist etwas umständlich: der Ausschuß erläßt eine „Bekanntmachung", unterschrieben von allen Mitgliedern, und das Finanzministerium veröffentlicht dann eine „Verordnung", welche besagt: „Die nachstehende Bekanntmachung ... wird hierdurch zur allgemeinen Kenntnis gebracht" (Beispiele: Ges.- u. Verord.-Bl. 1898 S. 16; 1905 S. 246). Der Umweg erklärt sich dadurch, daß das Ges.- u. Verord.-Bl. nach Ges. vom 1. Mai 1884 § 1 Abs. 2 dem Landtagsausschuß unmittelbar nicht offenstände. — Die Einrichtung eines Staatsschuldbuches nach Ges. vom 25. April 1884 hat dem Ausschusse weitere Geschäfte gebracht.

14) Ges. vom 29. Sept. 1834 § 11.

15) Verf.-Urk. § 107 Abs. 4; Ges. vom 29. Sept. 1834 §§ 15 u. 16; Ges. v. 30. Juni 1904 § 23 Abs. 2 (vor der Oberrechnungskammer steht der Landtagsausschuß „an Stelle des Ressortministeriums").

wesen zu revidieren".[16]) Auch ist das Finanzministerium ermächtigt, wenn es für gut hält, einen seiner Beamten dem Ausschuß „beizuordnen" mit nur beratender Stimme.[17]) Im Rechte der Oberaufsicht liegt hier, wie überall, das Einschreiten zur Verhütung und Bekämpfung von Gesetzwidrigkeiten. In diesem Sinne ist es zu verstehen, wenn das Gesetz bestimmt: der Ausschuß könne in schwierigen Fällen „bei dem Finanzministerium anfragen und von diesem innerhalb der Grenzen der ihm übertragenen Oberaufsicht eine Entscheidung einholen".[18]) Die Grenzen der Oberaufsicht sind eben gegeben durch den Umfang der Frage der Gesetzmäßigkeit, und die Bedeutung der Bestimmung liegt wesentlich darin, daß das Ministerium hier verpflichtet wird, auf Anfrage im voraus Auskunft zu geben über seine Stellung zu der Sache.

Mehr bedeutet die Oberaufsicht des Finanzministeriums nicht, und zwar deshalb nicht, weil hier fehlt, was der Oberaufsicht in anderen Fällen ihre weitergehende Kraft und Wirksamkeit verleihen mag, die Dienstpflicht nämlich des Beaufsichtigten und die Vertretung des Dienstherrn durch die Aufsichtsbehörde. Die Mitglieder sind keine Beamten und keine Staatsdiener; sie stehen nicht im Dienstpflichtverhältnis zum König, noch auch zu ihren Kollegen im Landtag; also auch nicht zum Staate; denn ein Dienstpflichtverhältnis zum Staat an sich, in abstracto, gibt es nicht. Folglich können ihnen nur solche Vorschriften und Auflagen gemacht werden, für die ein besonderer Rechtsgrund aus dem Gesetze abzuleiten ist.[19])

5. Von diesem Standpunkte aus erhält auch die Frage der *Verantwortlichkeit der Mitglieder des Landtagsausschusses* ihre richtige Beleuchtung. Das Gesetz bestimmt, daß diese Verantwortlichkeit bestehe, sowohl vor dem Könige als vor den Ständen „für die Erfüllung der Verbindlichkeiten den Staatsgläubigern gegenüber".[20]) Damit ist nur der wichtigste Punkt hervorgehoben; die Verantwortlichkeit umfaßt noch mehr. Aber bei jeder Verantwortlichkeit entsteht in erster Linie die Frage nach der besonderen Rechtsgrundlage, auf der sie gebaut sein soll. Die Verantwortlichkeit der Ausschußmitglieder ist nicht die von Beamten oder Staatsdienern. Ihre Stellung ist grundsätzlich die von Mitgliedern jeder anderen ständischen Deputation, (Kommission Ausschuß). Wenn, im Gegensatz zu allen anderen Deputationen, bei dieser der Gedanke einer persönlichen Verantwortlichmachung auftaucht, so hat das seinen natürlichen Grund darin, daß nur hier Geschäfte unmittelbar und mit äußerlicher Wirkung besorgt und erledigt werden: *es wird ein Stück Staatsverwaltung geführt*. Dadurch ist zweierlei Möglichkeit eröffnet:

— Die Mitglieder haben es übernommen, fremde Gelder zu verwalten, und sind da-

16) Verf.-Urk. § 107 Abs. 3; Ges. vom 29. Sept. 1834 § 13.
17) Ges. vom 29. Sept. 1834 § 10.
18) Ges. vom 29. Sept. 1834 § 12.
19) Richtig *Fricker*, Grundriß S. 209: „Eine Befehlsstellung der Regierung gegenüber dem ständischen Ausschusse läßt sich aber nicht konstruieren. Denn das eigentliche Subjekt der Verwaltung der Staatsschuld sind die Stände, welche diese ihre Verwaltung durch den Ausschuß führen." *Opitz*, Staats-R. II S. 140/141, erklärt dagegen die Ausschußmitglieder für Beamte, wenn ihnen auch die Eigenschaft als Staatsdiener (im Sinne des Gesetzes von 1835) nicht zukommen soll. Doch folgert er daraus keine dienstliche Abhängigkeit, beschränkt vielmehr die Oberaufsicht der Regierung auf die im Gesetze ausdrücklich erwähnten Dinge (a. a. O. S. 141). — Die Ausschußmitglieder beziehen bei ihrer Tätigkeit die in der Landtagsordnung für Kammermitglieder vorgesehenen Tagegelder und Reisekosten: Geschäftsanweisung § 33.
20) Ges. v. 29. Sept. 1834 § 14.

durch in die Lage gesetzt, daß sie durch die Art, wie sie dabei vorgehen, dem Geschäftsherrn den größten Schaden verursachen können. Sie stehen in keinem privatrechtlichen Pflichtverhältnis. Sie stehen auch nicht im öffentlichen Dienst; das öffentlichrechtliche Auftragsverhältnis, in das sie als Deputationsmitglieder getreten sind, erzeugt als solches keine Haftung auf Schadensersatz im Falle der Nichterfüllung der damit verbundenen Pflichten. Ein Schadensersatzanspruch würde dem Verletzten nur dann gegen sie begründet werden, wenn, unabhängig davon, die Voraussetzungen einer Haftung für unerlaubte Handlungen nach den Regeln des B.G.B. gegeben wären. Der Verletzte wäre hier der Staat. Die Haftung würde natürlich nicht durch den König selbst geltend gemacht, sondern durch die Leute, die von ihm mit Vertretung des Fiskus betraut sind; keinesfalls durch die Stände, denn diese vertreten den Fiskus nicht.[21])

— Die Mitglieder haben nicht, wie bei einer gewöhnlichen Deputation, bloß vorbereitet, was die Gesamtheit beschließen soll; in diesen Fällen geben die Stände ihren Beifall oder das Gegenteil ausreichend zu verstehen, indem sie zustimmen oder nicht. Sondern sie haben vollendete Tatsachen geschaffen, denen die Stände gegenüber stehen mit der Möglichkeit sie zu mißbilligen, ohne daß sie dadurch von selbst ungeschehen wären. Die Mißbilligung bleibt dann an den Männern hängen, welche das Vertrauen ihrer Kollegen so getäuscht haben. Die Gelegenheit zu solchen Kundgebungen bietet die Rechnungslegung des Landtagsausschusses.[22]) Es ist das richtige Seitenstück der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Ministers (vgl. unten § 26, I N. 1). Diese zweite Art von Verantwortlichkeit deckt sich mit der ersten weder in ihren Mitteln noch

21) Die Haftpflicht der Ausschußmitglieder wäre ja eine Doktorfrage. Aber wir können doch nicht ganz daran vorbeigehen. Opitz, Staats-R. II S. 143, statuiert schlechthin eine „zivilrechtliche Verantwortlichkeit". Nach dem Zusammenhange versteht er darunter wohl eher eine „Haftung mit dem Vermögen", die ja auch öffentlichrechtlich sein könnte. Das B.G.B. hat die Frage der Haftung der Beamten dem Staate gegenüber unberührt gelassen, da „es sich um eine Frage des öffentlichen Rechtes handelt" (Plank, B.G.B., Einf.-Ges. Note 1 zu Art. 78). Das trifft ja natürlich bei der Stellung dieser Ausschußmitglieder erst recht zu. Es gälte also Landesrecht. Wenn aber das Landesrecht öffentlichrechtliche Normen für diesen Fall nicht enthält? Es wäre sehr wohl denkbar, daß man in Sachsen vor dem B.G.B. versucht hätte, die Tätigkeit der Ausschußmitglieder unter die Gesichtspunkte der „Geschäftsführung vermöge Auftrags" im Sinne der Bestimmungen des Sächsischen B.G.B., § 1295 ff. zu bringen, etwa mit der so oft gebrauchten Rechtfertigungsformel: diese Bestimmungen müßten naturgemäß auch für das öffentliche Recht Geltung haben, seien also gemeinsam. Daraus ergäbe sich dann auch die fortdauernde Anwendbarkeit der §§ 1302, 728 u. 729 dieses Gesetzbuches und somit die Haftung für jeden Schaden, der dem Geschäftsherrn absichtlich oder durch grobe Fahrlässigkeit zugefügt würde. Es würde das aber doch m. E. nur auf eine Umgehung des E.G. zum B.G.B., Art. 55 hinauslaufen: es sind und bleiben eben doch zivilrechtliche Bestimmungen, die unter der Verkleidung als öffentlichrechtliche gerettet werden sollten. Demnach wird nichts anderes übrig bleiben, als sich ganz auf den Boden des B.G.B. und seiner Bestimmungen über „Unerlaubte Handlungen" zu stellen. Wir müssen dabei freilich darauf verzichten, die Haftung auf die besonderen Pflichten und die besonderen Rechtsvorschriften zu gründen, die hier bestehen; das öffentlichrechtliche Rechtsverhältnis ist zivilrechtlich unfruchtbar. Wenn wir aber von ihm absehen, finden wir hinter ihm das hier durch keine Sonderbestimmung ausgeschlossene gemeine Zivilrecht von selbst, ohne daß es einer besonderen Verweisung bedürfte, wie Laband, Staats-R. I S. 447 sie für Preußen aus A.L.R. II 10 § 90 ziehen möchte. Es käme also vor allem in Betracht: Haftung wegen schuldhafter Schädigung unter Verstoß gegen ein Strafgesetz (§ 823 Abs. 2) und wegen vorsätzlicher Schädigung unter Verstoß gegen die guten Sitten. Damit müßte man auskommen können.

22) Die Rechnungen des Landtagsausschusses werden den Kammern gerade so vorgelegt wie die der Regierung. Nach ihrer Richtigsprechung wird dann ein „Justifikationsschein" für den Landtagsausschuß ausgestellt, über den die Kammern beschließen (Landtagsakten 1903/04, Mitteil. d. I. Kamm. I S. 218, 465, d. II. Kamm. II S. 1428, 1504).

in ihrem Umfang: sie kann auch Platz greifen, wenn der Staat durch schlechte Behandlung seiner Gläubiger geradezu einen Vermögensvorteil erlangt hätte. Daß es dem König unbenommen bleibt, auch seinerseits eine Mißbilligung auszusprechen, ist wohl selbstverständlich.[23])

§ 26. Rechtsverfahren zur Gewähr der Verfassung. Der oberste Hüter der Verfassung ist der König. Im Verfassungsgelöbnis hat er in feierlicher Weise versprochen, die Verfassung zu schützen (vgl. oben § 10, I Nr. 2). Als Oberhaupt des Staates verfügt er über die dazu erforderliche Macht. Die Verf.-Urk. § 139 hat außerdem eine „Gewähr der Verfassung" gesucht in dem Untertanen- und Staatsdienereid, bezüglich dessen sie vorschrieb: er sei, „auch auf die Beobachtung der Landesverfassung zu richten" (vgl. oben § 7 Note 13). Dem gleichen Zwecke dient die in Verf.-Urk. § 152 angeordnete Erschwerung von Verfassungsänderungen auf dem allein dazu führenden Wege der Gesetzgebung (vgl. oben § 21, S. 168).

Das rechtlich Bedeutsamste, was die Verf.-Urk. in ihrem VIII. Abschnitt unter der Überschrift: „Gewähr der Verfassung" für diesen Zweck besonders eingerichtet hat, besteht aber in gewissen geordneten Verfahrensarten, in welchen die Stände berufen sind aufzutreten, um mit dem König oder gegen ihn zum Schutz der nach ihrer Ansicht verletzten oder mißverstandenen Verfassung wirksam zu sein.

Sie sind sämtlich bestimmt, womöglich nicht zur Anwendung zu kommen, und haben bis jetzt auch tatsächlich keine Gelegenheit dazu gefunden. Sie erfüllen ihren Zweck dadurch, daß sie bereit stehen und eben dadurch beim Volke ein gewisses Gefühl der Sicherheit hervorbringen.

I. Solcher Rechtsverfahren zur Gewähr der Verfassung sind es drei: die Verfassungsbeschwerde (Verf.-Urk. § 140), die Ministeranklage (Verf.-Urk. § 141 bis § 151) und das Verfahren zur Entscheidung streitiger Verfassungsauslegung (Verf.-Urk. § 153).

Je zwei von ihnen fallen unter gemeinsame Gesichtspunkte und gruppieren sich danach zusammen; die Ministeranklage gehört beiden Gruppen an.

1. Die Verfassungsbeschwerde wie die Ministeranklage sind Formen der Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit. Das Auslegungsverfahren hat nicht diese persönliche Spitze.

Die Minister sind Staatsbeamte und als solche wegen ihrer Amtsführung dem Staate verantwortlich — dienstrechtlich, strafrechtlich, zivilrechtlich. Diese Verantwortlichkeit wird vor allem vom Oberhaupt des Staates, vom König selbst geltend gemacht oder in seinem Namen durch die Beamten der Justiz oder der Finanzverwaltung. Das letztere wird naturgemäß nicht wohl anders stattfinden, als so daß der König selbst schon dienstrechtlich eingeschritten ist durch Entlassung, oder daß das Amt freiwillig niedergelegt wurde. Die Verantwortlichkeit dem Könige gegenüber steht also überall weit im Vordergrund.

Daneben nun sind nach Verf.-Urk. § 141 auch die Stände befugt, diese Verant-

23) Eine „disziplinelle" Verantwortlichkeit wird von Opitz, Staats-R. II S. 143 mit Recht verworfen. Dagegen will er, übereinstimmend mit Oppenhof, Komm. z. Stf.G.B. Anm. 41 zu § 359, eine besondere strafrechtliche Verantwortlichkeit wegen „Vergehens im Amte" annehmen. Allein die Ausschußmitglieder können nicht als „im Dienste eines Bundesstaates angestellte Personen" betrachtet werden, wie der § 359 des Stf.G.B. voraussetzt.

wortlichkeit der Minister gegenüber dem Staate in gewissem Maße geltend zu machen, und zwar nicht im Namen des Königs, sondern *eigenen Rechts*; das ist das Besondere. Wenn man von Ministerverantwortlichkeit spricht, meint man diese besondere Seite.[1])

Wieweit die Stände in solcher Weise befugt sind, das ist nicht abgegrenzt nach sachlichen Rücksichten des Verwaltungszweiges, auch nicht einheitlich nach Art der Verfehlung. Alle Arten von Verantwortlichkeitsgründen können hier in Betracht kommen. Aber alles nur, soweit besondere *Mittel der Geltendmachung* der Verantwortlichkeit den Ständen gegeben sind, und nach Maßgabe des Umfangs, in welchem sie ihnen zustehen.

Die umfassendste Form, in welcher die Stände solche Mittel zur Verfügung haben, wird bezeichnet durch die sogenannte *parlamentarische Verantwortlichkeit*. Hier handelt es sich um das Zurredestellen des Ministers in den öffentlichen Verhandlungen und Beschlüssen der Kammern, welche Meinungsäußerungen über die Amtstätigkeit der Minister enthalten. Das Interpellationsrecht (oben § 18, II Nr. 5) kommt hier zu Hilfe. Diese parlamentarische Verantwortlichkeit ist in der Sache unbegrenzt, in der Wirkung rechtlich nicht bestimmt. — Demgemäß ist juristisch nichts weiter darüber zu sagen.[2])

Den Gegensatz zur parlamentarischen Verantwortlichkeit bildet die *ständische Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit im förmlichen Rechtsverfahren*. Die Stände, denen ihrerseits keinerlei rechtliche Gewalt über die Minister zusteht, wenden sich mit ihren Anträgen an eine Stelle, bei welcher das der Fall ist, die also rechtlich wirksam gegen den Minister vorgehen kann, und suchen diese zu bestimmen, daß sie von ihrem Rechte in bestimmtem Sinne Gebrauch macht. Insofern sie von der angegangenen Stelle nach Verfassung und Gesetz gehört werden und einen Bescheid erhalten müssen, ist das ein *Rechtsweg*, der ihnen zusteht und üben sie ein ihnen *zustehendes Recht* aus, wenn sie so vorgehen.[3])

Die anzurufende Stelle kann der König sein. Das ist der Fall des *ständischen*

---

1) v. *Frisch*, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate S. 147 ff. gibt eine gute Übersicht der verschiedenen Lehren von der Ministerverantwortlichkeit. Er beklagt mit Recht die Verworrenheit der üblichen Einteilungen. Die von ihm vorgeschlagene Einteilung nach dem „Forum", vor welchem sie geltend zu machen ist, führt dahin, die Verantwortlichkeit dem Staatsoberhaupt gegenüber ganz auszuscheiden, weil hier von einem „Forum" und einer „Rechtsprechung" keine Rede ist (S. 153); auf der anderen Seite wird die einzig in Betracht kommende Verantwortlichkeit wieder in eine solche vor dem Staatsgerichtshof und eine solche vor den Kammern unterschieden (S. 155) — eben wegen des „Forum". Für uns ist alles Verantwortlichkeit vor den Kammern, was durch deren Willen in Bewegung gesetzt wird. Und wenn wir die Verantwortlichkeit vor dem König ausscheiden, so geschieht das nicht, weil sie „nicht in Betracht kommt", sondern weil sie die selbstverständliche, umfassende ist, so selbstverständlich, daß man es Ministerverantwortlichkeit im engern Sinne nennt, wenn andere als der König derartiges bewirken können.

Opitz, Staats-R. I S. 229, II S. 292, Note 3, möchte als „Ministerverantwortlichkeit im engern Sinne" ausscheiden die Fälle, wo der Minister einstehen muß für Handlungen des Königs. Hier besteht eine Kontroverse zwischen ihm und *Leuthold*, Staats-R. S. 235, der seinerseits die Ministerverantwortlichkeit nur in der Ministeranklage vor dem Staatsgerichtshofe sehen will. Das wäre ja schließlich ein Streit um den Namen. Versteht man unter Ministerverantwortlichkeit, wie wir hier tun, die von den Ständen geltend zu machende, so ist beides zu eng.

2) Was wir hier meinen, nennt man wohl auch *politische* Verantwortlichkeit. *Laband*, Staats-R. I S. 355, sieht ihr Wesen darin, daß der Minister sich der politischen Notwendigkeit nicht entziehen kann, auf Angriffe gegen seine Geschäftsführung in der Volksvertretung „Rede zu stehen." Der Zwang zum Reden ist aber dabei geringer als der zum Hören; je nach der Veranlagung des Ministers ist auch der erstere weniger peinlich.

3) Hier tritt in das Verfassungsrecht hinein die bekannte Rechtsidee des formalen Rechtsschutzanspruches, Klagerechts, Beschwerderechts, wie sie im Zivilprozeß ihre Rolle spielt und im Verwaltungsrecht desgleichen; vgl. *Otto Mayer*, Deutsch. Verw.-R. I S. 148 ff.

Beschwerderechts nach Verf.-Urk. § 110 (vgl. oben § 18, II Nr. 5). Hier kommt nun noch eine besonders gestaltete Art solchen Beschwerderechts an den König hinzu, das zugleich ein Rechtsverfahren zum Schutze der Verfassung bedeutet; es handelt sich um die unten II Nr. 1 zu erörternde Verfassungsbeschwerde.

Die anzurufende Stelle kann der Staatsgerichtshof sein; das ist der Fall des wichtigsten Rechtsverfahrens, das hier in Betracht kommt, und das man ganz besonders meint, wenn man von Ministerverantwortlichkeit spricht: der Fall der Ministeranklage, die ebenfalls zugleich zur Gewähr der Verfassung zu dienen bestimmt ist und daher hier unter II Nr. 2 zur Erörterung kommt.

2. Die Stände haben dem Ministerium gegenüber keine eigene Gewalt; deshalb rufen sie in der Verfassungsbeschwerde den König an, dem eine solche zusteht. Dem König aber wird es nicht immer leicht sein, die Sache unbefangen zu würdigen; geht es doch gegen die Männer seines Vertrauens und seine oberste Gehilfenschaft, möglicherweise sogar wegen eines von ihm selbst vollzogenen Staatsaktes, für welchen der Minister nur in Anspruch genommen wird, weil er die Gegenzeichnung dazu geleistet hat. Es wird deshalb als eine Verstärkung des Rechtes der Stände angesehen werden müssen, wenn ihnen die Möglichkeit gegeben wird, ihre Anträge gegen den Minister bei einer unparteiischen Behörde anzubringen, die eigens zu diesem Zwecke ausgerüstet wird mit Gewalt über diesen, um die erforderlichen Maßregeln zu verhängen. Das gleiche Bedürfnis wird sich geltend machen, wenn es darauf ankommt, eine unparteiische Entscheidung zu erhalten über einen Meinungsgegensatz, der zwischen den Ständen und der Regierung entstanden ist wegen Auslegung dieses oder jenes Punktes der Verfassungsurkunde. Als solche unparteiische Behörde gewährt Verf.-Urk. § 142 ff. den Staatsgerichtshof. Ministeranklage und Verfahren zur Entscheidung streitiger Verfassungsauslegung haben gemeinsam, daß sie nicht an den König, sondern an diesen Staatsgerichtshof gehen.[4])

Der Staatsgerichtshof wird, seinem Zwecke entsprechend, gebildet nach Art eines Schiedsgerichts, in welchem jede Partei gleichmäßig vertreten ist.[5]) Er besteht aus zwölf Richtern, von welchen die eine Hälfte der König ernennt, die andere die Volksvertretung, und zwar hier wieder jede der beiden Kammern die Hälfte, also drei. Der König soll seine sechs Richter aus Mitgliedern der „höheren Gerichte" wählen; darunter sind jetzt Mitglieder des Oberlandesgerichts und Landgerichtspräsidenten zu verstehen.[6]) Die Stände wählen ihre sechs Richter außerhalb der Mitte der Ständeversammlung und mindestens zwei davon müssen „Rechtsgelehrte" sein, welche Eigenschaft durch das bestandene Assessorexamen genügend bekundet wird. Zu diesen Richtern kommt dann noch ein Präsident des Staatsgerichtshofes, welchen der König ernennt, und zwar unter den nämlichen Bedingungen wie seine sechs Richter.

4) Die Bestimmungen der Verf.-Urk. § 142 ff. über die Bildung des Staatsgerichtshofes sind fast wörtlich entnommen der Württemb. Verf.-Urk. § 195 ff.

5) Opitz, Staats-R. II S. 246, bringt diesen Gedanken nicht ganz richtig zum Ausdruck, wenn er den Unterschied des Staatsgerichtshofes von den übrigen Behörden darin sucht, daß diese „Organe des Königs" sind, der Staatsgerichtshof aber „ein Organ lediglich des abstrakt über König und Ständen gedachten Staates". Mir scheint es schon sehr zweifelhaft, ob bei dem ganzen viel herumgehetzten Organbegriff etwas Greifbares zu finden ist; Organ des abstrakten Staates wäre aber die völlige Blutleere.

6) Ges. zur Ausf. des G.V.G. vom 1. März 1879 § 11.

Die Mitglieder des Staatsgerichtshofes werden jeweils am Schlusse jedes ordentlichen Landtages für die ganze Dauer der bevorstehenden Landtagsperiode ernannt (vgl. oben § 18, I Nr. 1); jede Kammer wählt für die gleiche Dauer zwei Stellvertreter. Die so Bestellten sind während dieser Zeit unabsetzbar. Die von den Ständen Gewählten verlieren ihre Stellung durch Annahme eines Staatsamtes, können aber sofort wieder gewählt werden.[7])

Auf diese Weise ist der Staatsgerichtshof immer im voraus besetzt und bereit, in Tätigkeit zu treten, wenn im Laufe der Periode ein Fall vorkommen sollte, wo man ihn bräuchte. Geschieht das, so wird er von seinem Präsidenten einberufen. Der Präsident ist verpflichtet das zu tun, wenn entweder der König unter Gegenzeichnung des Justizministers es anordnet, oder die Präsidenten beider Kammern durch gemeinsames Schreiben es verlangen. Vor jeder Entscheidung zur Sache bestellt der Gerichtshof zwei Referenten; der Korreferent ist immer aus der entgegengesetzten Partei zu nehmen wie der erste Referent. Bei der Entscheidung selbst müssen die beiderseits gewählten Richter in gleicher Zahl mitwirken; fehlt einer auf der einen Seite, so wird der zuletzt ernannte auf der anderen Seite gestrichen. Was das Stimmrecht des vom König ernannten Präsidenten anlangt, so verhalten sich hier Ministeranklage und Verfassungsauslegung verschieden; vgl. unten II, Nr. 2 und Nr. 3.

II. Die drei Rechtsverfahren zur Gewähr der Verfassung entwickeln sich nun nach Voraussetzung, Form und Wirkung wie folgt.

1. Die Verfassungsbeschwerde (Verf.-Urk. § 140).[8]) Das Verfahren setzt voraus eine behauptete Verfassungsverletzung. Die Verfassungsurkunde mit Einschluß der nachträglich dazu ergangenen Änderungen und Zusätze bildet den zu schützenden Gegenstand.[9]) Die Verletzung kann begangen sein durch Nicht-Beobachtung, wo solche hätte stattfinden müssen, oder durch mißbräuchliche, dem wahren Sinne der Bestimmungen widersprechende Anwendung. Die Verletzung kann vorgekommen sein bei den Ministern selbst oder bei den ihnen unterstellten „anderen Staatsbehörden". Immer richtet sich die Beschwerde gegen den Minister, der die Verletzung begangen oder ihr nicht abgeholfen hat, wo er sollte und konnte.

Die Beschwerde kann nur durch gemeinsame Schrift beider Kammern des Landtages erhoben werden. Sie geht durch das Gesamtministerium an den König.

---

7) Verf.-Urk. § 144 hat die Vertrauenswürdigkeit des Staatsgerichtshofes noch durch ein besonderes Mittel erhöhen wollen: die Mitglieder werden nicht bloß „für diesen ihren Beruf besonders verpflichtet", sondern auch „im bezug auf selbigen ihres Untertanen- und sonstigen Diensteides entbunden". Der § 197 der Württemb. Verf.-Urk., der unserem § 144 sonst zum Vorbild diente, enthält diese Entbindungsvorschriften nicht. Hier wirken alte Vorstellungen nach, als könnte es gegen die Treupflicht des Beamten sein, wenn er als Richter gegen die Wünsche des Landesherrn spräche. Die Entbindung der Richter vom Diensteid war deshalb früher bei Prozessen des Fiskus übliche Sache; vgl. Struben, Rechtliche Bedenken V S. 41ff.; Pfeiffer, Prakt. Ausführungen III S. 207.

8) Verf.-Urk. § 140 ist nachgebildet der Bayr. Verf.-Urk. Tit. X § 5.

9) Fricker, Grundriß S. 252, 253. Für die Auslegung des übereinstimmenden § 5 Tit. X der Bayr. Verf.-Urk. vgl. Seydel, Bayr. Staats-R. I S. 373. Insofern die Voraussetzungen der Ministeranklage in der gleichen Weise formuliert sind (vgl. unten Nr. 2), kann auch auf die für diese geltende Auffassung verwiesen werden: Goez, Staats-R. des Kgr. Württemb., S. 153. — Opitz, Staats-R. II S. 244 u. 237 Note 1, möchte unter „Verfassung" das auf König und Stände bezügliche Recht verstehen, gleichviel ob es in der Verfassungsurkunde und ihren Änderungen und Zusätzen enthalten ist oder nicht. Das möchte vielleicht einem theoretischen Bedürfnis mehr entsprechen; aber dafür ginge sehr viel an Sicherheit der Abgrenzung verloren.

Soweit stimmt die Verfassungsbeschwerde vollständig überein mit der durch Verf.-Urk. § 110 geordneten ständischen Beschwerde wegen Pflichtwidrigkeit (vgl. oben § 18, II Nr. 5). Man könnte die Verfassungsbeschwerde geradezu wie einen Anwendungsfall der letzteren behandeln. Der Unterschied liegt einzig bei dem von dem angegangenen Könige zu beobachtenden Verfahren. Dieses bleibt bei der allgemeinen Beschwerde wegen Pflichtverletzung ganz in der Hand des Königs: wenn er nur einen Bescheid gibt, ist es rechtlich gleichgültig, auf welchem Wege er dazu kommt. Hier aber *ist der Weg genauer vorgezeichnet.*

Will zwar der König der Verfassungsbeschwerde abhelfen und den Ständen willfahren, so kann er das ohne weiteres tun. Hat er aber Bedenken und will er sich die Möglichkeit sichern, die Beschwerde abzuweisen, so kann er die Sache nicht allein erledigen, ist vielmehr gehalten, darüber zunächst die Beratung und den Beschluß einer der höchsten Kollegialbehörden herbeizuführen. Als solche bezeichnet ihm Verf.-Urk. § 140 Abs. 2 die „oberste Staatsbehörde", d. h. das *Gesamtministerium*, und die „oberste Justizstelle", d. h. das *Oberlandesgericht*.[10]) Zwischen beiden hat der König die Wahl. Diese Wahl ist aber nicht frei, sondern soll sich richten „nach der Natur des Gegenstandes". Es wird wohl darauf ankommen, welche Stelle im gegebenen Falle mehr geeignet ist, den Zweck des Instituts zu erfüllen, daß Recht und Gerechtigkeit in einleuchtender Weise gehegt werden: handelt es sich mehr um formell juristische Auslegung von Verfassungsbestimmungen, so ist das Oberlandesgericht am Platze; liegt dagegen der Schwerpunkt der Frage in der rechten Würdigung von Sinn und Wert des angefochtenen Staatsaktes, so mag das Gesamtministerium eher geeignet sein, die der Vernunft des Rechts entsprechende Entscheidung zu finden.[11]) Ob die eine oder andere Stelle gewählt wird, das macht für den weiteren Gang des Verfahrens einen bedeutenden Unterschied in rechtlicher Hinsicht.

Der Ausspruch des Gesamtministeriums ist nur ein *Gutachten*, welches dem König erstattet wird, diesen aber nicht bindet. Er nimmt Kenntnis davon und verfügt dann frei, was er für richtig hält. Ist aber das Oberlandesgericht befaßt worden, so hat es „zugleich die Sache zu entscheiden", spricht also an des Königs Stelle aus, was der Beschwerde gegenüber Rechtens sei. Die „Sache" ist aber hier nur die Hauptfrage: ob eine Verfassungsverletzung vorliegt oder nicht. Nur darüber soll die Entscheidung dem

10) Nähere Bestimmungen fehlen. Der König wird nicht das ganze Oberlandesgericht zu beauftragen haben; es genügt, daß es in derselben Weise auftritt, wie es auch Fragen des bürgerlichen Rechts entscheidet, also etwa mit seinem ersten Senat.

11) Das Vorbild der Bayr. Verf.-Urk. Tit. X, § 5 läßt hier im Stiche. Sie bestimmt, daß der König die Beschwerde „näher nach der Natur des Gegenstandes durch den Staatsrat oder die oberste Justizstelle untersuchen und darüber entscheiden lassen wird". Der Bayrische Staatsrat hat den französischen Conseil d'État zum Vorbild gehabt, für die Pfalz ist er ausdrücklich an dessen Stelle getreten (Bayr. Verord. vom 9. Dez. 1825 § 7 Ziff. 11). Das gab ihm die Eigenschaft eines Verwaltungsgerichtshofs. Die Verteilung zwischen ihm und der obersten Justizstelle „nach der Natur des Gegenstandes" war dem entsprechend so gedacht, daß dieser alle Verfassungsbeschwerden zukommen sollten, bei welchen es sich um Fragen des bürgerlichen Rechts handelte, dem Staatsrat dagegen alles Öffentlichrechtliche. Die Folge ist, daß für die oberste Justizstelle gar nichts übrig blieb; der von *Seydel*, Bayr. Staats-R. I S. 374 Note 53, als einziger hervorgehobene Fall ist genau betrachtet auch keiner. — Die Sächsische Verf.-Urk. konnte selbstverständlich ihren ganz anders gearteten Staatsrat hier nicht verwerten; daher ersetzte man ihn durch das Gesamtministerium. Dieses ist aber kein Verwaltungsgericht. Darum wäre es ein ganz öder Schematismus, wollte man ihm zuweisen, was die Bayern ihrem Staatsrat zuweisen, d. h. alles. Man muß den Mut haben, die Frage frei zu entscheiden nach der Natur der beiden Behörden.

Gericht übertragen sein. Was in Verfolg dieses Ausspruches dann weiter vorzukehren ist: Rückgängigmachung des Geschehenen, dienstliches oder strafrechtliches Einschreiten gegen den Schuldigen, vermögensrechtliche Haftbarmachung, das bleibt alles der weiteren Verfügung vorbehalten.[12]) Der König kann sofort das Nötige selbst anordnen und den Ständen Mitteilung machen, daß er das getan. Er kann auch sich begnügen, Auftrag zu geben, daß die Sache im Sinne der getroffenen Entscheidung zu weiterer Erledigung gebracht werde. Dabei ist zu beachten, daß die Verfassungsbeschwerde beim König keine neuen Zuständigkeiten auslöst, die nicht ohnehin bestünden. Neu ist nur die Aufgabe des Gesamtministeriums, ihn dabei mit einem Gutachten zu unterstützen, und die Zuständigkeit des Oberlandesgerichts zur Vorentscheidung im Hauptpunkt. Nach außen, den Ministern und den anderen Behörden gegenüber, geschieht nur, was auch bei der einfachen Beschwerde wegen Pflichtwidrigkeit nach Verf.-Urk. § 110 geschehen könnte.

2. Die Ministeranklage (Verf.-Urk. §§ 141 bis 151).[13]) Die Voraussetzungen der Ministeranklage sind die nämlichen, wie die der Verfassungsbeschwerde. Verf.-Urk. § 141 Abs. 1 spricht hier allerdings nur von „Vorständen der Ministerien, welche sich einer Verletzung der Verfassung schuldig machen", nicht auch von der Verletzung durch andere Behörden. Aber die Minister verletzen selbst die Verfassung, wenn sie nicht einschreiten, wo sie es könnten, gegen die Verletzung, die ihre Untergebenen begehen, und die Verletzung durch die Untergebenen führt auch zur Verfassungsbeschwerde nur dann, wenn sie dem Minister zugerechnet werden kann. So stimmt also schließlich beides überein.

Notwendig ist ferner auch hier ein gemeinsames Vorgehen beider Kammern des Landtages.

Die Eigenart der Ministeranklage liegt im Verfahren und in dem dadurch zu erzielenden Rechtserfolg.

Das Verfahren ist durch das Ges. v. 3. Februar 1838 ausführlich geordnet. Es hat die Gestalt eines vor dem Staatsgerichtshofe zu führenden Prozesses, in welchem die Stände als Ankläger auftreten, der Minister als Angeklagter sich verteidigt.[14]) Es ist schriftlich.

Die Erhebung der Anklage geschieht durch die Einreichung der „Anklageschrift" beim Präsidenten des Staatsgerichtshofs. Diese wird durch übereinstimmende Beschlüsse beider Kammern festgestellt; sie hat die Anklagepunkte bestimmt zu bezeichnen und die Beweismittel anzugeben.[15]) Der Angeklagte wird dann zu einer „Beantwortung der Klage" veranlaßt. Zur „Leitung der zu führenden Untersuchung", vor allem zur Sammlung und Ordnung von Beweisen und zu sonstiger aufklärender Vorarbeit bestellt der Präsident je ein rechtskundiges Mitglied aus beiden Seiten des Gerichtshofes.[16]) Die Stände werden im Verfahren durch einen gemeinsamen Anwalt vertreten; um ihn durch Mehr-

12) Opitz, Staats-R. III S. 244; Fricker, Grundriß S. 254.

13) Für dieses Verfahren hat, wie für die Bildung des Staatsgerichtshofs, die Württemb. Verf.-Urk. § 195 ff., das Vorbild geliefert. — Man nennt hierzu die Monographie von Beschorner, die Ministerverantwortlichkeit und der Staatsgerichtshof im Kgr. Sachsen 1877. Thudichum, in Annalen des Deutsch. Reichs 1885 S. 648 Note 3, sagt von ihr: sie sei „bloß populären Inhalts". Sie ist wertlos.

14) Ges. vom 3. Febr. 1838, das Verfahren in den an den Staatsgerichtshof gelangenden Sachen betr. § 2: „nach den Grundsätzen des Anklageprozesses."

15) Verf.-Urk. § 141; Ges. vom 3. Febr. 1838 § 24.

16) Verf.-Urk. § 146; Ges. vom 3. Febr. 1838 § 34.

heitsbeschluß zu bestellen, vereinigen sich die zur Vorbereitung des Anklagebeschlusses ernannten Deputationen beider Kammern zu einer Wahlkonferenz.[17])

Bei der Entscheidung stimmt der Präsident nicht mit. Dafür gilt im Falle der Stimmengleichheit die dem Angeklagten günstigere Meinung.

Dem Präsidenten steht die Vollziehung des Beschlusses zu. Er publiziert ihn in einer Plenarsitzung des Staatsgerichtshofes[18]), wozu natürlich die Parteien geladen sind, und sorgt für die in Verf.-Urk. § 147 Abs. 5 angeordnete Veröffentlichung der Akten durch den Druck. Zur Anfechtung des Beschlusses gibt die Verf.-Urk. § 149 dem Verurteilten nur die eine Möglichkeit der „Berufung auf ein neues Erkenntnis". Die Einlegung dieser Berufung muß binnen 14 Tagen von der Publikation ab beim Staatsgerichtshof geschehen.[19]) Dann entscheidet dieser noch einmal. Aber die Referenten werden dabei gewechselt und die Zahl der Richter wird um zwei verstärkt, um ein vom König besonders zu ernennendes Mitglied und einen der von den Ständen gewählten Stellvertreter.

Der endgültig gewordene Ausspruch hat die Natur eines rechtskräftigen Urteils.

Im Falle die Anklage obsiegt, lautet er auf die Verhängung einer *Strafe*. Die Strafen, welche dem Staatsgerichtshof zu Gebote stehen, sind: ausdrückliche *Mißbilligung* des Verfahrens des Angeklagten und *Entfernung aus dem Amte*.

Beide entsprechen sie dem allgemeinen Begriff der öffentlichen Strafe als eines obrigkeitlich zugefügten Übels wegen mißbilligten Verhaltens. Ihrer besonderen Art nach gehören sie dem *Dienststrafrecht* an, dem Disziplinarstrafrecht.[20]) Man darf nicht einwenden: der Minister stehe in keinem Dienstverhältnis zu den Ständen, noch zu dem Staatsgerichtshof, Dienstgewalt über ihn habe allein der König. Das eben ist hier das Besondere, daß die Verfassung die Stände befähigt, durch Vermittlung des Staatsgerichtshofes und unabhängig vom Könige ein Stück von der diesem zustehenden Dienstgewalt zur Ausübung zu bringen. Daß die *Strafmittel* der Dienstgewalt des Königs entnommen sind, ist unverkennbar. Die Natur der Dienststrafe erweist sich weiter auch daran, daß das Strafverfahren des Staatsgerichtshofes vollkommen *selbständig* ist gegenüber einer Strafverfolgung nach gemeinem Strafrecht und vor den ordentlichen Strafgerichten, die das Verhalten des Ministers etwa außerdem noch begründen mag.[21])

---

17) Ges. vom 3. Febr. 1838, §§ 5—15, ordnet die Bestellung dieses Anwaltes und seines Stellvertreters sehr ausführlich. Die Bestellung des Anwaltes sichert namentlich auch die Fortdauer des Verfahrens selbst im Falle einer Schließung des Landtags oder sogar einer Auflösung der zweiten Kammer: Ges. v. 3. Febr. 1838 § 42.

18) Ges. vom 3. Febr. 1838 § 20.

19) Daß diese Berufung nur dem verurteilten Minister zustehen soll, nicht auch den mit dem Urteil unzufriedenen Ständen, könnte man aus der Stellung des § 149 hinter dem § 148 Verf.-Urk. schließen, der zuletzt gerade den Fall voraussieht, daß der Staatsgerichtshof auf eine Strafe erkannt hat. In Württemberg scheint man, bei gleicher Lage des Textes, den Rechtsbehelf beiden Teilen zuzusprechen: *Goez*, Staats-R. des Kgr. Württemb. S. 157. Das Ges. vom 3. Febr. 1838 § 41 will die Frage ganz glatt im entgegengesetzten Sinn gelöst sehen. Es sagt einfach nur: „der Angeklagte hat das Recht usw." Formell maßgebend ist diese Auffassung nicht.

20) *Opitz*, Staats-R. II S. 246. Ebenso *Seydel*, Bayr. Staats-R. II S. 315f. Über die verschiedenen Auffassungen der juristischen Natur der Ministeranklage vgl. v. *Frisch*, die Verantwortlichkeit S. 168ff. Weder mit der Bezeichnung als „staatsrechtliches Strafverfahren" (v. *Frisch* a. a. O. S. 178), noch mit der als „außerordentliche Maßregel", die zugleich ein „Strafverfahren" ist, (G. *Meyer-Anschütz*, Deutsch. Staats-R. S. 688) scheint mir etwas Bestimmtes gesagt zu sein.

21) Verf.-Urk. § 148 Abs. 2 hatte noch dem Staatsgerichtshof das Recht gegeben, „eine weitere Strafverfolgung vor dem ordentlichen Richter ausdrücklich auszuschließen". Diese Be-

Da es sich um ein Stück der Dienstgewalt handelt, die eigentlich dem König zusteht, ein Stück, welches das Verfassungsrecht zu bestimmtem Zwecke aus seinem Zusammenhang genommen hat, um es ohne und gegen den Willen des Königs handhaben zu lassen, so müssen auch besondere Vorkehrungen getroffen werden, um gerade gegenüber dem Könige seine Durchführung zu sichern.

Dahin gehört der Ausschluß des königlichen Begnadigungsrechtes (Verf.-Urk. § 150). Gegenüber dem Verweis, den der Ausspruch der Mißbilligung durch den Staatsgerichtshof darstellt, ist diese Vorkehrung nicht nötig; sie trifft bloß den Fall der Entfernung aus dem Amt. Hier könnte der König durch Begnadigung die Rechtswirkung des Ausspruches des Staatsgerichtshofes durchkreuzen, so daß der Minister gleichwohl im Amte bliebe. Das „wird" er nicht tun, sagt die Verfassung. Es wäre verfassungswidrig, wenn er es dennoch täte.[22])

Die Verf.-Urk. § 150 spricht aber weiter davon, daß der König auch nicht das ihm zustehende Begnadigungsrecht dahin ausdehnen wird, daß der zur Entfernung aus dem Amte Verurteilte „in einem anderen Justiz- oder Staatsverwaltungs-Amte angestellt werde, dafern nicht in Rücksicht der Wiederanstellung das Erkenntnis einen ausdrücklichen Vorbehalt zugunsten des Verurteilten enthält". Es ist klar, daß bei einem Ausspruch, der bloß Entfernung aus dem Amte bedeutet, eine Begnadigung gar nicht nötig wäre, um wieder anzustellen. Daraus geht hervor, daß die Entfernung vom Amt, die der Staatsgerichtshof ausspricht, zugleich die Strafe der Amtsunfähigkeit enthalten soll. Das ist aber auch unentbehrlich und selbstverständlich. Denn zwar wenn der König selbst seine Dienstgewalt gebraucht, um den Minister zu entfernen, der die Verfassung bricht, wird er ihn nicht leicht wieder im Staatsdienst verwenden, es sei denn, daß solches aus besonderen Rücksichten gleichwohl tunlich scheint. Wenn aber die Stände die Entfernung durchsetzen, ohne oder gegen den Willen des Königs, dann steht die Sache ganz anders. Der König wird hier im Gegenteil sehr geneigt sein, den Mann seines Vertrauens wieder anzustellen, zu irgendeiner wichtigen Stellung, vielleicht sogar zu der eines Ministers. Also muß, um den Ständen das ihnen gewährte Machtmittel zu sichern, auch eine Amtsunfähigkeit an die Entfernung vom Amte sich knüpfen, und von dieser kann der König nicht durch Begnadigung befreien. Das ist hier gemeint.

Dem Staatsgerichtshof bleibt es vorbehalten, die Zulässigkeit einer Wiederanstellung in mehr oder weniger ausgedehntem Maße offen zu halten.

In Zusammenhang damit ist auch die Bestimmung Verf.-Urk. § 151 zu verstehen: „die Resignation des Angeklagten hat auf das gegen ihn eingeleitete Verfahren und den Urteilsspruch keinen Einfluß". Die Entfernung vom Amte ist das äußerste Mittel der Dienststrafgewalt. Daher hört naturgemäß jedes Disziplinarverfahren auf, wenn der Schuldige auf das Amt und alle seine Vorteile glatt verzichtet (vgl. unten § 28 Note 30). Es ist im allgemeinen nicht zu fürchten, daß der Dienstherr einen solchen leicht wieder anstellt. Hier aber steht es anders; möglicherweise begehrt der Dienstherr nicht mehr,

---

stimmung gilt nicht mehr, wohl nicht, wie Opitz, Staats-R. II S. 247, meint, deshalb, weil sie „in das Strafgesetzbuch Aufnahme nicht gefunden hat", sondern wegen Einf.-Ges. z. G.V.G. § 11 (Thudichum, in Annalen des Deutsch. Reichs 1885 S. 643).

22) Die Verf.-Urk. § 150 läßt, in Übereinstimmung mit der Württemb. Verf.-Urk., § 205, den König auch noch versprechen, „die Untersuchung niemals zu hemmen". Das kann er aber von Rechtswegen ohnedies nicht.

als den Mann auch künftig zu haben. Amtsniederlegung wäre ein bequemes Mittel, um der drohenden Amtsunfähigkeit zu entgehen, die das ausschließt, oder der Mißbilligung durch den Staatsgerichtshof, die es wenigstens erschwert. Daher hier die Ausnahme.[23])

3. Das Verfahren zur Entscheidung streitiger Verfassungsauslegung (Verf.-Urk. § 153). Voraussetzung ist eine Meinungsverschiedenheit zwischen der Regierung einerseits und den Ständen andererseits über die Auslegung einer Verfassungsbestimmung. Selbstverständlich darf es sich dabei nicht um die rein akademische Frage handeln, wer hier das bessere Verfassungsverständnis besitzt. Es müssen sich in einem gegebenen Falle tatsächliche Schwierigkeiten an die Meinungsverschiedenheit knüpfen, indem die Regierung ein Verhalten beobachtet, das die Stände für verfassungswidrig halten, oder die Stände eine Anerkennung, Zustimmung, Bewilligung versagen, wozu die Regierung sie für verfassungsmäßig verpflichtet ansieht. Wenn diese Schwierigkeit „nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und den Ständen beseitigt werden kann", dann steht es jedem der beiden Teile frei, die Streitfrage vor den Staatsgerichtshof zu bringen.[24])

Der Zusammentritt des Staatsgerichtshofes wird in der nämlichen Weise herbeigeführt wie bei der Ministeranklage; auch seine Zusammensetzung ist die gleiche wie dort. Statt der Anklageschrift reicht der betreibende Teil hier eine „Deduktion" ein, die seine Rechtsauffassung darlegen soll. Der andere Teil kann eine Gegendeduktion vorlegen; das Verfahren wird aber durchgeführt, auch wenn er dieses unterläßt. Die Entscheidung erfolgt ohne vorbereitende Untersuchung auf Referat und Korreferat wie bei der Ministeranklage. Nur gibt hier im Falle der Stimmengleichheit der Präsident den Ausschlag.[25])

Die Entscheidung mit Entscheidungsgründen wird beiden Teilen schriftlich zugestellt und überdies im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht.

Sie ist nicht anfechtbar und hat die Kraft einer authentischen Interpretation der Ver-

---

23) Sie war im Entwurf nicht vorgesehen. Erst die Stände haben die Aufnahme dieser Bestimmung bewirkt. Sie wiesen darauf hin, daß ja „zugleich die Ausschließung von jeder ferneren Anstellung ausgesprochen werden kann" (gemeint ist die auch schon im Entwurfe so geregelte Entfernung aus dem Amte ohne ausdrücklichen Vorbehalt der Fähigkeit wieder angestellt zu werden), und daß es um so wichtiger sei, die Wirksamkeit des Spruches nicht dadurch schwächen zu lassen, „daß der Angeklagte durch freiwillige Resignation dem Urteilsspruche zuvorkomme". Ständische Schrift vom 19. Juli 1831; Landt.-Akten 1831 Bd. 4 S. 1809, 1810. — Die Ministeranklage erfüllt, wie gesagt, gleich den anderen Verfassungsschutzverfahren ihren Zweck hauptsächlich schon dadurch, daß sie in der Rüstkammer bereit steht. Nur einmal im Laufe der Zeiten hätten wir beinahe eine solche gehabt. Das ist dem Mitgliede der ersten Kammer, v. Watzdorf, zu danken, von dem in der Landtagssession von 1849 ein Antrag eingebracht wurde auf Anklage gegen sämtliche Minister wegen Verletzung zahlreicher Verfassungsbestimmungen (Mitt. d. I. Kammer 1849/50 S. 164). Die Sache wurde ausgesetzt bis zur Erledigung der in der II. Kammer begonnenen Verhandlungen über die Verfassungsmäßigkeit der Regierungsmaßregeln (a. a. O. S. 696). In der II. Kammer wurde dann nach einer etwas erregten Aussprache dem Ministerium Indemnität bewilligt (Mitt. II. Kammer 1849/50 S. 741). Und so hat sich die Sache schließlich verlaufen.

24) Der Grundsatz, daß nur durch übereinstimmende Beschlüsse beider Kammern die Stände handelnd auftreten können, bleibt auch hier gewahrt. Aber die Regierung kann sich genötigt sehen das Auslegungsverfahren ihrerseits herbeizuführen, wenn sie auch nur mit einer der beiden Kammern uneins ist, weil eben deren Widerspruch das Zustandekommen des zustimmenden oder bewilligenden Beschlusses, dessen sie bedarf, vereitelt. So auch Opitz, Staats-R. II S. 257.

25) Verf.-Urk. § 153 Abs. 2; Ges. vom 3. Febr. 1838 § 50. — Zum Unterschied von der Ministeranklage wird hier ein gemeinsamer ständischer Anwalt nicht bestellt, dafür wird das ganze Verfahren „sistiert", wenn eine Schließung, Vertagung oder Auflösung bei den Ständen eintritt; Ges. vom 3. Febr. 1838 § 53.

fassungsurkunde.[26]) Um sie außer Kraft zu setzen, bedarf es also eines Gesetzes in den Formen der Verfassungsänderung. —

Reichs.-Verf. Art. 76 Abs. 2 beruft den Bundesrat zur Erledigung von „Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist". Da in Sachsen durch Verf.-Urk. § 153 eine solche Behörde bestimmt, die Voraussetzung von Reichs-Verf. Art. 76 Abs. 2 also nicht gegeben ist, so findet diese Zuständigkeit des Bundesrates auf Sachsen keine Anwendung.[27])

---

26) Verf.-Urk. § 153 Abs. 3. Das ist natürlich etwas ganz anderes als die Rechtskraft eines Urteils; es ist auch mehr als die bloße „Schlichtung" einer Verfassungsstreitigkeit (Haenel, Deutsch. Staats-R. I S. 569); es ist ein Stück übertragener Verfassungsgesetzgebung.

27) Haenel, Deutsch. Staats-R., I, S. 570, nimmt an, daß auch in solchem Falle das Reich noch zum Einschreiten berufen sei, wenn aus irgendeinem Grunde die staatliche Einrichtung zur Verfassungsstreitentscheidung versage wegen Verfassungsbruch, Kompetenzbestreitung, Weigerung, sich zu unterwerfen. Aber der Art. 76 Abs. 2 will doch nur Platz greifen, wo der Staat eine solche Behörde überhaupt nicht bestellt hat; hat er das getan, so ist es die Meinung seiner Verfassung, daß Fürst und Stände es untereinander auszumachen haben, wie sie mit etwa nicht vorgesehenen Streitigkeiten fertig werden, und das respektiert die Reichsverfassung. Wenn demnach der Art. 76 Abs. 2 seinem Sinne und Wortlaut nach im Falle Sachsens nicht anwendbar ist, so lange wenigstens nicht, als unsere Verfassungsbestimmung besteht, dann ist nicht abzusehen, woher das Reich seine Zuständigkeit zum Einschreiten nehmen soll. Vgl. auch Seydel, Komment. z. Reichs-Verf. S. 408.

Fünfter Abschnitt.

Die Staatsbehörden.

§ 27. Entwicklungsgeschichte der Sächsischen Behördenordnung. Das Amt bedeutet einen bestimmten Kreis von Geschäften, für welchen ein Mann in Dienst und Pflicht genommen werden soll, um ihn namens des Staates zu besorgen.

Die Behörde ist ein durch solche Ämter gebildeter einheitlicher Ausgangspunkt selbständiger Geschäftsbesorgung. Das kann ein Einzelamt sein oder eine Verbindung von Ämtern in der Form einer Gesamtbehörde (Kollegium) oder einer Vorstandschaftsbehörde (bureaukratische Organisation).[1])

Das Ganze der jeweils im Staate nebeneinander bestehenden Einrichtungen dieser Art bildet die Behördenordnung. Wie diese Behörden gebildet und gestaltet sind und wie ihre Beziehungen untereinander sich regeln, das ist ein wesentliches Stück der Art, wie die Staatsgewalt selbst sich nach außen darstellt, und des Staatsrechts. Die allmähliche Ausbildung der Behördenordnung bezeichnet überall den Entwicklungsgang der deutschen Länder zum vollen Staate und dann weiter zum Verfassungsstaate der Neuzeit. So ganz besonders auch in Sachsen.

---

1) Über das Verhältnis der Begriffe Amt und Behörde zueinander vgl. Laband, Staats-R. I S. 338 ff. — Bei „Behörde" ist überdies vorzugsweise an solche Geschäfte gedacht, die mit Ausübung obrigkeitlicher Gewalt verbunden sind. So das Organisationsgesetz vom 21. April 1873 § 4: „Gemeindebehörden in der Eigenschaft von Verwaltungsobrigkeiten und beziehentlich Polizeibehörden." — Die oben gewählten Ausdrücke: Gesamtbehörde und Vorstandschaftsbehörde sind geeignet, die Sache zu erläutern, die sie bezeichnen sollen: die verbundenen Ämter üben entweder die der Behörde zustehende Gewalt als Gesamtheit aus oder sie sind zu ungleichem Rechte vereinigt, so daß die behördliche Gewalt in erster Linie mit dem Amte des Vorstandes verbunden ist, die übrigen nur zu seiner Vertretung und Unterstützung dienen. Das letztere entspricht der Ausdrucksweise des Org.-Ges. § 8 Abs. 2, § 24. — Die althergebrachten Bezeichnungen des Gegensatzes sind ein Hindernis für unbefangene Auffassung: das Kollegiale schmeichelt sich ein und das Bureaukratische hat geradezu etwas Gehässiges; der neuerdings versuchte Ersatz durch „monokratisch" machte es kaum besser. Bei den Verhandlungen über das Org.-Ges., das die „bureaukratische" Behördenform durchführte, kam diese Stimmung sehr unverhohlen zum Ausdruck (Landt.-Mitt. 1871/73 II. Kam. Bd. 3). Man verkündete die baldige Rückkehr der Kollegien und kennzeichnete die Stellung der Amtshauptleute als „ein persönliches Regiment mit ziemlich starkem aristokratischem Anflug", daran sei „nichts Liberales vorhanden" (S. 2917), fand es bedrohlich, wenn „dann über den Amtshauptleuten noch der allmächtige Kreishauptmann steht — keine kollegiale sondern eine autokratische (!) Behörde" (S. 2954); verlangte für die zweite Instanz „ein Kollegium, dessen Einsicht und guten Willen der Herr Kreishauptmann keineswegs ersetzen kann", sonst werde man „die Macht der Bureaukratie auf eine bisher nicht gekannte Höhe steigern" (S. 3070). Das ist alles Vorurteil und Aberglaube. Die beste Gewähr tüchtiger Verwaltung ist das Verantwortlichkeitsgefühl des Beamten, und das ist stärker bei dem selbständig handelnden Einzelbeamten als bei einem Kollegium. Während man sonst die Terminologie für Geschmackssache erklären mag, ist es in diesem Falle schon der Mühe wert, sich um sie zu kümmern.

I. In den bewegten Zeiten nach der Reformation kam ein frischer Trieb in die Landeshoheit. Die Geschäfte, Justiz und Verwaltung noch unausgeschieden umfassend, vermehren sich. Der Fürst mit seinem Hof, seinen Vasallen und Räten, kann die Sachen nicht in der bisherigen Weise erledigen. Gegenüber dem wechselnden Hoflager und den wechselnden Beauftragungen entsteht das Bedürfnis nach einer größeren Einheit und Stetigkeit. Das Mittel dazu sah man in der Schaffung eines obersten Kollegiums mit fest geordneten Zuständigkeiten. In den Ernestinischen Ländern hatte der Kurfürst Johann Friedrich ein solches eingerichtet. Im Jahre 1547 wendeten sich denn auch die Landstände des neuen Kurfürsten Moritz gegen das bisherige persönliche Regiment mit der Forderung nach einem „sonderlichen Hofrat, welcher der Justitiensachen täglich ohne Verhinderung anderer Geschäfte abwarte". Die daraufhin erfolgte Einsetzung des ersten „Hofrats" mit eigener „Kanzleiordnung" hat den Kern geschaffen für alles weitere.[2])

Dieses Kollegium, welches später den Namen Landesregierung erhielt, bestand bis zur Einführung der Verfassung.[3]) Es setzte sich aus einer Anzahl landesherrlicher Beamter, Hofräte, zusammen, die teils Doktoren der Rechte, teils von Adel waren. Die Stellen waren frühzeitig an beide Gruppen hälftlich verteilt worden; sie vermehrten sich mit den wachsenden Geschäften. Im Jahre 1788 wurden es 30 Hofräte, davon 15 Doktoren und 15 von Adel; das Dekret v. 14. Januar 1818 (nach der Verkleinerung des Landes) setzte die Zahl auf 18 herab.

Ursprünglich führt der Landesherr selbst den Vorsitz. Später läßt er sich ständig vertreten durch den Kanzler, der dem Kollegium in seiner Gesamtheit vorsteht und notwendig von Adel ist. Das Kollegium führt die Geschäfte des Landes an des Kurfürsten Statt, soweit diesem bestimmte Sachen nicht vorbehalten sind zu persönlicher Entschließung. Jederzeit kann er aber auch im Einzelfalle eingreifen und die Sache selbst entscheiden, ohne Sonderung nach Justiz und Verwaltung.

Durch Ausbildung besonderer Behörden neben und über ihr wird die Landesregierung von einzelnen Zweigen ihrer Tätigkeit nach und nach entlastet. Gegen das Ende ihres Bestehens ist sie aber immer noch zur Ausübung ihrer Geschäfte in drei Unterkollegien (Departements) geteilt, davon jedes umfassende Zuständigkeiten aufweist, nämlich:

— das erste: die Lehns-, Hoheits- und Regierungssachen, sowie die inneren Angelegenheiten des Kollegiums;

— das zweite: Ziviljustiz- und Vormundschaftssachen;

— das dritte: Kriminaljustiz und Polizeisachen, nebst Medizinal-Angelegenheiten.[4])

Als besondere Behörden, die sich von der Landesregierung abgezweigt haben zu selbständiger Besorgung gewisser Geschäfte, sind zu nennen:

— das Geheime Finanzkollegium, ursprünglich eine besondere Ab-

2) Über den Hergang: Weiße, Staats-R. I S. 157 f.; v. Witzleben, Entstehung der Verf. S. 106. Ausführlicher die Abhandlung: Geschichte und Verfassung der Churfächsischen Landesregierung, im Journal für Sachsen 1792 S. 97 ff., vor Allem aber jetzt: Lobe, Ursprung und Entwicklung der höchsten Sächsischen Gerichte S. 50 ff.

3) Veit Ludwig v. Seckendorffs berühmtes Buch: Teutscher Fürstenstaat, 1656, ist dem Erbprinzen Johann Georg von Kursachsen gewidmet. Es hat offenbar die kursächsischen Verhältnisse ganz vornehmlich im Auge. So dürfen wir z. B. in dem ausführlichen Kap. VI des II. Teils: „Von Bestellung einer Rathstuben", die getreue Wiedergabe des Bildes einer kursächsischen Landesregierung sehen.

4) v. Römer, Staats-R. u. Statistik II S. 109; Weiße, Staats-R. I S. 160 f; v. Witzleben, Entstehung der Verf. S. 116.

teilung des Hofrates, wesentlich für Domänenverwaltung, 1589 als Kammer-Kollegium selbständig gemacht, 1782 unter Einbeziehung noch einiger inzwischen entstandener Sonderbehörden neugeordnet. Die Zuständigkeit des Geheimen Finanzkollegiums entsprach der des jetzigen Finanzministeriums. Nur steht damals für die so wichtige Verwaltung der von den Ständen zu bewilligenden Steuern das Obersteuerkollegium selbständig daneben; es ist wesentlich eine Behörde der Stände.[5])

— die Oberrechnungsdeputation, zur Prüfung der Rechnungen sämtlicher Königlicher Kassen, bildet seit 1707 ein eigenes Kollegium; heißt Deputation, weil sie aus Räten der anderen obersten Kollegien zusammengesetzt wird.[6])

— das Oberkonsistorium zu Dresden, seit 1570, damit verbunden der Kirchenrat, für die oberste Verwaltung der Angelegenheiten der lutherischen Landeskirche, dazu für Schulwesen, Wohltätigkeitsstiftungen und Bücherzensur.[7])

— das Geheime Kriegsratskollegium, seit 1814 ersetzt durch die Kriegsverwaltungskammer, für Militärverwaltung.

— das Appellationsgericht, für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, seit 1559, aber bis fast zuletzt nur zuständig auf Überweisung der Sache durch die Landesregierung, an welche die Appellation zunächst zu richten ist; erst seit 1822 unmittelbar anzugehen.[8])

— die Landes-Ökonomie-Manufaktur- und Kommerzien-Deputation, zur Beratung von Maßregeln zur Förderung der Volkswirtschaft; ist das einzige Sonder-Kollegium, das ein Stück innerer Verwaltung zum Gegenstande hat.[9])

Stellten sich durch solche Abzweigungen einzelner Arten von Geschäften besondere Oberbehörden neben die ursprünglich als einzige gedachte Landesregierung, so bauen sich andererseits auch neue Behörden über ihr auf, um zwischen sie und den Landesherrn zu treten.

Schon vor Errichtung des Hofrates (Landesregierung) hatte der Landesherr neben den ständigen Hofbeamten sich noch besondere Räte gehalten, die ihm bei gegebenem Anlaß

5) Vgl. oben § 24 Note 1; Weiße, Staats-R. II S. 339 ff.

6) Löbe, Die oberste Finanzkontrolle des Kgr. Sachsen in ihrer organischen Entwicklung von den ältesten Zeiten bis zur Gegenwart (bei Schanz, Finanzarchiv II S. 589 ff.).

7) Carpzov, definitiones ecclesiasticae I, 12; Weiße, Staats-R. II S. 426, 428; v. Römer, Staats-R. u. Statistik II S. 124. — Die Verbindung der Zensur mit der Kirchenleitung darf nicht Wunder nehmen; Christentum und Polizei hingen früher viel inniger zusammen als jetzt. Wenn man einerseits auf den Landtagen Postordnungen, Zuchthäuser, Bierschankrechte unter dem Titel „Christliche Polizei" behandelte (Schreber, Ausführliche Nachrichten von den Churfürstl. Sächs. Land- und Ausschußtägen 1793 S. 47 ff.), so meinte man anderseits: „Der Religionsunterricht des Volkes ist eine der wichtigsten auf die Sicherheit des Staats Bezug habenden Polizeianstalten" (v. Römer, Staats-R. u. Statistik II S. 463).

8) v. Römer, Staats-R. u. Statistik II S. 117; Weiße, Staats-R. II S. 37. — Dem Rechte nach steht im alten Polizeistaat alle obrigkeitliche Tätigkeit, auch die Justiz, zur Verfügung des Landesherrn. Wenn der Landesherr in die Entscheidung eines Rechtsstreites eingreift, so nennt man es einen „Machtspruch" (Otto Mayer, Deutsch. Verw.-R. I S. 41). Das galt auch in Sachsen, wurde aber hier mild und schonend gehandhabt; v. Römer a. a. O. II S. 445 bezeugt, daß „Sachsen so glücklich ist, daß man fast nie etwas von einem dergleichen Machtspruch hört."

9) v. Römer, Staats-R. u. Statistik II S. 93 u. 94, zählt noch einige weitere „Landeskollegien" auf: die Konsistorien zu Wittenberg und zu Leipzig, die Kammer-Kreditkassen-Kommission, die Kassenbillets-Kommission, das Sanitätskollegium, das Oberhofgericht zu Leipzig, das Oberhofgericht zu Wittenberg. Die Oberhofgerichte bildeten unabhängig vom Appellationsgericht die erste Instanz in bürgerlichen Rechtsstreiten für Schriftsassen und andere Privilegierte; zweite Instanz war die Landesregierung. Diese Einrichtungen sind aber zum Teil schon vor Anfang der neuen Zeit weggefallen gewesen; eigentliche oberste Behörden waren sie ohnehin nicht und für die weitere Entwicklung jedenfalls ohne Bedeutung.

mit ihren Erfahrungen und Kenntnissen zur Seite stehen sollten. Das sind die nachmals so genannten Räte von Haus aus, die Landräte, Heimlichen, Geheimen Räte. Diese Einrichtung bestand auch neben dem Hofrat noch fort; die Geheimen Räte pflegten zugleich Mitglieder dieser Behörde zu sein. Sie wurden herangezogen, wenn es sich um „vertraute Sachen" handelte, auswärtige Angelegenheiten, Sachen des landesherrlichen Hauses, der Stände u. dgl. Seit 1574 wurden sie aber ihrerseits zu einem Kollegium vereinigt, dem Geheimen Rat, später Geheimes Konsilium genannt, seit 1817 wieder Geheimer Rat. Er ist in erster Linie gedacht als oberstes beratendes Kollegium, das dem Landesherrn zur Verfügung steht. Zugleich ist ihm die Aufsicht über die gesamte Staatsverwaltung übertragen; seine entsprechenden „Mitteilungen" (communicationes) an die anderen Behörden sind für diese Befehle.[10]) Für gewisse Dinge (Finanzsachen, Kirchenangelegenheiten, Justizsachen) bestanden noch eigene Zuständigkeiten. Die Mitglieder des Geheimen Rates sind nun nicht mehr Mitglieder der diesem untergeordneten Landesregierung.[11]) „Hofräte", „Geheime Hofräte" und „Geheime Räte" stufen sich ab.

Dafür ist aber auch dem Geheimen Rat alsbald wieder ein ähnliches Schicksal bereitet worden, wie die Landesregierung es durch ihn erfuhr: es entwickelte sich über ihm das Geheime Kabinet. Den Anlaß gaben die polnischen Unternehmungen Friedrich Augusts I., welche ihn lange Zeit vom Lande fern hielten, fern deshalb auch von den seßhaften Kollegien der Landesregierung und des Geheimen Rates. Die Sachen mußten aber dem König-Kurfürsten vorgetragen werden, um seine Entschließung herbeizuführen, und dazu diente eben das Kabinet. Seit 1704 ist die neue Einrichtung auch für Sachsen in vollem Gang. Ursprünglich galt sie nur für auswärtige und militärische Angelegenheiten; später kam eine zweite Abteilung für Inneres dazu. So teilte sich das Kabinet in das Etranger-Departement und das Domestique-Departement, die der Sache nach bis zuletzt bestanden. Damit trat aber ein neues handlicheres und beweglicheres Element in die Ordnung des Staatslebens hinein, welches die alten Kollegia aus dem unmittelbaren Verkehr mit dem Landesherrn mehr und mehr verdrängte.[12])

Das Amt des Ministers, wie es — übereinstimmend mit den gleichzeitigen Erscheinungen in Österreich, Preußen, Bayern usw. — in diesem Geheimen Kabinet sich entwickelt, hat eine wesentlich andere Bedeutung, als jetzt der Name besagt. Es bedeutet, im Gegensatz zu den in Kollegien gebundenen Räten, Staatsbeamte höchsten Ranges,

10) Weiße, Staats-R. I S. 152: „wo die Oberaufsicht in Wirksamkeit tritt, werden die erforderlichen Erkundigungen und Veranlassungen zwar in der Regel auch nur in Kommunikationsform erlassen, welche jedoch jederzeit die Wirkung von Befehlen haben" — auch gegenüber Gerichten, das ist nicht zu übersehen, und in bezug auf ihre rechtsprechende Tätigkeit!

11) Der Geheime Rat heißt jetzt „die oberste Landesbehörde" schlechthin (v. Witzleben, Entstehung, S. 116, 141; v. Römer, Staats-R. u. Statistik II S. 96: „Das eigentliche höchste Landeskollegium"). Wenn aber dieses Wort in der Mehrzahl gebraucht wird, ist auch die Landesregierung darunter begriffen. Wenn die Mitglieder des Geheimen Rates nicht mehr in der Landesregierung saßen, so doch umgekehrt der Kanzler und andere „Chefs der obersten Landesbehörden" im Geheimen Rat (v. Witzleben a. a. O., S. 115; Weiße, Staats-R. I S. 152).

12) v. Römer, Staats-R. u. Statistik II S. 96: „indem es eigentlich kein Landeskollegium, sondern mehr eine geheime Privat-Kanzlei des Landesfürsten ist." Die Stände waren mit dieser Einrichtung zuerst sehr unzufrieden: v. Witzleben, Entstehung S. 112. Auch die alten obersten Landesbehörden sind noch lange verstimmt über den Eindringling; vgl. z. B. Schreber, Neue Sammlung zur Cameral-Wissenschaft (1762) 2. Teil S. 274, wo es bei Darstellung der „relatio" mit dem Geheimen Kabinet heißt: „Es erhoffet aber das Cammercollegium, daß es von solchen Vorträgen (beim Kurfürsten), die selbiges zu allen Zeiten gehalten, nicht gänzlich ausgeschlossen werde." Schreber ist natürlich Partei.

die dem Fürsten persönlich zur Verfügung stehen, um ihm bei den Regierungsgeschäften dienstbar zu sein, als einzelne wie in beratender Versammlung. Diese freie Verwendbarkeit gibt dem Namen etwas Unbestimmtes. Zunächst werden sie alle als „Cabinets-Ministri" bezeichnet. Ihre große Zahl und die angestammte Neigung, alles in gemeinsame Beratungen zu bringen — sprach man doch alsbald schon wieder von einem „Cabinets-Collegio"! — machten die Sache schwerfällig. Es trat eine Scheidung ein in Kabinets-Minister und Konferenz-Minister, erstere mit dem ausschließlichen Recht des persönlichen Vortrags, letztere nur zur Teilnahme an gemeinsamen Beratungen berufen. Außerdem werden jetzt gesondert aufgeführt „an auswärtigen Höfen angestellte Ministres".

Die Minister werden aber auch mit verwendet zur Bildung anderer Kollegien, denen sie die hervorragendsten Mitglieder liefern.

So sind die Konferenzminister zum größten Teil gleichzeitig ordentliche Mitglieder des Geheimen Rates („Wirkliche Geheime Räte"). Manchmal wird auch ein Kabinetsminister dazu bestimmt.

Und als gelegentlich der letzten Neuorganisation des Geheimen Rates im Jahre 1817 auch die Bildung eines Staatsrates vorgesehen wurde, um besonders wichtige Sachen unter Vorsitz des Königs selbst zu erörtern, bestimmte man dazu, außer den Mitgliedern des Geheimen Rates, vor allem auch die sämtlichen Kabinetsminister.[13])

II. Inzwischen hatte sich allmählich auch ein Netz von staatlichen Behörden der Mittel- und Unterstufe über das Land gebreitet.

Entsprechend den allgemeinen Richtlinien, welche die deutsche Rechtsgeschichte überall für diese Entwicklung gezeichnet hatte, nimmt auch hier alles seinen Ausgang von der Gerichtsbarkeit. Vogtei und Grundherrschaft begründen eine eigene Gerichtsgewalt unterhalb der auf der Landeshoheit beruhenden. Sie kann von Haus aus einem anderen zustehen oder nachträglich von dem Landesherrn weiter verliehen sein, an einen adeligen Herrn oder eine Stadtgemeinde. Das gibt dann die nachmals so genannte Patrimonialgerichtsbarkeit. Im Gegensatz dazu pflegt man die dem Landesherrn verbliebene die administratorische Gerichtsbarkeit zu nennen; der Name deutet schon auf den Zusammenhang mit dem Gange der Staatsverwaltung.[14]) Landesherrliche Ämter werden bestellt, um diesen Teil der Ge-

---

13) Weiße, Staats-R. I S. 154. — Auffallend ist es, wie wenig wissenschaftliche Beachtung das Ministeramt in der Zeit vor der Verfassung gefunden hat. Von den zum Teil hervorragend tüchtigen Bearbeitungen des Sächsischen Staatsrechts, welche die „Landeskollegia" mit großer Liebe behandeln, wird der Minister immer nur sehr nebenbei gedacht. In den genauen Sachregistern von Wabst, v. Römer, Weiße u. a. ist nicht einmal dieser Name als Stichwort verwendet. Lehrreiche Auskünfte gibt der seit 1728 „nach dem Exempel anderer großer Höfe" erscheinende „Hof- und Staats-Calender". Dort finden wir in jenem Jahre unter „Geheime Cabinet" nicht weniger als 13 „Cabinets-Ministri" verzeichnet Dazu kommen noch 2 „Assessores beim geh. Cab. Collegio" und 1 „Referendarius der Domestic-Affairen". Das „Geheimbde Raths-Collegium" zählt 6 „Wirkliche geheimbde Räthe, so Session haben in der Ordnung" und 4 „Wirkliche geh. Räthe so nicht votiren". — Im Jahre 1766 (nachdem sich inzwischen die zwei Arten von Ministern entwickelt haben) gibt der Calender wieder zuerst unter Geheimes Cabinet 8 Cabinets-Ministri, dann 8 Konferenz-Ministri; unter Geheimes Consilium (wie jetzt der Geheime Rat heißt) finden sich als „Wirkliche Geheime Räthe, so darin Session haben" 6 von den Konferenzministern. Zwei von den Konferenzministern sind anderseits zugleich Kabinetsminister, einer, Graf von Loß, ist Kabinetsminister, Konferenzminister und Mitglied des Geheimen Konsiliums, alle drei zugleich.

14) Wabst, Historische Nachricht von des Churfürstentums Sachsen jetziger Verfassung der hohen und niederen Justiz 1732 Cap. XI § 1: „Wie die Jurisdictio patrimonialis von der Ad-

richtsbarkeit neben und über der patrimonialen auszuüben. Selbstverständlich verbindet sich damit die Verwaltung der dem Sitze des Amtes entsprechenden Güter und Einkünfte des Landesherrn, und als der neue triebkräftige Zweig staatlicher Tätigkeit aufkam, den der Name Polizei bezeichnet, da wuchs er diesen Behörden zu, um ihre Aufgabe, die allgemeine Vertretung staatlicher Interessen in ihrem Bezirk zu sein, zu deutlichstem Ausdruck zu bringen.[15])

Kurfürst August, der die Erblande zu einen „unzertrennlichen Landeskörper" vereinigte und sie unter ein einheitliches Landeskollegium stellte, setzte auch die Kreiseinteilung in Wirksamkeit, die schon durch die angestrebte äußerliche Gleichwertigkeit dieser Kreise auf die Verwaltungszwecke hinwies, denen sie dienen sollte.[16])

In jedem Kreise sollte das landesherrliche Beamtentum stufenweise sich aufbauen, wie folgt:

Die Ämter blieben nach wie vor die Grundlage. Über mehrere Ämter werden Amtshauptleute gesetzt, welche zugleich die unteren patrimonialen Ämter und die Gemeindeobrigkeiten beaufsichtigen. Darüber steht dann für den ganzen Kreis der Oberhauptmann, nachher Kreishauptmann genannt.[17]) Für die Justiz bilden die Amtshauptleute eine Behördenstufe insofern, als sie zugleich mit der unmittelbaren Verwaltung eines Amtes (Justizamtes) betraut sind; die Kreishauptleute sind das niemals. So tritt hier die Verwaltung, insbesondere die Polizei selbständiger in den Vordergrund.[18])

Diese beiden Mittelbehörden scheinen sich in der Wirklichkeit nicht so kräftig entwickelt zu haben, wie es die Absicht gewesen sein mag. Im Jahre 1816 wurden sie noch einmal ausführlich geregelt.[19])

---

ministratoria unterschieden." — Unter „Erbgerichtsbarkeit" wird eine Unterart der Patrimonialgerichtsbarkeit verstanden. Sie kennzeichnet sich durch geringere Zuständigkeit (niedere Gerichtsbarkeit, beschränkte Strafbefugnisse); manchmal begreift sie nur gewisse Akte der freiwilligen Rechtspflege, zu welchen der Besitz eines bestimmten Grundstückes befugt macht: v. Römer, Staats-R. u. Statistik II S. 304, 379 ff.; Weiße, Staats-R. II S. 39 ff.

15) „Beamte" heißen die mit der Verwaltung solcher Ämter Betrauten, im Gegensatz also zu den Mitgliedern der Landes-Kollegia. So J. J. Moser, Von der Landeshoheit in Regierungssachen überhaupt (1772) Cap. III § 3. Wabst, Historische Nachricht S. 257, versteht darunter sogar nur die niedersten Landesherrlichen Behörden, die Amtleute, früher Schösser genannt. Das sind die „Herren Beamten" (S. 254), im Gegensatz nicht bloß zu den Mitgliedern der Landeskollegien, sondern auch zu den über sie gestellten Mittelbehörden.

16) Vgl. oben S. 3 und S. 4. Die Kreiseinteilung schloß sich teilweise an geschichtlich Gegebenes an, verfügte aber doch so frei „rationalistisch", daß der staatsmännische Gesichtspunkt deutlich hervortritt. Daß die Einteilung auch ständischen Zwecken dienstbar gemacht wird, ist wohl erst die Folge. Vgl. Weiße, Staats-R. I. S. 172 ff.

17) Wabst, Historische Nachrichten S. 253 ff., gibt ein Verzeichnis der damals (1732) bestehenden Verwaltungsbehörden und ihrer Besetzung. Danach waren es 5 Kreishauptleute, 21 Amtshauptleute, dazu 70 Ämter, teilweise mit 2 und 3 „Beamten" besetzt.

18) Das Verhältnis wird ersichtlich aus der „Erledignug der in Anno 1658 und 1657 von der Landschaft ... übergebenen Gebrechen" vom 22. Juni 1661 (Cod. August. I S. 195 ff.). Dort verspricht der Kurfürst zu § 40: „Es sollen auch die Ämter, in denen es notwendig, mit geschickten, gelehrten und Rechts-erfahrenen Hauptleuten versehen, und dieselben dahin befehlichet werden, daß sie, neben denen Beamten, die Commissions- und andere dergleichen Justitien-Sachen, denen Rechten und der Billigkeit gemäß, ohne sonderbare Geldspilterung, schleunigst verrichten sollen." Die ganze Behördenordnung ist selbstverständlich in der Hand des Fürsten auf das leichteste beweglich.

19) Generale, die Bekanntmachung der Instruktionen für die Kreis- und Amtshauptleute betr., vom 22. Juni 1816. Schon vorher hatte unter der Administration des Prinzen Xaver ein Wiederbelebungsversuch stattgefunden. Die 1784 gedruckte Schrift: L'esprit et le système du gouvernement de la Saxe depuis la mort du feu roi Auguste III jusqu'a l'année 1765 (F. W. Ferber) — zu Ehren des Prinzen Xaver und zu Unehren des Ministers Graf Brühl verfaßt —

Nach Einführung der Verfassung wurden 1835 die Kreishauptleute ersetzt durch Kreisdirektionen, welche wenigstens „für alle wichtigeren Fälle" als Kollegium zu beschließen hatten.[20]) Ämter und Amtshauptmannschaften blieben zunächst unberührt. Hier waren denn auch Justiz und Verwaltung immer noch ungetrennt.

Die Justiz erreichte dann ihr Ziel der völligen Trennung von der Verwaltung nebst Beseitigung aller Patrimonialjustiz, nach einem vergeblichen Versuche im Jahre 1848, durch die Gesetzgebung von 1855 und von 1873. Seitdem hat die Reichsjustizgesetzgebung in gleichem Sinn die Dinge bindend für alle deutschen Staaten geregelt. Da diese zugleich die Gerichtsverfassung erschöpfend bestimmt, so scheidet dieses Stück der staatlichen Behördenordnung aus der Darstellung des Landesstaatsrechtes aus.[21])

III. Auf diesen Grundlagen hat sich nunmehr unter dem Einfluß der die neuzeitliche Staatsordnung beherrschenden Ideen die gegenwärtige Gestalt der Behörden der allgemeinen Landesverwaltung herausgebildet. Sie zerfallen, ihrer geschichtlichen Herkunft und ihrer inneren Wesensart entsprechend, in zwei Gruppen.

1. Die Verfassungsentwürfe Carlowitz und Lindenau hatten die Möglichkeit offen gelassen, daß der König die Regierung mit dem bisherigen Beamtentum führe; die Minister waren nur nebenher erwähnt worden. Bei den Beratungen im Geheimen Rate kam aber die notwendig werdende „Umgestaltung der obersten Staatsbehörden" in Frage. Mit der neuen Idee einer Verantwortlichkeit den Ständen gegenüber schien die gegebene kollegialische Besetzung der obersten Behörden unvereinbar; auch ihre Mannigfaltigkeit konnte nicht beibehalten werden. Ein neues persönlich hervortretendes Element, unmittelbar neben dem König, wurde als notwendig erkannt. Die „Chefs der einzelnen Verwaltungszweige", die Vorstände der Ministerialdepartements waren dazu ausersehen.[22]) Der den Ständen dann vorgelegte Entwurf enthielt gleichwohl noch nichts Bestimmtes. Die Stände aber verlangten in ihrer Schrift vom 19. Juli 1831 die verfassungsmäßige Errichtung der verantwortlichen Ministerien.[23]) Und nach ihrem Vorschlage ist der Text von Verf.-Urk. § 41 entstanden.

Es war eine Umwälzung. Die Landesregierung mit ihren kollegialen Nebenbehörden

---

sagt von den Kreis- und Amtshauptleuten zur Zeit des letzteren (S. 34): „le titre de ces charges étoit demeuré, mais les fonctions en étoient tombées dans l'oubli. Elles étoient conférées avec des pensions modiques à des vassaux comme simples bienfaits de la cour et n'obligeaient à aucun soin suivi." Das bedeutete allerdings eine gänzlich heruntergekommene Amtsverfassung.

20) Verordnung wegen Errichtung von Kreisdirektionen, vom 6. April 1835 § 17.

21) Das alte Appellationsgericht zu Dresden ist Oberlandesgericht geworden; darunter stehen zurzeit 7 Landgerichte und 109 Amtsgerichte.

22) v. Witzleben, Entstehung S. 191, berichtet über diese vom Geheimen Rat angestellten Erwägungen.

23) Landt.-Akten 1831 Bd. 4 S. 1768. Der Antrag knüpfte sich an die Bestimmung in § 40 des Entwurfs (jetzt Verf.-Urk. § 11), wonach die oberste „Staatsbehörde" berufen ist, die Einsetzung einer Regierungsverweserung zu betreiben: „Da in diesem Paragraphen" heißt es, „zum ersten Male der in dem Entwurf der Verf.-Urk. öfter und zwar unter verschiedenen Benennungen vorkommenden obersten Staatsbehörde Erwähnung geschieht, sowie § 133 mehrerer obersten Staatsbehörden gedacht, deren Zusammensetzung aber nirgends bestimmt ist, so halten wir es für wesentlich notwendig, daß über die Zusammensetzung dieser obersten Staatsbehörde eine Bestimmung in die Verf.-Urk. aufgenommen werde." — Es lag ganz auf der Linie der hergebrachten Anschauungen, wenn von seiten der Regierung das Ministerium einfach als ein vom König zu bildendes und zu handhabendes Werkzeug gedacht war. Wie sehr diese Ämter durch das neue Verfassungsleben in den Vordergrund getragen werden mußten, hatte man nicht in vollem Maße sich klar gemacht.

verschwand, soweit die letzteren nicht als untergeordnete Stellen erhalten blieben;[24]) nur aus der Oberrechnungsdeputation entwickelte sich als selbständige Zentralbehörde die Oberrechnungskammer.[25]) Das Appellationsgericht ging ohnehin seine eigenen Wege. Das Kabinet verlor nach dem Austritt der Minister alle staatsrechtliche Bedeutung. Vom Geheimen Rate blieb nichts übrig als der neugestaltete Staatsrat, dessen wesentlichen Kern er vordem gebildet hatte.

So erscheint denn jetzt als oberste Stufe der allgemeinen Landesverwaltung nur das Ministerium mit dem Staatsrat (vgl. unten § 29).

2. Trennung von der Justiz und Beseitigung der Patrimonialverwaltung, das ist, entsprechend dem Entwicklungsgange der Justiz, seit der Verfassung die Losung geworden auch für die unter dem Ministerium stehenden Verwaltungsbehörden. Das Gesetz v. 21. April 1873, die Organisation für die Behörden der inneren Verwaltung betr., bringt diese Entwicklung zum Abschluß. Die noch gebliebenen Adelsvorrechte auf eine gewisse Machtstellung in der öffentlichen Verwaltung werden dabei gar beseitigt (vgl. oben § 8 S. 39 ff.). Als reine Verwaltungsbehörden mit umfassendsten Zuständigkeiten werden Kreishauptmannschaft und Amtshauptmannschaft ausgebildet (vgl. unten § 30).

Dabei schließen sich dieser Ordnung auch wieder neue Elemente an. Dem großen Zug, der damals durch alle deutschen Verwaltungseinrichtungen ging, hat sich auch Sachsen nicht verschlossen: Einfügung des Ehrenamtes in das Behördensystem in Form der Bildung gemischter Kollegialbehörden und Einrichtung einer planmäßig geordneten möglichst reichlich vorgesehenen Verwaltungsgerichtsbarkeit, das sind auf diesem Gebiete die bedeutsamsten Errungenschaften der neuen Zeit. Baden und Preußen gaben dafür Vorbilder.

In ersterer Beziehung hat bereits das Organisationsges. v. 1873 nach bekannten Formeln seine Einrichtungen getroffen: es stellte neben die Amtshauptmannschaft den Bezirksausschuß, neben die Kreishauptmannschaft den Kreisausschuß (vgl. unten § 30).

In der Ordnung einer besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit blieb Sachsen zunächst noch etwas hinter den anderen deutschen Staaten zurück, um dann durch das wohlausgereifte Gesetz v. 19. Juli 1900 über die Verwaltungsrechtspflege seine Stelle desto besser auszufüllen. Die Behörden der Verwaltungsrechtspflege ziehen sich durch Mittelstufe und Oberstufe gleichmäßig hindurch und finden auf der letzteren neben sich noch eine besondere Einrichtung zur Überwachung der Zuständigkeitsgrenzen zwischen den ordentlichen Gerichten und der Verwaltung, den Kompetenzgerichtshof (vgl. unten § 31).

---

24) Übergangsmaßregeln gibt die Verordnung, die Einrichtung der Ministerial-Departements und die darauf Bezug habenden provisorischen Vorkehrungen betr., vom 7. Nov. 1831 § 6.

25) Die Oberrechnungskammer ist jetzt geregelt durch Gesetz, die Oberrechnungskammer betr., vom 30. Juni 1904. Vorher galt dafür die Verordnung vom 4. April 1877. Sie steht unmittelbar unter dem Gesamtministerium (vgl. unten § 29 Nr. 3) und ist bestimmt zur „Kontrolle des gesamten Staatshaushaltes" durch Prüfung der Rechnungen über Einnahmen und Ausgaben von Staatsgeldern und über Zugang und Abgang von Staatseigentum. Sie faßt ihre Beschlüsse nach Stimmenmehrheit der Mitglieder. Das Nähere bei Löbe, Handbuch des K. S. Etat-, Kassen- und Rechnungswesens 2. Aufl. S. 701 ff. Da es sich um eine Behörde handelt, die ganz dem besonderen Gebiete der Finanzverwaltung angehört, so wird ihre Tätigkeit hier nur soweit berücksichtigt, als sie in das Verfassungsrecht und in die Ordnung der Behörden der allgemeinen Landesverwaltung hineinspielt; vgl. oben § 24 Note 27, unten § 29 Note 18.

§ 28. Das Staatsdienerrecht. Je bedeutender die Macht ist, die durch die staatlichen Behörden zur Ausübung gebracht wird, desto mehr kommt es darauf an, welche Vorschriften bezüglich der dabei zu verwendenden Menschen bestehen: welche Voraussetzungen sie zu erfüllen haben und in welche persönliche Rechtsstellung sie gebracht sind.

An den Stellen, wo zuerst das landesherrliche Beamtentum bedeutsam hervortritt, bei den obersten Landeskollegien, zeigt es auch in Sachsen alsbald jene eigentümliche Mischung der Trägerschaften der Kultur der Werdezeit: Adel und Rechtsgelehrtentum. Die Landesregierung hält Sessiones laterales: auf der einen Seite sitzen die adeligen, auf der anderen die gelehrten Mitglieder. Die Ämter der Kreishauptleute ebenso wie die der Amtshauptleute sind „adelige Dignitäten", d. h. dem Adel vorbehalten.[1]) Bei den eigentlichen „Beamten", die außer ihren Justizämtern auch Domänenverwaltung zu besorgen haben, ist das eigentümliche Verhältnis aufgekommen, daß ihnen das Amt verpachtet wird: sie zahlen einen Pachtzins und beziehen die fructus jurisdictionis: Gebühren, Geldstrafen usw. Daher noch bis zum Erlaß der Verfassung die Ernennung dieser Justizbeamten wesentlich in der Hand des Geheimen Finanzkollegiums ruht.[2])

Die Ämterverpachtung wurde in den neunziger Jahren des 18. Jahrhunderts abgeschafft. Andererseits war mehr und mehr der Grundsatz zur Durchführung gekommen, daß auch adelige Herren den Nachweis rechtswissenschaftlicher Vorbildung zu liefern hätten, um im höheren Staatsdienste Anstellung zu finden. Damit kündigt die neue Zeit sich an.[3])

Die Verf.-Urk. § 44 verhieß: „die Verhältnisse der Staatsdiener ... sollen durch ein besonderes Gesetz näher bestimmt werden". Durch das Gesetz, die Verhältnisse der Zivilstaatsdiener betr., v. 7. März 1835 wurde die Zusage erfüllt.[4])

Das Gesetz regelt den berufsmäßigen Staatsdienst. Staatsdiener ist in seinem Sinne, wer sich mit öffentlichrechtlicher Dienstpflicht hat anstellen lassen behufs Übernahme eines besoldeten Staatsamtes.[5])

---

1) Weiße, Staats-R. I S. 164; Wabst, Historische Nachricht S. 61.

2) Wabst, Historische Nachricht S. 253, 257; v. Witzleben, Entstehung S. 114 Note **.

3) Hierher gehört vor allem das vielgerühmte Mandat vom 27. Febr. 1793 wegen Qualifizierung junger Leute zu künftiger Dienstleistung. Es stellt ziemlich strenge Anforderungen in bezug auf akademisches Studium und Examina. Wenn es sich dabei vornehmlich an „diejenigen von Adel" wendet, so geschieht das, weil diesen die in Betracht kommenden Stellen in erster Linie zugedacht sind und weil für Bürgerliche die Notwendigkeit solcher Bildung ohnehin selbstverständlich ist. Ein Unterschied besteht nur insofern, als die Bürgerlichen ihr Examen nur bei den Juristen-Fakultäten zu Leipzig und Wittenberg ablegen können, den Adeligen aber freisteht, sich statt dessen von dem für die Rechtssachen der Privilegierten zuständigen Oberhofgerichte zu Leipzig oder dem Hofgerichte zu Wittenberg examinieren zu lassen (a. a. O. § 6).

4) Dazu: Ausf.-Verord. vom 7. März 1835; Ges. vom 3. Juni 1876 (mit wesentlichen Abänderungen, namentlich des Disziplinarverfahrens), Verord. vom 20. Febr. 1879 (Form der Verpflichtung); Ges. vom 1. März 1879 (für richterliche Beamte), Ges. vom 20. März 1880 (desgl.)

5) Staatsdienerges. 1835 § 1: „Als Staatsdiener im Sinne dieses Gesetzes sind nur diejenigen anzusehen, welche zu einem beständigen Amte vom König oder den dazu berechtigten Staatsbehörden auf Stellen eingesetzt sind, mit denen ein bestimmtes jährliches Einkommen aus der Staatskasse verbunden ist." Das Gesetz enthält noch den Zusatz: „ingleichen die nach § 107 der Verf.-Urk. bei der Verwaltung der Staatsschuldenkasse angestellten Beamten" (vgl. oben § 25 Nr. 2). Das fehlte im Entwurfe. Die Stände machten darauf aufmerksam, daß danach diese Beamten ausgeschlossen wären, da der sie anstellende „ständische Ausschuß" keine Staatsbehörde sei; sie gehörten aber dazu, denn sie trügen „alle charakteristischen Merkmale der Staatsdiener": sie „nehmen Stellen ein, mit denen ein bestimmtes jährliches Einkommen aus der Staatskasse verbunden ist, und ihr Amt ist ein beständiges öffentliches" (Landt.-Akten 1833/34 1. Abt. 4. Bd. S. 9

Das Gesetz erläutert aber in § 2 seinen Begriff näher durch Aufzählung mehrerer Arten von Dienstpflichtigen, die nicht als Staatsdiener in dem hier maßgebenden Sinne angesehen werden sollen. Der Ausschluß versteht sich ja meist von selbst und ist durch den Begriff schon gegeben. So bei den höheren und niederen Hofbediensteten, den privatrechtlich zu Dienstleistungen für den Staat Verpflichteten, den vorübergehend Verwendeten oder nur im Nebenamte Angestellten, den auf staatlicher Ermächtigung beruhenden wissenschaftlichen Gewerben, den Angestellten der Kreise, Gemeinden, Korporationen oder Stiftungen.

Nicht von selbst versteht sich der Ausschluß der Offiziere (§ 2 Ziff. 8); das Gesetz beabsichtigt eben übereinstimmend mit dem, was auch anderwärts, namentlich im Reichsbeamtengesetz beobachtet wird, nur den Staatsdienst im engeren Sinn, den Zivilstaatsdienst zu regeln.[6])

Dagegen hat das Gesetz sein natürliches Anwendungsgebiet freiwillig und eigenartig eingeschränkt, indem es seine Anwendbarkeit ausschloß für „Lehrer und Verwaltungsbeamte bei höheren und niederen Unterrichtsanstalten, wenn letztere eigene Fonds besitzen und nicht ganz aus Staatskassen unterhalten werden" (§ 2 Ziff. 7).[7]) Die dadurch getroffenen Beamten wären nach dem allgemeinen Begriffe Staatsdiener, aber sie sind es nicht in dem besonderen des Gesetzes von 1835, d. h. ihre Dienstverhältnisse finden anderweit ihre Regelung.[8])

---

u. 10). Die Regierung gab diesen Bedenken nach. — Ein Seitenstück dazu bilden die Beamten der Ständeversammlung selbst, der Bureaudirektor (Archivar) und die übrigen ständischen Beamten, letztere für den Fall, daß sie ständig angestellt sind. Auch ihnen sind „die Rechte und Pflichten der Zivilstaatsdiener" ausdrücklich zuerkannt: Landtagsordnung, in der Fassung des Ges. vom 9. Aug. 1904 § 37 Abs. 2; vgl. oben § 18, III. — Ebenso sind ja auch die Reichstagsbeamten, die vom Reichstagspräsidenten ernannt werden und in ihm ihre Behörde haben, Reichsbeamte im Sinne des Reichsbeamtengesetzes (Ges. vom 31. März 1873, jetzt 18. Mai 1907, § 156). Die Reichsregierung hatte sich sehr dagegen gesträubt, diese Einrichtung anzuerkennen (Reichstags-Verh., Stenograph. Bericht 1873 S. 134, S. 721). Die Sache hatte für Sachsen, wo die Erinnerungen des altständischen Wesens noch so lebendig waren, weit weniger Auffallendes.

6) Im übrigen wird auch „der Offiziersdienst als Staatsdienst angesehen": Verord. des sächs. Min. d. J. vom 14. Dez. 1888 (Reger, Entscheidungen IX S. 488).

7) Dadurch sind z. B. die Professoren der Leipziger Universität von der Staatsdienereigenschaft ausgeschlossen. Der Entwurf hatte namentlich mit Rücksicht auf sie der Regierung vorbehalten wollen, die Anwendbarkeit des Gesetzes weiter auszudehnen. Diese Bestimmung wurde aber auf Wunsch der Stände gestrichen; sie machten „finanzielle Gründe" geltend (Landt.-Akten 1833/34, Abt. I Bd. 4 S. 9 u. 11). — Das Gesetz würde seinem Wortlaute nach verlangen, daß die Unterrichtsanstalt von den Staatskassen gerade deshalb nicht ausschließlich unterhalten werde, weil sie eigenes Stiftungsvermögen („Fonds") besitzt. Es würde also z. B. nicht genügen, daß eine Stadtgemeinde zum Unterhalt beiträgt. Die Praxis scheint gleichwohl die Sache in diesem letzteren Sinne zu behandeln. Leuthold, Staats-R. S. 248 bezeugt das, indem er das Erfordernis „eigner Fonds" einfach streicht. Es werden z. B. auch staatlich ernannte und besoldete Lehrer an neugegründeten Gymnasien, die keine eigenen Fonds haben, nicht als Staatsdiener im Sinne des Ges. von 1835 behandelt. — Das Ges. vom 15. Febr. 1896 hat der Ziff. 7 des § 2 Staatsdienerges. eine neue Fassung gegeben, vermöge deren die Verwaltungsbeamten solcher Unterrichtsanstalten unter Umständen noch als Staatsdiener behandelt werden sollen. Die Stellung der Lehrer ist dadurch nicht berührt worden.

8) Für Lehrer der höheren Unterrichtsanstalten: Ges. vom 22. Aug. 1876; Ausf.-Verord. vom 29. Jan. 1877; für Professoren der Universität: Statut vom 29. April 1892 — Indem das Gesetz diese Gruppe von dem Namen „Staatsdiener" ausschließt, versäumt es, ihr eine entsprechende gemeinsame Bezeichnung zu widmen. Die deutsche Rechtssprache gebraucht die Ausdrücke „Staatsdiener" und „Staatsbeamter" als gleichbedeutend, nicht ohne Widerspruch natürlich. Vgl. über diesen Punkt: Rehm in Annalen des Deutsch. Reichs 1885 S. 160 ff.; Laband, Staats-R. I S. 401 ff. Für das Sächsische Recht steht es so, daß der Begriff Staatsdiener festgelegt ist, der Begriff Staatsbeamter dagegen flüssig bleibt; dieser ist also imstande, auch das nur durch die Besonderheiten des Gesetzes Ausgeschlossene noch mit zu umfassen. Insofern ist es hier berechtigt,

Inzwischen ist aber das Staatsdienergesetz auch noch verdrängt worden aus seiner ausdrücklich vorbehaltenen Anwendbarkeit auf Beamte der Militärjustiz und Militärverwaltung (§ 2 Ziff. 8), ebenso wie bezüglich der Post- und Telegraphenbeamten. Diese alle hat mit Rücksicht auf ihre reichsverfassungsmäßige Gehorsamspflicht gegenüber dem Kaiser das Reichsbeamtengesetz v. 31. März 1873 für seine Ordnungen in Anspruch genommen.[9])

Von all diesen Besonderheiten kann aber hier abgesehen werden. Staatsrechtlich von Bedeutung ist allein das Beamtentum, welches das Menschenmaterial liefert zum Aufbau der allgemeinen Behördenordnung in Justiz und Verwaltung. Und dieses erfaßt das Staatsdienergesetz von 1835 vollständig. Wir halten uns daher an seine Bestimmungen allein, selbstverständlich unter Berücksichtigung der Änderungen, welche sie seither erfahren haben.

I. Das Staatsdienstverhältnis wird *begründet* durch die *Anstellung*. Diese ist ein Willensakt der Staatsgewalt, dessen Gültigkeit bedingt ist durch die Einwilligung des Angestellten. Daß diese Voraussetzung, wie alle übrigen Voraussetzungen seiner Gültigkeit, gegeben sei, bezeugt aber der Akt dadurch allein schon, daß er erlassen wird. Die Einwilligung wird nirgends förmlich dabei beurkundet; was erscheint

---

zu sagen: Staatsdiener sei der engere, Staatsbeamter der weitere Begriff; *Opitz*, Staats-R. I S. 242 Note 1. Man mag das auch, wie Opitz es tut, so ausdrücken, daß „Staatsdiener nur diejenigen von den Staatsbeamten sind, welchen der Staat diese Eigenschaft beilegt." Denn die Abgrenzung ist in der Tat das besondere Werk des Gesetzes. *Opitz* versteht das aber nicht so; er meint damit, daß die Regierung einem einzelnen oder einer ganzen Klasse von Beamten die Staatsdienereigenschaft nach ihrem Ermessen gewähren oder versagen könne und folglich über den Anwendungskreis des Staatsdienergesetzes entscheide. Das ist dem Gesetzestexte gegenüber falsch, entsprach aber dem früheren Brauch. Nachdem die Stände den Zusatz abgelehnt hatten, der die Regierung zur Ausdehnung des Gesetzes ermächtigen sollte (oben Note 7), konnte niemand zum Staatsdiener gemacht werden, auf den die Begriffsbestimmung des Gesetzes nicht paßte. Wohl aber hatte sich die Übung herausgebildet, daß — um Pensionen zu ersparen — weiten Schichten von Beamten die Staatsdienereigenschaft „vorenthalten" wurde; Eisenbahnbeamte, Waldwärter, Straßenwärter usw. wurden bis 1897 *neben* dem Staatsdienergesetz angestellt, als „Staatsbeamte ohne Staatsdienereigenschaft". Erst infolge des Reichsgesetzes über Invaliditäts- und Altersversicherung vom 22. Juni 1889 sah man sich genötigt, Ordnung zu schaffen und „allen Staatsbeamten, auf welche die Begriffsbestimmung in § 1 des Ges. vom 7. März 1835 paßt, die Staatsdienereigenschaft zu verleihen" (Allg. Erläuterungen z. Staatshaushalts-Etat 1896/97, Landt.-Akten 1895/96, Kgl. Dekret 2 XIII, S. 27 ff.). In Wahrheit war das keine „Verleihung", sondern eine endliche Anerkennung und Durchführung dessen, was bereits Rechtens war. Die vorher öfters vorgekommenen „Verleihungen der Staatsdienereigenschaft" in Einzelfällen bedeuteten immer nur den Vollzug des Gesetzes, wo er bisher unterblieben war. Die Änderung geschah nicht durch neue Rechtsbestimmungen (Gesetz oder Verordnung): man beschloß einfach, die Praxis zu ändern, und die Stände wurden damit nur befaßt wegen der Nachwirkung auf den Staatshaushalt. — Jetzt ist also alles Staatsdiener, was im öffentlichen Dienste des Staates angestellt ist, soweit nicht, wie gesagt, das Gesetz seine besonderen Ausnahmen macht. Der Name Beamter umfaßt auch das Ausgeschlossene. In diesem Sinne bezeichnet z. B. das Ges. vom 16. Juli 1902 die Gewährung von Wohnungszuschüssen betr., als „Beamte im Sinne dieses Gesetzes" (§ 2) zusammenfassend: „die Staatsdiener, ingleichen die Geistlichen, die Lehrer, die Professoren und die dauernd angestellten Beamten und Bediensteten der Universität." Eine Verleihung der Staatsdienereigenschaft kann jetzt nur noch in dem Sinne vorkommen, daß solche Diener, welche bisher in privatrechtlichem Kontraktverhältnis zur Staatsverwaltung standen (Staatsdienerges. § 2 Ziff. 2), in das öffentlichrechtliche Dienstverhältnis übergeführt werden. Ausfertigung einer Bestallung ist die Form dafür, vgl. z. B. Landt.-Akten 1907/08, Kgl. Dekrete Bd. 2, Allg. Erläuterungen, XIII S. 53.

9) *Laband*, Staats-R. I S. 416. Wären die vom König zu ernennenden Postbeamten nicht unter das R.B.G. gestellt, so würden sie gleichwohl nicht mehr von selbst unter das sächsische Staatsdienergesetz fallen, sofern sie eben kein „jährliches Einkommen aus der (sächsischen) Staatskasse" beziehen; an solche Verhältnisse hat man beim Staatsdienergesetz noch nicht gedacht. Sie wären sächsische Staatsbeamte im weiteren Sinne.

und wirkt, ist allein die behördliche Verfügung, das Dekret, das die Anstellung enthält.[10])

Die Anstellung geschieht zum Zwecke der Verwendung der Dienste des Angestellten in einem bestimmten Amte, das ihm übertragen wird. Diese Seite des Vorgangs bezeichnet das Gesetz als die Verleihung einer Staatsdienststelle. Beides, Anstellung im Staatsdienst und Verleihung einer Staatsdienststelle, wird sich regelmäßig miteinander verbinden, so daß der eine Ausdruck immer das andere mit bezeichnen will. Beides wird aber auch zusammengefaßt in dem häufig gebrauchten Ausdruck: Ernennung zu einem bestimmten Amt.[11])

Durch Verordnungen und Verwaltungsvorschriften ist für jede Art von Ämtern die persönliche Geeignetheit und Befähigung genauer bezeichnet, die dazu gehört. Die Ernennung oder Anstellung zu solchen Ämtern darf nur geschehen, wo diese Forderungen sich als erfüllt erweisen. So werden die Eigenschaften, deren das Amt bedarf, zu Anstellungsbedingungen.[12])

Für jedes Amt ist in der bestehenden Ordnung die Stelle bezeichnet, welche für seine Besetzung, d. h. für die Verleihung an einen geeigneten Staatsdiener zu sorgen hat. Diese Stelle kann eine obere Behörde sein oder der König selbst. Sie wird bezeichnet als die Anstellungsbehörde. Über die Verleihung des Amtes ist für den neuen Amtsträger eine Urkunde auszufertigen, das Bestallungsdekret. Ihrem Inhalte nach ist die Bestallung wesentlich ein Ausweis für den Beamten über das, was ihm zukommt; sie bezeichnet demnach die Stelle, die er zu verwalten hat, den „Dienstgenuß" (Gehalt usw.) und den Zeitpunkt, mit welchem das Verhältnis beginnt.[13]) Die Anstellungsbehörde fertigt diese Urkunde aus.[14]) Die Zustellung eines solchen Bestallungsdekretes ist die gebräuchliche Form für die Begründung des Staatsdienstverhältnisses.[15])

10) Die Motive zum Entwurf des Staatsdienergesetzes schwanken noch: „Ob das Verhältnis der Staatsdiener auf einem stillschweigenden Vertrag oder auf einer allgemeinen Verbindlichkeit zur Dienstleistung beruhe?" (Landt.-Akten 1833/34 I. Abt. Bd. 1 S. 54). Das erstere ist die alte — trotz aller Bemäntelungen — zivilrechtliche Auffassung, die ihre Seltsamkeit schon dadurch bekundet, daß dieser so hochwichtige Vertrag notwendig ein „stillschweigender" sein muß. Das zweite ist die unbeholfene Gestalt, in welcher durch Goenners Schrift, der Staatsdienst, zuerst die öffentlichrechtliche Idee in diese Materie hereingriff. Heutzutage erkennen wir in dem Vorgange einen Staatsakt, der mit seinen Besonderheiten sich ungezwungen einreiht in das System der sonstigen Erscheinungsformen der öffentlichen Gewalt.

11) So Staatsdienerges. § 4 Abs. 4. In § 6 ist die Rede von der „wirklichen Verleihung einer Staatsdienerstelle" an einen Angestellten. Hier findet die theoretische Sonderung Ausdruck: das durch die Anstellung begründete Verhältnis ist zunächst noch ganz allgemein gedacht, als Pflicht sich verwenden zu lassen im Staatsdienst; nun kommt die wirkliche Verwendung dazu.

12) Opitz, Staats-R. I S. 248 drückt das so aus: „Eine besondere Befähigung wird für die Staatsdienereigenschaft unmittelbar nicht vorausgesetzt, sondern nur mittelbar, insofern, als das Amt, mit dessen Bekleidung die Staatsdienereigenschaft verbunden ist, eine solche erfordert." Die theoretische Sonderung von Anstellung und Amtsverleihung ist dabei vielleicht etwas zu stark betont. — Die besondere Befähiguug, welche das Amt, die „Dienstverrichtung" verlangt, wirkt auf die Anstellung nicht bloß insoweit zurück, daß es sich danach richtet, ob sie geschehen kann oder nicht, sondern es hängt z. B. auch davon ab, ob sie schlechthin oder auf Kündigung erfolgt: auf Kündigung kann nur angestellt werden für Ämter, die „eine höhere wissenschaftliche Ausbildung nicht in Anspruch nehmen" (Staatsdienerges. § 5; vgl. unten IV N. 1).

13) Staatsdienerges. § 6, § 11; Ausf.-Verord. vom 7. März 1835 § 4.

14) Und davon heißt sie Anstellungsbehörde: Staatsdienerges., § 3. — ein Beweis, wie sehr Begründung der Dienstpflicht und Verleihung des Amtes ineinander gedacht sind.

15) Eine Formbedingung der Gültigkeit der Anstellung ist das nicht, so wenig wie nach dem R.B.G. § 4. — Die Bestallungsurkunde dient übrigens auch bei Beförderungen und Versetzungen, wo es sich um Begründung eines Dienstverhältnisses, um Anstellung im Staatsdienste, nicht handelt. — Als Beispiel einer Bestallungsurkunde mag folgendes, vom Ministerium des Innern verwendete

Die Begründung des Staatsdienstverhältnisses bedeutet den Eintritt in den Staatsdienst dem Rechte nach. Davon zu unterscheiden ist der *Dienstantritt*, die tatsächliche Übernahme des verliehenen Amtes. Diese geschieht zur Erfüllung der durch den Eintritt in den Staatsdienst übernommenen Verpflichtungen; die vorgesetzte Dienstbehörde bestimmt das Nähere. Dabei hat der neue Staatsdiener den *Staatsdienereid* zu leisten. Es liegt schon in seiner Dienstpflicht, das zu tun, und ist die erste Erfüllungshandlung, die von ihm verlangt wird.[16])

II. Der Staat wird zur Wahrung seiner Rechte über den angestellten Staatsdiener in doppelter Weise wirksam:

Einmal bleibt er *Herr über das Amt* und maßgebend für die Verbindung des Staatsdieners mit diesem. In dieser Hinsicht vertritt ihn ordentlicherweise die *Anstellungsbehörde*, die diese Verbindung ursprünglich herzustellen hatte. Sie tritt in den Vordergrund, wenn es sich um Änderung und Endigung des Verhältnisses handelt; davon unten zu IV.

Sodann hält er *den Staatsdiener selbst in seiner Gewalt*, um die richtige Versehung des Amtes durch ihn zu sichern und durchzusetzen. Die zu diesem Zwecke geübte Gewalt ist die Dienstgewalt; die ordentlicherweise zu ihrer Handhabung berufene Behörde ist die dem Staatsdiener unmittelbar vorgesetzte. Sie heißt deshalb seine *Dienstbehörde*.

Beides kann in einer und derselben Behörde zusammentreffen; in den meisten Fällen ist aber die Dienstbehörde einer niedereren Stufe der Behördenordnung angehörig als die Anstellungsbehörde.

Die *Dienstgewalt*, von der hier zunächst die Rede sein soll, äußert sich in allgemeinen Freiheitsbeschränkungen, in Befehlen und in Strafen.

1. Der Staatsdiener ist um seines Standes willen gewissen *Freiheitsbeschränkungen* unterworfen, die den Zweck haben, ihn stärker an die Sache des Amtes zu binden und von anderen Interessen abzuschließen. Diese Freiheitsbeschränkungen sind rechtssatzmäßige Verbote, von welchen die Behörde, der der Staatsdiener untersteht, nach ihrem Ermessen im Einzelfalle entbindet. Ordentlicherweise ist das die Dienstbehörde. Es gehören hierher:[17])

Formular dienen: „Dem am ... zu .... geborenen N. N. ist unter dem ... die Stelle als ... unter Aussetzung eines als eigentliches Diensteinkommen zu betrachtenden jährlichen Gehaltes von ... M. übertragen worden. Als Zeitpunkt des Eintrittes des Genannten in den Staatsdienst ist der ... anzunehmen. Urkundlich ist hierüber dieses Bestallungsdekret unter gewöhnlicher Vollziehung ausgefertigt worden. Dresden, am ... L.S. Ministerium des Innern."

16) Staatsdienerges. § 7. Verordnung vom 20. Febr. 1879 § 2 bestimmt die Eidesnorm für den Staatsdiener dahin: „Sie schwören bei Gott dem Allmächtigen und Allwissenden, daß Sie dem Könige treu und gehorsam sein, die Gesetze des Landes und der Landesverfassung streng beobachten, das Ihnen übertragene Amt eines ..., sowie jedes künftig Ihnen zu übertragende Amt und jede Verrichtung im öffentlichen Dienste, unter genauer Befolgung der gesetzlichen Vorschriften und den Anordnungen Ihrer Vorgesetzten gemäß, nach Ihrem besten Wissen und Gewissen verwalten und sich allenthalben so betragen wollen, wie es einem treuen, redlichen und gewissenhaften Staatsdiener gebührt."

17) Grundlegend jetzt das Ges. vom 3. Juni 1876, einige Abänderungen der gesetzlichen Bestimmungen über die Verhältnisse der Zivilstaatsdiener betr., §§ 2—5. Die Motive zum Entwurfe bemerken: „Aus naheliegenden Gründen haben die Bestimmungen des R.B.G. für die Bearbeitung der Vorlage mehrfach maßgebend sein müssen" (Landt.-Akten 1875/76, Kgl. Dekrete Bd. 2 S. 577). Wir verweisen deshalb im Texte auf die entsprechenden Bestimmungen des Reichsgesetzes. Daneben sind noch etliche ältere Vorschriften bestehen geblieben.

— das Verbot eines *Nebenamtes*, einer bezahlten Nebenbeschäftigung, eines Gewerbebetriebes. Hier kann nur die Anstellungsbehörde entbinden; das ganze Verhältnis zum Amte ist bedroht. Auch die Übernahme einer Stelle im Vorstand, Verwaltungs- oder Aufsichtsrat einer Erwerbsgesellschaft bedarf der Genehmigung, und diese kann nicht erteilt werden, wenn eine Remuneration mit der Stelle verbunden ist. Die erteilte Genehmigung kann jederzeit widerrufen werden (Ges. v. 1876 § 2; Reichs-Beamten-Ges. § 16).

— das Verbot, seiner *Ehefrau* oder einer anderen zu seiner Haushaltung gehörigen Person den Betrieb eines Gewerbes zu gestatten, das *gewerbepolizeilicher Anzeige* oder *besonderer Erlaubnis* bedarf. Die Dienstbehörde entbindet in widerruflicher Weise (Ges. v. 1876 § 3).[18])

— das Verbot, sich „von seinem Amte entfernt zu halten" (Residenzpflicht). Die zeitweilige Entbindung davon ist der *Urlaub* (Ges. v. 1876 § 4; R.B.G. § 14 Abs. 3).[19])

— das Verbot der Annahme von *Geschenken* oder Belohnungen in bezug auf sein Amt, ohne Genehmigung der Dienstbehörde (Ges. v. 1876 § 5; R.B.G. § 15 Abs. 2).

— das Verbot der Annahme von *Wahlen* zum Landtagsabgeordneten, Stadtverordneten oder Gemeinderatsmitglied. Die Dienstbehörde darf hier die Genehmigung nur aus triftigen Rücksichten des Amtes selbst versagen.[20])

— *Amtsverschwiegenheit*. „Jeder Beamte hat die Pflicht, die ihm vermöge seines Amtes bekannt gewordenen und Geheimhaltung erfordernden Gegenstände niemanden zu offenbaren" (Staatsdienerges. v. 1835 § 7). Durch Gesetz oder dienstliche Vorschrift können solche Gegenstände größerer Sicherheit halber ausdrücklich bezeichnet werden; die Pflicht besteht auch ohne das. Behufs der Zeugenaussage vor Gericht entbindet die Dienstbehörde (Z.P.O. § 376; Stf.Pr.O. § 53).

2. Der Staatsdiener schuldet den *Anordnungen seiner Vorgesetzten* Gehorsam und verspricht den in seinem Diensteid.[21]) Das bezieht sich nur auf solche Anordnungen, die seine dienstliche Tätigkeit innerhalb des Rahmens der übernommenen Dienstpflicht genauer bestimmen sollen. Eine solche Anordnung wirkt mit der Kraft der Dienstpflicht; sie ist ein *Dienstbefehl*.

Sie kann von dem unmittelbaren Vorgesetzten ausgehen (der Dienstbehörde) oder von einem höheren Vorgesetzten über diesem. Der Befehl des höheren Vorgesetzten geht dem des unmittelbaren vor.

Die Dienstbefehle können für den Einzelfall erteilt werden oder in Gestalt allgemeiner Vorschriften: Dienstanweisungen, Regulative, Instruktionen. Die höheren Vorgesetzten,

18) Diese Bestimmung hat kein Vorbild im R.B.G.; sie stand auch nicht im Entwurf des Ges. von 1876, sondern ist eine — vielleicht allzu ängstliche — Zugabe der zweiten Kammer (Mitteil. d. II. Kamm. 1875/76 Bd. 2 S. 963).

19) Mangels einer besonderen Bestimmung erteilt den Urlaub die Dienstbehörde; doch pflegt die Zuständigkeit hier ausdrücklich geregelt und namentlich für Bewilligung längerer Zeiträume einer höheren Stufe vorbehalten zu sein. Entfernung ohne Urlaub oder Urlaubsüberschreitung zieht den Verlust des Diensteinkommens auf die entsprechende Zeit nach sich. Auch die Erteilung des Urlaubs ist mit Gehaltsabzügen verknüpft, wenn der Urlaub ein gewisses Zeitmaß (2 Monate auf das Jahr) überschreitet, es sei denn, daß er zur Herstellung der Gesundheit oder zur Ausübung der Mitgliedschaft in einer der Kammern notwendig war (Staatsdienerges. § 15).

20) Verf.-Urk. § 75 (vgl. oben § 17 Note 25); Rev. Städteordnung § 47; Land-Gem.-Ord. § 138. — Verf.-Urk. § 75 Abs. 3 gibt wegen verweigerter Genehmigung eine „Reklamation", über welche „die Regierung" entscheidet; darunter ist der Rekurs an das Ministerium zu verstehen.

21) Vgl. oben Note 16 den Text dieses Eides.

namentlich die Ministerien, bedienen sich vorzugsweise dieser letzteren Form, um alle Staatsdiener eines Dienstzweiges mit übereinstimmenden und dauernd gültigen Anweisungen zu versehen. Für die Kundmachung dienen eigene Amtsblätter.[22])

Hat der Staatsdiener Bedenken, ob das ihm Befohlene mit dem Gesetze vereinbar sei, so soll er seinen Vorgesetzten darauf aufmerksam machen, darf aber seinerseits nicht den Gehorsam deshalb verweigern. Dann ist für die Ausführung des Befehls nicht er *verantwortlich*, sondern der Vorgesetzte allein.[23]) Diese Vorschrift des Staatsdienergesetzes hat ihre Bedeutung beibehalten für das Gebiet der Dienstzuchtgewalt. Was die strafrechtliche und bürgerlichrechtliche Verantwortlichkeit des gehorchenden Staatsdieners anlangt, so entscheiden jetzt die darauf bezüglichen Bestimmungen des Reichsrechtes. Damit erhält aber auch der dienstliche Gehorsam eine neue Begrenzung; denn die Pflicht dazu hört selbstverständlich auf, wo die eigene Verantwortlichkeit beginnt.[24])

3. Die Dienstgewalt verwendet für ihre Zwecke insbesondere auch die *öffentliche Strafe*: die obrigkeitliche Zufügung eines Übels wegen mißbilligten Verhaltens. Das tut sie aber auf zweierlei, wohl zu unterscheidende Art: als *Zwangsstrafe* und als *Dienstzuchtstrafe* (Disziplinarstrafe).[25])

— Wenn ein Staatsdiener eine ihm obliegende Amtsverrichtung („ein Dienstgeschäft") nicht vornimmt, so ist von seinem Vorgesetzten im Wege des dienstlichen Zwanges gegen ihn zu verfahren, um die *Erfüllung der geschuldeten Leistung* herbeizuführen. Da es sich dabei immer um Brechung des Ungehorsams gegen einen Dienstbefehl handelt, so haben die zu solchem Zwang verwendeten Strafen große Verwandtschaft mit den polizeilichen Ungehorsamsstrafen: Voraussetzung ist immer, daß dem Staatsdiener von seiner Dienstbehörde die schuldige Verrichtung besonders befohlen sei unter Bestimmung einer Frist und Androhung der Strafe für den Fall, daß er nicht Folge leiste. Die der Behörde zur Verfügung stehenden Strafmittel heißen *Ordnungsstrafen*.[26])

---

22) v. d. *Mosel*, Handwörterb. d. Kgl. Sächs. Verw.-R., Art. „Amtsblätter". Vgl. oben § 22, II Nr. 2. Für die Ministerien besteht die Möglichkeit, die in ihrem Verordnungsblatte erlassenen „Bekanntmachungen" auch noch im Ges.- u. Verord.-Bl. „zu allgemeiner Kenntnis zu bringen."; vgl. z. B. Ges.- u. Verord.-Bl. 1907 S. 113. — Wie schon bemerkt, gehen diese Dienstvorschriften vielfach unter dem Namen „Verordnung"; vgl. oben § 22, II Nr. 4.

23) Staatsdienerges. § 7. Der alte Streitpunkt! Bei Beratung dieser Bestimmungen war man sich wohl bewußt, einen sehr zarten Gegenstand zu berühren. Das kam zum Ausdruck in einer schüchternen Veränderung, welche die Stände durchsetzten. Ursprünglich hieß es: „Die dem Staatsdiener obliegende Beobachtung der Staatsverfassung berechtigt keinen Diener, die Anordnungen seiner Vorgesetzten, deren Übereinstimmung mit der Verfassung ihm zweifelhaft dünkt, beiseite zu setzen." Er hat zu gehorchen. „Er kann *jedoch* wegen Befolgung der Anordnung nicht zur Verantwortung gezogen werden, vielmehr trifft die Verantwortlichkeit denjenigen, der die Anordnung erteilt hat." Die Stände meinten: „damit die Meinung, daß bei offenbarer Kollision der Vorzug der Verfassung gebühre, wenigstens angedeutet werde", wünschten sie die Vertauschung des Wortes „jedoch" mit den Worten „daher solchenfalls". Also geschah es. Es bedarf einigen Nachdenkens, um zu erkennen, worin hier die Verbesserung liegt.

24) Dieser ist um so mehr freies Spiel gelassen, als Sachsen von der nach E.G. zu G.V.G. § 11 ermöglichten Forderung einer *Vorentscheidung* gänzlich abgesehen hat. Auf diese viel besprochenen Fragen ist hier nicht weiter einzugehen.; vgl. *Otto Mayer*, Deutsch. Verw.-R. II S. 236 ff.

25) *Opitz*, Staats-R. I S. 254, bringt beides unter die Rubrik: „Disziplinäre Verantwortlichkeit"; dagegen *Fricker*, Grundriß S. 120; *Krische*, Sächs. Staatsdienergesetze S. 21 Note 1 zu § 16. — Das Staatsdienerges. behandelt das Zwangsverfahren gegen den Staatsdiener in §§ 16, das Disziplinarverfahren in §§ 22—29; die letzteren Bestimmungen sind ersetzt worden durch Ges. vom 3. Juni 1876 §§ 15—37.

26) Staatsdienerges. § 16. — Das R.B.G. § 73 u. § 74 versteht unter „Ordnungsstrafen" die leichteren Disziplinarstrafen. Das Ges. vom 3. Juni 1876, das sich sonst in § 18 ff. dem Disziplinar-

Sie bestehen in Verweis und in Geldstrafen von 6, 15, 30 und 60 M. und sind in dieser Stufenfolge zu verwenden. Zuerst wird der Verweis erteilt und die 6 M.-Strafe angedroht mit neuer Frist, nach deren Ablauf diese verhängt und die nächsthöhere angedroht wird, und so bis zum Ende. Der Strafvollzug geschieht durch Kürzung vom Gehalte.

Sind diese Ordnungsstrafen erschöpft, ohne daß der Zweck erreicht worden wäre, so kommt es darauf an, von welcher Art die geschuldete Amtsverrichtung ist. Kann sie ihrer Natur nach auch von einem anderen als dem Schuldigen vorgenommen werden, so greift das Ersatzvollzugsverfahren Platz: ein geeigneter Beamter wird beauftragt, das Geschäft an seiner Stelle zu besorgen; die daraus erwachsenden Kosten (Entschädigung des Beauftragten vor allem) werden dem Säumigen zur Last gelegt. Ist dagegen das eigene Handeln das Staatsdieners unentbehrlich, um die Sache ordnungsmäßig zu erledigen (Rechnungsablegung, Herausgabe der nötigen Grundlagen dazu), so setzen nach Staatsdienergeſ. § 16 stärkere Zwangsmittel ein: der Vorgesetzte kann über den Ungehorsamen „Haus- und Zimmerarrest oder resp. Gefängnisstrafe" verhängen. Eine Zeitgrenze ist für diese Maßregeln insofern gegeben, als sie immer sofort wegfallen, wenn entweder die Leistung erfolgt oder der — freiwillige oder gezwungene — Austritt aus dem Dienst. Diese Freiheitsstrafen sind durch ministerielle Anordnung (Kommunikat des Ministers d. Innern v. 5. März 1877) tatsächlich außer Übung gesetzt. Man wird jetzt in solchen Fällen das Herauszugebende im Verwaltungswege wegnehmen lassen und im übrigen das Disziplinarverfahren einleiten.

— Das Disziplinarverfahren hat zum Zweck eine Besserung im Zustande des öffentlichen Dienstes, welche sich durch das zu mißbilligende Verhalten eines Staatsdieners als notwendig erwiesen hat. Es richtet sich gegen diesen, um entweder ihn selbst zu bessern und dadurch den durch ihn mangelhaft gewordenen Zustand des öffentlichen Dienstes, oder durch sein erzwungenes Ausscheiden den öffentlichen Dienst von dieser Mangelhaftigkeit zu befreien.[27]) Die Mittel sind zugleich Übel, welche dem Betreffenden obrigkeitlich zugefügt werden aus Anlaß seines mißbilligten Verhaltens, also Strafen, Disziplinarstrafen.[28])

Das Verhalten, welches zu solchen Maßregeln Anlaß geben kann bezeichnet das Gesetz als Disziplinarvergehen oder Dienstvergehen. Sie sind ganz allgemein bestimmt als Verletzung der Amtspflicht und unwürdiges Verhalten, lassen also dem Ermessen der Behörde großen Spielraum.

---

strafensystem des R.B.G. anschließt, hat diese Bezeichnung nicht übernommen. Jedenfalls sind die Ordnungsstrafen des Staatsdienergesetzes § 16 etwas anderes. Das Ges. vom 8. März 1879 § 8 scheint unter den „Ordnungsstrafen", welche die Polizeibehörden „auf Grund der ihnen zustehenden Dienst- und Disziplinargewalt über die von ihnen ressortierenden Personen" auszusprechen befugt sind, beides zusammenfassen zu wollen. — Das Wort Ordnungsstrafe bedeutet bekanntlich so vielerlei, daß man sich nicht darauf verlassen kann.

27) Das Staatsdienergeſ. § 26 u. § 27 hatte das „Besserungsverfahren", dem die Dienstbehörde vorstand, geschieden von dem Fall, wo es auf Amts- und Dienstentlassung ging und folglich die Anstellungsbehörde eintrat.

28) Das Ges. vom 3. Juni 1876 § 15 ff. setzt wie das R.B.G. neben diesen Disziplinarstrafen die Möglichkeit „mit Tadel verbundener Einschärfungen", formloser „Ermahnungen, Zurechtweisungen und Rügen" voraus, die der Vorgesetzte kraft seiner Aufsichts- und Leitungsgewalt an den Untergebenen richten kann (Ges. Minist.-Beschl. vom 29. Dez. 1876; Krische, Sächs. Staatsdienergeſ. Note 1 zu Ges. von 1876 § 16; Laband, Staats-R. I S. 458). Im Gegensatz zu jeder Art von Strafverfügung sind das Meinungsäußerungen, die der Untergebene hinnehmen muß, die aber für sich keine Rechtsbedeutung haben; sie sind weder Urteile, noch Verwaltungsakte.

Die Strafmittel sind: Verweis, Geldstrafe bis zum Monatsbetrag des Diensteinkommens und Dienstentlassung. Die ersteren beiden, als auf Besserung des Staatsdieners selbst gerichtet, stehen zur Verfügung seiner Dienstbehörde. Diese soll ihn nur anhören, bevor sie die Strafen verhängt. Für die Dienstentlassung dagegen ist ein besonderes Verfahren geordnet. Die Einleitung ist dem Ministerium vorbehalten, zu dessen Dienstzweig der zu Entlassende gehört. Nach einer förmlichen Voruntersuchung wird die Sache zur mündlichen Verhandlung vor die Disziplinarkammer verwiesen. Diese besteht aus fünf vom Könige ernannten Mitgliedern, darunter mindestens zwei, die ein Richteramt bekleiden oder bekleidet haben, als sie in Ruhestand versetzt wurden. Ein vom Ministerium für jeden Einzelfall damit beauftragter Beamter versieht die Stelle eines Staatsanwalts.

Gegen die Entscheidung steht dem Angeschuldigten wie dem Staatsanwalte die Berufung zu an den Disziplinarhof. Dieser besteht aus sieben vom Könige ernannten Mitgliedern, darunter mindestens drei, die einem oberen Gerichtshofe (jetzt Oberlandesgericht) angehören oder angehört haben, als sie in Ruhestand traten. Die Anklage nimmt hier der Oberstaatsanwalt beim Oberlandesgericht wahr.

Ist durch eines der Disziplinargerichte die Entlassung endgültig ausgesprochen, so verfügt die Anstellungsbehörde behufs der Ausführung des Erkenntnisses das Weitere.[29])

Jedes Disziplinarverfahren fällt weg und ist einzustellen, wenn der Angeschuldigte seine Entlassung aus dem Staatsdienste begehrt: es ist damit gegenstandslos geworden. Das Entlassungsgesuch muß selbstverständlich ein vorbehaltloses sein, d. h. den Verzicht auf Titel, Gehalt und Pensionsanspruch mit enthalten.[30])

III. Die Gegenleistung des Staates besteht zum Teil in der Gewährung von Titel und Rang, worüber hier nichts weiter zu sagen ist; vor allem aber in dem, was der Staatsdiener an Vermögenswerten, Geld und Geldeswert, von ihm zugesichert erhält. Diese Leistungen hat der Staatsdiener entweder selbst zu beziehen, so lange er im Amte steht (Dienstgenuß) und für die Zeit, da er kein Amt mehr führt (Pension, Wartegeld), oder sie gehen an seine Hinterbliebenen (Gnadengenuß und Pension der Witwen und Waisen).

1. Das Staatsdienergesetz v. 1835 § 6 versteht unter Dienstgenuß die Gesamtheit der dauernden Vermögensleistungen, welche zu Gunsten des Staatsdieners mit der Verwaltung der Stelle verbunden sind, sei es, daß sie ordentlicherweise dazu gehören, sei es, daß sie ihm besonders zugewiesen wurden. Es unterscheidet dann wieder drei Bestandteile des Dienstgenusses:

— das eigentliche Diensteinkommen;

— den nur zufälligen Dienstgenuß (Nebengenuß, Nebenemolumente);

— die Vergütung für den Dienstaufwand.

Das Diensteinkommen hat zu seinem Kern den mit der Stelle verbundenen

29) Staatsdienergesetz § 31; Ges. von 1876 § 31.

30) Ges. vom 3. Juni 1876 § 33 hat hier noch, in Anschluß an R.B.G. § 100, die Bedingung gestellt, daß der Gesuchsteller „seine amtlichen Geschäfte bereits erledigt und über die ihm etwa anvertraute Vermögensverwaltung Rechnung abgelegt hat." In Sachsen findet das seinen guten Zusammenhang dadurch, daß für diesen Fall auch die Entlassung verweigert werden kann (Staatsdienergesetz § 18; vgl. unten Note 51).

festen baren Gehalt. Dazu gehört dann noch die für die ganze Dienstzeit bewilligte *persönliche Gehaltszulage* und der durch das Bestallungsdekret oder nachträgliche Verfügung *ausdrücklich dazu geschlagene Nebengenuß*.

Die rechtliche Bedeutung des Diensteinkommens besteht darin, daß es dem Staatsdiener *unantastbar* gesichert ist, soweit nicht ein besonderer Rechtsgrund gestattet, es zu vermindern oder zu entziehen.[31]) Diese Eigenschaft kann durch ausdrückliche Bestimmung einem beliebigen Vermögensvorteil gegeben werden, dessen regelmäßiger Bezug dem Staatsdiener — innerhalb des Rahmens der zur Verfügung stehenden Mittel — zugesichert worden ist: Dienstwohnung, Nutzungen an verwalteten Domänen, Gewinnanteile, Funktionszulage u. dgl. Solche „ausdrücklich dazu geschlagenen Nebengenüsse" sind Besonderheiten, die hier keiner näheren Untersuchung bedürfen; es ist alles Auslegungssache im Einzelfall.

Der Unterschied zwischen dem festen baren Gehalte und der ihm gleichgestellten „persönlichen Gehaltszulage" ergibt sich daraus, daß auch die letztere eine Besonderheit ist. Sie teilt mit dem Gehalte die äußere Gestalt der *festen*, auf die Dauer bewilligten und in einer bestimmten Geldsumme ausgedrückten Staatsleistung. Aber sie ist im Gegensatz zum Gehalt nicht eine für jeden Inhaber dieser Stelle vorgesehene Leistung, sondern eine diesem bestimmten Beamten besonders zugesicherte, die über das Regelmäßige hinausgeht.

Dadurch bestimmt sich das Wesen des den Kern des Diensteinkommens bildenden *Gehaltes*, auch Besoldung genannt. Er ist das „mit der Stelle verbundene bestimmte jährliche Einkommen aus der Staatskasse" (Staatsdienerges. 1835 § 1). Das Recht auf den Bezug dieses Einkommens erwirbt der Angestellte mit der Stelle, an der es hängen soll. Die ordnungsmäßige Verbindung aber des Einkommens mit der Stelle geschieht durch die Einsetzung des entsprechenden Ausgabepostens in den *Staatshaushaltsplan*. Dort sind die Stellen der Art und Zahl nach bezeichnet und die Besoldungssätze beigefügt. Wo für gleichartige Stellen Besoldungsstufen eingerichtet sind, werden die Mindest-, Höchst- und Durchschnittssätze angegeben.[32])

---

31) Eben darum bildet es auch „die Grundlage für die Feststellung der Höhe der eventuellen Pension", was *Opitz*, Staats-R. I S. 272, noch besonders hervorheben will. — In dieser Unentziehbarkeit des Diensteinkommens verwirklicht sich, wie die Motive zum Staatsdienergesetz (Landt.-Akten 1833 I. Abs. Bd. 1 S. 56) es ausdrücken, „das Prinzip der Stetigkeit und Sicherheit des Nahrungsstandes", das „nicht bloß auf die Richter, sondern auch auf die Administrativ-Beamten ausgedehnt werden mußte." Die Unentziehbarkeit ist keine unbedingte; die Motive meinen: schon „die *leidlich geschützte und stetige* Lage der Staatsdiener", aber auch nur diese, werde „die tüchtigen Männer auffordern, sich dem Staatsdienste zu widmen."

32) *Löbe*, Staatshaushalt S. 32. In diesem Gedankengange wird das Wort „etatsmäßig" zur Bezeichnung des in gesicherter Stellung angestellten Staatsdieners. — Es heißt also z. B. im Staatshaushaltsplan für 1908 und 1909 (Landt.-Akten 1907/08, Kgl. Dekrete Bd. 2) in Kap. 39:

Oberlandesgericht und Staatsanwaltschaft beim Oberlandesgericht. Besoldungen.
Der Präsident .... 15 000 M.
(Wohnungsgeldzuschuß I, 1 des Tarifs)
Senatspräsidenten und Räte:
9 Senatspräsidenten 10 500 bis 12 500 M., davon
2 je 12 300 M.
2 je 11 700 M.
1 mit 11 400 M.
2 je 11 100 M.
2 je 10 500 M.
(Wohnungsgeldzuschuß I, 2 des Tarifs.) usw.

Diese Sätze werden rechtswirksam für den einzelnen Staatsdiener, um seine damit übereinstimmenden Rechtsansprüche gegen den Staat zu begründen, nicht durch die Feststellung des Staatshaushaltsplanes selbst — diese wirkt nicht nach außen (vgl. oben § 24 Note 19) — sondern durch die Kraft rechtssatzmäßiger Vorschriften oder obrigkeitlicher Verfügungen, die darauf Bezug nehmen und sie zur Anwendung bringen.

In der ersteren Weise, *kraft Gesetzes*, vollzieht sich die Begründung erhöhter Gehaltsansprüche bei den Mitgliedern der nichtrichterlichen Kollegialbehörden, bei den Mitgliedern des Oberlandesgerichts und der Landgerichte und bei den Amtsrichtern. Sie rücken von selbst nach dem Dienstalter in die höhere Gehaltsklasse ein, sobald in dieser eine Stelle frei wird.[33]) In allen anderen Fällen begründen sich die Gehaltsansprüche nur durch die *Bewilligung*, die ihrerseits nach den Sätzen des Staatshaushaltsplanes sich richten wird. Die Anstellungsbehörde, im Bestallungsdekret, bestimmt den Gehalt und erhöht ihn durch nachträglich dem Staatsdiener eröffnete Verfügungen.[34])

Der Gehalt ist berechnet als eine Jahressumme. Er ist ratenweise zahlbar in verschieden bezeichneten Abschnitten des Jahres. Er läuft von dem Zeitpunkte ab, den das Anstellungsdekret bestimmt, mangels einer solchen Bestimmung vom ersten Tage des Monats, in welchem die förmliche Verpflichtung auf das Amt und somit der erste Akt der Diensterfüllung geschehen ist. Andererseits hört er auf zu laufen mit dem letzten Tage des Monates, in welchem das den Gehaltsanspruch begründende Verhältnis geendigt wurde.

Der Gehaltsanspruch ist nach Z.P.O. § 850 Ziff. 8 nur für den dritten Teil des 1500 M. jährlich überschreitenden Betrages pfändbar. Demnach gemäß B.G.B. § 400 auch nur so weit abtretbar. Die entsprechende Einschränkung der Aufrechnung gegen einen solchen Anspruch, welche B.G.B. § 394 vorsieht, kann durch Landesgesetz ausgeschlossen werden (E.G. z. B.G.B. Art. 81). Das trifft für Sachsen zu, insofern nach Staatsdienerges. 1835. § 12 dem Fiskus ein uneingeschränktes Aufrechnungsrecht gegen den Staatsdiener zuerkannt ist.[35])

Im Gegensatze zum Diensteinkommen bilden die nicht dazu geschlagenen *Nebenbezüge* (persönliche Zulagen, Funktionszulagen, freie Wohnung usw.) nicht den Gegenstand eines selbständigen Rechtes, sondern sind bedingt durch den fortdauernden Besitz der Dienststelle und durch die sonstigen besonderen Voraussetzungen, unter welchen sie gewährt sein sollen. Sie bilden deshalb keine Grundlage für die Berechnung von Wartegeld und Ruhegehalt. Sie sind, soweit sie Geldbeträge vorstellen, unbeschränkt pfändbar und übertragbar.

Das Gleiche ist der Fall bezüglich der *Vergütungen für den Dienstaufwand* (Reisekosten, Tagegelder, Umzugskosten, Expeditionsaufwand). Eine Abweichung besteht nur insofern, als diese Vergütungen nach Z.Pr.O. § 850 Abs. 5 in ihrem ganzen Betrage unpfändbar sind, nicht wie beim Diensteinkommen zur Sicherung der Lebenshaltung des Beamten, sondern damit die Staatsgeschäfte besorgt werden.

---

33) Staatsdienerges. § 8; Ausf.-Ges. z. G.V.G. vom 1. März 1879 § 16; ersetzt durch Ges. vom 8. April 1904 und Ausf.-Verord. vom 9. April 1904; Ges. vom 29. Juni 1908 § 2; Ges. vom 10. Juli 1908 § 2; Ges. vom 6. Aug. 1908 § 1.

34) *Löbe*, Staatshaushalt S. 49.

35) Dieses Recht würde der Staat aber auch behalten, wenn der Vorbehalt in Art. 81 nicht gemacht wäre. Die Art, wie er den rein öffentlichrechtlichen Anspruch seiner Beamten befriedigt oder erledigt, untersteht nicht der Regelung des Reichsgesetzes.

Eine besondere Stellung nehmen hier die durch Ges. v. 16. Juli 1902[36]) gewährten Wohnungsgeldzuschüsse ein. Sie bestehen in festen Zuschlägen zum Jahresgehalt, haben aber zugleich die Natur einer Vergütung für den besonderen Aufwand, der dem Staatsdiener daraus erwächst, daß er um seines Amtes willen genötigt ist, an einem bestimmten Orte zu wohnen, während er anderwärts billiger Wohnung finden könnte. Demgemäß sind die Zuschüsse nach Ortsklassen (Servisklassen!) abgestuft und erhalten unverheiratete Beamte nur die Hälfte der Sätze. Dieser Wohnungsgeldzuschuß soll nach § 8 des Gesetzes bei Bemessung der Pension und des Wartegeldes außer Betracht bleiben, in allen anderen Beziehungen aber als Bestandteil des Diensteinkommens gelten. Danach wird er in demselben Maße pfändbar und übertragbar sein wie das Diensteinkommen; in der Hauptsache, in Fortdauer des Rechtes über den Besitz der Dienststelle hinaus, steht er ihm nicht gleich; Versetzung an eine Stelle mit niedrigerer Ortsklasse zieht denn auch ohne weiteres die entsprechende Verminderung des Wohnungsgeldzuschusses nach sich (Ges. v. 1902 § 5).

2. Der Anspruch des Staatsdieners auf sein Diensteinkommen ist grundsätzlich ein lebenslänglicher. Er erlischt vor diesem natürlichen Ende nur infolge der besonderen Umstände, die das Verhältnis zwischen dem Staate und dem Staatsdiener überhaupt zerstören (vgl. unten IV). Dagegen ist eine verhältnismäßige Verminderung der Bezüge auch ohne das herbeiführbar dadurch, daß der Staatsdiener außer Verwendung gestellt wird, durch Entziehung des Amtes. Diese ist eine endgültige, wenn zugleich auf fernere Geltendmachung der übernommenen Dienstpflicht verzichtet wird: Pensionierung. Sie ist eine einstweilige, wenn die Pflicht bestehen bleibt, sich wieder im Amte verwenden zu lassen: Quieszierung und Suspension. Über die Voraussetzungen und das Verfahren für jede dieser Maßregeln wird in anderem Zusammenhang zu handeln sein (unten IV Nr. 3 und 4). Hier nehmen wir vorweg ihre Wirkungen auf die Rechtsansprüche des Staatsdieners.

— Der Staatsdiener soll, im Falle er dienstuntauglich wird nach zehnjährigem Dienste, die Versetzung in Ruhestand erhalten. Sie führt den Namen Pensionierung oder Versetzung in Pension wegen der sich daran knüpfenden Wirkungen vermögensrechtlicher Art: an die Stelle des Anspruchs auf das Diensteinkommen tritt der Anspruch auf Pension, Ruhegehalt. Titel und Rang bleiben daneben unverändert fortbestehen.

Die Pension berechnet sich als ein Bruchteil des vor der Versetzung in Ruhestand ein Jahr hindurch bezogenen Diensteinkommens.[37]) Der Bruchteil ist desto höher je größer die Zahl der von dem Staatsdiener zurückgelegten Dienstjahre: er beginnt nach 10 Dienstjahren mit 30 Hundertsteln, um nach 40 Dienstjahren mit 80 Hundertsteln seinen Höchstbetrag zu erreichen.

Die Pension wird festgestellt mit der Versetzung in Ruhestand selbst; der Staatsdiener hat einen Anspruch darauf, daß diese Feststellung gesetzmäßig geschieht. Durch die Feststellung erwirbt er den Anspruch auf das ihm dadurch Zugebilligte.

36) Entsprechend dem Reichsges., betr. die Bewilligung von Wohnungsgeldzuschüssen, vom 30. Juni 1873; Laband, Staats-R. I S. 472 ff. Die bedeutsamste Abweichung ist, daß das Reichsgesetz die Wohnungsgeldzuschüsse mit einem Durchschnittssatze zur Anrechnung bringen läßt bei Feststellung der Pension. — Das Ges. vom 20. Dez. 1907 bringt unbedeutende Änderungen.

37) Ges. vom 3. Juni 1876 § 38.

Die Pension beginnt zu laufen am Tage, nachdem das Diensteinkommen aufgehört hat zu laufen. Mit dem ersten Tag jedes Pensionsmonats ist der Anspruch für den ganzen Monat erworben, gegebenen Falles also auch zugunsten der Erben und der Gläubiger des verstorbenen Staatsdieners.

Der in Ruhestand Versetzte steht unter keiner Dienstgewalt mehr; das Verhältnis zum Staate äußert sich nur noch in seinem einseitigen Anspruch. Ausnahmsweise kann es aber doch auch noch gegen ihn wirksam werden und zur Zerstörung seines Anspruchs führen: wenn er nämlich wegen einer, vor oder nach der Pensionierung begangenen Straftat verurteilt wird mit der Folge der Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter oder der Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte. Dann kann ihm durch Ausspruch des Disziplinargerichts im gewöhnlichen Verfahren die Pension entzogen werden.[38])

— Dem Staatsdiener kann das Amt entzogen werden unter Aufrechterhaltung der Dienstpflicht und Vorbehalt seiner Wiederverwendung: Quieszierung, Versetzung in einstweiligen Ruhestand, Setzung auf Wartegeld. Das Diensteinkommen wird dann ersetzt durch das Wartegeld, das sich mit sieben Zehnteln von jenem berechnet (vgl. unten IV Nr. 4).

— Die Suspension endlich entzieht auch das Amt nicht, sondern hemmt bloß vorläufig seine Ausübung. Dementsprechend hemmt sie auch vorläufig die Leistung des vollen Diensteinkommens: die Hälfte davon wird einbehalten (vgl. unten IV Nr. 2).

In bezug auf Pfändung, Übertragung und Aufrechnung gelten für Pension und Wartegeld die gleichen Regeln wie für das Diensteinkommen. Für das bei der Suspension belassene Diensteinkommen versteht sich das von selbst.

3. Der Anspruch des Staatsdieners auf sein Diensteinkommen setzt sich auch nach seinem Tode fort in einem verhältnismäßigen Anspruch seiner Hinterbliebenen, der Witwe und der Kinder.[39])

— Den Erben des Verstorbenen gebührt in allen Fällen von Diensteinkommen, Pension oder Wartegeld der Sterbemonat. Darüber hinaus erhalten Witwe und Kinder von Diensteinkommen und Wartegeld — nicht auch von der Pension des Verstorbenen — den Gnadengenuß für einen weiteren Monat. Es ist das trotz des Namens ein Rechtsanspruch; die Verteilung erfolgt nach Köpfen ohne Rücksicht auf das Erbrecht.[40])

---

38) Ges. vom 3. Juni 1876 § 47. Der Regierungsentwurf (§ 41) hatte gegen den „in Pension stehenden früheren Staatsdiener" eine viel reichere Entfaltung der Disziplinargewalt vorgesehen. Er sollte, wenn er „durch vertraulichen Umgang mit übelberüchtigten Personen, durch Trunkenheit, leichtsinniges Schuldenmachen, öffentliches Schmähen über Reichs- und Staatseinrichtungen, Reichs- oder Staats-Behörden oder Beamte oder behördliche Anordnungen" öffentliches Ärgernis erregte, erst vom Ministerium verwarnt und schließlich vom Disziplinargericht der Pension verlustig erklärt werden (Landt.-Akten 1875/76, Kgl. Dekrete Bd. 3 S. 576). Die Stände haben das auf die obigen Bestimmungen zurückgeschraubt. Geblieben ist außerdem nur noch die Befugnis des Ministeriums, dem Pensionär Titel und Rang abzusprechen, „wenn er sich durch sein Verhalten der allgemeinen Achtung unwürdig erweist" (Ges. von 1876 § 47 Abs. 5).

39) Voraussetzung dieses Anspruchs ist also, daß der Staatsdiener selbst bis zu seinem Tode das Recht auf sein Diensteinkommen gewahrt habe, sei es, daß er noch voll im Dienste stand, sei es, daß er solches wenigstens in der verminderten Gestalt des Wartegeldes oder der Pension zu beziehen hatte. Auch wenn das tatsächlich der Fall war, hilft es den Hinterbliebenen nichts, wenn, bevor ihnen die Pension bewilligt wurde, festgestellt wird, daß dem Verstorbenen das Recht auf den ferneren Bezug des Diensteinkommens oder seiner abgeschwächten Gestalten abzusprechen gewesen wäre (Staatsdienerges. § 39 Abs. 1b). Ist die Hinterbliebenenpension einmal bewilligt, so sind diese Versagungsgründe nicht mehr vorzubringen.

40) Staatsdienerges. § 40.

— Witwen und Kinder eines verstorbenen Staatsdieners erhalten Pension, ohne Unterschied, ob dieser Staatsdiener noch im Amte war oder schon in Ruhestand oder einstweiligen Ruhestand getreten. In allen Fällen berechnet sich die Pension der Hinterbliebenen als ein Bruchteil des letzten Diensteinkommens des Verstorbenen.

Die Witwe[41]) erhält ein Fünftel dieses Einkommens. Ihre Pension endigt im Falle der Wiederverehelichung.[42])

Die Kinder erhalten jedes ein Fünftel der Witwenpension, im Falle des Todes der Mutter drei Zehntel. Ihre Pension endigt mit dem zurückgelegten achtzehnten Lebensjahr oder früherer Versorgung, namentlich Verheiratung der Töchter.[43])

Die Pensionen beginnen mit Ablauf des Gnadengenusses oder, wo ein solcher nicht stattfand (der Verstorbene war in Ruhestand getreten) des Sterbemonats. Sie können entzogen werden wegen sittenlosen Lebenswandels und deshalb wiederholt erlittener Polizeistrafe, wegen Verurteilung zu Zuchthausstrafe oder Verwahrung in einer Besserungsanstalt. Die Anstellungsbehörde des Verstorbenen entscheidet darüber.[44])

Für die Pfändung von Sterbemonat, Gnadengenuß und Hinterbliebenen-Pension gelten die Beschränkungen, die das Gesetz bezüglich des Diensteinkommens aufstellt.[45]) Dagegen ist die Hinterbliebenen-Pension auch nicht teilweise abtretbar.[46]) Das Aufrechnungsrecht des Fiskus ist wieder unbeschränkt.[47])

Bezüglich aller Pensionen des Staatsdieners selbst wie seiner Hinterbliebenen, die den Betrag von 600 M. überschreiten, ist bestimmt, daß sie einen Abzug von zehn Prozent erfahren, wenn sie im Ausland d. h. außerhalb des Deutschen Reiches verzehrt werden. Der König kann im Gnadenweg den Abzug erlassen.[48])

In weitem Maße ist übrigens im Pensionierungswesen für Billigkeitsrücksichten die Türe geöffnet. Die Anstellungsbehörde kann einem wegen Dienstunfähigkeit ausgeschiedenen Staatsdiener, dem nach den allgemeinen Grundsätzen ein Anspruch nicht zustände, unter Umständen gleichwohl Pension gewähren oder eine höhere als die vorgesehene. Gleiches gilt auch bezüglich der Hinterbliebenen.[49]) Ein Recht entsteht hier immer erst mit der Bewilligung, die ihrerseits ganz freies Ermessen der Anstellungsbehörde ist.

Soweit aus dem Staatsdienstverhältnis vermögensrechtliche Ansprüche wirklich begründet sind, für den Staatsdiener selbst oder seine Hinterbliebenen, ist zu ihrer Gel-

41) Staatsdienergesetz. § 39d und § 42a und b, macht noch allerlei Einschränkungen, um den Fiskus gegen Belastung durch verspätete Ehen zu schützen: die Wittwe und ihre Kinder haben keinen Anspruch, wenn die Ehe erst während des letzten Krankenlagers geschlossen war, oder nach der Pensionierung oder nach zurückgelegtem 65. Jahre und mit allzu großem Altersunterschied.

42) Staatsdienergesetz. § 43, § 46 B.

43) Staatsdienergesetz. § 43, § 46 C.

44) Staatsdienergesetz. § 46, A 2.

45) Z.Pr.O. § 850 Ziff. 7.

46) Staatsdienergesetz. § 45, E.G. z. B.G.B. Art. 81.

47) Vgl. oben Note 35.

48) Ges. vom 3. Juni 1876 § 45. Für den Staatsdiener selbst geht die ganze Pension verloren durch Annahme einer Anstellung im Ausland: Staatsdienergesetz. § 36 Ziff. 2. Ursprünglich richteten sich diese Bestimmungen wesentlich gegen die deutschen Nachbarstaaten; sie waren als „Retorsionsmaßregeln" gegen diese gedacht (Landt.-Akten 1833/34 I. Abt. 4. Bd. S. 43 u. 44). Dieser Gedanke ist auch im Ges. vom 1876 noch insofern wirksam, als durch Staatsvertrag mit der betreffenden auswärtigen Regierung der Pensionsabzug gegenseitig ausgeschlossen werden kann. Ein solcher Vertrag besteht seit 1852 mit Österreich (Verord. vom 26. Nov. 1852).

49) Staatsdienergesetz. § 42, § 43, § 49; Ges. vom 3. Juni 1876 § 9, § 35.

tendmachung der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten eröffnet. Dabei haben jedoch die Gerichte die Rechtslage so zu nehmen, wie sie durch die Verfügungen der Verwaltungsbehörden über die dienstliche Stellung des Staatsdieners geschaffen worden ist, ohne zu einer Nachprüfung der Gültigkeit dieser Verfügungen berechtigt zu sein. Nur für den Fall einer Nichtbeachtung des vorgeschriebenen Verfahrens gibt es eine Klage auf Schadensersatz (Staatsdienergef. § 30).[50]) Ausnahmsweise ist wenigstens den Hinterbliebenen eine Klage gewährt auch gegen solche Verfügungen selbst und zu ihrer sachlichen Nachprüfung durch das Gericht, wenn ihnen die Pension verweigert wird, weil der Verstorbene seiner Ansprüche gegen den Staat hätte verlustig erklärt werden sollen oder wegen eigener Unwürdigkeit (Staatsdienergef. § 39 Abs. 3).

IV. Das durch die Anstellung begründete Staatsdienstverhältnis kann nachträglich gelöst oder verändert werden durch Rechtsakte, die zu diesem Zwecke ergehen. Entscheidend ist dabei immer die obrigkeitliche Willenserklärung, der Staatsakt. Der Staatsdiener kann diesen seinerseits willentlich oder unbeabsichtigt hervorrufen. Wenn der Staatsakt den Verzicht auf fernere Dienstleistung enthält, heißt er Entlassung; die Entlassung kann aber in Art und Wirkungen wieder verschieden sein und neben ihr stehen andere Eingriffe in das Dienstverhältnis, welche die Dienstpflicht vorbehalten.

1. Eine vollkommene Lösung des Staatsdienstverhältnisses, so daß grundsätzlich nichts davon übrig bleibt, namentlich kein Anspruch auf fernere Geldbezüge aus der Staatskasse, bewirkt die Auflage, die Kündigung.

Diese steht dem Staatsdiener jederzeit frei; er kann „seine Entlassung nehmen". Die Lösung des Verhältnisses tritt aber erst dadurch ein, daß die Anstellungsbehörde seinem Gesuche stattgibt und ihm die Entlassung gewährt. Darauf hat der Staatsdiener ein Recht; die Behörde kann nur verlangen, daß der Austritt nicht unzeitgemäß geschehe, und zu diesem Zwecke „aus Rücksichten auf das Beste des Dienstes" die Bewilligung auf die Dauer von drei Monaten zurückstellen.[51]) Der Staat dagegen hat das Kündigungsrecht nicht und kann es sich auch nicht bei der Anstellung besonders vorbehalten. Ausgenommen:

— jeder nichtrichterliche Staatsdiener wird zunächst auf zwei Jahre in widerruflicher Weise angestellt. Bei solchen, die sich schon „in öffentlichen oder amtlichen Verhältnissen" bewährt haben, kann das Anstellungsdekret sofortige unwiderrufliche Anstellung bewilligen. Wird der Widerruf, der nichts anderes ist als eine fristlose Kündigung, geltend gemacht, so erhält der Entlassene eine Abfindung in Höhe des halben Betrages seines Diensteinkommens.[52])

---

50) Diese „Schädenklage" des Staatsdienergef. § 30 geht gegen den Staat. Möglicherweise kann daneben auch noch gegen den schuldigen Vorgesetzten persönlich vorgegangen werden. Mit Verf.-Urk. § 49, worauf Fricker, Grundriß S. 126/127, verweist, ist so unmittelbar hier nichts anzufangen; aber allerdings steht diese Verfassungsbestimmung als geschichtliche Veranlassung hinter allen derartigen Schädenklagen gegen den Staat; vgl. unten § 31 Note 4.

51) Staatsdienergef. § 18. Das Gesetz spricht hier von „Niederlegung des Amtes"; gemeint ist Ausscheiden aus dem Staatsdienst. In diesem zu verbleiben und nur das bisher bekleidete Amt aufzugeben, dazu hat der Staatsdiener kein Mittel. — Titel und Rang verbleiben dem freiwillig Ausgeschiedenen, es sei denn, daß sie ihm im Entlassungsdekrete ausdrücklich abgesprochen würden. Dieses aber kann nur geschehen, wenn Gründe vorliegen, die zu einer Strafentlassung berechtigt hätten (vgl. oben Nr. 2).

52) Staatsdienergef. § 4. Die Abfindung haben erst die Stände in das Gesetz gebracht (Landtagsakten 1833/34 I. Abt. 4. Bd. S. 11).

— zu Dienstverrichtungen, „die eine höhere wissenschaftliche Ausbildung nicht in Anspruch nehmen" kann angestellt werden mit Vorbehalt einer vierteljährigen Kündigung. Der Vorbehalt erlischt nach 25 Dienstjahren. Wenn, ohne daß von diesem Kündigungsrecht vorher Gebrauch gemacht worden wäre, die Voraussetzungen eintreten, unter welchen für einen ohne den Vorbehalt Angestellten oder seine Hinterbliebenen ein Anspruch auf Pension entsteht, so wirkt das auch hier; der entstandene Anspruch auf Pensionierung kann alsdann durch Kündigung nicht mehr vereitelt werden.[53])

2. Eine vollständige Lösung tritt auch dadurch ein, daß der Staatsdiener aus dem Staatsdienstverhältnis ausgeschlossen wird wegen mißbilligten Verhaltens, zur Strafe.

— Dies kann bewirkt werden durch eine gerichtliche Verurteilung, welche ihm die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter oder die bürgerlichen Ehrenrechte überhaupt entzieht. Die Anstellungsbehörde hat die daraus folgenden Vollzugs-Anordnungen zu treffen.[54])

— Zum anderen erscheint solcher Ausschluß als Dienstentlassung im Disziplinarverfahren (vgl. oben II Nr. 2).

Im Gegensatze zu den unter N. 1 besprochenen Kündigungen lassen diese Endigungsgründe Rang und Titel immer verloren gehen. Dagegen kann im Falle der Bedürftigkeit dem disziplinarisch Entlassenen ein Teil der Pension bewilligt werden.

Als vorbereitende Maßregel dient in beiden Fällen die vorläufige Enthebung vom Amte (Suspension). Sie ist von der Anstellungsbehörde über den Staatsdiener zu verhängen:[55])

— wenn in einem gegen ihn eingeleiteten gerichtlichen Verfahren seine Verhaftung verfügt worden ist (Untersuchungshaft);

— wenn in einer Strafsache, die zur Entlassung führen kann, gegen ihn die Voruntersuchung oder die Eröffnung des Hauptverfahrens beschlossen worden ist;

— wenn ein Disziplinarurteil auf Entlassung gegen ihn ergangen, aber noch nicht rechtskräftig geworden ist.

Die Suspension hat zugleich die Zurückbehaltung der Hälfte des Diensteinkommens zur Folge (vgl. oben III Nr. 2).

Nun kommt es darauf an, wie die Hauptsache, die den Anlaß zur Suspension gegeben hat, sich erledigt:

— wird der Staatsdiener freigesprochen oder das Verfahren eingestellt, so hat er Anspruch auf die von der Behörde zu bewilligende Wiedereinsetzung in Amt und Diensteinkommen und auf Nachzahlung des Einbehaltenen;[56])

53) Staatsdienerges. § 5. — Titel und Rang verbleiben auch bei Kündigung und Widerruf von seiten des Staates (Krische, Sächs. Staatsdienerges. S. 25).

54) Stf.G.B. § 31, § 33, § 35. Die umständlichen Vorschriften des Staatsdienerges. §§ 22 bis 44 über die „Dienstentsetzung", sind dadurch überflüssig geworden, daß jetzt die strafgerichtlichen Urteile unmittelbare Wirkung haben; das Ges. vom 3. Juni 1876 hat sie gestrichen.

55) Ges. vom 3. Juni 1876 § 37. Des R.B.G. § 125 läßt die vorläufige Dienstenthebung in den entsprechenden Fällen „kraft des Gesetzes" eintreten. Das Sächs. Ges. vom 20. März 1880 § 47 hat für die vorläufige Dienstenthebung der Richter das gleiche bestimmt. Das scheint mir aber kein genügender Grund zu sein, um mit Opitz, Staats-R. I S. 265, anzunehmen, daß nunmehr auch für die Verwaltungsbeamten die Enthebung „von Rechts wegen" eintrete.

56) Das R.B.G., welches die Dienstenthebung von selbst eintreten läßt, bestimmt auch den Zeitpunkt, mit welchem sie von selbst wieder enden soll (§ 126). Für das Sächsische Recht wird hier ein Ausspruch der Behörde notwendig sein, um das durch ihren ersten Ausspruch Angeordnete wieder zu beseitigen. — Das Ges. vom 3. Juni 1876 § 37 Abs. 4 verordnet die Nachzahlung des

— kommt es zur Strafentlassung, so hört damit auch die bisher gewährte Teilleistung auf;[57])

— stirbt der Staatsdiener bevor die Entscheidung nach der einen oder anderen Seite gefallen ist, so haben seine Hinterbliebenen den Anspruch auf Pension, Sterbemonat und Gnadengenuß, wie wenn er bis zuletzt voll im Dienste gestanden hätte, es sei denn, daß von seiten der Behörde der in Staatsdienerges. § 39 Abs. 1b vorgesehene Nachweis geführt wird (vgl. oben Note 39).

3. Wegen eingetretener Dienstuntüchtigkeit (durch Krankheit, Altersschwäche oder Unfall) kann der Staatsdiener entlassen werden. Der Dienstuntüchtigkeit ist gleichgestellt ein Alter von mehr als 65 Jahren; desgleichen fortdauernde Krankheit, die an sich eine Wiederherstellung der Dienstfähigkeit nicht ausschließt, wenn nach einjähriger Versetzung in einstweiligen Ruhestand die Wiederherstellung noch nicht erfolgt ist.[58])

Das Verfahren ist aber verschieden, je nachdem der Staatsdiener ein Recht auf Pensionierung schon erworben hat oder noch nicht, also während der ersten 10 Dienstjahre und nachher (vgl. oben III Nr. 2).

Tritt die Dienstunfähigkeit während dieser 10 Jahre ein, so erwirbt dadurch allein die Anstellungsbehörde das Recht, das Verhältnis zu lösen; der Staatsdiener bedarf eines solchen nicht, da er ohnehin jederzeit seine Entlassung nehmen kann. Im Falle seiner Bedürftigkeit bewilligt ihm die Behörde nach freiem Ermessen eine jährliche Unterstützung.[59]) Nur im Falle die Dienstuntüchtigkeit entstanden ist durch einen Unfall, den der Staatsdiener ohne seine Schuld im Dienste erlitt, ist ihm „ohne Rücksicht auf Bedürftigkeit" der Anfangssatz der Pension zu bewilligen.[60]) Das will sagen: er hat ein Recht auf diese Bewilligung, folglich hat er auch ein Recht darauf, daß er unter dieser Bewilligung entlassen werde. Das ist aber nichts anderes als das Recht auf Pensionierung, auf Versetzung in Ruhestand, wie es ordentlicherweise während der ersten 10 Dienstjahre nicht besteht.

Nach Zurücklegung von 10 Dienstjahren begründet das Dienstuntüchtigwerden zugleich den Anspruch auf Pension, im Falle aus dieser Ursache die Entlassung erfolgt.

Die Anstellungsbehörde hat, wenn sie zu dieser Entlassung schreiten will, dem Staatsdiener ihre Gründe schriftlich mitzuteilen, nebst dem ihm zukommenden Pensionsbetrag.

Einbehaltenen nur für den Fall der Freisprechung oder der Einstellung des Verfahrens; es muß aber in seinem Sinne das gleiche gelten für den Fall einer Verurteilung, die nicht Strafentlassung bedeutet.

57) Für diesen Fall ist vom Gesetz eine Nachzahlung des Zurückbehaltenen offenbar nicht gewollt. Zwingende Billigkeitsgründe dafür bestehen nicht: der Staat hat ja auch mit Fug und Recht darauf verzichtet, die Dienste des Entlassenen in der Zwischenzeit für sich zu benutzen, hat um der guten Ordnung willen darauf verzichten müssen. Das R.B.G. allerdings hat durch ausdrückliche Bestimmungen (§ 129, § 130) der Einbehaltung nur die Natur eines Sicherheitsarrestes gegeben zur Deckung von Kosten und Geldstrafen.

58) Ges. vom 3. Juni 1876 § 7 u. § 8 nennt nur die beiden letzten Gründe, Alter und fortdauernde Krankheit. Die Bestimmung des Staatsdienerges. § 20, welche Entlassung wegen „eingetretener physischer oder geistiger Dienstunfähigkeit" vorsah, wurde von ihm gestrichen. Ein Recht der Entlassung wegen Dienstunfähigkeit wird nachher nur noch in Gestalt der Zwangspensionierung anerkannt (Ges. 1876 § 11). Danach könnte ein Nicht-Pensionsberechtigter wegen Dienstuntauglichkeit nicht entlassen werden. Doch ist dieses Recht des Staates wohl selbstverständlich und überdies in § 9 des Ges. vom 3. Juni 1876 auch vorausgesetzt.

59) Ges. vom 3. Juni 1876 § 9 Abs. 1.

60) Ges. vom 3. Juni 1876 § 9 Abs. 2.

Beruhigt er sich dabei, so wird die Entlassung ausgesprochen; macht er Einwendungen, so beschließt endgültig das über der Anstellungsbehörde stehende Ministerium, oder wenn ein solches selbst Anstellungsbehörde ist, das Gesamtministerium. Stützt sich die Entlassung einfach auf die Tatsache, daß das Alter von 65 Jahren erfüllt ist, so verfügt die Anstellungsbehörde ohne weiteres Verfahren.[61])

Auf der anderen Seite hat aber auch der Staatsdiener selbst Anspruch auf die jetzt mit Pensionsbewilligung verbundene Entlassung, auf Versetzung in Ruhestand. Er kann sie verlangen aus denselben Gründen, aus welchen die Behörde sie ihm von Amts wegen geben kann: tatsächliche Untüchtigkeit[62]) oder zurückgelegtes 65. Lebensjahr.[63]) Dem letzteren Fall ist aber zu seinen Gunsten gleichgestellt das zurückgelegte 40. Dienstjahr, das also hier einen selbständigen Grund des Pensionsanspruches bildet.[64])

4. Ohne das Dienstverhältnis selbst zu lösen und ohne besondere Gründe, die in der Person des Staatsdieners liegen,[65]) kann die Behörde *über das verliehene Amt anderweit verfügen* und dadurch die dienstliche Stellung des Beamten verändern.

— Sie kann den Staatsdiener *versetzen* in ein anderes Amt. Das ist eine neue Verwendung, die sie von den dem Staate geschuldeten Diensten macht, und der Staatsdiener hat sich pflichtmäßig zu fügen, sofern sie dabei ihre Zuständigkeiten ihm gegenüber nicht überschreitet. Dazu gehört:

das neue Amt muß noch innerhalb des Rahmens der von dem Staatsdiener übernommenen Dienstpflicht liegen nach der Art der darin zu leistenden Dienste und der dazu erforderten Vorbildung;[66])

die Versetzung darf nicht bedeuten eine Verminderung des bisherigen Diensteinkommens, noch Entziehung von Titel und Rang; hier handelt es sich um wohlerworbene Rechte;[67])

---

61) Ges. vom 3. Juni 1876 § 11, § 7.

62) Ges. vom 3. Juni 1876 § 10.

63) Ges. vom 3. Juni 1876 § 6.

64) Staatsdienerges. § 18 Abs. 4 a. Diese Bestimmung hat das Ges. vom 3. Juni 1876 bestehen lassen. — Die fortdauernde Krankheit, die ja wegen der Möglichkeit einer Wiederherstellung „eingetretene Dienstuntüchtigkeit" nicht ist, soll nach Ablauf des Wartegeldjahres den „Bestimmungen wegen der Pensionierung" Platz geben. Also wird *nach* Ablauf von 10 Dienstjahren ein beiderseitiges Recht zur Pensionierung dadurch begründet sein. Nach den Bestimmungen wegen der Pensionierung gibt es *vorher* auch wegen solcher Krankheit keine Pension; also käme hier nur die Unterstützung nach § 9 in Betracht. Das Entlassungsrecht des Staates muß sich auch hier von selbst verstehen.

65) Aus „administrativen Rücksichten" (Staatsdienerges. § 9), aus „Rücksicht auf die Verwaltung" (Staatsdienerges. § 19). Natürlich können hier auch besondere Gründe gerade in der Person des Staatsdieners vorliegen; aber die Behörde braucht sie nicht zu nennen.

66) Staatsdienerges. § 9: „zu einer anderen Stelle, die seinen Fähigkeiten oder seinem bisherigen Dienstverhältnisse entspricht."

67) Staatsdienerges. § 9: „nur gegen Gewährung seines bisherigen Diensteinkommens, und mit Belassung des bisherigen Titels und Ranges der bisherigen Stelle". — Eine Ausnahme ließ das Gesetz zu (§ 9 Abs. 4) für den Fall der „Degradation": wenn nach dem Gesetze Entlassung ohne Pension stattfinden konnte, sollte die Behörde statt dessen auch auf eine schlechtere Stelle versetzen dürfen. Man nimmt an, daß das noch gilt (*Opitz*, Staats-R. I S. 269; *Fricker*, Grundriß S. 121). Allein das Staatsdienergesetz hatte diese Art von Entlassung in die Hände der nämlichen Behörde gelegt, die auch versetzen konnte. Jetzt ist es getrennt; die Strafentlassung ist die Wirkung des Spruches des ordentlichen Gerichts oder des Disziplinargerichts. Die Sache kann sich jetzt nur noch in der Form machen, daß die Behörde sagt: nimm diese nachteilige Versetzung an oder ich leite das Disziplinarverfahren ein. Das ist aber dann eine Versetzung mit Einwilligung.

die Versetzung darf nicht den etwa besonders vom Gesetze gemachten Einschränkungen widersprechen.[68])

Das Gesetz kann andererseits das Versetzungsrecht erweitern, und die Einwilligung des Versetzten deckt natürlich jede Überschreitung der ordentlichen Grenzen.[69])

— Sie kann den Staatsdiener quieszieren. Darunter ist verstanden, was das Reichsbeamtengesetz[70]) „einstweilige Versetzung in den Ruhestand" nennt, die Stellung zur Disposition, Setzung auf Wartegeld. Die Bedeutung der Maßregel liegt in der Entziehung des Amtes bei fortdauernder Dienstpflicht. Demgemäß muß der Quieszierte jederzeit der Wiederverwendung in einem Amte gewärtig sein, in welches er auch hätte versetzt werden können. In der Zwischenzeit bezieht er sieben Zehntel seines Diensteinkommens als Wartegeld und unterliegt dem ganzen Sonderrecht des Staatsdieners, soweit es nicht bedingt ist durch die tatsächliche Verwendung im Dienste.[71])

Die Voraussetzungen, unter welchen eine solche Amtsentziehung geschehen kann, sind im Sächsischen Rechte verhältnismäßig weit gefaßt.

Sie ist zulässig: „wenn a) infolge organischer Verfügungen eine solche bleibende Einrichtung getroffen wird, durch welche seine bisher bekleidete Stelle einging".[72])

Dazu aber auch „b) wenn es aus Rücksicht auf die Verwaltung für angemessen erachtet wird", d. h. ganz nach freiem Ermessen. Dieser letztere Fall umfaßt eigentlich auch den unter a) erwähnten. Er ist nur darum von ihm gesondert worden, weil hier zum Ausgleich für die sachliche Schrankenlosigkeit, ein umständliches Verfahren vorgeschrieben ist, dessen der Fall a) nicht bedarf.[73]) Es muß nämlich der Quieszierung vorausgehen ein begründetes Gutachten der Dienstbehörde und der Anstellungsbehörde; dann wird der Betroffene mit seinen Gegenbemerkungen gehört; das Gesamtministerium faßt Beschluß, und wenn dieser auf Vornahme der Quieszierung lautet, bedarf er erst noch der Genehmigung des Königs.[74])

Im Gegensatz zu dem, was in Preußen und im Reiche Rechtens ist, wo diese freie Verfügungsmacht der Regierung nur über die sog. politischen Beamten zusteht, wird also

---

68) G.V.G. § 8; Ges. vom 20. März 1880 § 49.

69) Fricker, Grundriß S. 121.

70) R.B.G. § 24 ff.

71) Die Motive zum Staatsdienergesetz (Landt.-Akten 1833 1. Abt. 1. Bd. S. 64) stellen die Rechnung auf, „daß Sieben Zehnteile des Gehalts ohne Dienstleistung gleich seien dem vollen Gehalte mit Dienstleistung". Für die ganze Einrichtung hat wesentlich als Vorbild gedient das Bayrische Staatsdiener-Edikt vom 26. Mai 1818 § 19. Man sah hierin ein großes Prinzip: „Das eigne Interesse des Staates macht die Sicherheit des durch den Staatsdienst begründeten Nahrungsstandes und eben deshalb die Stetigkeit des Dienstes notwendig. Allein nicht zum Vorteil, sondern zum Nachteil des Staates würde es gereichen, wenn der Diener auf die Dienstleistung selbst einen Anspruch haben sollte". Deshalb wird im Staatsdienerges. § 19 das Rechtsinstitut der Quieszierung eingeleitet mit der Erklärung: „Die Staatsdiener haben keinen Anspruch auf die wirkliche Dienstleistung und die Dienststelle."

72) Ähnlich R.B.G. § 24, G.V.G. § 8 Abs. 3.

73) Der Entwurf des Staatsdienergesetzes enthielt lediglich die allgemeine Bestimmung, daß ein Staatsdiener in Ruhestand gesetzt werden könne „infolge einer administrativen Erwägung oder organischen Verfügung". (Landt.-Akten 1833 Abt. 1 Bd. 1 S. 34). Die Stände aber hegten die Besorgnis, daß „durch ein so unbeschränktes Befugnis der Staatsregierung das Wohl des Dienstes und das Interesse der Staatskassen in gleich hohem Grade gefährdet sei", schlugen deshalb eine Scheidung vor; im Falle „organischer Verfügungen" solle ohne weiteres quiesziert werden können, sonst nur unter Beobachtung umständlicher Formen (Landt.-Akten 1833/34 Abt. I Bd. 4 S. 22 ff.).

74) Daneben stehen noch besondere Fälle der einstweiligen Versetzung in Ruhestand: Ges. vom 3. Juni 1876 § 8 (wegen dauernder Krankheit des Staatsdieners; vgl. oben Note 58 u. Note 64), und, dem nachgebildet, Ges. vom 20. März 1880 § 50 (für Richter).

in Sachsen dem ganzen Verwaltungsbeamtentum ein Recht am Amte versagt. In der Wirklichkeit erhält auch hier das freie Belieben sein Maß durch das umständliche Verfahren, durch die Kostspieligkeit des unnützen Wartegeldbezugs und vor allem durch die schonende Art, mit welcher derartige Dinge in Sachsen gehandhabt zu werden pflegen.

§ 29. Ministerium und Staatsrat. Der vierte Abschnitt der Verf.-Urk., überschrieben „Von dem Staatsdienste", gibt genauere Bestimmungen nur bezüglich des Ministeriums und kennzeichnet dadurch dessen einzigartige Stellung. Das Ministerium bildet die Brücke von dem unverantwortlichen Träger der Staatsgewalt zu der notwendig verantwortungsvollen Besorgung der Staatsgeschäfte. Durch das Ministerium allein führt deshalb auch für diesen der Weg zu staatsrechtlich bedeutsamer Tätigkeit. Und andererseits ist das Ministerium allein der Punkt, den die Volksvertretung mit ihren verfassungsmäßigen Befugnissen zur Überwachung der Staatsregierung und ihrer Leute zu fassen vermag (vgl. oben § 26, I Nr. 1). Hier handelt es sich also um das weitaus wichtigste Staatsamt, dessen Bedeutung auch die Zukunft eher noch steigern als vermindern wird.

Verf.-Urk. § 41 spricht von den sechs Ministerialdepartements und ihren den Ständen verantwortlichen Vorständen (Abs. 1); diese bilden dann das Gesamtministerium (Abs. 2) und mit Zuziehung anderer „Personen" wird aus diesem endlich der Staatsrat gebildet (Abs. 4). In vierfacher Stufenfolge entfaltet sich also das Amt.

1. Die Minister sind die verfassungsrechtlich notwendigen obersten Gehilfen des Königs zur Besorgung der Staatsgeschäfte.[1]) Indem die Verf.-Urk. § 41 sie als die Vorstände der Ministerialdepartements bezeichnet, schließt sie „Minister ohne Portefeuille" aus.[2]) Jeder Minister hat also die Oberleitung des durch sein „Departement" bezeichneten staatlichen Geschäftskreises. Für die pflichtgemäße „Dienstleistung" ist er dabei verantwortlich, wie jeder Staatsdiener — dieses jedoch mit bedeutsamen Verschärfungen:

— Einmal insofern, als eben nur ihm gegenüber diese Verantwortlichkeit unmittelbar auch von der Volksvertretung geltend gemacht werden kann.[3])

— Sodann auch insofern, als für ihn eine ganz eigene Art der Begründung der Verantwortlichkeit besteht, die durch Gegenzeichnung.

Damit verhält es sich folgendermaßen:

Alle „Verfügungen in Regierungsangelegenheiten", welche der König unterzeichnet, bedürfen zu ihrer Rechtsverbindlichkeit der Gegenzeichnung eines Ministers.[4]) Dabei ist

1) Um nicht ganz hinter dem Ministerium zu verschwinden, hat der König sich eine noch unmittelbarere Gehilfenschaft vorbehalten; Verord. die Einrichtung der Ministerial-Departements betr., vom 7. Nov. 1831 § 3: „Da es einem Jeden auch ferner freistehet, Vorstellungen an Uns unmittelbar zu richten, so sind solche bei der deshalb zu bestellenden Kabinetskanzlei einzureichen." Der Kabinetssekretär und der Kanzleibote sind etatsmäßige Staatsdiener; aber sie haben keine verfassungsrechtliche Bedeutung.

2) Die Verordnung, die Einrichtung der Ministerial-Departements betr., vom 7. Nov. 1831, erwähnt allerdings neben den „Vorständen der einzelnen Departements" noch die „etwa auch ohne besonderes Departement ernannten verantwortlichen Staatsminister". Das widerspricht der Verf.-Urk. (in diesem Sinne Fricker, Grundriß, S. 111), ist auch unvereinbar mit den Bestimmungen, welche Staatsdienergef. § 9 für die Minister gibt; also ist dieser Vorbehalt ungültig. Tatsächlich wird nicht davon Gebrauch gemacht.

3) Vgl. oben § 18, II Nr. 5 u. § 26, I Nr. 1.

4) Verf.-Urk. § 43: „Eine solche mit der erforderlichen Kontrasignatur nicht bezeichnete Verfügung ist als erschlichen zu betrachten und daher unverbindlich." Das Vorbild scheint hier die Braunschweigische Verord. vom 25. April 1820 geliefert zu haben. Es ist die alte respektvolle Formel für die Ungültigerklärung der Akte von Hochstehenden. — Die Verfassungsentwürfe enthielten

also vorausgesetzt, daß sich für alle derartigen Verfügungen des Königs die Notwendigkeit der Schriftform von selbst versteht. Als Verfügungen in Regierungsangelegenheiten sind nicht anzusehen Rechtsakte, in welchen der König als Privatperson handelt, Anordnungen, die in Ausübung der dem Könige zustehenden Hausgewalt ergehen, und alles, was ins Gebiet des militärischen Kommandos gehört.[5])

Der Minister, welcher die Gegenzeichnung gibt, soll natürlich in der Lage sein, die Tragweite der Verfügung zu übersehen. Bei der durchgeführten Scheidung in Fachministerien wird daher jedesmal der Minister als berufen gelten, in dessen Fach die Verfügung einschlägt. Für einen anderen kann das ein Grund sein, die Gegenzeichnung zu verweigern. Zur Wirksamkeit der Verfügung genügt aber die Gegenzeichnung irgendeines Ministers.[6]) Schlägt die Verfügung gleichzeitig in mehrere Fächer ein, so pflegen alle dadurch berufenen Minister gegenzuzeichnen; für die Gültigkeit genügt auch hier einer. Ausnahmsweise verlangt die Verf.-Urk. Gegenzeichnung mehrerer oder sämtlicher Minister;[7]) dann ist das als eine verschärfte Bedingtheit der Rechtsverbindlichkeit der Verfügung anzusehen.

In allen Fällen erfüllt jeder Minister, der gegengezeichnet hat, für sich allein oder mit anderen, die verfassungsmäßige Bedingung der Rechtswirksamkeit der Verfügung und ist *deshalb* gerade so verantwortlich für sie, als hätte er sie selbst erlassen.[8])

— Endlich haftet der Minister auch darüber hinaus noch für die *Mißgriffe anderer*, sofern er es an der *nötigen Gegenwirkung* hat fehlen lassen. Wie er in solcher Weise für seine Untergebenen einstehen muß,[9]) so hat er auch den ihm anvertrauten Verwaltungszweig zu verteidigen gegen jede Beeinträchtigung seines dem Gesetz und dem Staatswohl entsprechenden Ganges, die ihm bereitet werden kann durch Handlungen oder Unterlassungen seiner Kollegen oder des Königs selbst: er wird verantwortlich, wenn er in dieser Hinsicht seine Stellung nicht wahrnimmt oder sie beibehält, obwohl er zu schwach ist, sich durchzusetzen.[10])

Auf dieser ausgedehnten Verantwortlichkeit ruht die große Bedeutung des Minister-

---

nichts dergleichen. Der Entwurf *Carlowitz*, § 68, bestimmte sogar ausdrücklich nur, daß der kontrasignierende Departements-Chef dadurch „dem Könige besonders persönlich verantwortlich" werde. Auch die Stände haben nichts der Art beantragt. Erst bei der Schlußredaktion durch die Regierung ist die scharfe Bestimmung in die Verf.-Urk. hineingekommen.

5) Die in der Lehre des Deutschen Staatsrechtes aufgetauchten Streitfragen über den Umfang, in welchem Gegenzeichnung erforderlich ist (vgl. G. *Meyer-Anschütz*, Deutsch. Staats-R. S. 248 ff.) gelten auch für Sachsen. Eigenartiges Recht ist in dieser Hinsicht nicht ausgebildet. Insbesondere kann nicht behauptet werden, daß die Minister-Ernennung der Gegenzeichnung nicht bedürfte, weil der König diese nach Staatsdienerges. § 4 „nach eigner freier Entschließung" vornehmen soll (so *Opitz*, Staats-R. I S. 166). Das Staatsdienergesetz vermochte, selbst wenn die es Absicht gehabt hätte, die Vorschrift der Verf.-Urk. nicht zu durchbrechen.

6) Verf.-Urk. § 43: „müssen von dem Vorstand *eines* Ministerial-Departements, welcher bei der Beschlußfassung wirksam gewesen ist . . . kontrasigniert werden". A. M. *Opitz*, Staats-R. I S. 160 Note 5.

7) Mindestens drei Minister müssen gegenzeichnen, wenn es sich um „geheime Ausgaben" handelt (Verf.-Urk. § 99 Abs. 2; vgl. oben § 24, I Nr. 2). Sämtliche Minister werden verlangt zur Gegenzeichnung der Notverordnung (Verf.-Urk. § 88 Abs. 2; vgl. oben § 22, I Nr. 3).

8) v. *Frisch*, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate S. 329, drückt das, vielleicht ein wenig zu scharf, so aus: „Die Gegenzeichnung erhebt nach geltendem Rechte den persönlichen Willen des Staatsoberhauptes zum staatlichen Willen, sie schafft den Regierungsakt." *Daraus* folgt erst, wie er richtig betont, die Verantwortlichkeit des Gegenzeichnenden (S. 21). Nach der Sächsischen Verf.-Urk. ist dieser Zusammenhang besonders deutlich. Wo man ihn zerreißt, wird eine widerliche Prügeljungentheorie daraus.

9) Vgl. oben § 26, II Nr. 1 u. 2; § 18, II Nr. 5.

10) Die richtige Abgrenzung der Verantwortlichkeit des Ministers ist nicht bloß bedeutsam wegen des Rechtes der Stände, diese geltend zu machen, sondern auch wegen des Rechtes des

amtes. Dem entsprechen auch gewisse Besonderheiten, welche gegenüber dem allgemeinen Staatsdienerrecht hier zu Geltung kommen.

Beim Minister ist die erste und wichtigste Eigenschaft, daß er der Mann des Vertrauens des Königs sein muß. Daher hat der König bei der Ernennung vollständig freie Hand: er ist an keine Anstellungsbedingungen gebunden und die für Verwaltungsbeamte sonst vorgeschriebene zweijährige Widerruflichkeit gilt bei dieser Anstellung nicht.[11]) Dafür kann der König den Minister jederzeit frei entlassen. Unter dieser Entlassung ist aber nur die Quieszierung, die einstweilige Versetzung in Ruhestand, gemeint.[12]) Sie kann beim Minister formlos geschehen. Das Wartegeld beträgt beim Minister nur drei Fünftel statt sieben Zehntel des Diensteinkommens. Der seines Amtes in solcher Weise Enthobene muß wie jeder andere Quieszierte sich jederzeit wieder zu einem entsprechenden Amte berufen lassen; dieses braucht aber hier kein gleichwertiges zu sein: es genügt ein „dem Ministerposten zunächst stehendes, mindestens drei Fünftel des Ministergehaltes gewährendes". Auf der anderen Seite hat hier — eine große Besonderheit! — auch der Beamte das Recht, seine Enthebung vom Amte und einstweilige Versetzung in Ruhestand mit Wartegeld zu verlangen. Er kann diesen Anspruch aber nur begründen „durch seine verfassungs-

---

Ministers, mit Rücksicht auf seine verfassungsmäßige Verantwortlichkeit die einstweilige Versetzung in Ruhestand zu verlangen, wovon sogleich die Rede sein wird. Gerade dieser letztere Zusammenhang nötigt, hier praktisch zu sein, und den Kreis der Verantwortlichkeit nicht zu eng zu fassen, indem man ihn etwa gar auf den Fall der Gegenzeichnung beschränkt. Sicher ist, daß der Minister auch für nicht gegengezeichnete Verfügungen und auch für Unterlassungen des Königs verantwortlich werden kann, was sich eben in dem im Texte auseinandergesetzten Gedankengange erklärt. Wenn man das mit Opitz, Staats-R. I S. 165, unter die der Gegenzeichnung eigentümlichen Gesichtspunkte bringen will, da auch Unterlassungen des Königs, nicht bloß positive Handlungen, um gültig zu sein, der Zustimmung des Ministers bedürften, so ist das eine unnötige Gewaltsamkeit. Ebenso wird der Minister auch verpflichtet sein, unter Umständen seinen Kollegen entgegenzutreten; aber zu weit geht wohl v. Frisch, Verantwortlichkeit S. 213, 214, wenn er das geradezu auf die „Solidarität des Ministeriums" gründen will und in bezug auf die Verantwortlichkeit meint: „die Kontrasignatur eines Ministers bedeutet die Kontrasignatur des Ministeriums", d. h. sämtlicher Minister, und „die Minister haben sich gegenseitig zu kontrolieren", „sind einander verantwortlich". Die Minister sind im Gegenteil unabhängig voneinander, jeder darf und soll von der Vermutung ausgehn, daß der Kollege seine Sache richtig versteht und besorgt; nur sofern die Erfüllung des eignen Pflichtenkreises von dorther eine Rückwirkung erfährt, hat er wachsam zu sein. Selbstverständlich wird der Minister als guter Staatsbürger auch sonst nicht gleichgültig bleiben, wenn er Mißbräuche zu bemerken glaubt. Wir sprechen aber hier nur von seiner rechtlichen Stellung.

11) Staatsdienerges. § 4 Abs. 4. Eine Ausnahme durch Forderung besonderer persönlicher Voraussetzungen begründet Verf.-Urk. § 41 Abs. 3. Die Ausübung des landesherrlichen Kirchenregiments über die ev. luth. Kirche in Sachsen geschieht nämlich für den der katholischen Konfession angehörigen König „durch die in Evangelicis beauftragten Staatsminister". Dazu gehört verfassungsmäßig der Kultusminister, „welcher stets der evangelischen Konfession zugetan sein muß"; ihm treten hinzu, nach Bestimmung des Königs, „wenigstens zwei andere Mitglieder des Gesamtministeriums derselben Konfession". Daraus folgt, daß mindestens drei Minister evangelisch sein müssen. Nachdem die Verordnung vom 7. Nov. 1831 § 4 E den Auftrag in Evangelicis auf alle Mitglieder des Gesamtministeriums ausgedehnt hatte, bestand diese Anstellungsbedingung für alle. Seit dem Jahre 1840 wurde jener Auftrag tatsächlich wieder auf 4 Minister beschränkt, wozu der König trotz der Verordnung vom 7. Nov. 1831 berechtigt war: die erwähnte Bestimmung in § 4 E war kein Rechtssatz, sondern wirklich nichts anderes als ein von ihm erteilter Auftrag gewesen. Die beauftragten Minister sind zur Zeit die der Justiz, der Finanz, des Innern und des Kultus.

12) Staatsdienerges. § 4 Abs. 4 und § 9 Abs. 5 u. 6 sind zusammenzunehmen. Der Regierungsentwurf hatte in § 9 eine Pensionierung des Ministers im Auge (Landt.-Akten 1833, 1. Abt. 1. Bd. S. 30 u. 31). Die Stände hatten aber mit Recht bemerkt: „da der abgehende ... Minister wieder angestellt werden kann, so scheint seine Pension mehr die Natur eines Wartegeldes anzunehmen" (Landt.-Akten 1833/34, 1. Abt. 4. Bd. S. 17). Dem entspricht jetzt die Ausdrucksweise des § 9. Gleichwohl ist in § 4 Abs. 4 der zu der früheren Auffassung passende Ausdruck „entläßt" stehen geblieben.

mäßige Verantwortlichkeit."[13]) Er muß also bestimmte Umstände behaupten, die ihn nach seiner Überzeugung im Falle seines Verbleibens in Verantwortlichkeit brächten den Ständen gegenüber, sei es, daß eine Handlung dieser Art ihm zugemutet wird, sei es, daß die Bedingungen seiner Tätigkeit in gefährlicher Weise beeinflußt werden, ohne daß er sich dagegen durchzusetzen vermag.

Das Recht des reinen Entlassungsgesuches bleibt selbstverständlich daneben unberührt, ebenso wie das der Pensionierung.[14])

2. Der Minister ist der Vorstand des Ministerial-Departements, jetzt *Ministerium* genannt. Das Ministerium ist eine *zusammengesetzte Behörde*, und zwar eine „bureaukratisch organisierte", eine Vorstandschaftsbehörde. Die behördliche Gewalt ruht bei der Spitze, dem Minister, allein; die übrigen Beamten kommen nur in Betracht als seine Gehilfen und beauftragten Vertreter. Es sind Ministerialdirektoren zur Leitung der Unterabteilungen, Vortragende Räte und Hilfsarbeiter, Expeditionsbeamte und Diener.[15]) Dazu kommen dann bei den einzelnen Ministerien in verschiedenem Maße technische Räte uud technisches Personal.

Die Zahl dieser Ministerien ist durch Verf.-Urk. § 41 festgesetzt auf *sechs*: Ministerium der Justiz, der Finanzen, des Innern, des Kriegs, des Kultus und der auswärtigen Angelegenheiten.

Durch Verordnung, die Einrichtung der Ministerial-Departements betr., vom 7. Nov. 1831 § 4 wurde für jedes dieser Ministerien der Geschäftskreis genauer bestimmt. Danach sind alle Arten staatlicher Tätigkeit unter den Ministerien aufgeteilt und jede staatliche Stelle und Behörde ist einem bestimmten Ministerium zugewiesen, unter dem sie steht. Ausgenommen sind nur — selbstverständlich — die aus den Ministern selbst wieder zusammengesetzten Behörden: Gesamtministerium und Staatsrat (unten Nr. 3 und 4), und die unmittelbar unter das Gesamtministerium gestellten; vgl. unten Nr. 3.

Ferner: Da jeder Minister den Ständen gegenüber den Teil des *Staatshaushaltsplanes* und der Staatsrechnungen zu vertreten hat, der sich auf seinen Geschäftskreis bezieht, so ist der Etat der Zuschüsse, der das Wesentliche der Ausgaben bringt (oben S. 196), nach Ministerien eingeteilt. Mit seinen bei den einzelnen Ministerien verzeichneten Positionen gibt der Staatshaushaltsplan ein treues Bild der einem jeden zugewiesenen Dienstzweige und Stellen. Einzig und allein das *Kriegsministerium* wird hier nicht erkennbar: seine Ausgaben stehen im Reichshaushalts-Etatsgesetz und lassen den Staatshaushaltsplan unberührt.

Endlich ergibt sich aus dieser Ordnung von selbst, daß es nicht *mehr* als sechs Ministerial-Departements-Vorstände, d. h. Minister, geben kann. Wohl aber ist es denkbar, daß die Zahl der Minister *geringer* ist als die der verfassungsmäßig festgelegten Mi-

13) Die Stände haben dieses Erfordernis hinzugefügt (Landt.-Akten 1833/34 Abt. 1 Bd. 4 S. 16): es sollte dem Minister nicht allzu bequem gemacht werden, sich auf Wartegeld zu setzen.

14) Staatsdienerges. § 9 Abs. 6 spricht ganz allgemein von der Anwendbarkeit der „sonstigen Bestimmungen des Gesetzes", soweit nicht Abweichendes für die Minister angeordnet ist. Demnach würden sie auch dem Disziplinarstrafverfahren unterliegen. Tatsächlich kommt es schon wegen der leichten Entfernbarkeit des Ministers aus seinem Amte nicht in Betracht: *Opitz*, Staats-R. I S. 230 Note 1.

15) Nur durch Direktoren oder Räte können die Minister sich vertreten lassen: Verord. vom 7. Nov. 1831 § 5. Zur Entscheidung von Administrativjustizsachen bildete sich früher bei jedem Ministerium ein *Kollegium*, an welchem sein Vorstand und zwei seiner Räte beteiligt waren; vgl. unten § 31.

nisterien. Abgesehen von vorübergehender Nichtbesetzung, kann das geschehen in Form der Ämterhäufung, indem ein Minister zugleich mit der Vorstandschaft eines anderen Ministeriums betraut wird. So ist infolge der Gründung des Norddeutschen Bundes und der damit eingetretenen Verminderung der Geschäfte des Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten mit diesem verfahren worden: es wird von einem der anderen Minister, zurzeit vom Minister des Innern, mit versehen. Die besonderen Zuständigkeiten dieses Ministeriums bleiben dabei gewahrt, ebenso seine Ausrüstung mit einem besonderen Beamten-Apparat. Nur die besondere Spitze fehlt.

3. Die vereinigten Minister bilden das Gesamt-Ministerium. Dieses soll nach Verf.-Urk. § 41 Abs. 2 die „oberste kollegiale Staatsbehörde" sein.[16]) Als Kollegium faßt es Beschlüsse mit Stimmenmehrheit. Das Beschlossene ist bindend auch für die überstimmten und gilt auch als ihr Beschluß, so daß die sämtlichen Minister für seine Durchführung die Verantwortlichkeit zu tragen haben. Wer das nicht will, muß zurücktreten.[17]) Den Vorsitz führt der vom König dafür bezeichnete.

Als oberste Staatsbehörde nach Verordnung vom 7. Nov. 1831 ist das Gesamtministerium über die einzelnen Ministerien gestellt, um:

— „Differenzen" zwischen ihnen zu erledigen;

— über Angelegenheiten zu beschließen, welche über den Bereich eines einzelnen Ministeriums hinausgehen;

— Gesetzesvorschläge der Ministerien und Beschwerden gegen sie zu begutachten, auch den Entwurf des Staatshaushaltsplanes auf Grund ihrer Sonder-Etats endgültig fertig zu stellen (vgl. oben § 24, I Nr. 1.)

16) Der Gedanke, die oberste Staatsbehörde als Kollegium zu gestalten, entsprach den Gepflogenheiten des alten Staatswesens (vgl. oben § 27, I). Für die Sächsische Verf.-Urk. ist aber hier ganz besonders wieder die Württembergische maßgebend geworden. In ihrem § 54 stellte diese den Geheimen Rat, der wie ein Staatsrat zu seinen Mitgliedern vor allem sämtliche Minister zählte, an die Spitze der ganzen Behördenordnung als die „oberste, unmittelbar unter dem König stehende Staatsbehörde". Die alten Württembergischen Stände hatten diese zurückgebliebene Einrichtung dem König gegenüber durchgesetzt, dem „guten alten Recht" zu Ehren (Goez, Württemb. Staats-R. S. 159). Durch Ges. vom 1. Juli 1876 nahm man auch dort ein moderneres Ministerialsystem an. Das Sächsische Gesamtministerium umfaßte von vornherein nur Minister und war mit einer viel geringeren Zuständigkeit ausgestattet. Die inneren Notwendigkeiten des neuen Verfassungslebens wirkten einer Entfaltung des Instituts entgegen. Bezeichnend ist in dieser Hinsicht das Schicksal des § 36 Abs. 2 der Verf.-Urk., der für das allgemeine Recht „der Beschwerde über Behörden" ganz offenbar voraussetzt, daß die Sache erst zur „Entscheidung der obersten Staatsbehörde" gelangen könne, bevor man an die Stände gehen kann. Leuthold, Staats-R. S. 243, hebt mit Recht hervor, daß danach eigentlich das Gesamtministerium als ordentliche Instanz hätte angesehen werden müssen. Vgl. auch Bülau, Verf. u. Verw. I S. 224 Note 8. Milhauser, Staats-R. I S. 213 u. 217 Note g, spricht gar von einer Verantwortlichkeit der Minister gegen das Staatsministerium als oberster Staatsbehörde. Die Praxis hat es, wie Leuthold selbst bezeugt, trotzdem anders gehalten und sie hat im Geiste des Verfassungsstaates wohl daran getan. Die Theorie hat sich bemüht, ihr zu Hilfe zu kommen im Wege der Auslegung: Fricker, Grundriß S. 186, S. 250 Anm. **; Opitz, Staats-R. II S. 167 Note 4. Aber keinenfalls darf man behaupten wollen, daß Verf.-Urk. § 36 Abs. 2 unter „oberster Staatsbehörde" vielleicht doch auch das einzelne Ministerium verstehe. Er ist wörtlich entnommen aus der Württemb. Verf.-Urk. § 37 u. § 38, wo ganz zweifellos nur der dem Sächsischen Gesamtministerium entsprechende Geheime Rat gemeint ist.

17) Richtig Opitz, Staats-R. I S. 239. — Eine in der Staatsrechtslehre viel behandelte Frage! Vgl. Jellinek in Grünhuts Ztschft. X S. 320; Tezner, ebenda XXII S. 263 ff.; Zorn, die staatsrechtliche Stellung des preuß. Gesamtministeriums 1892. — Mit der Gegenzeichnung hat das Kollegium als solches nichts zu tun; das ist immer Sache des einzelnen Ministers. Selbst wenn die Verf.-Urk. § 88 bei der Notverordnung, die der König erläßt, verlangt, daß die Minister „insgesamt kontrasignieren", gibt das nicht, wie Leuthold, Staats-R. S. 243, meint, eine Handlung des Gesamtministeriums.

Dazu hat das Gesamtministerium noch gewisse eigene Zuständigkeiten, die ihm teils durch die Verf.-Urk. selbst schon übertragen sind und sich auf dem Gebiete verfassungsrechtlicher Beziehungen bewegen:

— Berufung des Familienrates behufs Einsetzung einer Regierungsverweſung, bei der es alsdann den Regentschaftsrat bildet (vgl. oben § 14, II und III);

— Einberufung der Stände und Besorgung des geschäftlichen Verkehres mit diesen (vgl. oben § 18, I Note 4, II Nr. 4 a. E.);

— Ausschreibung der fortzuerhebenden Steuern bei nicht zustande gekommenem Finanzgesetz (vgl. oben § 24, II Nr. 3).

Teils auch ist es durch besondere Gesetze mit Verwaltungsgeschäften betraut:

— es erläßt die Erklärung des Kriegszustandes (Ges. vom 10. Mai 1851 § 13 und Verordnung vom 18. Mai 1872);

— es wirkt mit bei der Handhabung des Staatsdienerrechts (Staatsdienerges. § 10 Abs. 4, § 19 Abs. 2; Ges. vom 3. Juni 1876 § 13, § 44, § 47, Ges. vom 15. März 1880 § 3):

— ihm sind unmittelbar unterstellt: die Oberrechnungskammer (Ges. vom 30. Juni 1904 § 2)[18]), das Oberverwaltungsgericht (Ges. vom 19. Juli 1900 § 6), das Hauptstaatsarchiv, die Kabinets- und Ordenskanzlei, die Redaktion des Gesetz- und Verordnungsblattes (Verordnung vom 7. Nov. 1831 § 4 G N. 6 und 7)[19]).

Als Besonderheit ist noch zu erwähnen, daß Verf.-Urk. § 58 der „obersten Staatsbehörde" die Entscheidung von Beschwerden über Mißbrauch der kirchlichen Gewalt vorbehält, — nach Lage der Sachen eine ganz bedeutungslose Bestimmung.

4. Selbstverständlich steht jeder einzelne Minister dem König zur Verfügung, um ihn für die zu ergreifenden Regierungsmaßregeln zu beraten. Ebenso kann der König die Minister zu solcher Beratung sämtlich oder gruppenweise um sich versammeln. Er kann auch das Gesamtministerium zur Erstattung eines förmlichen Gutachtens über einen

---

18) Daraus ergibt sich für das Gesamtministerium noch eine besondere Zuständigkeit. Der Oberrechnungskammer werden nämlich von den Einzelministerien die Rechnungen ihrer ganzen Verwaltungszweige vorgelegt und an diese richten sich ihre Erinnerungen. Wenn nun das beteiligte Ministerium damit nicht einverstanden ist, so werden ja Unregelmäßigkeiten, die den Landtag angehn, an diesen gebracht werden (vgl. oben § 24 Note 27). Handelt es sich aber um „Abweichungen von den ohne ständische Zustimmung ergangenen Vorschriften und Anordnungen und von den bisher als maßgebend für die Verwaltung angenommenen Grundsätzen", so entscheidet als gemeinsame Oberbehörde das Gesamtministerium (Oberrechnungskammerges. vom 30. Juni 1904 § 18 Abs. 4). Ebenso entscheidet das Gesamtministerium, wenn die Oberrechnungskammer und das beteiligte Ministerium sich nicht einigen können wegen der aufzustellenden „Vorschriften über die formelle Einrichtung der Rechnungen" (Ges. vom 30. Juni 1904 § 16). — Über die Erledigung von Meinungsverschiedenheiten, die den eigenen Etat des Gesamtministeriums betreffen, ist nichts bestimmt. Man mag das mit Löbe, Handb. des Etat-, Kassen- und Rechnungswesens, 1. Aufl. S. 745, „eine Lücke" nennen. Es bedeutet aber jedenfalls, in Gemäßheit des gegenseitigen Grundverhältnisses, daß der Wille des Gesamtministeriums vorgeht. Hätte der Beschluß der Oberrechnungskammer der die Rechnungen vorlegenden Behörde gegenüber bindende Kraft, so müßte sie auch schon den Einzelministerien gegenüber ohne Nachhilfe zur Wirkung kommen.

19) Mit diesen Einrichtungen und mit dem Staatsrat zusammen bildet das Gesamtministerium im Staatshaushaltsplan eine besondere Gruppe des Etats der Zuschüsse unter der Überschrift: „D. Gesamtministerium", Kap. 32—37 umfassend. Daß seine eigenen Geschäfte samt denen des Staatsrates nicht unbedeutend sind, beweist der Etat für 1908/09, der allein für „Sächliche Ausgaben" 3700 M. einsetzt. Die ganz geringfügigen Kosten für die beiden Disziplinargerichte (vgl. oben § 28, II Nr. 3) und für den Kompetenzgerichtshof (vgl. unten § 31, III) schließen sich hier an.

einzelnen Fall veranlassen.[20]) Endlich hat die Verf.-Urk. § 41 Abs. 4 dem Könige freigestellt, sich durch Erweiterung des Gesamtministeriums einen Staatsrat zu bilden. Auch hier liegt es von vornherein im Belieben des Königs, noch andere Männer zu den Beratungen der Minister zuzuziehen. Das Besondere des Staatsrates ist nur, daß er eine ständige Einrichtung ist mit auf die Dauer vom König ernannten Mitgliedern; er hat denn auch seinen Etat. Die Verordnung wegen Errichtung des Staatsrates vom 16. Nov. 1831 bestimmte zuerst das Nähere; sie wurde ersetzt durch Verordnung vom 29. Mai 1855.

Danach setzt sich der Staatsrat zusammen:

— aus sämtlichen Ministern;

— den vom Könige dazu bestimmten volljährigen Prinzen des Königlichen Hauses;

— den sonst vom Könige verordneten ordentlichen und außerordentlichen Mitgliedern;

die letzteren sind bestimmt, nur für gewisse Arten von Angelegenheiten, für welche sie als besonders sachverständig gelten, zugezogen zu werden.[21]) Der König ernennt den Präsidenten, der dadurch Mitglied wird, wenn er es nicht schon ist.

Der König kann für einzelne Fälle die Zuziehung auch noch anderer Männer befehlen.

Die von auswärts kommenden Mitglieder werden für den Aufwand entschädigt. Die Mitgliedschaft ist kein Amt; sie ist mit keiner entsprechenden Dienstpflicht verbunden.[22]) Die Minister, selbstverständlich, befinden sich auch hierbei in Erfüllung ihrer dienstlichen Aufgabe und sind verantwortlich für die Art, wie sie das machen.

Der König ist von den Plenarsitzungen jedesmal zu benachrichtigen, um, wenn er es für gut findet, beizuwohnen.

§ 30. Kreishauptmannschaft und Amtshauptmannschaft. Die Verordnung wegen Errichtung von Kreisdirektionen vom 6. April 1835 hatte beabsichtigt, den Schwerpunkt der laufenden Verwaltung in diese Behörden zu verlegen. Daher sorgte sie für ihre reichliche Besetzung (§ 14), forderte „kollegialische Geschäftsbehandlung" für alle wichtigeren Sachen (§ 17) und brachte die Amtshauptleute in ein eigentümliches Abhängigkeitsverhältnis: sie sind „delegierte Mitglieder" der Kreisdirektion, können zu den Beratungen zugezogen werden und haben dann Stimmrecht (§ 22).

Das Org.-Ges. vom 21. April 1873 bewegt sich in der entgegengesetzten Richtung. Während es die Amtshauptmannschaft geradezu das ordentliche „erstinstanzliche Organ der Landesverwaltung" nennt, zuständig als solches in allen Angelegenheiten, für die keine andere Zuständigkeit bestimmt ist (§ 6 Ziff. 1), sind ihm die Kreishauptmannschaften in erster Linie nur „die unmittelbar delegierten Organe der Staatsregierung für die

20) Verord. vom 7. Nov. 1831 § 4 G Ziff. 8. Nur in diesem Falle spricht das Kollegium selbst. Kollegialische Verfassung „in dem Sinne, daß sie kollegialisch beraten", die Entscheidung aber „regelmäßig nicht durch Abstimmung erfolgt" (G. Meyer-Anschütz, Staats-R. S. 361 Note 3), bedeutet, daß das Kollegium als solches nicht in Betracht kommt.

21) Der Verord. vom 29. Mai 1855, veränderte Einrichtungen betr., ist eine „Anfuge" beigegeben, enthaltend den damaligen Personalbestand des Staatsrates. Außer zwei Prinzen und den Ministern sind als ordentliche Mitglieder 11 höhere Beamte angeführt; dazu als außerordentliche Mitglieder a) für Militärangelegenheiten: 3 hohe Offiziere; b) für Angelegenheiten des Kultus- und öffentlichen Unterrichts: der apostolische Vikar und ein Geheimer Kirchen- und Schulrat; c) für Angelegenheiten des Handels und der Gewerbe: ein Staatsminister a. D. — Das wird wohl als vorbildliche Zusammensetzung gelten können.

22) Verord. vom 29. Mai 1855 § 3: „Der Beisitz im Staatsrate ist mit einem besonderen Rang und einer Besoldung nicht verbunden." Deshalb könnte es sich gleichwohl um ein Ehrenamt handeln. Aber es ist hier mit Absicht alles vermieden, was irgendwie nach Pflicht und Rechtszwang aussähe. Ohne Rechtspflichten gibt es kein Amt.

innere Staatsverwaltung" (§ 23, I). In den Motiven des Gesetzentwurfes aber wurde allen Ernstes die Frage erwogen, ob es nicht möglich wäre, auch ohne diese „provinziellen Organe" auszukommen, so daß die Amtshauptmannschaften unmittelbar unter dem Ministerium stünden.[1])

Kreishauptmannschaft und Amtshauptmannschaft stehen in einem gemeinsamen Gegensatze zur obersten Verwaltungsstufe, insofern, als bei ihnen das gelehrte Berufsbeamtentum zur vollen Geltung kommt. Während dort wenigstens die Hauptperson, der Minister, keine andere persönliche Voraussetzung zu erfüllen hat, als daß er das Vertrauen des Königs habe, wird hier der allgemeine Grundsatz, der für alle zu behördlicher Tätigkeit bestimmten Berufsämter (höhere Verwaltungsämter) den Nachweis der erworbenen Fähigkeit zum Richteramte oder die Ablegung der besonderen Prüfung für den höheren Verwaltungsdienst fordert, schlechthin durchgeführt.[2])

Zugleich erscheint auf diesen Stufen auch ein Gegensatz zu der eigentümlichen Mitarbeiterschaft, welche die Minister im Staatsrat finden: es ist das zur Bildung der Kreisausschüsse und Bezirksausschüsse verwendete Pflicht-Ehrenamt. Die ehrenamtlichen Mitglieder beider Ausschüsse werden gewählt von der Vertretung des nächsten Selbstverwaltungskörpers.[3]) Wer keinen der vorgesehenen Ablehnungsgründe geltend machen kann, ist verpflichtet, das Amt zu übernehmen und auf die gesetzliche Dauer von 6 Jahren zu führen. Nichterfüllung der Pflicht zieht Geldstrafen nach sich.[4]).

I. Das Org.-Ges. hatte seine Kreishauptmannschaften einfach an die Stelle der bisherigen vier Kreisdirektionen gesetzt, mit den Sitzen in Bautzen, Dresden, Leipzig und Zwickau. Ihre Amtsbezirke entsprachen nicht mehr der alten Kreiseinteilung, die in gewissen Beziehungen trotzdem noch fortwirkte.[5]) Daher vermied man es, ihnen den sonst naheliegenden Namen „Kreis" zu geben und behalf sich mit anderen Ausdrücken, von welchen „Regierungsbezirk", obwohl ganz willkürlich gemacht, doch der üblichste, „Kreishauptmannschaftlicher Verwaltungsbezirk" der korrekteste ist;[6]) bei kurzer Redeweise bedeutet

1) Landt.-Akten 1871/73 Abt. I Kgl. Mitteil. Bd. 2 S. 442 ff. Für die Beibehaltung werden nicht weniger als fünf Gründe angeführt. Als letzter Grund erscheint die rätliche Übereinstimmung mit allen größeren Staaten: Preußen, Bayern, Württemberg, „in gewisser Beziehung auch Baden." Hier kann nur an die Badischen Landeskommissäre gedacht sein, die allerdings Delegierte (Bevollmächtigte) des Ministeriums in noch ausgeprägterem Sinne sind (Bad. Verw.-Ges. vom 5. Okt. 1863 § 1, § 22). Daß man sie hier überhaupt in Vergleich zu ziehen wagt, kennzeichnet am besten die Auffassung von der Stellung der Kreishauptmannschaft. Vgl. unten Note 12.

2) Verord. vom 9. Dez. 1897; Verord. vom 22. Dez. 1902; Verord. vom 1. Febr. 1904; Verord. vom 26. Febr. 1904.

3) Als Vorbilder dienten: das Bad. Verw.-Ges. vom 5. Okt. 1863 und der Preuß. Entw. der Kreisordnung vom 27. Sept. 1869.

4) Org.-Ges. § 14 und § 30. Die Anwendbarkeit der auf unentschuldigte Ablehnung eines Gemeindeamtes gesetzten Strafen ergibt sich aus der in § 14 Abs. 5 enthaltenen Verweisung: F. Wach, Org.-Ges. S. 80.

5) Nämlich für Wahlen der Rittergutsbesitzer zum Landtag und für kreisständische Angelegenheiten (oben § 15 Note 18, unten § 33, II Nr. 3). Vgl. auch oben § 27 Note 16. Die Verord. wegen Errichtung von Kreisdirektionen vom 6. April 1835 § 5 hatte gerade wegen dieses Auseinanderfallens der Kreise die einzelnen Kreisdirektionen ausdrücklich bezeichnet, die jedem der „ständischen" Kreise entsprechen und zur Leitung seiner Angelegenheiten berufen sein sollten.

6) Ausf.-Verord. z. Org.-Ges. vom 20. Aug. 1874 § 2: „Das Königreich Sachsen wird . . . in 4 kreishauptmannschaftliche und 24 amtshauptmannschaftliche Verwaltungsbezirke eingeteilt." Die alten Kreisdirektionen wurden gerade im Gegensatz zu den kreis- und provinzialständischen Angelegenheiten als „Regierungsbehörden" bezeichnet (Verord. 6. April 1835 §§ 5 u. 6), daher ihr Verwaltungsbezirk als „Regierungsbezirk". Dieser Name fährt auch unter der Kreishauptmannschaft fort, die Stelle des richtigeren zu vertreten, da für diesen das alte Hindernis fortbesteht.

aber auch die „Kreishauptmannschaft" das entsprechende Gebiet. Durch Ges. vom 9. Juli und Verordnung vom 10. Juli 1900 wurde eine neue Kreishauptmannschaft zu Chemnitz errichtet, deren Bezirk von dem der Kreishauptmannschaft Zwickau losgetrennt wurde. Seitdem gibt es fünf Kreishauptmannschaften.

Die Kreishauptmannschaft besteht aus dem Kreishauptmann als Vorstand, den zu seiner Stellvertretung und Unterstützung erforderlichen Beamten (Regierungsräten); dazu das nötige Kanzleipersonal (Org.-Ges. § 24).[7])

Die Kreishauptmannschaft bildet demnach eine „bureaukratisch organisierte", eine Vorstandschaftsbehörde.[8]) In ihrem Namen handelt der Kreishauptmann und wer ihn jeweils zu vertreten berufen ist. Für besondere Fälle ist aber vorgeschrieben, daß die Kreishauptmannschaft kollegialisch nach dem Rechte der Mehrheitsbeschlüsse entscheide. Sie bildet dafür eine Gesamtbehörde von drei Mitgliedern, dem Kreishauptmann (oder seinem bestellten Vertreter) als Vorsitzendem und zweien der ihm beigegebenen Beamten.[9])

Dazu kommt dann noch als dritte Form, in der bei der Kreishauptmannschaft staatliche Verwaltungstätigkeit geübt wird, der Kreisausschuß. Da neben der Kreishauptmannschaft ein Selbstverwaltungskörper nicht besteht, werden die ehrenamtlichen Mitglieder des Kreisausschusses geliefert von den Vertretungen der Selbstverwaltungskörper der nächstunteren Stufe: der Bezirksverbände (Bezirksversammlung) und der unmittelbaren Städte (Dresden, Leipzig, Chemnitz, Plauen und Zwickau). In den Regierungsbezirken Dresden, Leipzig und Zwickau wählen diese Vertretungen je ein Mitglied, in den Regierungsbezirken Bautzen und Chemnitz je zwei.[10]) Der Kreishauptmann (oder sein Vertreter) führt den Vorsitz; er kann auch für den einzelnen Beratungsgegenstand noch ein zweites Mitglied seiner Behörde mit vollem Stimmrecht zuziehen.[11])

Dieser dreifach verschiedenen Tätigkeitsform der kreishauptmannschaftlichen Verwaltungsstufe entspricht denn auch die Unterverteilung der dieser Stufe zugewiesenen Verwaltungsgeschäfte wie folgt:

1. Der Kreishauptmann als Vorstand der Behörde hat die Hauptmasse der Geschäfte allein zu vertreten, und zwar führt er diese auf zweierlei Weise.[12])

---

7) Beispielshalber ist die Kreishauptmannschaft Bautzen (die kleinste) laut Staatshandbuch 1908 besetzt wie folgt: 1 Kreishauptmann, 1 Stellvertreter des Kreishauptmanns, 6 Räte und Hilfsarbeiter, 1 Gewerbetechnischer Rat, 1 Medizinischer Beirat, 1 Obersekretär, 4 Sekretäre, 3 Bureauassistenten, 1 Expedient. — Auch der Name Regierungsrat stammt aus der Kreisdirektionszeit; Verord. vom 6. April 1835 § 14.

8) Vgl. oben § 27 Note 1.

9) Org. Ges. § 25. Es kommen nur die juristisch ausgebildeten in Betracht; vgl. oben Note 2. Das Gesetz sieht nötigenfalls eine Aushilfe vor durch„ andere zur Ausübung richterlicher Funktionen befähigte Personen", die das Ministerium dazu beauftragt; „andere" als die ständigen Beamten der Kreishauptmannschaft sind gemeint.

10) Ges. vom 30. April 1906, das Ausscheiden der Stadtgemeinden Plauen und Zwickau betr., Art. II. Nach der Zahl der in jedem Regierungsbezirke enthaltenen Bezirksverbände (Amtshauptmannschaften; vgl. unten Note 20) berechnet sich demnach die Zahl der gewählten Kreisausschußmitglieder. Es zählt der Kreisausschuß im Regierungsbezirk Bautzen 8, Chemnitz 12, Dresden 8, Leipzig 7 und Zwickau 12 solcher Mitglieder.

11) Org.-Ges. § 29 Abs. 4. Vorausgesetzt ist, daß der Zugezogene zugleich als Referent in der Sache dienen soll.

12) Der Regierungsentwurf hatte die Obliegenheiten des Kreishauptmanns einfach gruppenweise hintereinander aufgezählt. Die jetzige Gliederung des Stoffes in § 23 stammt von der Deputation der I. Kammer her. Es sollen dadurch, wie der Berichterstatter sagt, „die einzelnen Ge-

Regelmäßig handelt er in der Eigenschaft eines „unmittelbar delegierten Organs der Staatsregierung". Das will sagen, daß er damit Zuständigkeiten des Ministeriums an dessen Stelle wahrnimmt, die also das Ministerium unmittelbar auch selbst wahrnehmen könnte.[13]) In dieser Weise ist er vorgesetzte Dienstbehörde für alle dem Ministerium des Innern unterstehenden Verwaltungsbeamten seines Bezirkes, Gemeindeaufsichtsbehörde für die Städte mit Revidierter Städteordnung, und ist überdies eingetreten in den ganzen Geschäftskreis, welcher der Kreisdirektion überwiesen worden war, selbstverständlich nur, soweit nicht das Gesetz jetzt anderweit darüber verfügt, was insbesondere zugunsten der Amtshauptmannschaft geschehen ist. Dieser Geschäftskreis umfaßt weite Zuständigkeiten aus dem Gebiete des Ministeriums des Innern, namentlich die „gesamte Polizeiverwaltung", dazu noch mehreres aus dem Gebiete der Ministerien der Finanzen und des Krieges.[14])

Dem stellt das Gesetz die Fälle gegenüber, in welchen die Kreishauptmannschaft „als entscheidende Behörde" „erkennt". Das bedeutet jedesmal eine feste eigene Zuständigkeit der Kreishauptmannschaft, welcher auch das Ministerium nicht vorgreifen kann. Von den drei Nummern, welche das Org.-Ges. § 23, II aufführt, kommt hier lediglich § 23, IIa Nr. 1 in Betracht: „Angelegenheiten, in welchen die Beschlußfassung und Verfügung durch die Reichs- und Landesgesetzgebung der ‚höheren Verwaltungsbehörde' oder ‚Regierungsbehörde' übertragen ist."[15])

2. Als Kollegium geordnet entscheidet die Kreishauptmannschaft in zweiter In-

---

schäftszweige der Kreishauptmannschaft, namentlich aufsehende und entscheidende Tätigkeit, mehr auseinander gehalten werden" (Landt.-Mitt. 1871/73 I. Kammer Bd. 2 S. 1160; Ständische Schrift vom 4. März 1873, Landt.-Akten 1871/73 Abt. I Bd. 3 S. 789).

13) Org.-Ges. § 23, I. Was der Gesetzgeber unter einem „delegierten Organ der Regierung" verstand, erhellt am besten aus den gleichzeitigen Bestimmungen über die „delegierten Beamten der Amtshauptmannschaft" (unten Note 22). Vgl. auch die Landtagsverhandlungen über die „unmittelbar delegierten Organe der Staatsregierung" für die Militärangelegenheiten usw. in exemten Städten (Org.-Ges. § 9 Abs. 2; Landt.-Mitt. 1871/73 2. K. Bd. 3 S. 2978), sowie über die Delegierung, Beauftragung einzelner Mitglieder durch den Bezirksausschuß (Org.-Ges. § 19; Landt.-Mitt. 1871/73 2. K. Bd. 3 S. 3058). Die Motive zum Org.-Ges.-Entw. bezeichnen im Gegensatz zu den „Verwaltungsbehörden erster Instanz" die Kreishauptmannschaften als die „provinziellen Organe", deren die Regierung bedarf, damit sie „als ihre unmittelbaren Repräsentanten" zur Überwachung, Kenntnisnahme und Ausführung allgemeiner Maßnahmen an den Zentralstellen der Kreise des Landes ihre Wirksamkeit entfalten (Landt.-Akten 1871/73 Abt. I Kgl. Mitt. Bd. 2 S. 443). — Daß der Kreishauptmannschaft hier diese eigentümliche Rechtsstellung angewiesen ist, das hat natürlich bedeutsame Folgen; vgl. unten III Nr. 1.

14) Verord. vom 6. April 1835 § 7, § 11; die in § 13 erwähnten Angelegenheiten des Kultus und öffentlichen Unterrichts sind teils auf dieses Ministerium, teils auf das Landeskonsistorium übergegangen. Zusammenstellung bei F. Wach, Org.-Ges. S. 93 u. 94.

15) Die Motive zogen sogar aus den reichsgesetzlichen Verweisungen auf die „höhere Verwaltungsbehörde" einen Grund für die Beibehaltung der Kreishauptmannschaften (Landt.-Akten 1871/73 Abt. I Kgl. Mitt. Bd. 2 S. 444). Wenn es aber einmal als dem Willen des Reichsgesetzes entsprechend angesehen wird, daß gerade diese Behörde entscheide, dann darf sie allerdings dabei auch nicht als bloße „Delegierte" des Ministeriums angesehen werden; das ist folgerichtig. In gleicher Weise ist die Kreishauptmannschaft mit eigner Zuständigkeit ausgestattet, wo sie als „Landespolizeibehörde" im Sinne des Stf.G.B. zu handeln hat (Verord. vom 14. Dez. 1870 § 6; Verord. vom 22. Aug. 1874 § 4). — Auf die „Regierungsbehörde" verweist kein Reichsgesetz; der Ausdruck ist dem Sächsischen Sprachgebrauch vor 1873 entnommen; vgl. oben Note 6. Es wird auch nicht leicht vorkommen, daß ein Landesgesetz sich jetzt noch dieses unbestimmten Ausdrucks bedient, um zu sagen, daß die Kreishauptmannschaft eine gewisse Angelegenheit selbständig und in eigner Zuständigkeit zu erledigen habe. — Für die beiden anderen Fälle, welche Org.-Ges. § 23, II aufführt: Administrativjustizsachen (II a Nr. 2; vgl. unten § 31 eingangs) und Rekursentscheidungen (II b; vgl. auch unten Nr. 2) versteht sich die Forderung eigner Zuständigkeit von selbst.

stanz über förmliche Beschwerden gegen Anordnungen, welche in Sachen allgemeiner Landesverwaltung von Amtshauptmannschaften und ihnen gleichgestellten Behörden (Stadträten in Städten mit Rev. St.-Ord. und Polizeiämtern bezw. Polizeidirektionen zu Leipzig, Chemnitz und Dresden) erlassen worden sind.[16])

3. An der Tätigkeit des Kreisausschusses unterscheiden sich wieder zwei Arten, je nach dem er auftritt:

— als „zur Entscheidung berufenes Organ." Hier ist er Beschwerdeinstanz gegen Entscheidungen der Bezirksausschüsse über Beiträge und persönliche Leistungen für den Bezirk und der Stadträte in Städten mit Rev. St.Ord. über Beiträge und persönliche Leistungen für die Gemeinde und zu Zwecken der Armenversorgung und über Einsprüche in bezug auf Stimmberechtigung und Wählbarkeit bei öffentlichen Wahlen (Org.-Ges. § 27 Nr. 1). Ferner gehören ihm wichtigere gewerbepolizeiliche Verfügungen (Org.-Ges. § 27 N. 2) und was ihm sonst noch durch besondere Gesetze überwiesen wird; namentlich auf dem Gebiete der Gemeindeaufsicht wirkt er sehr bedeutsam mit.[17])

— als „beratendes Organ" (Org.-Ges. § 28). Damit verhält es sich folgendermaßen. Gesetze und Verordnungen schreiben mehrfach vor, daß eine Maßregel des Ministeriums oder des Kreishauptmanns „nach Gehör des Kreisausschusses" zu erlassen sei. Dann kommt die Sache bei diesem zur Beratung und Aussprache. Daß das geschehe, ist aber reine Formvorschrift: die dabei ausgesprochene Ansicht ist für die sachliche Entscheidung des Ministeriums oder Kreishauptmanns in keiner Weise bindend. Verabsäumung der Form hat Rechtsungültigkeit der ergehenden Anordnung zur Folge.[18])

Der Kreishauptmann kann auch freiwillig in Sachen seiner alleinigen Zuständigkeit, bevor er sich schlüssig macht, im Kreisausschusse mit den anderen Mitgliedern sich beraten, und zwar in mehr oder weniger formloser Weise. Auch die Ministerien sind befugt, für die ihnen zustehenden Anordnungen, wo sie es für gut halten, Meinungsäußerungen

---

16) Org.-Ges. § 23, II b und § 25. Daß diese Dinge kollegial zu behandeln seien, ist erst auf Veranlassung der Stände in das Gesetz gekommen (Landt.-Mitt. 1871/73, I. Kammer Bd. 2 S. 1166; Landt.-Akten 1871/73 Abt. I Bd. 3 S. 790). Der Regierungsentwurf wollte mit der „seitherigen kollegialen Verfassung der Kreisdirektionen" gründlich aufräumen und die „Garantien" für die „entscheidende Tätigkeit" nötigenfalls durch Zuziehung des Kreisausschusses geben lassen (Motive in Landt.-Akten 1871/73 I. Abt. Kgl. Mitt. Bd. 2 S. 445).

17) Zusammenstellung bei F. Wach, Org.-Ges. S. 99 ff.

18) Der Vorgang ist ein recht wesentlich verschiedener je nachdem das Ministerium „nach Gehör des Kreisausschusses" entscheiden soll oder der Kreishauptmann. Ersteres schreibt z. B. Rev. St.-Ord. § 8 vor, wenn das Ministerium einzelne Grundstücke gegen den Willen der Beteiligten mit einem Stadtbezirk vereinigen will. Dann faßt der Kreisausschuß, bestehend aus Kreishauptmann und ehrenamtlichen Mitgliedern, als kollegiale Behörde einen Beschluß über die zu äußernde Meinung und legt diesen dem Ministerium vor. Es handelt sich dann, wie Rev. St.-Ord. § 136 in einem ähnlichen Falle es nennt, um eine dem Ministerium erstattete „Begutachtung". Dagegen soll nach Rev. St.-Ord. § 92 auch der Kreishauptmann zuvor den Kreisausschuß „hören", wenn er einem gewählten Bürgermeister die Bestätigung zu versagen gedenkt. Der Kreisausschuß, der hier gehört wird, besteht natürlich nur aus den „Laienmitgliedern", also mit Abzug seiner Hauptperson, die der Kreishauptmann selbst ist. Diese Laienmitglieder bilden für sich kein Kollegium, das mit Stimmenmehrheit entscheidet. Sachgemäß würde es also sein, daß man sich einfach in gemeinsamer Sitzung bespricht, und daß und wie dies geschah, ein Protokoll feststellt. Dabei bleibt dann auch die Tatsache unverhüllt, daß der Kreishauptmann allein und auf seine alleinige Verantwortung beschließt. Man kann ja am Ende auch hier ein förmliches Gutachten vom Kreisausschusse, also unter Mitwirkung des Kreishauptmanns, beschließen. Für einen verantwortungsscheuen Kreishauptmann wird es nur sehr schwer werden, nachher bei der sachlichen Entscheidung noch seinen selbständigen Weg zu gehen, wie er nach der Absicht des Gesetzes doch soll.

des Kreisausschusses einzufordern (Org.-Ges. § 28). Letzterenfalls wird aber die beratende Tätigkeit dieses Organs sich notwendig darstellen in einem förmlichen Gutachten, beschlossen unter Mitwirkung des Kreishauptmanns.

II. Entsprechend der größeren Bedeutung, welche die Amtshauptmannschaften gewinnen sollten, hat das Org.-Ges. eine Vermehrung der Zahl dieser Behörden in Aussicht genommen.[19]) Zurzeit bestehen deren 27.[20]) Ihren räumlichen Wirkungskreis bezeichnet man im Gegensatz zu dem „Regierungsbezirk" der Kreishauptmannschaft als „Bezirk" schlechthin, genauer „amtshauptmannschaftlichen Verwaltungsbezirk", bei kurzer Sprechweise auch „Amtshauptmannschaft".

Die Amtshauptmannschaft besteht aus dem Amtshauptmann als dem Vorstand und den ihm zur Stellvertretung und Unterstützung beigegebenen Hilfsarbeitern nebst Kanzleipersonal.[21])

Die Amtshauptmannschaft bildet niemals ein Kollegium. Dafür können umgekehrt im Bezirke der Amtshauptmannschaften „abgezweigte Geschäftsstellen" errichtet werden (Delegationen; Org.-Ges. § 8 Abs. 3): ein Hilfsarbeiter des Amtshauptmanns soll seinen Sitz außerhalb des Sitzes der Amtshauptmannschaft haben, um gewisse Geschäfte in unmittelbarer Berührung mit den örtlichen Verhältnissen zu erledigen. Der Kreis dieser Geschäfte, ebenso wie der Sitz der Geschäftsstelle, wenn eine solche eingerichtet werden soll, wird durch Verordnung bezeichnet. Der dazu bestellte Beamte handelt als Vertreter des Amtshauptmanns und in dienstlicher Unterordnung unter diesen. Er hört nicht auf, Mitglied der Amtshauptmannschaft als „bureaukratisch eingerichteter" Vorstandschaftsbehörde zu sein.[22])

Als Seitenstück zum Kreisausschuß erscheint hier der Bezirksausschuß. Er besteht aus dem Amtshauptmann als Vorsitzendem und 8 von der Bezirksversammlung gewählten Mitgliedern. Von diesen sollen aber je zwei die Vertreter der Höchstbesteuerten, der Stadtgemeinden und der Landgemeinden des Bezirks vorstellen, so daß also die Wahl für 6 Mitglieder insoweit gebunden ist.[23])

Bei Verteilung der Zuständigkeiten kommen die Delegationen nicht in Betracht;

---

19) Die Ausf.-Verord. vom 20. Aug. 1874 § 2 stellte diese Zahl zunächst auf 25 fest; gelegentlich der Beratung des Haushaltsplanes für 1874/75 hatte man sich mit den Ständen hierüber geeinigt. Durch spätere Verordnung kam noch je eine Amtshauptmannschaft hinzu für die Schönburgischen Rezeßherrschaften und durch Teilung der Amtshauptmannschaft Dresden.

20) Es zählen die Regierungsbezirke Bautzen 4, Chemnitz 5, Dresden 7, Leipzig 6, Zwickau 5 Amtshauptmannschaften.

Die Städte Dresden, Leipzig, Chemnitz, Plauen und Zwickau sind exemt, d. h. von der Zuständigkeit der Amtshauptmannschaften ausgenommen (Ges. vom 30. April 1906, I). Sie stehen also unmittelbar unter der Kreishauptmannschaft; die Geschäfte der Amtshauptmannschaft versehen sie selbst, mit Ausnahme der durch Org.-Ges. § 9 Abs. 2 besonders vorbehaltenen: Militärangelegenheiten, staatliche Straßen- und Wasserbausachen, Beaufsichtigung des Gemeindewegewesens, Enteignungs- und Eisenbahnsachen. Für diese pflegt der Amtshauptmann des Nachbarbezirkes, der in der Stadt seinen Sitz hat, beauftragt zu sein (F. Wach, Org.-Ges. S. 56 f.).

21) Die Amtshauptmannschaft Bautzen z. B., die etwas über mittlere Größe hat, zählt: 1 Amtshauptmann, 2 Juristische Hilfsarbeiter, 1 Obersekretär, 5 Sekretäre, 4 Baureauassistenten, 5 Expedienten.

22) Das Nähere bestimmt die Verord. vom 21. August 1874, die Errichtung amtshauptmannschaftlicher Delegationen betr. Zur Zeit besteht nur die Delegation in Sayda, Bezirk Freiberg, besetzt mit 1 Regierungsrat, 2 Bureauassistenten und 2 Expedienten.

23) Org.-Ges. § 13; Ausf.-Verord. vom 20. Aug. 1874 § 25. Von seiner Befugnis, die Mitgliederzahl zu erhöhen (Org.-Ges. § 13 Abs. 2), hat das Ministerium bisher keinen Gebrauch gemacht.

als Gesamtbehörde tritt die Amtshauptmannschaft nicht auf. Wir haben also hier nur zwei Massen:

1. Der Amtshauptmann als Vorstand der Behörde hat für seine Verwaltungsstufe die entsprechenden Arten von Geschäften, wie der Kreishauptmann, nur daß eben dabei keine Ausscheidung von kollegial zu behandelnden stattfindet und andererseits auch der dortige Gegensatz nicht durchzuführen ist zwischen „delegiertem Organ" und „entscheidender Behörde", — dieses aus dem einfachen Grunde, weil der Amtshauptmann für alle seine Geschäfte das „erstinstanzliche Organ" selber ist, immer „entscheidende Behörde".

Dem Amtshauptmann sind durch das Org.-Ges. vor allem die bisherigen Geschäftszweige beibehalten worden, dazu erhielt er nur die seitherige Zuständigkeit der Gerichtsämter in Verwaltungssachen (§ 5). Er hat die örtliche Polizeiverwaltung, soweit sie nicht den Gemeindebehörden überwiesen ist (§ 6 Ziff. 2)[24]; gemäß der ausgesprochenen Tendenz, den Schwerpunkt auf diese Verwaltungsstufe zu verlegen, hat ihn die folgende Gesetzgebung in reichlicher Weise noch weiter ausgestattet.

Überdies ist der Amtshauptmann gegenüber allen Gemeinden, die nicht die Rev. St.-Ord. besitzen, Aufsichtsbehörde ihrer örtlichen Polizeiverwaltung (§ 6 Ziff. 2), Gemeindeaufsichtsbehörde (§ 6 Ziff. 3) und Rekursinstanz über ihre Behörden in Polizeisachen und sonstigen Angelegenheiten allgemeiner Landesverwaltung (§ 6 Ziff. 5).

2. Der Bezirksausschuß kommt daneben in dreifacher Weise in Betracht:

— Als „zur Entscheidung berufenes Organ" erledigt er durch obrigkeitlichen Ausspruch die ihm durch das Gesetz zu diesem Zwecke überwiesenen Sachen. Es sind das gewerbepolizeiliche Angelegenheiten, Wegesachen, Wahlstreitigkeiten und dergleichen; vor allem wird ein großer Teil der Gemeindeaufsicht in dieser Weise gehandhabt (Org.-Ges. § 11).

— „Zur Beratung" wird er zugezogen in den Fällen, in welchen Gesetz oder Verordnung vorschreibt, daß eine gewisse Anordnung nach „Gehör des Bezirksausschusses" zu ergehen hat. Diese Fälle begreifen Anordnungen des Ministeriums, des Kreishauptmanns und des Amtshauptmanns; die Anhörung ist dann Gültigkeitsbedingung. Dem Amtshauptmann steht es überdies frei, beliebige Sachen seiner alleinigen Zuständigkeit vorher im Bezirksausschusse zur Beratung zu bringen; ebenso können seine vorgesetzten Behörden gutachtliche Äußerungen der Gesamtbehörde Bezirksausschuß einfordern (Org.-Ges. § 12). Für die Form, in welcher diese Beratung sich darstellt, ergeben sich auch hier die oben Note 18 für den Kreisausschuß hervorgehobenen Verschiedenheiten.

— Die ehrenamtlichen Mitglieder des Bezirksausschusses sind als einzelne berufen, den Amtshauptmann zu unterstützen, insbesondere bei Überwachung polizeilicher Zustände und zur Vorbereitung und Vermittlung von Sachen, die zur Entscheidung des Bezirksausschusses kommen sollen (Org.-Ges. § 19).[25]

---

24) Vgl. unten § 32, V.

25) Die Bestimmung des § 19 ist durch die Stände in das Gesetz gebracht worden (Landt.-Mitt. 1871/72 II. K. Bd. 3 S. 3089). Der Wortlaut ist fast genau dem Bad. Verw.-Ges. vom 5. Okt. 1863 § 9 entnommen. Die Deputation der II. Kammer hatte sogar, zu größerer Übereinstimmung, für die Bezirksausschußmitglieder den Namen „Bezirksräte" vorgeschlagen (Landt.-Akten 1871/72 Beil. zur III. Abt. Berichte d. II. K. Bd. 3 S. 281). Die Bezirksausschußmitglieder sind zweifellos auch in dieser Tätigkeit öffentliche Beamte (F. Wach, Org.-Ges. S. 86, in Anschluß an Leuthold im Sächs. Wochen-Blatt 1874 S. 54; übereinstimmend für Baden Weigel, Komment. z. Bad. Verw. Ges. S. 186). Aber Vollstreckungsbeamte im Sinne des § 113 Stf.G.B., wie Leuthold meint, sind sie deshalb doch nicht.

III. Die höheren und unteren Staatsverwaltungsbehörden, Kreishauptmannschaften und Amtshauptmannschaften, schließen oben an das Ministerium, unten an die Gemeindebehörden an und bilden mit ihnen eine Stufenfolge übereinander gebauter Zuständigkeiten. Die notwendige Einheit und Übereinstimmung wird gesichert durch den Grundsatz, daß der staatliche Wille jeweils auf der oberen Stufe rechtlich stärker auftritt als auf der unteren, folglich den letzteren überwindet. Darauf beruht die Zentralisation der Verwaltung.

Dieser Grundsatz kommt aber in mehrfacher Gestalt zum Ausdruck.

1. Jeder Behördenstufe ist ihr Kreis von Geschäften zugewiesen, die sie zu besorgen hat und für die sie verantwortlich ist. Es kann aber für dieselben Angelegenheiten eine Zuständigkeit der oberen und der unteren Stufe gleichzeitig gegeben sein. Dann geht die von der oberen getroffene Anordnung der der unteren vor. Die erstere hat noch den weiteren Vorzug, daß sie geeignet ist, Wirkungen hervorzubringen für ein ausgedehnteres Gebiet, die des Ministeriums z. B. für das ganze Land; das wird namentlich bei Verordnungen von Wichtigkeit.

In diesem konkurrierenden Verhältnisse stehen Ministerium und Kreishauptmannschaft zueinander überall, wo die letztere als „unmittelbar delegiertes Organ der Staatsregierung" zur Tätigkeit berufen ist (oben I Nr. 1).

Ganz besonders aber entwickelt sich eine solche Konkurrenz auf dem Gebiete der Polizei, wo die Amtsaufträge durch die verschiedenen Behördenstufen hindurch allgemein lauten auf die gesamte Polizeiverwaltung.[26])

2. Die obere Stufe bildet zugleich für die untere die Dienstbehörde, die nächstobere ist die unmittelbare Dienstbehörde. In dieser Eigenschaft kann sie dem dienstlich Untergebenen allgemeine Vorschriften (Dienstanweisungen, Instruktionen) erteilen, kann aber auch im Einzelfall ihm anbefehlen, daß er eine Amtshandlung vornehme oder die vorgenommene ändere oder zurückziehe (vgl. oben § 28, II Nr. 2). Darüber hinaus ist die obere Behörde zugleich berufen, durch unmittelbares Eingreifen in den Zuständigkeitsbereich ihrer Untergebenen Ordnung dort zu schaffen, wenn es nötig wird. In diesem Sinne wird sie als Aufsichtsbehörde bezeichnet und ihr Eingreifen als ein aufsichtsrechtliches. Insbesondere kann sie einen fehlerhaften Verwaltungsakt, der dort vorgekommen ist, von Amts wegen oder auf Anrufen eines Beteiligten aufheben oder abändern.[27]) Darin kommt wieder der Grundsatz der rechtlich überwiegenden

26) Verord. vom 7. Nov. 1831 § 4 C (Minist. d. Inn.) Ziff. 8: „die gesamte Polizeiverwaltung"; Verord. vom 6. April 1838 § 7 (Kreisdirektion), e): „die gesamte Polizeiverwaltung". Die Ortspolizei ist geteilt zwischen dem Amtshauptmann und den im Amtsbezirk begriffenen Gemeindeobrigkeiten (Org.-Ges. § 6 Ziff. 2). Die ganze Ortspolizei, von besonders Vorbehaltenem abgesehen, hat aber auch keine sachliche Scheidung gegenüber der „gesamten Polizeiverwaltung"; sie ist einfach Polizei, die von der unteren Stufe gehandhabt wird. So Leuthold, Sächs. Verw.-R. S. 14 u. 15.

27) Die ältere Praxis hatte nach zivilprozessualem Muster eine Nichtigkeitsbeschwerde ausgebildet und daneben die sog. Aufsichtsbeschwerde. Erstere bedeutete ein wahres Rechtsmittel mit einem Recht des Beschwerdeführers auf Prüfung und Bescheid. Letztere bedeutete lediglich einen Weckruf für die Geltendmachung der „in der Aufsicht und Leitung der höheren Behörde eingeschlossenen Vollmacht" (vgl. Apelt, Verw.-Rechtspfl.-Ges. S. 48 ff., S. 228 Note 28. Fricker, Grundzüge S. 188, scheint diese beiden Dinge durcheinander zu werfen). Das Verw.-Rechtspfl.-Ges. vom 19. Juli 1900 § 73 Abs. 2 hat die Nichtigkeitsbeschwerde durch seine Anfechtungsklage ersetzt, in dem Sinne, daß sie überhaupt nicht mehr, auch in den Fällen nicht stattfindet, die durch die Anfechtungsklage nicht gedeckt sind. Die Deputation bemerkte dazu in ihrem Berichte ausdrücklich: „die sogenannte Aufsichtsbeschwerde bleibt bestehen" (Landt.-

Kraft des von der oberen Stelle geäußerten Staatswillens zu unmittelbarem Ausdruck.

3. Zum Schutze der Beteiligten wird das Unterordnungsverhältnis verwertet in dem Rechtsmittel des Rekurses (Org.-Ges. § 31). Es kann geltend gemacht werden gegen jeden in erster Instanz erlassenen Verwaltungsakt („Beschlüsse, Verfügungen und Entscheidungen") von dem, über welchen dieser Akt ergangen ist, d. h. für welchen er Rechtswirkungen hervorgebracht oder verweigert hat hervorzubringen, wo er es hätte sollen.[28]) Ausgeschlossen ist das Rechtsmittel, wenn der Weg des Einspruchs oder der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist. Der Rekurs wendet sich an die nächstvorgesetzte Behörde und muß bei dieser eingegangen sein binnen 14 Tagen von der Bekanntgabe des angefochtenen Verwaltungsaktes.[29]) Wo nicht, so ist das Rekursrecht verloren. Ist aber der Rekurs rechtzeitig eingelegt, so entsteht für den Beteiligten ein Recht auf nochmalige Prüfung seiner Sache und entsprechenden Bescheid. Insofern das zur Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Aktes führt, wird darin wieder die rechtliche Übermacht des von der oberen Stufe zu äußernden Staatswillens wirksam.

Ein weiterer Rekurs findet grundsätzlich nicht statt. Das Gesetz gibt nur zwei Verwaltungsinstanzen.[30]) Die Aufsichtsbeschwerde, d. h. die Anrufung des Einschreitens der Oberbehörde von Amts wegen, bleibt offen; sie bedeutet nur eben kein Recht auf Prüfung und nochmaligen Ausspruch. Vor allem aber eröffnet sich gerade mit Erledigung der zweiten Instanz unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit einer Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht.

§ 31. Verwaltungsgerichte und Kompetenzgerichtshof. Wenn auch auf der untersten Stufe die völlige Trennung von Justiz und Verwaltung erst später zur Durchführung kam, so hatten sich doch schon zur Zeit, da die Verfassung erschien, für die Oberinstanzen reine Justizbehörden herausgebildet (vgl. oben § 27, I). Die Verf.-Urk. trug Sorge, die völlige Unabhängigkeit dieser Gerichte „von dem Einflusse der Regierung" förmlich zu gewährleisten (§ 47 Abs. 1). Damit ist die alte Vorstellung von der Justiz als einer Dienerin der vom Landesherrn zu handhabenden „guten Polizei" (vgl. oben § 27 Note 8) endgültig beseitigt. Umgekehrt erscheint jetzt die gebührende Selbstständigkeit der Verwaltung dieser Machtstellung der Justiz gegenüber in Frage gestellt. Das führt alsbald die Notwendigkeit herauf, den beiderseitigen Herrschaftsbereich genauer abzugrenzen.

Der Regierungsentwurf der Verf.-Urk. § 45 hatte nämlich bestimmt: „Keinem Untertan, der sich durch einen Akt der Staatsverwaltung in seinen auf privatrechtlichen Titeln beruhenden Gerechtsamen verletzt glaubt, kann der Rechtsweg verschlossen werden." Die Stände verlangten die Worte „in seinen auf privatrechtlichen Titeln beruhenden

Akten 1899/1900 Ver. d. II. Kammer 1. Bd. S. 12). Die hier entstandenen Streitfragen haben ihre Erledigung gefunden durch die Abhandlung von Rumpelt in Fischers Ztschft. XXIV: „Nichtigkeits- und Aufsichtsbeschwerde in reinen Verwaltungssachen."

28) Die Unterbehörde hat kein Beschwerderecht gegen den Akt der Vorgesetzten, der ihr, wie sie glaubt, die Amtstätigkeit stört. Das wäre eine patrimoniale Auffassung. Vgl. O.V.G. vom 18. Mai 1901 (Jahrb. 1 S. 52). Anders, wo ein Selbstverwaltungsrecht der zuerst entscheidenden Behörde auszuüben ist; vgl. unten § 32 Note 74. Dort erscheinen wirklich derartige Anfechtungsrechte, wie wir sie hier als „patrimonial" verwerfen müssen.

29) Über die Form der Bekanntgabe: Verord. vom 3. Sept. 1888, die Zustellung behördlicher Zufertigungen in Verwaltungssachen betr.

30) Org.-Ges. § 32. Über die wenigen Ausnahmen vgl. F. Wach, Org. Ges. S. 112 Note 1.

Gerechtsamen" einfach zu ersetzen durch „in seinen Rechten". Die Regierung wandte ein, daß das „zu einer höchst nachteiligen Beschränkung des Wirkungskreises der Verwaltungsbehörden und zu einer Lähmung der auch in konstitutionellen Staaten unumgänglich nötigen freien Tätigkeit der letzteren" führen würde; die „zu ziehenden angemessenen Grenzlinien" müßten zum Gegenstande der alsbald zu erlassenden „speziellen gesetzlichen Bestimmungen" gemacht werden.[1]) Dementsprechend gibt jetzt Verf.-Urk. § 49 Abs. 1 die von den Ständen gewünschte Fassung; Abs. 2 aber verweist auf ein besonderes Gesetz für die nötigen Ausnahmen und Bestimmungen, „damit der freie Fortgang der Verwaltung nicht gehemmt werde."

Das Ges. über Kompetenzverhältnisse zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden vom 28. Januar 1835 (A-Gesetz) ist bestimmt, diese Ordnungen zu geben.[2]) Der leitende Gedanke ist, daß *der Justiz die Handhabung des Privatrechts, der Verwaltung die des öffentlichen Rechts gebührt*. Verhältnisse des öffentlichen Rechts werden wir überall anzunehmen haben, wo an einem solchen die *öffentliche Gewalt* selbst beteiligt ist. Für die genauere Abgrenzung faßt das Gesetz die Teile der beiderseitigen Machtgebiete ins Auge, die einander am nächsten gegenüberliegen. Das sind bei der Justiz die vor sie gebrachten Rechtsstreitigkeiten („Irrungen"), in welchen der *Staat* oder, was hier gleichsteht, eine ihm untergeordnete juristische Person des öffentlichen Rechts als Partei erscheint (§ 6). Bei der Verwaltung entsprechen dem, als ihr Grenzgebiet nach der Justiz hin, die Fälle, wo von ihr über öffentlich-rechtliche Verhältnisse eine solche *Irrung*, d. h. ein der rechtlichen Entscheidung bedürftiger Widerspruch erhoben wird (§ 8).

Da werden denn zunächst der Justiz überwiesen:

— alle „Irrungen" über *privatrechtliche Verhältnisse* des Staates (§ 6).[3])

---

1) Landt.-Akten 1831 Bd. 4 S. 1780, S. 2246.

2) Darüber die ausführliche Abhandlung von *Nippold* im Sächs. Arch. f. bürgerl. Recht und Prozeß, Bd. 2 Ergänzungsheft; meist sich anschließend *Grengel-Glaser*, die sächsischen Landesges. und Verord. z. Z.P.O. S. 276 ff. — Das A-Gesetz ordnet auch die Zusammenhänge zwischen beiderlei Behörden auf dem Gebiete der Zwangsvollstreckung (§§ 3—5) und der Strafsachen (§ 13, §§ 20—23). Hier haben G.V.G. und Stf.Pr.O. und die aus diesem Anlaß ergangenen Landesgesetze gründlich aufgeräumt. Der Schwerpunkt liegt auf der Grenzziehung zwischen Zivilprozeßsachen und Verwaltungssachen. Das war auch schon im Sinne der Verf.-Urk. die Hauptsache.

3) Das sind „bürgerliche Rechtsstreitigkeiten" im Sinne von G.V.G. § 13. Bürgerliche Rechtsstreitigkeiten sind aber Streitigkeiten aus einem zwischen den Streitenden bestehenden zivilrechtlichen Verhältnisse nach der Auffassung von zivilrechtlichen Verhältnissen, wie man sie zur Zeit der Scheidung von Justiz und Verwaltung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts hatte (*Otto Mayer*, Deutsches Verw.-R. I S. 213 ff.). Darunter ist vieles, was wir jetzt als öffentlich-rechtlich ansehen. Ein Hauptbeispiel bieten die vermögensrechtlichen Ansprüche der Staatsdiener aus dem Dienstverhältnis. Diese sind natürlich öffentlich-rechtlicher Natur, wie das ganze Dienstverhältnis. Früher hat man aber ja die Sache so aufgefaßt, daß der Staat den Beamten unter seine Dienstgewalt nimmt und dafür der Fiskus mit diesem einen Vertrag schließt wegen Gewährung von Gehalt, Pension usw. Da war denn das letztere, als „auf Privatrechtstitel beruhend" von selbst zivilrechtlicher Art und der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte gewidmet. Bei dieser Zuständigkeitsordnung ist es geblieben, soweit kein Gesetz sie änderte. In der Auffassung der Rechtsnatur des Anspruchs aber sind wir frei. Es ist deshalb nicht nötig, jetzt noch zu sagen, wie *Nippold*, im Sächs. Arch. II Erg.-Hft. S. 48: hier sei „das Vorhandensein eines Privatrechtstitels nicht zu bezweifeln", und der Anspruch des Staatsdieners auf Gehalt und Pension beruhe „auf der zivilrechtlichen Seite des Dienstverhältnisses". Eine solche „Seite" gibt es nicht. — Nach Rev. Stdt.-Ord. § 96 war für Gehaltsansprüche gewisser städtischer Beamten der Rechtsweg ausgeschlossen, für die andern bestand er. Das Verw.-R.-Pfl.-Ges. vom 19. Juli 1900 hat diese Verschiedenheit beseitigen wollen, hat das aber dadurch getan, daß es in § 21 Ziff. 1 alle „vermögensrechtlichen

— Entschädigungsansprüche gegen den Staat für stattgehabte Enteignung oder für die rechtswidriger Weise von einer Verwaltungsbehörde jemandem zugefügten Nachteile (§ 7). Die Rechtswidrigkeit muß darin bestehen, daß die Behörde „ihre Amtsgewalt überschritten oder gemißbraucht oder Amtspflichten vernachlässigt hat." Das Gericht darf jedoch dabei an den in Betracht kommenden Verwaltungsakten keine Nachprüfung anstellen „über ihre Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit in bezug auf das allgemeine Beste" (Ermessensfrage!), noch auch sie „für ungültig erklären."[4])

Ansprüche der Gemeindebeamten aus ihrem Dienstverhältnisse" einheitlich an das Verwaltungsgericht verwies (Apelt, Komment. z. Verw.-R.-Pfl.-Ges. S. 37 u. 38). Das ist ein Zeugnis für die veränderte Auffassung von der Natur dieser Rechtsverhältnisse.

4) Es handelt sich also bei dieser „Schädenklage" im zweiten Teile des § 7 A.-Gesetzes um eine Klage gegen den Staat, nicht gegen den fehlenden Beamten persönlich. Der Beamte haftet ja wohl zugleich noch persönlich. Aber die Klage gegen ihn, als auf zweifellos privatrechtlicher Grundlage beruhend, gehörte schon immer der Justiz und verbleibt ihr, ohne daß das A.-Gesetz nötig hatte, etwas davon zu sagen. Die Beschränkungen, welche das Gesetz hier der Justiz setzt, passen auch gar nicht auf die Klage gegen den Beamten. Es hat einen guten Sinn, daß der Staat für seinen Beamten vom Gericht nicht haftbar gemacht werden soll wegen eines Mißbrauchs des „freien Ermessens", dessen dieser sich schuldig gemacht hätte; der Beamte persönlich müßte aber doch immer auch für solche Arglist büßen. Es hat einen Sinn, den Gerichten zu verbieten, daß sie etwa gelegentlich der Klage gegen den Staat und die öffentliche Verwaltung auch den in Frage stehenden Staatsakt selbst („Verordnung" sagt hier das Gesetz im Sinne von Beschluß, Verfügung; vgl. D.-Gesetz § 18 d) schlechthin „für ungültig erklären" und aufheben; bei der Klage gegen den Beamten persönlich wird der Richter ohnehin nicht auf diesen Gedanken kommen, und man hat deshalb von jeher Mühe gehabt, diese Ungültigerklärung im Wege der Auslegung hier anzupassen und zurecht zu rücken. In allen Fällen des § 6 und § 7 handelt es sich um Sachen, bei welchen der Staat Partei ist. Die beiden Arten von Entschädigungsansprüchen des § 7 (aus Enteignung oder Amtspflichtverletzung) sind den „privatrechtlichen Irrungen" des § 6 gegenüber gestellt und der folgende § 8 schließt daran an mit den Worten: „Über Irrungen in andern Verhältnissen des öffentlichen Rechts entscheiden die Verwaltungsbehörden." — Da kann doch nicht unmittelbar vorher von der Klage gegen den Beamten persönlich die Rede gewesen sein!

Daß man diese Schädenklage gegen den Staat hier dem öffentlichen Recht zuschrieb, das hängt damit zusammen, daß sie tatsächlich vorstellt, was übrig geblieben ist von dem in Verf.-Urk. § 49 verheißenen Grundrechte: „Jedem, der sich durch einen Akt der Staatsverwaltung in seinen Rechten verletzt glaubt, steht der Rechtsweg offen." Die Gründe zum Entwurf des A.-Gesetzes sagen: „Daß wegen jeder Handlung der Verwaltungsbehörden der Rechtsweg gestattet werde, ist unausführbar." Für privatrechtliche Streitigkeiten, ja und zwar „unbedingt"; aber in Ansehung der Gegenstände des öffentlichen Rechts ist es eine Frage des „Ermessens der gesetzgebenden Behörde" wie weit man gehen kann. „Der Entwurf enthält nun das Ermessen der Regierung" (Landt.-Akten 1833 I. Abt. 1. Bd. S. 571, 572). Die schwer verständliche Bestimmung im Staatsdienerges. § 30 bedeutet nur eine Anwendung dieses Grundsatzes auf den besonderen Fall: der entlassene Staatsdiener hat keine Klage zur Anfechtung des Entlassungsaktes; „nur wenn in Ansehung des vorgeschriebenen Verfahrens gefehlt worden ist, findet eine Schädenklage statt" — gegen den Staat natürlich. Vgl. oben § 28 Note 50. Es ist die bekannte Lösung: der rechtswidrige Staatsakt selbst ist für die Gerichte unantastbar, aber Entschädigung dürfen sie unter Umständen dafür zusprechen. — Eine verwandte Erscheinung bietet ja die durch § 75 der Einl. zum Preuß. Allg. Landrecht geschaffene Ordnung, welche die Gerichte Entschädigungsfolge auch an rechtmäßige staatliche Eingriffe knüpfen läßt. Man hat, vielleicht mit Recht, auch für Sachsen das Vorhandensein eines ganz gleichen Rechtsgrundsatzes behauptet (Milhauser in Ztschft. f. Rechtspfl. und Verw. 1839 S. 167: „Der Staat habe Entschädigung zu gewähren, auch wo er in Ausübung verfassungsmäßiger Befugnisse die Rechte anderer beeinträchtigt") und die konstante Rechtsprechung des ehemaligen Oberappellationsgerichts hielt daran, die gerichtliche Zuständigkeit gemäß A.-Gesetz § 7 auch für solche Entschädigungsansprüche zu behaupten. Das Oberlandesgericht hat mit dieser letzteren Ansicht aus guten Gründen gebrochen (Erl. vom 25. Sept. 1889, Annalen Bd. 11 S. 77 ff.). Aber gerade, daß diese irrtümliche Ausdehnung möglich war, zeigt doch aufs deutlichste, worum es sich handelt.

Die Meinung scheint zur Zeit die zu sein, daß § 7 von einer Schädenklage spreche, die gegen den Staat oder gegen den Beamten oder gegen beide gerichtet werden könne (Rippold, Beitr. S. 42). Allein das sind doch Klagen recht verschiedener Art; § 7 bezieht sich m. E. auch bloß auf die gegen den Staat. Wenn man sich darauf beruft, daß in den Kammerverhandlungen der Regierungsvertreter geäußert hat, der Verletzte könne auf diese dreierlei Art klagen (Landt.-Akten 1833 Abt. 3

— die *Definitiventscheidung* in einer Reihe von „Irrungen des öffentlichen Rechts", welche in § 8 und § 9 aufgezählt werden. Es handelt sich vor allem um Abgaben und Lasten im Staats-, Kommunal-, Kirchen- und Schulverbande, lauter Dinge, die ihrer Natur nach den Verwaltungsbehörden zustünden. Unter Umständen verbleibt aber diesen nur die „einstweilige Regulierung", das Interimistikum mit Vorbehalt des ordentlichen Rechtsweges. Das ist dann der Fall, wenn:

entweder ein „*besonderer Rechtstitel*" (Vertrag, letzter Wille, Stiftung, Anerkenntnis, Verjährung oder Herkommen) angerufen wird (§ 11);[5])

oder der *Staat selbst* als *Mitträger* der öffentlichen Last in Anspruch genommen werden soll (§ 12). —

Den *Verwaltungsbehörden* verbleibt also die Entscheidung nur in allen übrigen öffentlichrechtlichen Verhältnissen. Die Gerichte entscheiden auch gemäß G.V.G. § 17 Abs. 1 über die Zulässigkeit des Rechtsweges. Von der in Abs. 2 gelassenen Befugnis hat die Sächsische Gesetzgebung Gebrauch gemacht und einen *Kompetenzgerichtshof* geschaffen (unten III).

Über die Formen, in welchen die Verwaltung die ihr verbliebenen öffentlichrechtlichen Sachen zur Erledigung zu bringen hat, bestimmt das A-Gesetz selbst nichts. Es hatte sich jedoch für gewisse Arten solcher Sachen schon längst ein besonderes Verfahren herausgebildet; das waren die *Administrativjustizsachen*. Für sie erging

---

Bd. 1 S. 116), so will nach dem Zusammenhang diese Äußerung keineswegs behaupten, daß alle drei Arten von Klagen unter die Zuständigkeitsbestimmung des § 7 fallen. Man hat sich auch auf die Gründe zum A-Gesetz berufen, welche allerdings besagen: „die Frage: gegen wen der Prozeß zu führen sei, gehörte nicht hierher" (Landt.-Akten 1833 1. Abt. 1. Bd. S. 573). Allein das „gegen wen" bezieht sich gar nicht auf die Wahl zwischen dem Staat und dem Beamten persönlich. Sondern wie § 6 ausdrücklich dem Staat gleichstellt „irgend eine politische oder kirchliche Korporation", also jede ihm untergeordnete juristische Person des öffentlichen Rechts, wie wir sagten, so ist das auch bei der Enteignungsentschädigung nach § 7 stillschweigend verstanden, obwohl nur von der Enteignung „zu Staatszwecken" gesprochen wird; und bei der Schädenklage, die den Staat nicht einmal besonders nennt, ist dieses Einbegreifen der anderen Subjekte öffentlicher Verwaltung selbstverständlich. Das A-Gesetz hatte ja neben den eignen Behörden des Staates auf der unteren Stufe auch noch Gemeindebehörden und Patrimonialbehörden zu berücksichtigen, namentlich für ortspolizeiliche Dinge. Beklagter ist immer der dahinterstehende Herr der Behörde. Die Gründe zum A-Gesetz-Entwurf erläutern die oben erwähnte Frage „gegen wen" durch einen Zusatz in Klammern: „z. B. ob gegen den Fiskus, wenn unteren Verwaltungsbeamten eine Verletzung ihrer Pflichten Schuld gegeben wird, ob letztere ex nexu zu lassen, wenn die höhere Behörde, welche jedesmal durch einen Procurator fisci vertreten wird, sie durch diesen vertreten lassen will" (Landt.-Akten 1833 1. Abt. 1. Bd. S. 573). Also die höhere Behörde wird gegen die in § 7 gemeinten Schädenklagen *immer* durch den procurator fisci vertreten, das will sagen: der Fiskus ist der Beklagte. Bei der unteren könnte eine Gemeinde, ein Gutsherr in Frage sein; der Fiskus kann auch hier den Prozeß übernehmen. Denn dem Staat liegt sehr viel daran, daß die allgemeine Landesverwaltung auch auf diesen unteren Stufen in gutem Gange bleibe. Dann ist die untere Verwaltungsbehörde samt dem, der für sie einzutreten hätte, „ex nexu". Der Beamte selbst steht hier nicht in der Alternative.

5) Der „besondere Rechtstitel", „spezielle Rechtstitel" spukt in all unsern älteren Gesetzgebungen. So ja auch noch in dem Preuß. Ges. vom 11. Mai 1842 über polizeil. Verfügungen § 2. Die neue Zeit weiß nichts rechtes damit anzufangen (*Nippold*, Beitr. S. 14 ff.). Es ist nichts anderes als ein Nachklang des alten jus quaesitum, das eigentlich auch der Staatsgewalt gegenüber unantastbar sein soll (*Otto Mayer*, Deutsch. Verw.-R. I S. 30 ff.). Die mit speziellem Rechtstitel Ausgerüsteten stehen außerhalb des gemeinen Untertanenrechts, indem sie, wie für das preußische Recht *Oppenhoff*, Ressortverhältnisse S. 57 N. 149, sich ausdrückt: „einen besondern, auf spezielle Rechtstitel gestützten Anspruch, gewissermaßen als dritte (!) geltend machen." Auf das Gleiche wird es hinauslaufen, wenn die Gründe zum A-Gesetz (Landt.-Akten 1833 1. Abt. 1. Bd. S. 574) bemerken: durch die Berufung auf besondere Rechtstitel „wird das Verhältnis einem privatrechtlichen ähnlich". Das privatrechtliche Verhältnis zum Staat bedeutet eben die Gleichheit und damit das Gegenteil des ordentlichen Untertanenrechts.

damals das Gesetz, das Verfahren in Administrativjustizsachen betr., vom 30. Januar 1835, auch kurz als das D-Gesetz bezeichnet.[6])

Es handelt sich dabei um Nachbildungen teils des Zivilprozesses (Administrativstreitigkeiten unter Privaten"), teils des Strafprozesses („Administrativ- und Polizeistrafsachen").

Die ersteren (D-Gesetz § 1) setzen voraus „eine zur Kompetenz der Verwaltungsbehörde gehörige Sache", *Verwaltungssache*. Und zwar muß es eine „Irrung" sein, eine der Entscheidung nach Rechtsgrundsätzen bedürftige, weil *unter Widerspruch gestellte* Verwaltungssache, was ja nur bei einem engeren Kreise zutrifft. Und dieser Widerspruch endlich muß „unter Privaten" erhoben sein; es müssen sich „dabei *mehrere Beteiligte* einander gegenüber stehen, welche gewisse Befugnisse in Anspruch nehmen oder die ihnen angesonnenen Verbindlichkeiten bestreiten." Das Wesen der Administrativjustizsache besteht dann darin, daß diese Beteiligten in dem zur Entscheidung führenden Verfahren als *Parteien* behandelt werden. Sie haben alle die Rechte und alle die bekannten Einwirkungen auf die obrigkeitliche Tätigkeit, welche einer Partei im *Prozesse* zustehen, und als letzte Folge schließt sich daran der Satz (§ 13): „Die Entscheidungen in Verwaltungsstreitigkeiten gehen in *Rechtskraft* über."

Alle Behörden der allgemeinen Landesverwaltung, wie sie „in jedem einzelnen Falle nach dem Umfange ihres verfassungs- und gesetzmäßigen Wirkungskreises" (§ 3) mit einer derartigen Verwaltungsstreitigkeit befaßt werden, haben sie alsbald in der ihr eigentümlichen Weise zu behandeln und werden also dabei zu *Verwaltungsgerichten*.[7]) Die verschiedenen Unterbehörden (Justizämter, Lokalpolizeibehörden, Patrimonialobrigkeiten usw.), die Kreisdirektionen, die Ministerien bilden unter sich einen dreistufigen Instanzenzug. Die Kreisdirektion entscheidet dabei kollegial[8]), beim Ministerium hat sich eintretendenfalls der Minister mit zweien seiner Räte und zwei ständig dafür bezeichneten Räten der obersten Justizstelle „zu einem Kollegio zu konstituieren" (§ 18).

Das, was wir jetzt Verwaltungsrechtspflege nennen, hat also seine Ausprägung wesentlich erhalten in Gestalt der „*Parteistreitigkeit des öffentlichen Rechtes*", wo ja allerdings das entscheidende Element des Prozeßverfahrens am greifbarsten zutage trat. Das D-Gesetz kennt daneben noch Administrativjustizsachen, in welchen nur *eine* Partei vor der Behörde steht. Dahin gehören die „Verwaltungsstrafsachen", welche die Form der „Untersuchung" annehmen „nach dem im hiesigen Lande üblichen Denunziations- und Rügenprozesse" (§ 34 ff.). Vor allem aber gehört dahin auch der „Rekurs im Administrativjustizwege" (§ 33): wer sich durch eine Verfügung der staatlichen

6) Die Administrativjustiz war gerade damals in der Literatur sehr lebhaft behandelt worden: v. *Pfizer*, Über die Grenzen zwischen Verwaltungs- und Zivil-Justiz 1828; v. *Weiler*, Über Verwaltung und Justiz und über die Grenzlinie zwischen beiden 1830; *Pfeiffer*, Praktische Ausführungen Bd. III, 1831. Der Einfluß dieser Auseinandersetzungen ist auch an der Sächsischen Gesetzgebung zu erkennen.

7) Bedingung ist, daß die Verwaltungsbehörde „mit wenigstens Einer zum Richteramte juristisch befähigten Person besetzt sei" (D-Ges. § 4). Ist diese Bedingung nicht erfüllt, was namentlich bei Unterbehörden in der ersten Zeit leicht vorkommen konnte, so bleibt die Behörde doch fähig die Sache zu behandeln, aber eben nur verwaltungsmäßig, nicht als Verwaltungsgericht mit Urteil und Rechtskraft.

8) Verord. wegen Errichtung von Kreisdirektionen vom 6. April 1835 § 17. Die Kreishauptmannschaft nach dem Org.-Ges. vom 21. April 1873 entscheidet auch in Justizsachen kollegialisch in dem für sie regelmäßigen Fall, daß sie als II. Instanz dazu kommt (Org.-Ges. § 25); wo sie ausnahmsweise in I. Instanz berufen ist (Org.-Ges. § 23 II a 1.), ist ihr damals kollegiale Besetzung nicht vorgeschrieben.

Verwaltungsbehörde beschwert findet in Fällen, wo nicht „eine Streitigkeit zwischen mehreren einander als Parteien gegenüberstehenden Beteiligten vorliegt" (§ 31), kann unter Umständen eine Entscheidung der „obersten Verwaltungsjustizbehörde", also des als Kollegium urteilenden Fachministeriums anrufen. Das wäre denn eine Verwaltungsklage wegen Rechtsverletzung behufs der jetzt sogenannten „Rechtskontrolle". —

Es ist wichtig, diese früheren Einrichtungen sich zu vergegenwärtigen, denn aus ihnen ist die neue Ordnung der Verwaltungsrechtspflege in einfacher und natürlicher Weise herausgewachsen. Sie bedeutet nichts als eine weitere Klärung und Verfeinerung, entsprechend den inzwischen erreichten Fortschritten der Wissenschaft des öffentlichen Rechts.[9])

Das *Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege* vom 19. Juli 1900 unterscheidet die nämlichen zwei Arten von in Form der Rechtspflege zu behandelnden Verwaltungssachen, *Verwaltungsstreitsachen*, wie sie jetzt heißen.

Bezüglich der *Parteistreitigkeiten* des öffentlichen Rechts wird der Gedanke kräftig zum Ausdruck gebracht, daß Verwaltungsrechtspflege nichts selbstverständliches ist, sondern eine besondere Einrichtung bedeutet, die das Gesetz nach Zweckmäßigkeit gewährt und nicht gewährt.[10]) Deshalb beschränkt sie das Gesetz auf die besonders aufgezählten Arten von Sachen, die dann auch nicht wie bisher von jeder Behörde verwaltungsrechtspflegemäßig zu behandeln sind, bei der sie im Gange ihrer allgemeinen Zuständigkeiten auftauchen. Vielmehr sind sie von vornherein ausschließlich überwiesen dem *ordentlichen Verwaltungsgericht erster Instanz, der Kreishauptmannschaft* (vgl. unten I). Darüber steht dann, an Stelle des kollegialisch entscheidenden Ministeriums, das neugeschaffene *Oberverwaltungsgericht* (vgl. unten II). Es ist, wie jenes, einerseits die *Berufungsinstanz* für das untere Verwaltungsgericht und entscheidet andererseits über das vollkommenere Rechtsschutzmittel, das jetzt die unfertigen Gebilde des Rekurses im Verwaltungsjustizwege und der Nichtigkeitsbeschwerde ersetzen soll, die *Anfechtungsklage*.

I. Die Kreishauptmannschaft ist das *ordentliche Verwaltungsgericht erster Instanz*. Sie bildet für diesen Zweck das im Org. Ges. § 25 vorgesehene Kollegium (vgl. oben § 30, I und Note 9) und hat sich überall, wo sie als solches handelt, als Verwaltungsgericht zu bezeichnen.[11])

Die zu ihrer Zuständigkeit gehörigen Sachen sind im Verw. R. Pfl. Ges. § 21 *er-*

---

9) Die alte Administrativjustiz scheint übrigens auch in einen gewissen Verfall geraten zu sein. Das bezeugt die Begründung zum Verw.-R.-Pfl.-Ges., wenn sie von der bekannten Neigung der Unterbehörden spricht, „die ihnen lästigen Fesseln eines geordneten gerichtlichen Verfahrens, wenn irgend möglich, abzuschütteln, und daher dieses Gebiet der Verwaltungsrechtspflege immer mehr einzuschränken" (Landt.-Akten 1899/1900 Kgl. Dekrete 3, 1 S. 278). Vgl. auch *Apelt*, Kommentar z. Verw.R.Pfl.Ges. S. 3. Das hing mit der unbestimmten Art der Bezeichnung der Administrativjustizsachen zusammen und damit, daß es „auch so ging"; vgl. oben Note 7.

10) Begründung z. Verw.-R.-Pfl.-Ges., Landt.-Akten 1899/1900 Kgl. Dekrete 3, 1 S. 277: „Es kann immer nur *ein Teil* der Verwaltungssachen im Verwaltungsstreitverfahren behandelt werden, und es wird von Zweckmäßigkeitsgründen abhängen, wie diese Auswahl getroffen werden soll."

11) Verw.R.Pfl.Ges. § 2 Abs. 2. Die Beteiligten werden so darauf aufmerksam gemacht, daß sie Parteien sind und daß die Entscheidung rechtskräftig wird. Ohne diese Selbstbezeichnung muß die Kreishauptmannschaft dafür angesehen werden, daß sie nicht als Verwaltungsgericht gehandelt hat.

schöpfend[12]) aufgezählt: es sind Streitigkeiten über vermögensrechtliche Ansprüche der Selbstverwaltungsbeamten aus ihrem Dienstverhältnisse, Gebühren öffentlicher Bediensteter und öffentlich bestellter Gewerbetreibender, Zugehörigkeit eines Grundstückes zu einer Gemeinde oder einem sonstigen öffentlich rechtlichen Verbande, Rechte und Verbindlichkeiten aus solchen Verbänden, Ersatzansprüche der Armenverbände untereinander usw. Alle diese Streitfälle gehören aber nur dann in die Verwaltungsrechtspflege der Kreishauptmannschaft, wenn sich dabei *mehrere* Beteiligte gegenüberstehen.[13]) Diese werden dann vor dem Verwaltungsgerichte Kläger und Beklagte und die Sache selbst erhält die Natur der Parteistreitigkeit des öffentlichen Rechts. Das Gericht kann nach freiem Ermessen Dritte, deren Interesse durch das Urteil berührt wird, beiladen, die dann durch die Beiladung gleichfalls Partei werden.

Die *Parteien* haben die Rechten und Pflichten, welche ihnen zukommen gemäß der rechtlichen Natur des *Prozesses* als eines geordneten Zusammenwirkens der Obrigkeit und der Beteiligten behufs Erzielung eines die Sache wohl erledigenden Ausspruches. Zwar ist die den Zivilprozeß beherrschende *Verhandlungsmaxime* hier nicht in vollem Maße zur Durchführung gebracht. Da hier ein öffentliches Interesse mit dem der Parteien sich kreuzen kann, ist das Verwaltungsgericht vielfach berufen, von Amts wegen vorzugehen. Der Beweis wird von Amts wegen erhoben, über die Anträge kann hinausgegangen, die Sachlage kann auch zum Nachteile des Klägers geändert werden (§ 25); Zurücknahme der Klage bedarf der Einwilligung des Gerichts (§ 35). Aber doch wird die ganze Tätigkeit des Gerichts nur in Bewegung gesetzt von der Partei, die die schriftliche Klage einreicht (§ 34). Sein Ausspruch darf nur die Parteien betreffen (§ 25 Abs. 2) und die gibt ihm die Klage; Ausdehnung ist nur möglich in Form der Beiladung (§ 45). Das Urteil darf auch nicht über den Gegenstand der Verhandlung hinausgehen, der in erster Linie durch die Klage bezeichnet wird (§ 25 Abs. 1, § 34). Alle Tatsachen und Beweismittel, auf welche das Urteil gestützt werden soll, müssen den Parteien vorgelegen haben, um sich darüber zu äußern, weitere Tatsachen und Beweismittel vorzubringen und entsprechende Anträge stellen zu können. Die Klage und alle anderen Parteianträge haben das Recht auf Prüfung und Bescheid. Schließlich weist das Urteil sich aus über die genügende Berücksichtigung alles Vorgebrachten durch Entscheidungsgründe, mit welchen es versehen sein muß (§ 25 Abs. 3). Das nicht mehr anfechtbare Urteil hat die Eigenschaft, *rechtskräftig* zu sein. Es bindet selbstverständlich die Parteien: diese Eigenschaft teilt es mit dem gewöhnlichen Verwaltungsakt. Es bindet auch die Verwaltungsgerichte,

12) Landt.-Akten 1899/1900 K. Dekrete 3, 1 S. 282. Das Ges. vom 24. Mai 1902 § 1 hat noch einige entsprechende Fälle aus dem Gebiete der kirchlichen Angelegenheiten hinzugefügt (Ges. u. Verord.-Bl. S. 133), das Ges. v. 24. Juni 1902 § 16 Streitigkeiten über Enteignungsentschädigung.

13) Wo diese Voraussetzung sich nicht schon aus der Natur der Streitsache, wie sie das Gesetz bezeichnet hat, von selbst ergibt, wird von ihm noch besonders hervorgehoben: „wenn hierüber unter diesen Beteiligten Streit entsteht" (Verw. R. Pfl. Ges. § 4 Ziff. 3, 6, 9). Die Beteiligten müssen miteinander *vor* der Obrigkeit streiten. Wird über die nämliche Frage von einem Beteiligten oder mehreren in gleiche Sinne Beteiligten *mit* der Obrigkeit gestritten, so ist das keine Parteistreitigkeit des öffentlichen Rechts, keine Verwaltungsstreitsache im Sinne des § 21, sondern einfache Verwaltungssache. Nach § 21 Ziff. 2 gehört es z. B. vor das Verwaltungsgericht, wenn zwei Gemeinden sich über die Zugehörigkeit eines Grundstücks streiten; wenn die nämliche Frage zwischen dem Besitzer des Grundstücks und einer der Gemeindeobrigkeiten entsteht, die das Grundstück in Anspruch nehmen, so entscheidet hierüber die Verwaltungsbehörde (Landt.-Akten 1899/1900 K. Dekrete 3, 1 S. 284).

insofern ihnen nicht mehr zusteht, sich nochmals mit der gleichen Sache zu befassen (absolute Rechtskraft). Es bindet auch die Verwaltungsbehörden; diese aber sind an sich nicht geschützt vor nochmaliger Inanspruchnahme mit der gleichen Frage, die sich in irgend welchem Zusammenhange bei ihnen darbieten kann; wenn sie gebunden sind, so geschieht das nur aus Rücksicht auf die Parteien, die das Urteil erwirkt und ein Recht haben auf seinen Bestand. Ihnen gegenüber bedeutet also, wie Verw.R.Pfl.Ges. § 61 es ausdrückt, die Rechtskraft nur, „daß sie gegen den Willen der Parteien nichts verfügen können, was davon abweicht" (relative Rechtskraft).[14])

II. Das Oberverwaltungsgericht zu Dresden ist eine Gesamtbehörde, bestehend aus einem Präsidenten und der erforderlichen Zahl von Senatspräsidenten und Räten, und ausschließlich zur Handhabung der Verwaltungsrechtspflege an oberster Stelle bestimmt.[15]) Die Mitglieder sind umgeben von allen Garantien richterlicher Unabhängigkeit.[16]) Es bildet Senate, welche in der Besetzung von 5 Mitgliedern entscheiden. Seine Zuständigkeit ist eine zwiefache (§ 22):[17])

1. Das Oberverwaltungsgericht entscheidet über Berufungen gegen die Urteile der Kreishauptmannschaft als Gericht zweiter Instanz (§ 62 ff.). Die Berufung ist von der Partei einzulegen binnen 4 Wochen von der Zustellung des angefochtenen Urteils ab. Sie führt zu einer unbeschränkten Nachprüfung der Sache nach allen Richtungen hin (volle Verwaltungsrechtspflege).[18])

---

14) Arch. f. öff. Recht Bd. 21 S. 1 ff. Das Sächsische Gesetz ist bisher das einzige, das sich an eine Lösung der vielbestrittenen Frage der Rechtskraft in Verwaltungssachen gewagt hat. Es steht auf dem Standpunkt, daß die Rechtskraft ein Erzeugnis des besonderer gesetzlicher Anweisung gemäß beobachteten Parteiverfahrens ist, welches insbesondere auch ein Recht der Partei an dem erwirkten Urteile begründet (Landt.-Akten 1899/1900 K. Dekrete 3, 1 S. 296 ff.). Daß der ergehende Ausspruch seinem Inhalte nach nur festzustellen hat, was schon Rechtens ist, „Rechtsprechung" vorstellt, gibt ihm nicht von selbst die besondere Eigenschaft der Rechtskraft, sondern ist für den Gesetzgeber nur ein naheliegender Beweggrund, solche Akte vor allem in die Verwaltungsrechtspflege zu verweisen (a. a. O. S. 276 ff.). Dadurch ist hier die soviel Verwirrung anrichtende Idee der eignen Rechtskraftfähigkeit jedes „Rechtsprechungsaktes" in der Verwaltung („Entscheidung" in diesem Sinne) ausgeschaltet und die Sache einfach und natürlich geordnet.

15) Ein „reines Verwaltungsgericht". Das O.V.G. ist zur Zeit besetzt, wie folgt: 1 Präsident, 1 Senatspräsident, 11 Oberverwaltungsgerichtsräte, 1 Juristischer Sekretär, 1 Obersekretär, 2 Sekretäre, 2 Bureauassistenten. — Mit dieser Sonderstellung des O.V.G. hängt das Institut des „Vertreters des öffentlichen Interesses" zusammen. Es kann nämlich für die einzelne Sache (nicht allgemein) zu seiner mündlichen Verhandlungen (nicht auch zu denen der Kreishauptmannschaft) das beteiligte Ministerium „einen Vertreter abordnen" (Verw.R.Pfl.Ges. § 12). Auf Verlangen des O.V.G. muß es das tun. Dieser Beamte ist bestimmt, der Ansicht der Regierung von dem, was im öffentlichen Interesse liegt, bei dem Gerichte Gehör zu verschaffen. Er ist nicht Partei und vertritt keine Partei (Landt.-Akten 1899/1900 K. Dekrete 3, 1 S. 272). Doch ist er mit vereinzelten prozessualen Befugnissen ausgestattet: Verw.R.Pfl.Ges. § 64 Abs. 2, § 77 Abs. 3, § 81 Abs. 1, § 85 Abs. 1.

16) Verw.R.Pfl.Ges. § 5 ff. Obwohl die Verwaltungsrechtspflege „nichts außerhalb der Verwaltung Liegendes" ist und ihren Gegenständen nach wesentlich dem Ministerium des Innern, wohl auch dem der Finanzen angehört, hat man das O.V.G., um seine Unabhängigkeit zu betonen, unter das Gesamtministerium unmittelbar gestellt (vgl. oben § 29 Nr. 3) — soweit eine solche Unterstellung bei einem echten Gerichtshof überhaupt statt hat.

17) Von den mehr nebensächlichen Zuständigkeiten für die der Zivilprozeßordnung entnommenen Rechtsmittel der Prozeßbeschwerde (§ 70 ff.) und der Wiederaufnahme des Verfahrens (§ 85 ff.) können wir hier absehen.

18) Die Zurücknahme der Berufung bedarf nicht wie die der Klage der Genehmigung des Gerichts (Verw.R.Pfl.Ges. § 35); wenn aber ein Vertreter des öffentlichen Interesses bestellt ist (vgl. oben Note 15), kann dieser verlangen, daß trotz der Zurücknahme noch über die Berufung entschieden wird (§ 64 Abs. 2). Das ist um so bedeutsamer, als die durch Berufung angefochtene Entscheidung „auch zum Nachteil dessen, der das Rechtsmittel eingewendet hat", abgeändert werden kann. (§ 25 Abs. 1). Das hängt wieder zusammen mit der freieren Stellung der Verwal-

2. Das Oberverwaltungsgericht ist zuständig für die Anfechtungsklage. Diese unterscheidet sich von der Berufung dadurch, daß sie nicht gerichtet ist gegen ein Urteil, um dessen Aufhebung zu bewirken, sondern gegen einen einfachen Verwaltungsakt.[19])

Ihr Anwendungsgebiet ist im Gegensatz zu dem Umfang der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit der Kreishauptmannschaft und folgeweise der berufungsrichterlichen Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts nicht bestimmt durch Aufzählung der einzelnen Fälle, sondern durch „einen durchgreifenden allgemeinen Grundsatz".[20]). Sie steht jedem zu, der von einem sonst nicht mehr angreifbaren gesetzwidrigen Verwaltungsakte betroffen wurde.

Demnach ist es der ordentliche Fall, daß die Anfechtungsklage sich richtet gegen zweitinstanzliche Entscheidungen der ordentlichen Verwaltungsbehörden: Amtshauptmannschaft, Kreishauptmannschaft, Ministerium (§ 73 Ziff. 1 u. 2; vgl. oben § 30, III Nr. 3 u. Note 30). Das Gesetz beschränkt aber die Anfechtbarkeit zweitinstanzlicher Entscheidungen der Ministerien dadurch, daß es allgemein nur die des Ministeriums des Innern nennt; die Fälle, in welchen auch andere Ministerien in Betracht kommen sollen, sind besonders hervorgehoben (§ 73 Ziff. 6, Ziff. 8). Ebenso die der Anfechtbarkeit von erstinstanzlichen Entscheidungen des Ministeriums des Innern (§ 73 Ziff. 7). Den Entscheidungen der Amtshauptmannschaften und Kreishauptmannschaften sind die der Bezirksausschüsse und Kreisausschüsse gleichgestellt (§ 73 Ziff. 1). Die Gesetze vom 20. und 21. Juli 1900 haben dann die Anfechtungsklage auch gegen Entscheidungen der Reklamationskommission in Einkommensteuersachen und des Kreissteuerrates in Sachen der Wanderlager zulässig gemacht und das Ges. vom 24. Mai 1902 § 2 dehnt sie aus auf gewisse Entscheidungen des Evangelisch-lutherischen Landeskonsistoriums.[21])

Einige Abweichungen bringt § 75, indem er die Anfechtungsklage in gewissen Fällen ausschließt, wo sie dem allgemeinen Grundsatze gemäß zulässig sein würde. Dahin würden weniger die Fälle zu rechnen sein, wo die Abhilfe anderweit gesichert ist (Ziff. 1: „wenn ein anderes Rechtsmittel dagegen zusteht oder der Rechtsweg in der Sache beschritten werden kann;" Ziff. 6: „einstweilige Maßregeln."). Wohl aber liegt eine offenbare

---

tungsrechtspflege gegenüber der den Zivilprozeß beherrschenden Verhandlungsmaxime. Daß eine solche reformatio in pejus nur statthaft ist, „wenn dabei ein öffentliches Interesse vorliegt" das also die Durchbrechung jener Maxime rechtfertigt, hebt das Gesetz ausdrücklich hervor.

19) Die Begründung drückt das so aus, daß sie die Anfechtungsklage als den Fall bezeichnet, wo das O.V.G. „zuständig ist als erste und letzte Instanz" (Landt.-Akten 1899/1900 K. Dekrete 3, 1 S. 279), will sagen: verwaltungsgerichtliche Instanz. Eine Ausnahme besteht allerdings; vgl. unten Note 21. Aber das Wesen der Anfechtungsklage in die Geltendmachung einer Gesetzwidrigkeit („Rechtskontrolle", im Gegensatz zur Berufung) zu setzen, was ja auch in dem Falle der Note 21 zuträfe, geht noch viel weniger an, da sie in großem Umfange zu einer vollen Nachprüfung und Neuschaffung des angefochtenen Verwaltungsaktes führt; vgl. unten Note 27.

20) Landt.-Akten a. a. O. S. 279.

21) Außerdem ist sie noch für verschiedene minderwichtige Fälle nachträglich zugelassen worden. Zusammenstellung bei v. d. Mosel, Handwörterbuch (1907) S. 827. — Besonders hervorzuheben ist aber die Anfechtungsklage nach § 73 Ziff. 5 gegen die Entscheidungen der Bergschiedsgerichte. Das ist ein Ausnahmefall; denn die Bergschiedsgerichte nach Ges. vom 2. April 1884 § 68 sind Verwaltungsgerichte und ihre Entscheidungen Urteile. Gegen diese Urteile gab es bisher nur die der Anfechtungsklage wegen Gesetzwidrigkeit sachlich naheſtehende Nichtigkeitsbeschwerde (vgl. oben § 30 Note 27), an deren Stelle jetzt eben durchweg die Anfechtungsklage treten sollte. Man stand also vor der Wahl, die Nichtigkeitsbeschwerde ausnahmsweise für die Bergschiedsgerichte fortbestehen zu lassen oder die Anfechtungsklage ausnahmsweise behufs Eröffnung einer beschränkten zweiten Instanz gegen ein Urteil zu gewähren; das letztere ist geschehen (Landt.-Akten a. a. O. S. 306).

Durchbrechung des Grundsatzes (aus Zweckmäßigkeitsrücksichten geschehen) in der Versagung der Klage zur Anfechtung von Abschätzungen zur Steuerveranlagung, von polizeilichen Maßregeln gegen Viehseuchen, von Verweigerung gewerbepolizeilicher Erlaubnisse und gewerbepolizeilicher Untersagung des Betriebs (Ziff. 2—4).[22])

Damit könnten die Umrisse des Rechtsinstituts gezogen sein, wenn nicht die Rücksichten auf das Reichsrecht noch erhebliche Besonderheiten veranlaßten:

— In zahlreichen Fällen hat es bestimmt, daß die Behörden zweiter Instanz endgültig entscheiden sollen. Daraus zieht Verw.R.Pfl.Ges. § 75 Ziff. 1 die Folgerung, daß auch die Anfechtungsklage ausgeschlossen ist.[23])

— Gesellschaften und Vereinen gegenüber gibt es den Verwaltungsbehörden vielfach Befugnisse der Genehmigungsversagung, des Einspruchs, der Auflösung, mit dem Vorbehalt: die Maßregel „kann im Verwaltungsstreitverfahren angefochten werden",[24]) oder mit der Bestimmung: „das Verfahren und die Zuständigkeit der Behörden richtet sich nach den für streitige Verwaltungssachen landesgesetzlich geltenden Vorschriften".[25]) Für den ersten Fall war die Anwendbarerklärung der Anfechtungsklage von selbst geboten (§ 73 Ziff. 3 u. 4). Das Gesetz hat aber auch in den Fällen der zweiten Art der Forderung des Reichsgesetzes in der gleichen Form genügen wollen: die Kreishauptmannschaft beschließt unter Zulässigkeit der Anfechtungsklage (§ 74).[26]) Hier entsteht also überall die Besonderheit, daß nicht erst in die zweite Verwaltungsinstanz gegangen werden muß; die Sache wird von der ersten Instanz weg unmittelbar in die Verwaltungsrechtspflege gebracht.

Dazu kommt aber für diese ganze Gruppe noch eine wichtigere Abweichung von der gewöhnlichen Art der Anfechtungsklage. Es ist nämlich offenbar im Sinne der Reichsgesetze, daß das Verwaltungsstreitverfahren hier zu einer Nachprüfung der Sache in vollem Umfange führe und nicht, wie es sonst das Eigentümliche bei der Anfechtungsklage ist, auf die Frage der Gesetzwidrigkeit beschränkt sei. Deshalb wirkt hier die Anfechtungsklage wie eine Berufung (Verw.R.Pfl.Ges. § 76 Abs. 3). Von der echten Berufung unterscheidet sie sich nur dadurch, daß die angefochtene Entscheidung kein Urteil ist, sondern ein einfacher Verwaltungsakt.[27])

---

22) Die Ausnahme in Ziff. 5 (Unanfechtbarkeit der Entscheidungen in Angelegenheiten des Vereins- und Versammlungsrechts) ist beseitigt durch § 7 der Verord. vom 12. Mai 1908, die Ausführung des Reichsvereinsgesetzes betr.

23) Die landesrechtlichen Endgültigkeitsbefehle dieser Art hat das Gesetz in § 75 Ziff. 1 Abs. 2 beseitigt. Die reichsrechtlichen Bestimmungen, die in Betracht kommen, sind z. B. Quartierleistungsges. § 6 Abs. 4, Invalid.-Vers.-Ges. § 155, Gew.-Ord. § 63 Abs. 2. Aufzählung bei Apelt, Komment. S. 235.

24) Krank.-Vers.-Ges. vom 10. April 1892 § 24 Abs. 1, § 4 Abs. 3, u. § 48 a Abs. 1 (dazu für besondere Kassen § 64, § 72 u. § 85); B.G.B. § 62.

25) Genoss.-Ges. vom 1. Mai 1889 § 79, Gesellsch. m. b. H.-Ges. vom 20. April 1892 § 62, B.G.B. § 44.

26) Die Auflösungsbeschlüsse, welche nach Sächs. Ges. vom 15. Juni 1900 § 32 gegen Akt.-Gesellsch. und Kom. Akt.-Gesellsch. ergehen können, sind durch § 74 in das gleiche Verfahren gebracht worden: die Zwischendeputation hatte das angeregt (Landt.-Akten 1899/1900 Ber. d. II. Kam. 1. S. 12). — Daß dem Willen des Reichsgesetzes auch in dieser Form genügt ist, kann nicht zweifelhaft sein. Die Ausdrucksweise geht allerdings von der dem preußischen Rechte geläufigeren Vorstellung aus einer unteren Verwaltungsbehörde, die bei dem Verwaltungsgerichte klagt gegen den aufzulösenden Verein. Die Begründung zum Verw.R.Pfl.Ges. (Landt.-Akten 1899/1900 K. Dekrete 3, 1 S. 288) sagt aber davon mit Recht: „Es empfiehlt sich nicht, auf diese Weise das natürliche Verhältnis zu verschieben."

27) Die zweierlei Wirkungen der Anfechtungsklage sind scharf hervorgehoben in der Begründung, Landt.-Akten a. a. O. S. 301/302.

Die Gesetzwidrigkeit, auf welche regelmäßig die Anfechtungsklage allein zu gründen ist, kann sein: unrichtige oder Nichtanwendung des bestehenden Rechts oder Nichtbeachtung wesentlicher Formvorschriften des Verfahrens (§ 76 Abs. 1). Es handelt sich aber hier nicht, wie bei der Kassation und Revision des Zivilprozesses, nur um Wahrung der Rechtseinheit und des richtigen Verständnisses der bestehenden Rechtsordnung. Sondern der Kläger soll auf diesem Wege Schutz finden gegen ein ihm widerfahrenes Unrecht. Deshalb kann es auch nicht genügen, daß das bestehende Recht auf den von der Behörde behaupteten und festgestellten Tatbestand richtig angewendet sei: es kommt darauf an, daß es richtig angewendet sei auf den Tatbestand, wie er wirklich lag.[28]) Deshalb kann das Gericht, wenigstens soweit die tatsächlichen Merkmale des Zutreffens der Rechtssätze in Frage stehen, in eine neue Prüfung des Sachverhaltes eintreten und ist die Partei berechtigt, neue Tatsachen und neue Beweismittel vorzubringen.[29]) Dadurch wird die Anfechtungsklage ihrer Wirkung nach noch lange keine Berufung. Nicht bloß Ermessungsfragen werden nicht nachgeprüft, sondern auch tatsächliche Feststellungen nicht, wenn sie nicht die Gesetzesanwendung unmittelbar zu tragen bestimmt und folglich geeignet sind, diese zum Nachteil des Klägers zu verfälschen.[30]) Die Partei kann sich deshalb auch nicht damit begnügen, daß sie den angefochtenen Akt als unrichtig ansicht; sie muß angeben, „worin die Verletzung des bestehenden Rechtes oder die Mängel des Verfahrens gefunden wurden" (§ 78 Abs. 2).

Durch die Erhebung der Anfechtungsklage wird zunächst nur der Kläger Partei; er steht allein der Obrigkeit gegenüber. Dabei kann es auch bleiben, so daß das Verfahren mit einer Partei durchgeführt wird. Das Oberverwaltungsgericht kann aber durch Beiladung dritter Beteiligter noch andere Parteien in den Prozeß setzen (§ 45, § 81 Abs. 2).[31])

28) Landt.-Akten a. a. O. S. 302, wo Bezug genommen ist auf Otto Mayer, Deutsch. Verw.-R. I S. 195. Es wird darauf zurückzukommen sein.

29) Verw.R.Pfl.Ges. § 76 Abs. 2 (von der Zwischendeputation der „Klarheit und Übersichtlichkeit" halber hinzugefügt: Landt.-Akten 1899/1900 Berichte der II. Kom. 1. S. 12); § 81 Abs. 3.

30) Der Ausschluß der Ermessensfragen wird in der Begründung (Landt.-Akten 1899/1900 K. Dekrete 3, 1 S. 302) besonders hervorgehoben. Es ist das freie Ermessen der Verwaltungsverfügung gemeint, nicht die Anpassung des Gesetzeswillens an den Tatbestand durch die von Beweisregeln entbundene Feststellung des diesem entsprechenden Maßes der Schuldigkeiten (Otto Mayer, Deutsch. Verw.-R. I S. 164 ff.). Deshalb würde die „Abschätzung" behufs der Steuerveranlagung unter die Nachprüfung der Anfechtungsklage fallen, wenn sie nicht ausdrücklich ausgenommen worden wäre (§ 75 Ziff. 2). — Dagegen wäre doch unser zweiter obiger Satz noch besonders zu betonen. Unrichtige Auslegung eines Rechtsgeschäftes führt auf dem Gebiete des Zivilrechts immer zu unrichtiger Anwendung des Gesetzes; denn dieses steht dort immer dahinter, ohne es wirkt das Rechtsgeschäft nicht. Das öffentliche Rechtsgeschäft, der Verwaltungsakt überhaupt, wirkt durch sich selbst, möglicherweise auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung, aber das Gesetz ist auch dann nur die causa remota, es wird nicht falsch angewendet durch unrichtige Auslegung der Konzession, Erlaubnis usw. Die Anfechtungsklage des Verw.R.Pfl.Ges. wird entstellt — und das O.V.G. überlastet — wenn man sie überall gelten lassen will, wo jemandem „Unrecht geschehen ist". An dem Erfordernis der Gesetzwidrigkeit im Sinne des § 76 Ziff. 1 muß festgehalten werden, der Verletzung des „bestehenden Rechts".

31) Begründung: „Daher fehlt es hier von vornherein an einer wirklichen Gegenpartei — eine solche kann nur nachträglich durch Beiladung in das Verfahren eintreten" (Landt.-Akten 1899/1900 K. Dekrete 3, 1 S. 301).

In gewissen Fällen ist, nach Preußischem Muster, der Vorsitzende einer Gesamtbehörde befugt, die Anfechtungsklage zu erheben gegen einen Beschluß seines Kollegiums. So nach Verw. R.Pfl.Ges. § 77 der Vorsitzende des Bezirks- oder Kreisausschusses gegen dessen zweitinstanzliche Entscheidungen, nach Ges. vom 20. Juli 1900 der Vorsitzende der Reklamationskommission gegen deren Entscheidungen in Einkommensteuersachen. Diese sind keine Partei und vertreten

Die Wirkung des rechtskräftigen Urteils bekommt hier ihre Eigentümlichkeiten dadurch, daß es sich um eine beschränkte Rechtspflege und regelmäßig auch um ein Verfahren mit nur einer Partei handelt. Wir unterscheiden danach:

Wird die Anfechtungsklage abgewiesen, so ist für den Kläger das Rechtsmittel erschöpft; er darf mit einer neuen Klage gegen den nämlichen Verwaltungsakt nicht mehr gehört werden. Änderung und Zurücknahme desselben auf anderem Wege ist dadurch in keiner Weise ausgeschlossen.

Findet das Oberverwaltungsgericht die Klage begründet, so hebt es den angefochtenen Akt auf. Im weiteren kommt es aber dann darauf an, ob die Sache spruchreif ist, d. h. auf Grund der in dieser beschränkten Verwaltungsrechtspflege vorgenommenen Prüfung sofort erledigt werden kann. Das wird dann der Fall sein, wenn diese Erledigung ganz und gar sich ergibt aus der vom Gerichte festgestellten richtigen Rechtsanwendung. Dann spricht es zugleich aus, was für den Kläger in diesem bestimmten Verhältnisse Rechtens ist, mit der gewöhnlichen Wirkung der Rechtskraft nach Verw.R.Pfl.Ges. § 61.[32])

Ist dagegen die Sache so gelagert, daß die vom Gerichte vollzogene Rechtsanwendung sie noch nicht zu erledigen vermag, vielmehr erst noch weitere Amtshandlungen, Erhebungen, Feststellungen und Erwägungen notwendig sind, dann wird sie an die Behörde zurückverwiesen, deren Entscheidung aufgehoben worden ist. Das kann der Fall sein bei Aufhebung wegen unrichtiger Rechtsanwendung, wenn nunmehr ein tieferes Eingehen in die Sache geboten ist, welches die Behörde, ihrer Entscheidung entsprechend, vermieden hatte; vor allem trifft es zu, wenn Entscheidung und Verfahren aufgehoben worden sind wegen wesentlicher Mängel des letzteren. Die Behörde ist dann für die weitere Behandlung der Sache gebunden an das Urteil, und zwar nicht bloß so, daß sie „die rechtliche Beurteilung, welche der Aufhebung zugrunde gelegt ist, auch ihrer Entscheidung zugrunde

---

keine (Landt.-Akten 1899/1900 Kgl. Dekrete 3, 1 S. 311). Wenn der Vertreter des öffentlichen Interesses das Verfahren zu betreiben hat (§ 77 Abs. 3), so tritt auch dadurch keine Partei auf (vgl. oben Note 15). Selbstverständlich wird hier immer, um dem ergehenden Abänderungsurteil Wirksamkeit zu sichern, die Beiladung des Beteiligten, der der Behörde gegenüber stand, notwendig sein. Und dadurch kommt dann auch hier eine Partei in das Verfahren hinein.

32) Entsprechend Z.Pr.O. § 565 Abs. 3; Stf.Pr.O. § 394. Der Unterschied ist allerdings, daß das Reichsgericht aufhebt „wegen Gesetzesverletzung bei Anwendung des Gesetzes auf das (vom angefochtenen Urteile) festgestellte Sachverhältnis", das O.V.G. wegen Gesetzesverletzung bei Anwendung des Gesetzes auf das wirkliche, von ihm selbst festgestellte Sachverhältnis. Dieser Unterschied wird aber in diesem Fall an der Rechtskraftwirkung nicht fühlbar.

Unrichtig scheint es mir zu sein, wenn die Begründung (Landt.-Akten 1899/1900 K. Dekrete 3, 1 S. 311, 312) hier zwei „Möglichkeiten" vorsieht: „entweder es ist mit der Aufhebung der angefochtenen Entscheidung die Sache überhaupt erledigt, z. B. wenn die Steuerpflicht des zu den Gemeindeanlagen herangezogenen Klägers ganz allgemein verneint . . . worden ist, . . . oder es muß die durch die Beseitigung der angefochtenen Entscheidung entstandene Lücke durch eine anderweite sachliche Festsetzung ausgefüllt werden", indem das O.V.G. „z. B. anstatt des für unrichtig befundenen den richtigen Steuersatz feststellen kann". Auch im ersten Falle nämlich hebt das O.V.G. doch nicht bloß auf, sondern bestimmt: Kläger kann nicht zur Steuer herangezogen werden, es „erkennt auf Freisprechung", wie das Reichsgericht. Sonst stünde nichts im Wege, daß die Veranlagungsbehörde gegen den siegreichen Kläger einfach von vorne anfinge. Die Gebundenheit an die „Rechtsanschauung" des O.V.G. nach Verw.R.Pfl.Ges. § 82 Abs. 3 könnte dabei vollauf beobachtet werden; man müßte nur den Tatbestand entsprechend „feststellen", wie das ja unsere Oberlandesgerichte dem Reichsgericht gegenüber so ausgezeichnet zu machen wissen. Nun ist aber in Wirklichkeit auch diese Feststellung durch das O.V.G. gebunden; das bedeutet doch die „Freisprechung", die im Sinne des Gesetzes hier zu erfolgen hätte.

Nach der Art, wie das Rechtsmittel gestaltet ist, wird das sachliche Rechtsverhältnis nur dann unberührt bleiben, wenn die Aufhebung lediglich geschieht wegen „Nichtbeobachtung wesentlicher Formvorschriften".

zu legen" hätte (Z.Pr.O. § 565). Die Anfechtungsklage ist keine bloße Revision, sondern das Urteil des Oberverwaltungsgerichts hat ein Stück des Rechtsverhältnisses selbst, die richtige Rechtsanwendung mit samt dem zugehörigen Tatbestand, rechtskräftig festgelegt, eine Teilentscheidung gegeben, und *daran* ist die Behörde gebunden.

Wäre das nicht der Fall, so hätte die Kraftanstrengung, die der überwachenden Gerichtsbehörde zugemutet wird in Nachprüfung und Richtigstellung der tatsächlichen Grundlagen ihrer Entscheidung, keinen Sinn.[33])

III. Im Falle zwischen mehreren Verwaltungsbehörden *Streit über die Zuständigkeit* entsteht, so daß für eine Sache die Zuständigkeit in widersprechender Weise von ihnen in Anspruch genommen oder abgelehnt wird, so entscheidet die gemeinsame Oberbehörde.

Tritt der Fall ein zwischen mehreren Verwaltungsgerichten, so entscheidet das Oberverwaltungsgericht (Verw.R.Pfl.Ges. § 89 Abs. 2).

Ist bei dem Zuständigkeitsstreit auf der einen Seite eine Verwaltungsbehörde beteiligt, auf der anderen ein Verwaltungsgericht, so gebührt die Entscheidung abermals dem Oberverwaltungsgericht (Verw.R.Pfl.Ges. § 90).

Unter *Kompetenzstreitigkeit* im eigentlichen Sinne wird der Fall verstanden, wo auf einer Seite ein Gericht steht, d. h. eines der ordentlichen oder besonderen Gerichte des G.V.G. § 12 u. § 14, auf der anderen Seite eine Verwaltungsbehörde oder ein Verwaltungsgericht.

Das Gesetz über Kompetenzverhältnisse vom 28. Januar 1835 § 18 hatte die Lösung in erster Linie gesucht in einer Verständigung zwischen dem Justizministerium und dem betreffenden Verwaltungsministerium. Nur falls eine solche nicht zustande kam oder die an der Sache etwa beteiligten Privatpersonen es verlangten, sollte die Entscheidung gegeben werden durch den Staatsrat (vgl. oben § 29 Nr. 4). Die jetzt geltende Ordnung beruht auf G.V.G. § 17 und Ges., die Entscheidung über Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichten betr., vom 3. März 1879.[34])

Danach entscheiden die Gerichte des G.V.G. über die Zulässigkeit des Rechtsweges, und diese Entscheidung ist unverbrüchlich, wenn sie die Zulässigkeit des Rechtsweges bejaht und rechtskräftig geworden ist, bevor von seiten der Verwaltung die Erklärung abgegeben wurde, daß die Sache für sie in Anspruch genommen und die Entscheidung des Kompetenzgerichtshofes beantragt werde (G.V.G. § 17 Abs. 2 Ziff. 4).

33) Verw.R.Pfl.Ges. § 82 Abs. 3 schreibt vor, daß in diesem Falle die Verwaltungsbehörde „an die Rechtsanschauung, von der das Oberverwaltungsgericht dabei ausging, gebunden ist". Der Regierungsentwurf hatte das nicht enthalten; die Zwischenkommission verlangte den Zusatz „nach dem Vorgange von § 528 (jetzt § 565) der Zivilprozeßordnung" (Landt.-Akten 1899/1900, Berichte der II. Kammer 1. S. 12). Dabei ist nicht genügend berücksichtigt worden, daß die Z.Pr.O. hier auf einem andern Standpunkt steht; ihre Revision umfaßt eben nicht auch den bei der Gesetzesanwendung vorausgesetzten Tatbestand. Da die Begründung (Landt.-Akten 1899/1900 K. Dekrete 3, 1 S. 297) sich bei der „Frage der Rechtskraft" mehrfach auf *Otto Mayer* Deutsch. Verw.-R. I beruft, so darf wohl darauf hingewiesen werden, daß dort der Unterschied zwischen der „gebundenen Rechtsanschauung", welche dem rechtskräftigen Revisionsurteil entspricht, und der Rechtskraftwirkung des Teilurteils bei der Anfechtungsklage nicht unerwähnt geblieben ist (S. 201 ff., S. 204 Note 19). — Es muß angenommen werden, daß der Gesetzgeber mit dem Ausdruck „gebundene Rechtsanschauung" tatsächlich nichts anderes gemeint hat, als das im Texte Vorgetragene, das seinen sonstigen Bestimmungen entspricht.

34) *Grengel u. Glaser*, Sächs. Landesges. u. Verord. z. Ausf. d. Z.Pr.O. S. 312 ff. — Durch das Verw.R.Pfl.Ges. § 100 wurden die nötigen Änderungen gegenüber den neuen Verwaltungsgerichten vorgenommen.

Diese Erklärung ist durch die höhere Verwaltungsbehörde bei den Gerichten abzugeben, bei welchen die Sache anhängig ist. Wenn das Gericht daraufhin durch Urteil die Unzulässigkeit des Rechtsweges ausspricht, so ist kein Streit vorhanden. Kann es das nicht mehr tun oder will es nicht, so hat es die Einstellung des Verfahrens bis zur Erledigung des Kompetenzstreites auszusprechen (Ges. über Komp.-Streitigkeiten §§ 5—7).

Der Kompetenzgerichtshof, an den alsdann die Sache gelangt, besteht aus 11 Mitgliedern, von denen 6 dem Oberlandesgericht, 5 den Ministerialräten der Verwaltungsministerien oder den Mitgliedern des Oberverwaltungsgerichts entnommen sind. Bei der Entscheidung des einzelnen Falles wirken 7 Mitglieder mit, 4 von der Justizseite, 3 von der Verwaltungsseite (§ 1). Die Parteien des unterbrochenen Prozesses und die beteiligten Ministerien (Justizministerium und das betreffende Verwaltungsministerium) werden zur öffentlichen Verhandlung von Amts wegen geladen (§ 9, § 11). Wird die Unzulässigkeit des Rechtsweges ausgesprochen, so ist alles, was beim Gerichte geschehen ist, hinfällig; eine weitere Verhandlung und Entscheidung kann dort nur noch wegen der Erstattung der Prozeßkosten stattfinden (§ 15). Andernfalls geht die Sache bei Gericht weiter.

Das Ges. über Komp.-Streitigkeiten sieht dann auch noch den Fall vor eines verneinenden Zuständigkeitsstreites (§ 17, § 18). Vorausgesetzt ist „eine Streitsache", in der sich zwei Parteien gegenüber stehen und für die durch unanfechtbare Entscheidungen die Zulässigkeit sowohl des Rechtsweges als auch des Verwaltungsweges abgelehnt worden ist. Der Kompetenzgerichtshof wird hier auf Antrag einer der Parteien befaßt. Sein Ausspruch bestimmt bindend die zuständige Behörde, falls sie sich unter den vergeblich angegangenen befindet.

Sechster Abschnitt.

Die Selbstverwaltung.

§ 32. Die Gemeinden. Unter Selbstverwaltung verstehen wir Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten eines abgegrenzten Teiles des Staatsgebietes, gesondert von der Staatsverwaltung und zu eigenem Recht.

Die zum Zwecke der Selbstverwaltung von den Angehörigen eines Teiles des Staatsgebietes gebildete Gemeinschaft ist ein Selbstverwaltungskörper.

Der auf örtlichem Zusammenwohnen seiner Angehörigen beruhende unterste Selbstverwaltungskörper ist eine Gemeinde oder Ortsgemeinde.[1])

Die Gemeinden zerfallen, nach dem in Deutschland herrschenden Brauch, in Stadtgemeinden und Landgemeinden. Die Gesetze, welche ihre Verfassung regeln, bezeichnen sich als Ordnungen. Grundlegend für das gegenwärtig geltende Recht sind die Ordnungen aus der Zeit, da auch der Sächsische Staat seine neue Verfassung erhielt. Man dachte dabei zunächst an die Städte. Bereits am 2. Februar 1832 erging das „Gesetz, die Publikation und Einführung der allgemeinen Städteordnung betr." Unterm 7. Nov. 1838 folgte dann das „Gesetz wegen der Landgemeindeordnung". Diese beiden Ordnungen bestanden im wesentlichen unverändert bis 1873. In diesem Jahre aber erschienen gleichzeitig, unterm 24. April 1873, die drei Gesetze: Revidierte Städteordnung, Revidierte Landgemeindeordnung und — neu eingeschoben — eine Städteordnung für mittlere und kleine Städte.[2])

I. Im Gegensatze zu den westlichen Ländern bietet das Sächsische Gemeindeverfassungsrecht eine überaus große Mannigfaltigkeit der Gebilde.[3]) Nicht bloß,

---

1) In diesem Sinne behandelt L.G.-Ord. § 1 das Wort „Ortschaft" als gleichbedeutend mit Gemeinde. Es können allerdings auch mehrere Ortschaften im Sinne einer zusammenhängenden Gruppe von Wohnstätten zu einer Gemeinde vereinigt sein. Aber auch dann ist unter der Ortschaft, dem Ort im Sinne des Gesetzes stets die Gemeinde zu verstehen, es sei denn, daß eine andere Absicht erhellt.

2) Vorher war eine Zwischenstufe vorgesehen gewesen durch das Gesetz, die Anwendung der Landgemeindeordnung auf kleinere Städte betr., vom 7. Nov. 1838. Auch das neue Gesetz ist im wesentlichen nichts anderes als eine Anpassung der Grundsätze der Landgemeindeordnung; es trägt aber dem Selbstgefühl der mittleren und kleinen Städte Rechnung durch Vermeidung des Namens.

3) Das war geschichtlich überliefert. Die Städte hatten ihre Verfassungen mit großer Selbständigkeit entwickelt, durch Herkommen und Statuten; der Landesherr griff nur gegen die schlimmsten Mißbräuche einmal ein; vgl. Häpe, in Schriften des Vereins für Sozialpolitik 120, IV 1 S. 3 ff. Die Stände meinten bei der Neuordnung dieser Dinge: „Es waltet unter den Städten

daß die staatlichen Ordnungen schon drei verschiedene Formen vorsehen; es ist auch der Autonomie großer Spielraum gelassen, um noch weitere Besonderheiten zu entwickeln.

1. Die drei Ordnungen wollen, wie schon die gewählten Bezeichnungen andeuten, den Größenunterschieden der damit auszustattenden Gemeinden entsprechen: je weniger volkreich die Gemeinde, desto einfacher kann ihre Verfassung sein. Doch ist die Volkszahl nicht schlechthin und nicht unmittelbar maßgebend.

Zwischen Städten und Landgemeinden zunächst ist der Unterschied wesentlich ein geschichtlicher. Städte sind diejenigen Orte, welchen einstmals das Stadtrecht verliehen worden war. Damit verbindet sich der Gedanke einer Vorzugsstellung. Das Ministerium kann eine Stadgemeinde nachträglich, auf ihr Gesuch, in die Reihe der Städte versetzen; diese Gemeinde wird dann „zu einer Stadt erhoben". Alles, was nicht in der einen oder anderen Weise als Stadt „anerkannt" ist, gehört zu den Landgemeinden.[4])

Innerhalb der Gruppe der Städte vollzieht sich dann die Zuteilung zur Rev. St.-Ord. oder zur St.-Ord. für mittl. u. kl. St. durch die von der Vertretung der Stadt selbst zu treffende Auswahl. Und zwar war diese bis zum 1. Okt. 1873 den Städten ganz freigestellt; nur sollten mangels einer Erklärung Städte unter 6000 Einwohnern von selbst zur St.-Ord. f. mittl. u. kl. St. gehören, solche mit mehr Einwohnern dagegen zur Rev. St.-Ord. Später noch begehrte Versetzungen bedürfen der Genehmigung des Ministeriums.[5])

2. Die Gemeinden haben die Fähigkeit, Ortsstatute zu errichten und durch diese ihre Verfassung genauer zu regeln.[6]) Die Bestimmungen der Statute haben die Natur von Rechtssätzen. Sie können nichts enthalten, was mit den Gemeindeordnungen, welche dazu ermächtigt haben, in Widerspruch stände. Sie bedürfen zu ihrer Gültigkeit der staatlichen Genehmigung, welche bei Städten vom Ministerium des Innern, bei Landgemeinden von der Aufsichtsbehörde (Bezirksausschuß) erteilt wird.

---

des Königreichs eine so große Verschiedenheit ob, daß Vorschriften, welche für alle gültig sein sollten nur auf wenige allgemeine Grundsätze sich beschränken können" (Landt.-Akten 1831 Bd. 4 S. 1966). Auf dem Lande bestand wieder die Verschiedenheit, daß kommunale Einrichtungen stellenweise vorhanden waren, meistens nicht (v. Römer, Staats-R. und Statistik III S. 7: „Was nun aber die Rechte und Verbindlichkeiten des Bauernstandes überhaupt anbetrifft, so gestehe ich sehr gern, daß von ihren Gerechtsamen sehr wenig, desto mehr aber von ihren Verbindlichkeiten zu sagen ist.") Manigfaltigkeit kommt hier vor allem dadurch hinein, daß die Verwaltung der Ortschaft bald dem Fürsten, bald einem Erb- und Gerichtsherrn zusteht, häufig mehreren zu verschieden bemessenen Anteilen. Die Verord. vom 7. Nov. 1838, die Ausführung der Landgemeindeordnung betr., § 2—5 gibt ein Bild dieser Zustände. — Die Motive zum ersten Entw. der L.G.-Ord. (Landt.-Akten 1833 Abs. 1 Bd. 1 S. 670) meinen zusammenfassend: „Auf beiden Seiten (Städte wie Landgemeinden) besitzt jeder Ort, im Kleinen wie im Großen, seine eigne Verfassungsgeschichte, auf welcher die bis dahin fortgeerbten Eigentümlichkeiten seiner speziellen Einrichtungen . . . beruhen." In bewußtem Gegensatze zu dem Süden und Westen will man es dabei belassen.

4) L.G.-Ord. § 1. — Als Beispiel einer solchen Anerkennung diene die Verordnung vom 31. Dez. 1882, die Erhebung der Landgemeinde Limbach zur Stadt betr.: „Mit Allerh. Genehmigung S. M. des Königs ist beschlossen worden, die bisherige Landgemeinde Limbach vom 1. Jan. 1883 an zu einer Stadt zu erheben" (Ges.- und Verord.-Bl. 1883 S. 2) . Vgl. auch „Bekanntmachung" vom 12. Dez. 1901 wegen Erhebung von Olbernhau (Ges.- und Verord.-Bl. S. 181). — Der Gedanke einer Rangverschiedenheit kommt auch darin zum Ausdruck, daß den Landgemeinden allen Ernstes die „Wappenfähigkeit" abgesprochen wird. Min. d. J. 11. April 1902 gestattet, „daß Landgemeinden etwa angenommene Siegelbilder als einfache Bildsiegel ohne Schild und Helmzierde führen" (Fischers Zeitschft. XXIV. S. 316).

5) Rev. St.-Ord. § 1. — Beispiel eines Übergangs zur Rev. St.-Ord. in Verord. vom 18. Dez. 1899 (Ges.- und Verord.-Bl. S. 669).

6) Rev. St.-Ord. § 2; L.G.-Ord. § 2.

Für die Städte ist die Errichtung eines Ortsstatuts vorgeschrieben; das Gesetz bezeichnet auch eine Reihe von Gegenständen, welche in dieser Weise geregelt werden müssen. Für die Landgemeinden sind die gesetzlichen Verweisungen auf statutarische Bestimmung regelmäßig so gemeint, daß eine solche stattfinden *kann*, und demgemäß stellt auch der Wortlaut des § 2 der L.G.-Ord. ihnen scheinbar frei, ob sie überhaupt Ortsstatute errichten wollen. Doch trifft das Gesetz dazwischen auch für sie Anordnungen, die ein Statut notwendig machen.[7])

II. Die Gemeindegewalt als die rechtliche Macht, den Angelegenheiten der Gemeinde vorzustehen, ruht auf der Gesamtheit der *Gemeindemitglieder*. Aus diesen gehen die *Stimmberechtigten* hervor, deren Wille im letzten Grunde der Rechtstitel ist für alles Handeln namens der Gemeinde.

1. Die Gemeindemitgliedschaft hat zum Ausgangspunkte die Idee der *Einwohnergemeinde*.[8]) Der *Wohnsitz* auf dem Gemeindegebiet sollte demnach die Gemeindemitgliedschaft ausmachen.[9]) Allein nach zwei Seiten hin sind hier Verschiebungen eingetreten.

Auf der einen Seite wird für die Gemeindemitgliedschaft das Erfordernis der *Selbständigkeit* aufgestellt und damit in die rein tatsächlichen Voraussetzungen der Einwohnergemeinde eine Rücksichtnahme auf die etwaige Geeignetheit zur Betätigung in Gemeindeangelegenheiten vorweg eingemischt. Selbständig ist nur der Geschäftsfähige, der aus dem väterlichen Haushalt ausgeschieden ist und nicht in eines anderen Lohn oder Kost steht.[10])

Dafür werden anderseits den im Gemeindegebiete wohnhaften Gemeindemitgliedern hinzugerechnet die selbständigen Besitzer von Grundstücken oder Gewerbebetrieben auf diesem Gebiete, auch wenn sie *auswärts wohnen* (*Forenser*). Die Möglichkeit der Heranziehung zu Gemeindelasten, die bei diesen gegeben ist, war hier maßgebend, ein Gesichtspunkt, der freilich ebenso wohl bei allen Unselbständigen, Einwohner oder nicht, zutreffen könnte.[11])

Ob folgerichtig oder nicht, das Gesetz hat so abgegrenzt, und Nachteile sind nicht daraus erwachsen. Wenn es an die Frage der Teilnahme an der Gemeindeverwaltung geht,

---

7) So bestimmt L.G.-Ord. § 3 Abs. 1: „die Zahl der zu wählenden Gemeindeältesten und Ausschußpersonen ist . . . statutarisch festzustellen." *Fricker*, Grundriß S. 73 hebt den Widerspruch hervor. Die Lösung liegt wohl darin, daß man unter dem Ortsstatut des § 2 eine grundlegende und zusammenfassende Ordnung versteht, wie die Verfassungsurkunde sie für den Staat vorstellt; die ist für Landgemeinden nicht notwendig. Im Gegensatze dazu können aber einzelne „statutarische Bestimmungen" allerdings notwendig sein. Juristisch ist zwischen beiden Dingen kein Unterschied: v. *Bosse*, Handausg. der L.G.-Ord. S. 21.

8) Darüber im allgemeinen *Jolly* im Wörterb. des Deutsch. Verw.-R. Art. Gemeindemitgliedschaft §§ 2—11.

9) Rev. St.-Ord. § 14, L.G.-Ord. § 14.

10) O.V.G. 11. Juli 1903 (Jahrb. IV S. 335). Dauerndes Arbeitsverhältnis und eigener Hausstand sind dazu nicht nötig. Der ursprüngliche Sinn des Erfordernisses der Selbständigkeit scheint letzteres vorausgesetzt zu haben. Die Allg. St.-Ord. von 1832 § 19 bestimmt: „Wollen Fremde ihren wesentlichen Wohnsitz mit selbständiger *Wirtschaftsführung* innerhalb des Stadtbezirks nehmen und folglich Mitglieder der Stadtgemeinde werden usw." Vgl. auch O.V.G. 15. Juni 1904 (Jahrb. VI S. 56).

11) Der gleiche Grund führte dazu, auch *juristische Personen* als Gemeindemitglieder anzuerkennen; Staat und gemeinnützige Stiftungen und Vereine werden aber davon nur dann betroffen, wenn sie in der Gemeinde Grundbesitz haben oder einen Gewerbebetrieb; Sitz oder Niederlassung genügen ohne solches nicht. Rev. St.-Ord. § 14 Abs. 1 Satz 2; L.G.-Ord. § 14 Abs. 2.

werden die künstlich Eingezogenen doch wieder ausgeschieden.[12]) Und die zahlreichen Einwohner der Gemeinde, welche nicht Gemeindemitglieder sind, bleiben deshalb doch den Ordnungen und Lasten der Gemeinde unterworfen und nehmen Teil an allen Anstalten und Einrichtungen, die sie bietet, ganz wie die Gemeindemitglieder.[13])

2. Aus diesen Gemeindemitgliedern wird dann wieder ein engerer Kreis herausgehoben, der durch seine Abstimmungen entscheidenden Einfluß üben soll auf die Angelegenheiten der Gemeinde, der Kreis der *Stimmberechtigten*. Die Abstimmung geschieht bei ganz kleinen Gemeinden auch in der Form der Beschlußfassung einer *Gemeindeversammlung*. Regelmäßig erscheint sie als Teilnahme an gemeindlichen *Wahlen*; die Stimmberechtigten sind gleichbedeutend mit Wahlfähigen. Die Abgrenzung des Kreises der Stimmberechtigten erfolgt aber in verschiedener Weise, je nachdem es sich um eine Landgemeinde handelt oder um eine Stadt.

In der *Landgemeinde* wird von dem Gemeindemitgliede, damit es stimmberechtigt sei, an *besonderen Voraussetzungen* verlangt:

— Sächsische Staatsangehörigkeit,

— zurückgelegtes 25. Lebensjahr,

— Ansässigkeit im Gemeindebezirke oder Wohnsitz daselbst seit wenigstens 2 Jahren.[14])

---

12) Die Forensen sind ausgeschlossen von der Wählbarkeit (Rev. St.-Ord. § 46, L.G.-Ord. § 37), die juristischen Personen in den Landgemeinden schon vom Stimmrecht (L.G.-Ord. § 34 Abs. 2); in den Städten wird ihnen noch vorher der Weg zum Erwerb des Bürgerrechts versperrt (Rev. St.-Ord. § 20 Abs. 2).

13) Die Heranziehung der Unselbständigen zu Gemeindeleistungen erfordert nur einen besondern Beschluß der Gemeinde: Rev. St.-Ord § 26; L.G.-Ord. § 17. — Die eigentümliche Unterscheidung von Einwohnern und Gemeindemitgliedern erklärt sich geschichtlich. Die älteren Städteordnungen kannten zwischen den Bürgern und den nur tatsächlich im Gemeindegebiet sich Aufhaltenden noch die *Schutzverwandten* mit dem Rechte der selbständigen Niederlassung. Dieses Recht erwarb man als Angehöriger eines Bürgers, Schutzverwandten oder sonst Heimatsberechtigten von selbst mit dem Eintritt der rechtlichen und tatsächlichen Fähigkeit selbständiger Wirtschaftsführung; andere, Fremde, konnten es unter dieser Voraussetzung erwerben durch Aufnahme, die der Stadtrat erteilte (St.-Ord. von 1832 § 19, § 20). Vermöge dieser besonderen rechtlichen Zugehörigkeit zur Stadt, schlossen sich die Schutzverwandten mit den Bürgern zusammen zu einem engeren Kreis, wie Bürger zweiter Klasse. Die St.-Ord. von 1832 § 11 bildet dann aus beiden zusammen die Gemeindemitgliedschaft: „Jedes Mitglied der Stadtgemeinde ist entweder Bürger oder Schutzverwandter." Die ganze Abgrenzung, auf welche die Stände noch großen Wert gelegt hatten (Landt.-Akten 1831 Bd. 4 S. 1988), verlor aber ihren ursprünglichen Sinn durch die im Heimatsges. vom 26. Nov. 1834 § 17 eingeführte Freizügigkeit, wonach keinem Sächs. Staatsangehörigen „die Aufnahme und die Erlaubnis zur Niederlassung" versagt werden durfte, es sei denn, daß besondere Abweisungsgründe vorlagen. Folgerichtig bestimmte das Ges. in § 29, daß der Satz der St.-Ord. § 20: „Einheimische bedürfen der Aufnahme als Schutzverwandte nicht", fortan gelte „von jedem im Gemeindebezirke sich bleibend aufhaltenden selbständigen Einwohner." Also wurde man fortan „Mitglied der Stadtgemeinde" ohne allen Rechtstitel der Abstammung oder Aufnahme, durch den Wohnsitz allein — so hätte man weiter folgern können. Man hat es vorgezogen, sich die Sache anders zurechtzulegen und die alte Sonderstellung der Gemeindemitglieder gegenüber den tatsächlichen Einwohnern der Gemeinde noch weiter zu betonen. Der Name Schutzverwandte ist aufgegeben, die Rechtstitel dafür sind erlassen, geblieben aber ist doch wenigstens die Voraussetzung, unter der sie wirkten und unter der auch jetzt noch die Gemeindemitgliedschaft erst zur höheren Stufe der Stimmberechtigung führt: die Selbständigkeit. Und so gelangte man zu dem Satze: Gemeindemitglieder sind nur die selbständigen Einwohner. Die L.G.-Ord. von 1838 § 24 hat ihn sofort übernommen. Die Gemeindeordnungen von 1873 haben ihn dann allgemein durchgeführt.

14) L.G.-Ord. § 34. Das Gesetz verlangt „wesentlichen" Wohnsitz. Das ist zu verstehen „im Gegensatz zu den Inhabern bloßer Sommer- oder Winterwohnungen oder sog. Absteigequartiere" (*Häpe*, a. a. O. S. 14), also im Gegensatze zu einem Verhältnisse, das einen wirklichen Wohnsitz überhaupt nicht wohl vorstellen wird. Damit stimmt überein O.V.G. 14. Jan. 1904 (Jahrb. V S. 171), wonach der Zusatz „wesentlich" keine Verschärfung des Begriffes bedeutet, auch nicht im Sinne von „hauptsächlich"; man wird also solcher „wesentlicher Wohnsitze" mehrere nebeneinander haben können.

Männliches Geschlecht ist nicht erfordert; Frauen sind aber insofern erschwerenden Bedingungen unterworfen, als bei ihnen der Wohnsitz allein, bei noch so langer Dauer, nicht genügt; sie müssen ansässig sein. *Ansässigkeit* ist Wohnsitz in der Gemeinde mit Grundbesitz.

Dazu muß noch kommen die Abwesenheit besonderer *Ausschlußgründe*: in den letzten 2 Jahren empfangene Armenunterstützung, noch schwebendes Konkursverfahren, Amtsentsetzung und Suspension, Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte, Polizeiaufsicht, zweijähriger Steuerrückstand.[15])

In der *Stadt* dagegen schließt die Stimmberechtigung nicht so unmittelbar an die Gemeindemitgliedschaft an. Vielmehr wird hier erst noch eine Zwischenstufe eingeschoben: der *Erwerb des Bürgerrechts*. Das Bürgerrecht wird *erteilt* vom Stadtrat. Es muß aber, auf sein Gesuch, jedem Gemeindemitglied[16]) erteilt werden, welches die besonderen Voraussetzungen der Stimmberechtigung erfüllt: Sächsische Staatsangehörigkeit, zurückgelegtes 25. Lebensjahr, Ansässigkeit im Gemeindebezirk oder Wohnsitz daselbst seit wenigstens 2 Jahren und, wie das Gesetz hier hinzufügt, Entrichtung einer direkten Staatssteuer von mindestens 3 M.[17]). Männliches Geschlecht ist nicht erfordert. Frauen unterliegen auch keinen erschwerenden Bedingungen für den Erwerb; ihre Rechtsbenachteiligung kommt erst später zum Vorschein. Bei dem Antragsteller dürfen außerdem zur Zeit keine Ausschlußgründe vorliegen, welche seine Teilnahme an einer Wahl unzulässig machen würden.[18]) — Wer in solcher Weise fähig wäre, das Bürgerrecht zu erlangen, der kann unter gewissen weiteren Voraussetzungen, die ihn als zur Teilnahme an Gemeindeangelegenheiten noch mehr berufen erscheinen lassen, zum Erwerb des Bürgerrechts vom Stadtrat *gezwungen* werden. Diese weiteren Voraussetzungen sind:

— männliches Geschlecht;[19])
— dreijähriger Wohnsitz im Gemeindebezirk;
— Entrichtung einer direkten Staatssteuer von 9 M.

---

15) L.G.-Ord. § 35. Die Ordnung der Ausschlußgründe in der L.G.-Ord. von 1838 § 29 war veraltet. Das Gesetz vom 3. Dez. 1868, die Wahlen für den *Landtag* betr., hatte eben erst die hierfür geltenden Ausschlußgründe neu geregelt. Aber die L.G.-Ord. hat auch schon die neue Reichsgesetzgebung zu berücksichtigen und weicht deshalb noch einmal vom Landtagswahlrecht ab. Die Übereinstimmung wird hergestellt durch das A-Gesetz vom 27. März 1896. Abweichungen bestehen nur insofern, als das letztere Gesetz weibliches Geschlecht als Ausschlußgrund behandelte — wovon die neueste Gesetzgebung abgekommen ist; vgl. oben § 17 Note 6 — und Bevormundung besonders erwähnte. Die L.G.-Ord. begreift die Bevormundung unter der Rubrik h: Verlust der Selbständigkeit; auch dieser ist allerdings für sie wieder kein richtiger „Ausschlußgrund", weil ja stimmberechtigt nur Gemeindemitglieder sind (§ 33) und zur Gemeindemitgliedschaft Selbständigkeit gehört (§ 14). — Entziehung des Stimmrechts findet statt wegen Nichterfüllung der Pflicht zur Annahme einer gemeindlichen Wahl; vgl. unten Note 43.

16) Ausgenommen die juristischen Personen Rev. St.-Ord. § 20 Abs. 2.

17) Rev. St.-Ord. § 17 Ziff. 5. Statt Ansässigkeit oder zweijähriger Dauer des Wohnsitzes genügt es auch, daß der Zugezogene in einer anderen sächsischen Stadt bisher das Stimmrecht besaß: Rev. St.-Ord. § 17 Ziff. 7 c. Dieses und der obige Zensus sind hier die zwei Besonderheiten gegenüber dem, was die L.G.-Ord. als Voraussetzung des Stimmrechts fordert.

18) Man muß das etwas zusammensuchen: Rev. St.-Ord. § 17 Ziff. 3, 4 u. 6, § 18, mit § 44 lit. b—f geben zusammen § 44 lit. a—g. Was darunter nicht begriffen ist, gehört nicht zu den Ausschlußgründen, sondern bedeutet Verneinung der Befähigungsgründe, der positiven Voraussetzungen.

19) Rev. St.-Ord. § 17 Abs. 2 A. Es wäre auch zu schnöde, die „Frauenspersonen" zum Erwerb des Bürgerrechts zu zwingen, wenn ihnen dann in § 44 die Hauptsache davon, das Stimmrecht, sofort wieder versagt sein soll. Die beiden anderen Voraussetzungen stellen nur gesteigerte Befähigungsgründe vor.

Die Verleihung des Bürgerrechts erfolgt durch Zufertigung des vom Stadtrat ausgestellten „Scheins". Vorher hat der Aufzunehmende mittels Handschlags zu geloben, „die ihm als Bürger obliegenden Pflichten treu zu erfüllen, der Obrigkeit gehorsam zu sein und der Stadt Bestes nach Kräften zu fördern."[20]) Ohne dieses Handgelöbnis wird die nachgesuchte Verleihung verweigert; soll die Erwerbung des Bürgerrechts erzwungen werden, so erscheint das Verwaltungszwangsverfahren bei der Herbeiführung dieses Gelöbnisses; die Verleihung hat überall die gleiche Gestalt.

Das erworbene Bürgerrecht bedeutet ein personenrechtliches Verhältnis, welches nicht von selbst wieder dahinfällt, wenn die Voraussetzungen seiner Entstehung nicht mehr gegeben oder Gründe entstanden sind, welche von seiner Erwerbung ausgeschlossen hätten. Es geht nur *verloren*:[21])

— durch *Aufgabe des Wohnsitzes*; länger als zwei Jahre dauernde freiwillige Abwesenheit gilt als solche. Das Bürgerrecht bleibt aber trotz des Wegzuges bestehen, wenn Grundbesitz oder gewerbliche Niederlassung in der Gemeinde beibehalten wird.

— durch *Verzichtserklärung*; selbstverständlich nur zulässig, soweit keine Pflicht zum Erwerbe des Bürgerrechts besteht. —

Der Besitz des Bürgerrechts ist die Voraussetzung der *Stimmberechtigung*. Aber nicht jedermann ist stimmberechtigt, der das Bürgerrecht besitzt, sondern nur:

— Bürger *männlichen* Geschlechts, und

— gegen welche zur Zeit, da das Stimmrecht ausgeübt werden soll, einer der *besonderen Ausschlußgründe* nicht vorliegt, die auch in den Landgemeinden die Teilnahme an der Wahl verbieten: in den letzten zwei Jahren empfangene Armenunterstützung usw.[22])

III. Die *verfassungsmäßige Ordnung der Trägerschaft der Gemeindegewalt* hat zum gemeinsamen Grundzug eine der Staatsverfassung wenigstens äußerlich entsprechende Zweiteilung: *Ortsobrigkeit* und *Gemeindevertretung* werden unterschieden. Erstere ist die Regierung der Gemeinde, berufen in ihrem Namen nach außen zu handeln und ihren Angelegenheiten die einheitliche Leitung zu geben. Letztere dagegen ist die Vertretung des Gemeindevolkes, um die Obrigkeit selbst in dessen Namen zu bestellen und sie durch ihre Mitwirkungs- und Überwachungsrechte verfassungsmäßig zu beschränken.[23])

Diese Grundidee hat ihre kräftigste Ausprägung erhalten in der Rev. St.-Ord. Alle anderen Verfassungen stellen sich dem gegenüber dar als stufenweise zunehmende Vereinfachungen und, im Zusammenhange damit, Vermengungen jener beiden Elemente.

1. Bei den Städten der Rev. St.-Ord. finden sich Regierung und Volksvertretung deutlich getrennt in *Stadtrat* und *Stadtverordneten*.

---

20) Rev. St.-Ord. § 16. Früher wurde bei dieser Gelegenheit auch die Ableistung des Untertaneneides gefordert; das ist nicht mehr statthaft: O.V.G. 22. Juli 1903 (Jahrb. IV S. 135).

21) Rev. St.-Ord. § 24.

22) Die Aufzählung in Rev. St.-Ord. § 44 entspricht der in L.G.-Ord. § 35. Entziehung des Stimmrechts wegen Nichterfüllung der Bürgerpflicht vgl. unten Note 29.

23) Dabei ist der Doppelsinn zu beachten, in welchem von „Vertretung der Gemeinde" die Rede ist. Dem Stadtrat steht zu die Vertretung der Gemeinde als des Gemeinwesens, der juristischen Person des öffentlichen Rechts (Rev. St.-Ord. § 98), den Stadtverordneten steht zu die Vertretung der Stadtgemeinde (Rev. St.-Ord. § 67) als der Gesamtheit der Gemeindemitglieder, des Gemeindevolkes.

Die Zahl der Stadtverordneten muß das Statut bestimmen; es sollen ihrer mindestens 9 sein. Mindestens die Hälfte muß aus solchen Bürgern bestehen, welche mit Wohnhäusern im Gemeindebezirk ansässig sind.[24]) Das Gesetz schreibt Drittelserneuerung nach 1 oder 2 Jahren vor, so daß also die Wahl auf 3 oder 6 Jahre wirkt. Sie ist eine direkte und geschieht mittels verdeckter Zettel. Es genügt, die relative Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen zu haben, um gewählt zu sein. Dem Statut ist es aber freigelassen, andere Anforderungen zu stellen, insbesondere kann es auch vorschreiben, „daß die Wahl nach gewissen Klassen der Bürgerschaft erfolge".[25]) Wählbar ist jeder Stimmberechtigte der im Stadtbezirke seinen Wohnsitz hat.[26]) Mitglieder des Stadtrates und besoldete Gemeindebeamte können die Wahl nur annehmen, wenn sie ihr Amt niederlegen;[27]) Staats- und Hofbeamte, Geistliche, Lehrer an öffentlichen Schulen und aktive Militärs bedürfen zur Annahme der Genehmigung ihrer Vorgesetzten (Rev. St.-Ord. § 47 Abs. 2). Abgesehen von solchen Hindernissen muß die Wahl angenommen werden, wenn keiner der im Gesetze vorgesehenen Ablehnungsgründe geltend zu machen ist. Die Stadtverordneten entscheiden über diese.[28]) Wer sich ungerechtfertigterweise der Pflicht entzieht, kann vom Stadtrat in Geldstrafen genommen werden.[29])

Die Stadtverordneten wählen einen Vorsteher und Stellvertreter, stellen ihre Geschäftsordnung auf, verhandeln regelmäßig in öffentlichen Sitzungen und beschließen nach einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen; zur Beschlußfähigkeit müssen ordentlicherweise zwei Drittel der Mitglieder anwesend sein.[30])

Auch die Zahl der Mitglieder des Stadtrates bestimmt das Statut. Sie sind teils Ehrenbeamte der Stadt, teils Berufsbeamte; für die letzteren bestimmt das Statut die Besoldung. Ein besoldeter Bürgermeister muß überall vorhanden sein. Mindestens ein Mitglied muß die Fähigkeit zum Richteramt oder höherem Verwaltungsdienst besitzen.[31])

24) Rev. St.-Ord. § 40. Hier wird also eine verstärkte Ansässigkeit gefordert; zum Begriff der Ansässigkeit genügt es sonst, Grundbesitz überhaupt in der Gemeinde zu haben.

25) Dem Ortsstatut ist hier ein weiter Spielraum eröffnet, um Mannigfaltigkeiten zu entwickeln. Zusammenstellung bei Häpe in Schrift. des Ver. f. Soz. Pol. 120 Bd. 4 S. 22. Als Beispiel diene das Leipziger Ortsstatut vom 26. Okt. 1894. Es sind 72 Stadtverordnete zu wählen, 36 mit Wohnhäusern Ansässige, 36 andere. Die stimmberechtigten Bürger sind in drei Abteilungen geteilt, jede wählt ein Drittel der Stadtverordneten, 12 Ansässige und 12 Unansässige. Die erste Abteilung besteht aus den Höchstbesteuerten, welche zusammen fünf Zwölftel des Gesamtbetrages der Steuerleistung aller Bürger aufbringen, mindestens aber 5 Proz. der Bürgerschaft umfassen müssen. Die zweite umfaßt die Nächsthochbesteuerten bis zu 15 Proz. der Zahl der Bürgerschaft; die dritte alle übrigen.

26) Rev. St.-Ord. § 46 Abs. 1; hier fallen also die auswärtigen (Forensen) weg.

27) Rev. St.-Ord. § 46 Abs. 2: „können nicht zugleich Stadtverordnete sein." Es handelt sich also um ein Hindernis für den tatsächlichen Eintritt in das Kollegium, nicht, wie Michel, Komment. z. St.-Ord. S. 23, meint, um mangelnde Wählbarkeit. Die Stimmzettel, welche auf solche Beamte lauten, sind also gültig und müssen gezählt werden, ganz wie im folgenden Falle.

28) Rev. St.-Ord. § 47 Abs. 3; der Abs. 4 gestattet ihnen, nach freiem Ermessen auch sonst „aus erheblichen Gründen" von der Annahme der Wahl zu entbinden.

29) Rev. St.-Ord. § 48. Die Geldstrafe geht auf 15—300 M. jährlich für die ganze Dauer, auf welche die Wahl stattfand, also regelmäßig 6 Jahre. Für diese ganze Zeit ruht auch das Stimmrecht des Bestraften.

30) Rev. St.-Ord. § 71 ff. Die Geschäftsordnung regelt auch die Disziplin, welcher die Mitglieder unterstellt sein sollen. Die Strafbestimmungen lauten oft sehr scharf, werden aber keineswegs mit der gleichen Schärfe gehandhabt. — Rev. St.-Ord. § 47 (übereinstimmend L.G.-Ord. § 38) spricht von dem „Amt der Stadtverordneten". Ein Amt im richtigen Sinne setzt immer öffentliche Dienstpflicht voraus. Ein solches liegt hier so wenig vor wie beim Landtags-Abgeordneten. Die Annahmepflicht und die strengere Disziplin ändern daran nichts.

31) Rev. St.-Ord. § 84 Abs. 2 in der Fassung des Ges. vom 25. Febr. 1904. Das Statut kann bestimmen, daß noch ein zweiter Bürgermeister anzustellen sei; es kann die Zahl auch noch

Der Bürgermeister wird gewählt durch Stadtrat und Stadtverordnete, die sich zu einem einheitlichen Wahlkörper vereinigen. Alle übrigen Mitglieder des Stadtrates (Stadträte und etwaige zweite Bürgermeister) wählen die Stadtverordneten allein. Der Bürgermeister und sein Stellvertreter (zweiter Bürgermeister oder, wo ein solcher fehlt, ein dazu bestimmter Stadtrat) bedürfen der Bestätigung durch den Kreishauptmann.[32])

Die besoldeten Ratsmitglieder werden auf Lebenszeit angestellt; das Statut kann vorschreiben, daß die Wahl zunächst nur auf 6 oder 12 Jahre gilt und erst die Wiederwahl auf Lebenszeit wirkt.[33])

Die ehrenamtlichen Mitglieder werden auf 6 Jahre gewählt, mit Drittelserneuerung alle 2 Jahre. Sie können und müssen die Wahl annehmen unter denselben Bedingungen wie die Stadtverordneten.[34])

Alle Mitglieder stehen in bezug auf Disziplin, Entlassung, Entsetzung und Suspension unter den für Staatsdiener geltenden Regeln. Urlaub bewilligt ihnen, auch dem Bürgermeister, der Stadtrat.[35])

Der Stadtrat ist eine Gesamtbehörde (Kollegium). Er bestimmt durch seine Geschäftsordnung die Angelegenheiten, welche im Plenum zu erledigen sind, und weist den einzelnen Mitgliedern die übrigen zur Besorgung zu. Sachen, welche der Mitwirkung der Stadtverordneten bedürfen, müssen der Gesamt-Beschlußfassung vorbehalten bleiben.[36])

Der Bürgermeister ist „der Vorsteher des Stadtrats". Er führt den Vorsitz in den Sitzungen des Kollegiums, leitet und beaufsichtigt den ganzen Geschäftsgang. Er vollzieht die Beschlüsse des Stadtrates und handelt überhaupt in dessen Namen für die Gemeinde überall, wo nicht ein anderes Mitglied durch die Geschäftsverteilung dazu berufen ist. Andere als vom Stadtrat abgeleitete Zuständigkeiten hat er nicht.[37])

2. Die übrigen Gemeindeverfassungen entwickeln sich von hier aus wie folgt:

— Die Städte mit Rev. St.-Ord. können durch Ortsstatut bestimmen, daß Stadtrat

---

höher greifen. Das bedeutet dann immer nur den besonderen Titel, die besondere Gehaltsregulierung und die Bestellung zum ordentlichen Vertreter des Bürgermeisters. Was das Gesetz von dem Bürgermeister sagt, gilt immer nur von dem ersten Bürgermeister. Das Gesetz stellt es dem Statut frei, in solchem Falle dem ersten Bürgermeister den Titel „Oberbürgermeister" zu verleihen: Rev. St.-Ord. § 84 Abs. 3.

32) Rev. St.-Ord. § 91

33) Rev. St.-Ord. § 86. Diese Berufsbeamten brauchen nicht Bürger, noch überhaupt Gemeindemitglieder zu sein, um gewählt zu werden. Doch müssen sie vor Antritt des Amtes das Bürgerrecht erlangt haben; dabei wird von dem Erfordernis zweijährigen Wohnsitzes im Gemeindebezirk abgesehen (und häufig abgesehen werden müssen): Rev. St.-Ord. § 84.

34) Rev. St.-Ord. § 85 Abs. 2.

35) Rev. St.-Ord. §§ 95—97. Wegen der Zuständigkeit zur Handhabung der Dienstgewalt überhaupt vgl. unten Note 55.

36) Rev. St.-Ord. § 107.

37) Rev. St.-Ord. § 106, § 109. Auch bei der Kreishauptmannschaft werden die Geschäfte teils vom Kreishauptmann oder seinem Vertreter, teils gesamtheitlich erledigt. Hier liegt aber die Sache ganz anders. Während dort die Amtsbefugnisse dem Vorstand der Behörde zustehen, der sich vertreten lassen kann und nur ausnahmsweise zur Gesamtentscheidung mit den anderen zusammentritt, ist hier das Kollegium von Haus aus der Träger aller gemeindlichen Amtsbefugnisse; die Mitglieder, wo sie als einzelne handeln, vertreten nicht den Bürgermeister, sondern das Kollegium und durch dieses die Gemeinde. Bei dem Bürgermeister selbst ist es geradeso: er „vertritt den Stadtrat und namens desselben die Stadtgemeinde" (§ 106 Abs. 3). Es ist die alte selbstherrliche Stadtrats-Korporation, die hier noch nachwirkt. Das Verhältnis scheint mir demnach nicht richtig bezeichnet zu sein, wenn man sagt: die Erledigung der Geschäfte erfolge hier „teils auf bureaukratischem, teils auf kollegialem Weg" (Häpe in Schr. d. Ver. f. Soz. Pol. 120 Bd. 4 S. 39). Wo alles nur namens des Kollegiums handelt und unter ihm, liegt keine „bureaukratisch organisierte Behörde" vor, auch nicht teilweise.

und Stadtverordnete „in Eins verschmolzen sein sollen",[38]) Dann werden die Befugnisse der Stadtverordneten ausgeübt durch den Stadtgemeinderat, der sich bildet aus dem Zusammentritt der Stadtverordneten und der Mitglieder des Stadtrates. Der Bürgermeister sitzt vor. Die Zuständigkeiten des Stadtrates bleiben daneben unberührt. Die Stadtverordneten verhandeln und beschließen nur ausnahmsweise allein: wenn es sich um Prüfung der Gemeinderechnungen oder um Rechtsstreitigkeiten zwischen der Stadt und den Mitgliedern des Stadtrates handelt. Für diese Sitzungen wählen sich die Stadtverordneten einen „außerordentlichen Vorsitzenden".[39])

— Die St.-Ord. f. mittl. u. kl. St. geht noch einen Schritt weiter, indem sie dem Stadtrat die Eigenschaft einer Gesamtbehörde nimmt. Der Stadtrat bildet wie im vorigen Fall mit den Stadtverordneten zusammen einen Stadtgemeinderat. Er besteht aus dem Bürgermeister, der notwendig besoldet ist, und einem Stellvertreter, erforderlichen Falls auch noch aus weiteren Ratsmitgliedern.[40]) Aber dieser Stadtrat ist nicht mehr ein zweites Kollegium für sich. Sondern er hat die Natur einer Vorstandschaftsbehörde: der Bürgermeister vereinigt in sich alle Zuständigkeiten, und die übrigen Mitglieder sind nur seine Gehilfen und Stellvertreter. Als solche sind sie ihm dienstlich untergeordnet.[41]) Wenn hier alle Mitglieder des Rates der Disziplinargewalt des Amtshauptmanns, statt der des Kreishauptmanns, unterstellt sind, so kommt darin eine Rangverschiedenheit gegenüber den Städten mit Rev. St.-Ord. zum Ausdruck.

— Bei den Landgemeinden vertieft sich der Gegensatz. Der Gemeinderat, der hier an der Spitze steht, setzt sich zusammen aus dem Gemeindevorstand (= Bürgermeister), einem oder mehreren Gemeindeältesten (= Stadträten) und einer Anzahl von Gemeindeausschußpersonen (= Stadtverordneten).[42]) Das Ortsstatut bestimmt das Nähere. Es hat namentlich die Zahl der unansässigen Ausschußpersonen zu bestimmen, die höchstens ein Viertel der Gesamtzahl betragen darf. Die ansässigen Ausschußpersonen müssen die Mehrheit bilden. Die Ansässigen werden nach Umfang des Grundbesitzes und Höhe der Staatssteuerleistung in Klassen geteilt, und das Statut sagt, wie viele Ausschußpersonen aus jeder Klasse zu nehmen sind. Die Wahl erfolgt, wenn das Ortsstatut nicht anders bestimmt, so, daß die Unansässigen die unansässigen Ausschußmitglieder wählen, die Ansässigen die ansässigen, für jede Klasse die entsprechende Zahl. Die Wählbarkeit steht jedem stimmberechtigten männlichen Gemeindemitgliede zu, welches im Gemeindebezirke seinen Wohnsitz hat. Annahmepflicht wie bei den Stadtverordneten. Die Wahl geschieht auf 6 Jahre mit Drittelserneuerung alle 2 Jahre.[43])

Der Gemeindevorstand und die Gemeindeältesten werden von dem Gemeinderate gewählt.[44]) Der Gemeindevorstand ist die Ortsobrigkeit. Die Gemeindeältesten sind seine

38) Rev. St.-Ord. § 37 Abs. 2, § 114 ff. Etwas ganz anderes sind die „gemeinsamen Sitzungen" nach § 111, in welchen nur gemeinsam beraten, aber getrennt abgestimmt wird.

39) Rev. St.-Ord. § 119.

40) St.-Ord. f. mittl. u. kl. St. § 1.

41) A. a. O. § 15; der Stadtgemeinderat kann einzelnen Ratsmitgliedern gewisse Geschäfte besonders zuweisen, dann bleibt dem Bürgermeister hierüber die „Aufsicht" (§ 15 Abs. 2). Aufsicht kann vielerlei bedeuten; hier wird die Art von Aufsicht gemeint sein, die auch nach Rev. St.-Ord. § 106 dem Bürgermeister gegenüber der Geschäftsführung seiner Ratskollegen zusteht.

42) L.G.-Ord. § 29.

43) L.G.-Ord. § 33 ff. Ungerechtfertigte Weigerung die Wahl anzunehmen, zieht auch hier Geldstrafen nach sich und zeitweiligen Verlust des Stimmrechts.

44) Dessen Mitglieder sie dann bilden; L.G.-Ord. § 57.

Gehilfen und seine Vertreter, soweit er sie beauftragt. Im Falle seiner Verhinderung tritt ein im voraus bezeichneter Gemeindeältester an seine Stelle. Der Gemeindevorstand und die Gemeindeältesten müssen die auf sie gefallene Wahl ebenfalls annehmen; es handelt sich um ein Pflichtehrenamt. Der Gemeindevorstand und gegebenenfalls auch Gemeindeälteste erhalten für ihre Mühewaltung eine durch Ortsstatut festzusetzende „angemessene" Entschädigung. Die Wahl geschieht auf 6 Jahre. Der Gemeindevorstand und sein ordentlicher Stellvertreter bedürfen der Bestätigung des Amtshauptmanns. Soll der Gemeindevorstand auf länger als 6 Jahre gewählt werden, so bedarf es hierzu der Einwilligung des Gewählten. Durch Ortsstatut kann bestimmt werden, daß ein *berufsmäßiger Gemeindevorstand* zu wählen ist, der dann auf eine gesetzlich geregelte Pension Anspruch erhält.[45])

— In kleinen Gemeinden, die nicht über 25 ansässige Mitglieder zählen, kann durch Statut eine weitere Vereinfachung durchgeführt werden.[46]) Die Gemeindeobrigkeit (Ortsvorstand mit dem Gemeindeältesten) bleibt, aber es wird nicht durch Hinzufügung von gewählten Ausschußpersonen ein Gemeinderat gebildet. Sondern dessen Stelle vertritt die *Gemeindeversammlung*, zusammengesetzt aus allen ansässigen stimmberechtigten Gemeindegliedern und etlichen unansässigen, deren Zahl durch das Statut bestimmt wird, jedoch den dritten Teil der ansässigen nicht übersteigen darf. Dieser Gemeindeversammlung steht es insbesondere auch zu, den Gemeindevorstand und die Ältesten zu wählen.[47])

IV. Die Besorgung der *Gemeindeangelegenheiten* erfolgt nun durch das Zusammenwirken von Ortsobrigkeit und Gemeindevertretung, sowie unter Anteilnahme der staatlichen Aufsichtsbehörde.

1. Die *Machtverteilung zwischen Ortsobrigkeit und Gemeindevertretung* vollzieht sich aber nach zwei verschiedenen Grundformen:

— Bei den Städten mit Rev. St.-Ord. *liegt der Schwerpunkt im Stadtrat*. Dieser hat die Regierung der Stadt nach dem Vorbilde der Landesregierung im monarchischen Staate und ist dabei zugunsten der Volksvertretung (der Stadtverordneten) nur insoweit beschränkt, als die Verfassung dies vorschreibt. Rev. St.-Ord. § 68 gibt den Stadtverordneten dem Rate gegenüber ein allgemeines Recht der Überwachung,

45) Ges. vom 30. April 1890, die Pensionsberechtigung der berufsmäßigen Gemeindebeamten betr. § 4, in der Fassung des Ges. vom 30. April 1906. Das Ortsstatut kann bessere Bedingungen geben. — Ehrenamt und Berufsamt stehen sich hier sehr nahe. Der ehrenamtliche Gemeindevorstand ist allerdings verpflichtet, die auf ihn gefallene Wahl für 6 Jahre anzunehmen (L.G.-Ord. § 60 Abs. 2); die Versagung der durch Ortsstatut (L.G.-Ord. § 63) mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde festzusetzenden Entschädigung würde den Gewählten zur Beschwerdeführung, unter Umständen auch zur Anfechtungsklage berechtigen. Der berufsmäßige Gemeindevorstand dagegen, der seine ganze Kraft der Sache widmen soll, ist nicht verpflichtet anzunehmen. Mit ihm wird man die näheren Bedingungen vorher vereinbaren, namentlich auch die Höhe der Entschädigung, d. h. des Gehaltes. Aber beachtenswert ist, daß der rechtlichen Form nach beide, der ehrenamtliche wie der berufsmäßige Gemeindevorstand, ganz in der gleichen Weise behandelt werden: Wahl und Ortsgesetz über die Entschädigung; *Naundorf*, Handbuch der Verf. und Verw. d. Landgemeinden S. 54 ff. Von einer vertragsmäßigen Begründung des Verhältnisses kann im einen Falle so wenig die Rede sein wie im anderen. — Daß hier das Berufsbeamtentum nur ausnahmsweise und nebensächlich erscheint und daß bei den Wahlen die Besitzverhältnisse notwendig ausschlaggebend sind, das macht den wahren Gegensatz der Landgemeindeverfassung zur Städteverfassung aus. Im übrigen wären nur Gradverschiedenheiten vorhanden.

46) L.G.-Ord. § 31.

47) L.G.-Ord. § 57. Der zeitige Gemeindevorstand und die Ältesten sind selbst Mitglieder der Versammlung; der Gemeindevorstand führt den Vorsitz; L.G.-Ord. § 31, § 64.

durch Kenntnisnahme von Akten und Rechnungsprüfung, ein Recht der Anfrage und der Beschwerde an die höheren Behörden. Dazu wird dort eine Reihe von Fällen aufgezählt, in welchen der Rat der Zustimmung der Stadtverordneten bedarf (Ortsgesetz, Haushaltsplan, Erwerb und Veräußerung von Grundstücken usw.). Dieses Register vermehrt sich noch durch sonstige gesetzliche Zuweisungen. Außerdem kann durch Ortsgesetz der Wirkungskreis der Stadtverordneten erweitert, insbesondere ihre Zustimmung auch bei Ernennung zu gewissen städtischen Ämtern ausbedungen werden. Für das übrige bleibt immer der Stadtrat selbständig. Grundsätzlich ändert sich diese Art der Machtverteilung auch nicht, wenn durch Statut Stadtrat und Stadtverordneten in Eins verschmolzen werden, d. h. zu einem *Stadtgemeinderat*. Die Mitglieder des Stadtrates nehmen nur hier zugleich Teil an Beratung und Beschluß über die nach Obigem den Stadtverordneten zugewiesenen Dinge; dafür gilt dann in diesen Dingen der Beschluß des Gemeinderates zugleich als Beschluß des Stadtrates.[48])

— Im Gegensatze dazu erhält bei den übrigen Arten von Gemeindeverfassung die Ortsobrigkeit die Stellung einer durch den Willen des Volkes und seiner Vertretung *gebundenen Regierung*. Der Schwerpunkt liegt bei diesem demokratischen Elemente.

Nach der St.-Ord. f. mittl. u. kl. Städte gehen *alle* Geschäfte des Stadtrates und der Stadtverordneten — soweit das Gesetz nicht besondere Vorbehalte macht — auf den Stadtgemeinderat über, in welchem ja die Stadtverordneten durch ihre Überzahl maßgebend sind.[49]) Das gleiche bezweckt die L.G.-Ord. § 69, wenn sie bestimmt: „Der Gemeinderat bildet die beratende und beschlußfassende Behörde in allen Gemeindeangelegenheiten." In ganz kleinen Gemeinden erhält die nämliche Stellung die Gemeindeversammlung.[50]) Insbesondere geht hier überall die Wahl der Beamten und Angestellten der Gemeinde von dieser Volksvertretung aus.[51])

Der Ortsobrigkeit, also dem Bürgermeister oder Gemeindevorstand und ihren Stellvertretern, ist vorbehalten die Vertretung der Gemeinde nach außen, die „obrigkeitliche Leitung aller Gemeindeangelegenheiten", insbesondere Aufsicht und Disziplinargewalt über die Gemeindebediensteten, und die Ausführung der Beschlüsse von Stadtgemeinderat, Gemeinderat, Gemeindeversammlung.[52]) Solche Beschlüsse sind grundsätzlich überall einzuholen, wo die Sache sich dazu eignet, wo also etwas zu beschließen ist. Und die Ortsobrigkeit ist dann daran gebunden. Eben deshalb ist hier ihr *Beanstandungsrecht* besonders entwickelt: bei ungesetzlichen oder dem Gemeindewesen offenbar nachteiligen Beschlüssen kann sie die Ausführung vorläufig versagen und die Aufsichtsbehörde anrufen zu endgültiger Entscheidung.[53])

48) Rev. St.-Ord. § 114 ff. Handelt es sich um Prüfung der Gemeinderechnungen und Erteilung der Entlastung (§ 68 Ziff. 2b) oder um Behandlung von Rechtsstreitigkeiten zwischen der Stadtgemeinde und dem Stadtrat oder der Mehrzahl seiner Mitglieder (§ 113; über Gehaltsansprüche z. B.), so haben die sämtlichen Ratsmitglieder sich der Teilnahme an Verhandlung und Abstimmung zu enthalten (§ 116). — Vgl. die Abhandlung von *Drache* in Fischers Ztschft. 1897 S. 337.

49) St.-Ord. f. mittl. u. kl. St. vom 24. April 1873 Art. II.

50) L.G.-Ord. § 31.

51) St.-Ord. f. mittl. u. kl. St. § 8; L.G.-Ord. § 69.

52) St.-Ord. f. mittl. u. kl. St. § 8; § 10; L.G.-Ord. § 70, § 72.

53) St.-Ord. f. mittl. u. kl. St. § 9; L.G.-Ord. § 71. Im Bereiche der Rev. St.-Ord. kommen Beschlüsse der Stadtverordneten, welche unmittelbar zur Ausführung geeignet wären, überhaupt nicht leicht vor, von den Wahlen etwa abgesehen. Der Stadtrat hat auch hier das Recht, die Ausführung zu verweigern, aber nur, wenn die gesetzlichen Befugnisse der Stadtverordneten überschritten sind oder dem Gesetze zuwider gehandelt worden ist (Rev. St.-Ord. § 79).

2. Die Angelegenheiten der Gemeinden gehen zugleich den Staat an. Deshalb nimmt er durch seine Verwaltungsbehörden in gewissem Maße daran Anteil. Da die Gemeinde ein Gemeinwesen für sich darstellt und nicht eine der Regierung schlechthin zur Verfügung stehende Einrichtung, so geht dieser Anteil gerade nur so weit, als das Gesetz es bestimmt und einen Rechtstitel für die Einwirkungen der staatlichen Behörden abgibt.

In diesem Sinne ist den staatlichen Verwaltungsbehörden vor allem Macht gegeben über die Vorstandschaft der Gemeinden: die Wahlen des Bürgermeisters oder Gemeindevorstandes und ihrer Stellvertreter bedürfen der Bestätigung;[54]) alle Mitglieder der Gemeindeobrigkeit (Bürgermeister, Stadträte, Gemeindevorstände, Gemeindeälteste) stehen unter der Disziplinargewalt der staatlichen Behörde;[55]) das Ministerium kann die Stadtverordneten, wie auch die Gemeinderäte für aufgelöst erklären.[56])

In gewissem Maße nehmen die Staatsbehörden auch direkt teil an der für die Gemeinde auszuübenden Tätigkeit. Die Gesetze bezeichnen das als die Oberaufsicht des Staates.[57]) Die Staatsbehörde, welche ordentlicherweise dazu berufen ist, heißt die Aufsichtsbehörde. Als solche gilt für die Städte mit Rev. St.-Ord. der Kreishauptmann, für die übrigen Gemeinden der Amtshauptmann. In den vom Gesetz besonders bezeichneten Fällen entscheidet unter ihrem Vorsitz der Kreisausschuß oder Bezirksausschuß.[58])

Kraft des Oberaufsichtsrechtes ist die Behörde jederzeit befugt, vorzugehen gegen Gesetzesverletzung und Überschreitung der Befugnisse, zum Schutze der Erhaltung und bestimmungsgemäßen Verwendung des Stammvermögens und zur Regelung des gemeindlichen Schuldenwesens.[59]) Zu diesem Zwecke kann sie die von der Gemeinde getroffenen Anordnungen für ungültig erklären, selbst bestimmen, was zur Herstellung des gesetzmäßigen Zustandes zu geschehen hat, und sich der verantwortlichen Gemeindeobrigkeit gegenüber der ihr zustehenden Verwaltungszwangsmittel bedienen.[60])

Außerdem und über diese allgemeinen Befugnisse hinaus ist der Aufsichtsbehörde insbesondere noch zugeteilt:

---

54) Rev. St.-Ord. § 92; L.G.-Ord. § 61. Die besondere Rücksicht auf die Ausübung der Ortspolizei spielt hier herein; vgl. unten V.

55) Rev. St.-Ord. § 95, § 96; das Ministerium ist die oberste Dienstbehörde der Ratsmitglieder. St.-Ord. f. mittl. u. kl. St. § 17. L.G.-Ord. § 80.

56) Rev. St.-Ord. § 82; L.G.-Ord. § 80.

57) Rev. St.-Ord. § 131 ff.; L.G.-Ord. § 93 ff. Warum Oberaufsicht? Es scheint hier die alte Anschauung hereinzuspielen, wonach die Vorstände der Gemeinde die Vormünder dieses minderjährigen Wesens sind und die staatliche Behörde ihnen gegenüber die Obervormundschaft übt. Gemeindetutel, Gemeindekuratel waren ja lange die üblichen Bezeichnungen.

58) Rev. St.-Ord. § 132; L.G.-Ord. § 94. — Von den Städten mit Rev. St.-Ord.. die demnach der Amtshauptmannschaft nicht unterstehen, sind fünf zugleich exemt gegenüber der Amtshauptmannschaft (oben § 30 Note 20). Das macht also einen Unterschied nur in bezug auf die von ihnen zu besorgenden Angelegenheiten, nicht in bezug auf die über sie zu führende Aufsicht.

59) Rev. St.-Ord. § 131 und L.G.-Ord. § 93 heben diese Dinge mit „namentlich" hervor „außer" der Aufsicht über die Gesetzlichkeit. Daraus darf natürlich nicht gefolgert werden, daß die Oberaufsicht noch ungezählte andere Befugnisse in sich schlösse, welche die Aufsichtsbehörde nach Gutbefinden nur zu entfalten hätte; das würde ja überhaupt keine Rechtsordnung bedeuten, auf die es doch abgesehen ist. Das „namentlich" soll hier nur allgemein die wichtigsten Machtbefugnisse der Aufsichtsbehörde einführen im Gegensatz zu den außerdem noch durch besondere gesetzliche Bestimmungen begründeten. Andere gibt es nicht.

60) A.-Ges. vom 28. Jan. 1835 § 2 Ziff. 1.

— das Recht, von der Vermögensverwaltung und Geschäftsführung der Gemeinde Kenntnis zu nehmen und die Gemeindevorstandschaft zur Auskunft zu zwingen;[61])

— das Recht, die Gemeinde zur Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben zu zwingen, indem sie nötigenfalls das Erforderliche auf Kosten der Gemeinde selbst vornimmt und die Aufbringung der Mittel in den zur Deckung von Gemeindeausgaben dienenden Formen veranlaßt;[62])

— das Genehmigungsrecht für eine Reihe besonders aufgezählter gemeindlicher Beschlüsse, die nicht ausgeführt werden können, bevor diese Genehmigung ausgesprochen ist.[63])

V. Die Räte der größeren Städte haben von jeher Angelegenheiten besorgt, welche der sich kräftiger entfaltende Staat als die seinigen in Anspruch nahm, ohne sie ihnen deshalb zu entziehen; er fügte noch weitere hinzu. Bei den Landgemeinden ergab sich ein ähnliches Verhältnis vornehmlich aus der Aufhebung der Patrimonialgerichtsbarkeit: der Staat übertrug die ihm dadurch angefallenen Verwaltungsgeschäfte auf die Gemeindevorstände.

Daraus hat sich auch in Sachsen eine Verwaltung der Gemeindebehörden herausgebildet, die nicht Gemeindeverwaltung ist, Verwaltung nicht von eigenen Angelegenheiten der Gemeinde, sondern von Angelegenheiten des Staates. Es ist das, was man mit einem nicht ganz zutreffenden Worte als den übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde bezeichnet hat.

In diesem Sinne ist es gemeint, wenn Rev. St.-Ord. § 100 sagt: „Der Stadtrat ist das örtliche Organ der Staats- und Bezirksverwaltung, soweit nicht andere Behörden dazu bestimmt sind."[64]) Daß der Staat sich solcher Art der Beamten der Gemeinde bedient, bedeutet für die Gemeinde eine ihr auferlegte Last, fremde Geschäfte besorgen zu lassen. Diese Seite des Verhältnisses wird durch das Gesetz bestätigt, wenn es (§ 103) hinzufügt: „Den durch die dem Stadtrate übertragene Geschäftsführung entstehenden Aufwand hat die Stadtgemeinde zu bestreiten."[65])

Der sogenannte übertragene Wirkungskreis als solcher ist eigentlich nicht der Gemeinde übertragen, sondern der Gemeindeobrigkeit, möglicherweise nur einer engeren Auswahl daraus oder besonders zu bestellenden Beamten der Gemeinde.

Den wichtigsten Bestandteil bildet hier die Ortspolizei, die denn auch in allen Gemeindeordnungen ausdrücklich hervorgehoben und geregelt wird.

Der Umfang der Ortspolizei ist nicht formell abgegrenzt. Sie umfaßt alle obrigkeitliche Tätigkeit zur Abwehr von Störungen der guten Ordnung des örtlichen Gemeinwesens. Dahin wird aber jede Art von Polizei gerechnet werden können, die nicht besonders ausgenommen und oberen Verwaltungsstufen oder eigens dafür geschaffenen Behörden vorbehalten ist.[66])

---

61) Rev. St.-Ord. § 133; L.G.-Ord. § 95.

62) Rev. St.-Ord. § 134; L.G.-Ord. § 96. Es ist die überall anerkannte „Zwangseinschreibung" in den Gemeindehaushaltsplan, die hier Platz greift.

63) Aufgezählt in Rev. St.-Ord. § 135, L.G.-Ord. § 97. Für einzelne Verwaltungszweige sind noch besondere Genehmigungsvorbehalte gemacht, so z. B. auf dem Gebiete des Volksschulwesens (Ausf.-Verord. vom 25. Aug. 1874 § 40 Abs. 4).

64) Ebenso für ihre Gemeindeobrigkeiten St.-Ord. f. mittl. u. kl. St. § 11; L.G.-Ord. § 73.

65) Ebenso St.-Ord. f. mittl. u. kl. St. § 13; L.G.-Ord. § 75.

66) Leuthold, Verw.-R. § 14, drückt das etwas allzu zart aus, wenn er meint: „die Unterscheidung zwischen Landes- und Ortspolizei . . . läßt sich wenigstens in ihrer praktischen Gestaltung

Dabei ergibt sich aber nun ein bedeutsamer Unterschied zwischen den Städten Rev. St.-Ord. einerseits und allen übrigen Gemeinden anderseits. Nur bei jenen ist die Ortspolizei der Stadtobrigkeit schlechthin und ungeteilt übertragen. Bei den Städten mit der St.-Ord. f. mittl. u. kl. St. wie bei den Landgemeinden findet hingegen eine Teilung statt mit der Amtshauptmannschaft. Und zwar ist der Teilungsmaßstab der, daß der Amtshauptmannschaft grundsätzlich die Verwaltung der Ortspolizei zusteht für alle Gemeinden ihres Bezirks, den Gemeindeobrigkeiten nur gewisse besonders aufgezählte Stücke daraus übertragen sind.[67])

In den Städten Rev. St.-Ord. verwaltet die Ortspolizei der Stadtrat. Nur der besondere Zweig der Sicherheitspolizei soll dem Bürgermeister persönlich anvertraut werden. Darunter ist verstanden die Tätigkeit zur Verhütung und Abwehr von Störungen, welche der guten Ordnung des Gemeinwesens bereitet werden können durch ordnungsfeindliche Menschen.[68])

In Leipzig, Chemnitz, Zwickau und Plauen wird die Sicherheitspolizei ausgeübt durch besondere städtische Polizeiämter, mit einem städtischen Polizeidirektor an der Spitze, der Mitglied des Stadtrates ist.[69]) In Dresden ist die Sicherheitspolizei von der städtischen Verwaltung gänzlich losgelöst und einer königlichen Polizeidirektion übertragen. Die Stadt zahlt einen vereinbarten Beitrag zu den Kosten.[70])

Im Bereich der St.-Ord. f. mittl. u. kl. St. wird der übertragene Teil der Ortspolizei ausgeübt vom Bürgermeister und seinem Stellvertreter, in dem der L.G.-Ord. durch den Ortsvorstand und in seiner Stellvertretung durch den besonders hierzu berufenen Gemeindeältesten.[71])

Mit der Ortspolizei ist ein Verordnungsrecht verbunden, d. h. die Befugnis, allgemeine Polizeibefehle zu erlassen mit Strafandrohung. Vor Erlaß solcher Polizeiverordnungen sind in Städten Rev. St.-Ord. die Stadtverordneten gutachtlich zu hören; dem Kreishauptmann ist von dem geschehenen Erlasse sofort Kenntnis zu geben.[72]) In Städten der St.-Ord. f. mittl. u. kl. St. bedürfen solche Verordnungen der Zustimmung des Stadtgemeinderates, in Landgemeinden des Gemeinderates; in beiden

---

kaum auf tiefere wissenschaftliche Gesichtspunkte zurückführen." Er will sagen: sachliche Gesichtspunkte der Unterscheidung bestehen überhaupt nicht.

67) Aufzählung in St.-Ord. f. mittl. u. kl. St. § 12; L.G.-Ord. § 74.

68) Rev. St.-Ord. § 101. v. d. Mosel, Handwörterbuch Art. „Sicherheitspolizei", nennt: „Paß- und Fremdenpolizei, Preßpolizei, Fürsorge für Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung, Veranstaltungen für die Sicherheit der Person und des Eigentums, Bettler- und Vagabondenwesen, Mitwirkung bei der gerichtlichen Polizei und Ausübung der Strafgewalt in allen diesen Beziehungen." Zum Unterschied davon bezeichnet man wohl die übrige Ortspolizei als Wohlfahrtspolizei (v. d. Mosel, Handwörterbuch Art. Polizeidirektion); das ist nicht mehr als eine Name; man darf es nicht allzu genau damit nehmen. — Alle Ortspolizei ist Staatsauftrag. Die Sicherheitspolizei bildet darin nur einen engern Kreis, an welchem aber dem Staate besonders viel liegt. Das beweisen die nun folgenden Sonderbestimmungen.

69) Das Nähere regeln die Ortsgesetze. Durch Ortsgesetz ist auch die genauere Ausscheidung gemacht zwischen dem, was als Sicherheitspolizei zu gelten hat, und dem übrigen Teile der Ortspolizei, die dem Stadtrate verbleibt, der sog. Wohlfahrtspolizei. In Leipzig gilt dafür das „Regulativ über die Kompetenzverhältnisse zwischen dem Rate und dem Polizeiamte der Stadt Leipzig in Sachen der Wohlfahrts- und der Sicherheitspolizei" vom 12. Juni 1885.

70) Bis Ende 1925: 1,50 Mk. auf den Kopf der nicht zum Soldatenstande gehörigen Bevölkerung. Die Einzelheiten sind vertragsmäßig geordnet zwischen Staat und Stadt durch Rezeß vom 31. Januar 1853, zu welchem mehrere Nachträge ergangen sind.

71) St.-Ord. f. mittl. u. kl. St. § 12, L.G.-Ord. § 74.

72) Rev. St.-Ord. § 68, Abs. 2, § 102.

Fällen wird die Verordnung alsbald auch dem Amtshauptmann abschriftlich vorgelegt.[73])

Die ganze Ortspolizeiverwaltung der Gemeindeobrigkeit steht unter Aufsicht der staatlichen Behörden, bei Städten Rev. St.-Ord. der Kreishauptmannschaft, bei den übrigen Gemeinden der Amtshauptmannschaft. Die Gemeindeobrigkeiten sind in diesen, wie in allen übrigen Dingen, für welche sie als „das örtliche Organ der Staats- und Bezirksverwaltung" dienen, schlechthin die unteren Verwaltungsbehörden. Die Aufsichtsbehörden werden hier einfach vorgesetzte Behörden. Die von ihnen geübte Aufsicht unterscheidet sich wesentlich von der Oberaufsicht in eigentlichen Gemeindeangelegenheiten. Denn sie beschränkt sich nicht auf die vom Gesetze besonders ermächtigten Einflußnahmen auf das Gebiet der Selbstverwaltung, sondern die ganze amtliche Tätigkeit wird von der staatlichen Behörde beherrscht und geleitet durch Dienstbefehl und Abänderungsgewalt. Die Unterordnungsverhältnisse innerhalb des Aufbaues der staatlichen Behördenordnung geben Vorbild und Maßstab.[74])

---

73) St.-Ord. f. mittl. u. kl. St. § 8 Abs. 3; L.G.-Ord. § 70 Abs. 3. Hier ist also nicht bloß die Gemeindeobrigkeit an der Ausübung der Ortspolizei beteiligt, sondern auch die Gemeindevertretung zugezogen.

Es muß bemerkt werden, daß die Fachausdrücke für die allgemeinen Anordnungen der Gemeindebehörden sehr verwahrlost sind. Die Bezeichnungen Ortsstatut, Regulativ, Vorschriften, Ordnung usw. pflegen ziemlich planlos durcheinander zu laufen. Man werfe nur einen Blick auf das Inhaltsverzeichnis der Sammlung der „Ortsgesetze der Stadt Leipzig"! Es muß gefordert werden, daß der Unterschied klar bleibt zwischen solchen Anordnungen, die Rechtssätze enthalten, und solchen die bloß Dienstvorschriften, Anstaltsordnungen, Geschäftsordnungen bedeuten. Die ersteren sind Ortsgesetze oder Ortsstatuten, wenn sie erlassen sind in eignen Angelegenheiten der Gemeinde, Polizeiverordnungen, wenn sie die vom Staate der Gemeindeobrigkeit geliehene Ortspolizei betreffen. Die anderen mag man unter dem Namen gemeindliche Verwaltungsvorschriften zusammenfassen; wenn das häßliche Wort Regulativ durchaus untergebracht werden muß, kann es hier noch am ersten Platz finden. Der jetzige Zustand, wo es für alles verwendbar zu sein scheint, ist sehr unerfreulich.

74) Vgl. oben § 28, II Nr. 2 u. 3; § 30, III. — Mit Rücksicht auf die große rechtliche Verschiedenheit der zweierlei Sachen, die hier von ein und derselben Stelle besorgt werden, eigentliche Gemeindeangelegenheiten und übertragene Landesverwaltung, spricht O.V.G. 11. Febr. 1903 (Jahrb. III S. 231) von der „jeder Stadtvertretung innewohnenden Doppelnatur der Stellung"; einerseits sei sie „Behörde", anderseits „Vertreter der Stadtgemeinde" (wobei allerdings zu bemerken wäre, daß behördliche Eigenschaft auch auf dieser zweiten Seite entwickelt werden kann, nur eben nicht namens des Staates, sondern namens der Gemeinde). Der Unterschied wird namentlich auch bedeutsam im Instanzenzug für die einzulegenden Rechtsmittel und das Rechtsverfahren.

Handelt es sich um den übertragenen Wirkungskreis, also vor allem um Ortspolizei, so steht die Gemeinde dem gegenüber wie ein Privatmann, der behördliche Akt ist nicht ihr Akt: O.V.G. 2. Sept. 1903 (Jahrb. IV S. 347): Baugesuch, der Stadtrat verweigert die baupolizeiliche Genehmigung, auf Rekurs hebt die Kreishauptmannschaft diese Entscheidung auf, Anfechtungsklage der Stadt wird als unzulässig abgewiesen; „die Stadt ist nicht beteiligt im Sinne von § 73 Verw. R.Pfl.Ges."; vom Stadtrat aber gilt: „Unterbehörden als solche sind nicht zur Erhebung der Anfechtungsklage berechtigt" (O.V.G. 6. Juli 1901; Jahrb. S. 52, S. 56).

In eigentlichen Gemeindesachen dagegen kann die Gemeinde selbst Partei werden. Das wird verschiedene Gestalt annehmen, je nachdem sie obrigkeitlicherweise (durch eine behördliche Anordnung) aufgetreten ist oder nicht.

O.V.G. 26. Sept. 1903 (Jahrb. V S. 36): Eine gemeindliche Schleusenanlage ist in schlechtem Stand und entzieht einer Privatwasserleitung das Wasser. Der Beschädigte ruft das Einschreiten der Amtshauptmannschaft an und, von dieser zurückgewiesen, die Kreishauptmannschaft, die ihm willfahrt. Die Gemeinde kann Anfechtungsklage erheben, damit nachgeprüft werde, ob die zweitinstanzliche Verfügung der Kreishauptmannschaft „nicht einen gesetzlich unzulässigen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht enthalte".

O.V.G. 27. Nov. 1904 (Jahrb. VI S. 214): Der Gemeindevorstand setzt eine Besitzveränderungsabgabe fest; der „Abforderungsbeschluß" ist „erstinstanzliche Entscheidung". Die Gemeinde kann aber im weiteren Verfahren als Beteiligte und als Partei auftreten. So in O.V.G. 23. März 1904 (Jahrb. V S. 198): Die Stadt läßt Fleischproben behufs Trichinenschau entnehmen und ver-

Bezüglich der Ortspolizei ist äußerstenfalls noch eine besonders einschneidende Maßregel vorbehalten. Das Ministerium des Innern kann der städtischen Behörde die Verwaltung *entziehen und sie einer anderen Behörde übertragen*. Bei Städten Rev. St.-Ord. darf das nur geschehen „aus Gründen des öffentlichen Wohles oder der öffentlichen Sicherheit, ingleichen wegen ungenügender Geschäftsführung". Letzterenfalls auf Kosten der Gemeinde, und stets nur „vorübergehend".[75]) Bei Städten mit St.-Ord. f. mittl. u. kl. St. fallen diese sachlichen Beschränkungen weg; auch geht die Maßregel immer auf Kosten der Stadt. Dafür bedarf der Beschluß des Ministeriums vorgängiger Anhörung des Bezirksausschusses. In der gleichen Weise kann gegen Landgemeinden der Kreishauptmann vorgehen.[76])

§ 33. Selbständige Gutsbezirke und Gemeindeverbände. Was außer den Gemeinden noch als Träger von Selbstverwaltungsrechten erscheint, ist zweierlei Art: wir finden einerseits die selbständigen Gutsbezirke, anderseits die Gemeindeverbände.

I. *Selbständige Gutsbezirke* sind Teile des Staatsgebietes, welche keiner Ortsgemeinde zugehören.[1]) Als solche werden in L.G.-Ord. § 82 anerkannt:

a) die königlichen Schlösser und deren Zubehörungen;
b) die bisher zu keinem Gemeindeverbande gehörigen Staats- und Privatwaldungen.
c) Kammer- und Rittergüter;
d) diejenigen Güter, welche, ohne wirkliche Rittergutseigenschaft zu besitzen, seither in gleichem Verhältnisse zur Gemeinde gestanden haben.

Der Schwerpunkt liegt bei den unter c) und d) angeführten Fällen. Von ihnen aus bekommt die ganze Einrichtung ihre eigentümliche Bedeutung für das sächsische Staatsrecht. Wenn die neue Gesetzgebung geneigt ist, das ganze Staatsgebiet unter Gemeindegebiete zu verteilen, so werden doch, der Zweckmäßigkeit zuliebe, gewisse Ausnahmen auch anderwärts gern anerkannt. Hohe Gebirgsstöcke, Seen, größere Waldungen eignen sich nicht wohl zu Gemeindegebieten; daß man landesherrlichen Schlössern nebst Schloßgärten eine Sonderstellung anweist, liegt auch nahe, ergibt sich sogar teilweise von selbst. Soweit dann der Mangel des gewöhnlichen Selbstverwaltungskörpers eine Lücke empfinden läßt, hätte der Staat unmittelbar einzutreten. So haben sich die Dinge im Süden und Westen Deutschlands gestaltet.[2]) Im Norden und Osten aber hat das dort so bedeutsame *Rittergut* eine ganz andere Art von Sonderstellung der Gemeinde gegenüber zur

---

wertet die Reste für sich; trotz Gegenvorstellung der Innung beharrt sie darauf, ihr „Eingriffsrecht" in diesem Umfang geltend zu machen. Der Rekurs der Innung wird von der Kreishauptmannschaft abgewiesen. Auf ihre Anfechtungsklage verordnet das O.V.G. die Beiladung der Stadt, die dadurch Partei wird. Denn es ist eine eigentliche Gemeindesache in Frage, obwohl die Vertretung der Gemeinde als Behörde vorging.

Die vom O.V.G. 23. Nov. 1902 (Jahrb. II S. 105 ff.) hervorgehobene Unterscheidung, ob die Aufsichtsbehörde „im Rechtsmittelwege oder in freier Entschließung eingeschritten ist", gilt für Oberaufsichtssachen ebensowohl wie für den übertragenen Wirkungskreis. Sie ist wichtig für die Frage der Zählung der Instanzen und folglich der Zulässigkeit der Anfechtungsklage (Verw. R.Pfl.Ges. § 73 Ziff. 1; *Apelt*, Kommentar S. 57).

75) Rev. St.-Ord. § 101 Abs. 4.

76) St.-Ord. f. mittl. u. kl. St. § 12 Abs. 3; L.G.-Ord. § 74 Abs. 2.

1) Sie sind „exemt". *Hofmann*, Die Rittergüter des Kgr. Sachsen S. 73, gibt dem davon handelnden Kapitel die Überschrift „Exemtität", was mir kein empfehlenswerter Ausdruck zu sein scheint.

2) So im rechtsrheinischen Bayern die „abgesonderten Markungen" (*Seydel*, St.-R. II S. 45). In der Pfalz gibt es Ausnahmen vom Gemeindeverband überhaupt nicht.

Erscheinung gebracht.[3]) Diese Sitze eines lebhaften landwirtschaftlichen Betriebes mit einer nachbarlich zusammenwohnenden Bevölkerung können die Ordnungen und Einrichtungen, wie die Gemeinde sie bietet, nicht entbehren. Das Besondere ist, daß sie gleichwohl außerhalb des ordentlichen Gemeindeverbandes verbleiben und der Ersatz für die Gemeinde hier geliefert wird, nicht durch den unmittelbar wirkenden Staat, sondern durch den Besitzer des Gutes. Dieser Privatmann, denn das ist er, steht also dem Staate gegenüber wie die Gemeinde: er führt ein Stück öffentlicher Verwaltung, kraft eigenen Rechts, Selbstverwaltungsrechts, und ist wie die Gemeinde zur guten Besorgung dieser Geschäfte zugleich dem Staate verpflichtet. Der Staat macht ihm gegenüber diese Pflicht geltend, wie gegenüber der Gemeinde, in Form seiner Aufsichtsgewalt über die Selbstverwaltung.[4]) Diese Art Selbstverwaltungsrecht kann auch mit anderen Gütern als mit eigentlichen Rittergütern verbunden sein, — soweit das für das einzelne Gut geschichtlich so geworden und hergebracht ist, läßt das Gesetz es dabei bewenden.[5]) Wenn Kammergüter gleichfalls so behandelt werden und sonstige Staatsgüter, so bedeutet das nur eine Übertragung der äußeren Rechtsform auf die Art, wie der Staat selbst solche Dinge besorgen soll: der „Fiskus" ist dann Gutsherr unter der Aufsicht des „Staates".[6]) Das Sächsische Recht faßt auf diese Weise unter den Regeln für den „selbständigen Gutsbezirk" alle „abgesonderten Gemarkungen" einheitlich zusammen.[7]) Das Rittergut war aber bestimmend für die Rechtsgestalt, die das alles erhalten hat.

1. Die selbständigen Gutsbezirke haben ihre Regelung in der Landgemeindeordnung erhalten; sie bilden zu den Landgemeinden das gleichwertige Gegenstück.[8]) Als man nach Einführung der Verfassung an die Neugestaltung des Rechtes der Ortsgemeinden ging, fand man diese Sonderstellung der Rittergüter und ähnlicher Komplexe bereits vor. Das Verhältnis zu den daneben stehenden Bauerschaften war aber keineswegs das

---

3) Vgl. oben § 8, II. Außer in Sachsen findet sich diese Einrichtung vor allem in Preußen. Vgl. die Übersicht in dem Art. „Gutsbezirke" bei v. Bitter, Handwörterb. der Preuß. Verwaltung I S. 753 ff., wo deutlich zu ersehen ist, wie das Institut von der Elbe ab nach Westen und Süden zu allmählich seltener wird und verschwindet.

4) Laband, Staats-R. (1. Aufl.) I S. 102: „Patrimonialgerichtsbarkeit und gutsherrliche Polizei sind nicht, wie man gewöhnlich sagt, der Gegensatz der Selbstverwaltung, sondern eine Betätigung, eine Form derselben; aber allerdings eine Form, die im Widerspruch steht mit den Prinzipien des heutigen Staatsrechts und den sein ganzes Wesen beherrschenden Ideen." Laband sieht darin eine „monarchische" Bildung der Selbstverwaltung. Von der dritten Auflage ab sind diese Ausführungen weggeblieben, aber offenbar nur aus äußerlichen Gründen.

5) L.G.-Ord. § 82 d: „welche . . . seither in gleichem Verhältnisse zur Gemeinde gestanden haben." Ebenso war schon die erste L.G.-Ord. vom 7. Nov. 1638 verfahren (§ 20 Ziff. 5). Ob die Voraussetzungen zutreffen, entscheidet sich im Streitfalle auf dem Verwaltungswege (v. Bosse, Komment. z. L.G.-Ord. S. 191 Note 2).

6) In Wahrheit wird natürlich auch diese Verwaltung in Dienst und Pflicht des Staates besorgt. Nur sind das Geschäfte, die der Staat gewöhnlich nicht selbst besorgen läßt, und das in erster Linie zu wirtschaftlichen Zwecken angestellte Beamtentum besorgt sie nebenher. So z. B. tun dies innerhalb der Bezirke der Staatswaldungen die Vorstände der einzelnen Forstreviere. — Wegen der Königlichen Schlösser sieht § 84 Abs. 3 besondere Bestimmungen vor. Im selbständigen Gutsbezirk „Kaserne Möckern" (vgl. oben § 8 Note 33) wird der Reichsfiskus zu diesem Zwecke von einem Militärbeamten vertreten.

7) v. Bosse, Komment. z. L.G.-Ord. S. 191 Note 4, zählt auf: 13 Kammergüter, 920 Rittergüter, 240 sonstige exemte Güter. Die Zahl der selbständigen Rittergüter stimmt nicht mit den oben § 8 Note 47 angeführten der Rittergüter überhaupt (949), weil es Rittergüter gibt, die ihre Selbständigkeit verloren haben, ohne im übrigen aufzuhören, Rittergüter zu sein: Fischers Ztschft. XXII S. 47.

8) L.G.-Ord. §§ 82—88. Die Rev. St.-Ord. § 7 Abs. 1 verweist einfach auf diese Bestimmungen wegen der „im Orte gelegenen" selbständigen Gutsbezirke.

der Gleichberechtigung. Vielmehr verband sich mit dem Besitz des Rittergutes in vielen Fällen eine patrimoniale obrigkeitliche Gewalt auch für das Gebiet dieser noch unentwickelten Gemeinden. So lange man es dabei beließ, eignete sich der Gutsbesitzer in der Tat nicht wohl zum Gemeindegenossen der anderen.[9]) Diese Art von Oberhoheit ist jetzt gänzlich weggefallen. Aber die Sonderstellung allein bringt immer noch einen geschichtlich überlieferten Rangvorzug zum Ausdruck, an welchem die schonende Sächsische Gesetzgebung grundsätzlich nicht ohne dringende Ursache rühren wollte.[10]) Diese rein geschichtliche Begründung würde bedeuten, daß im Sinne des Gesetzes (von Königlichen Schlössern und größeren Waldungen nach L.G.Ord. § 82a u. b abgesehen) neue selbständige Gutsbezirke nicht geschaffen werden sollen. Ebensowenig sollen Güter, welche diese Stellung einmal verloren haben, wieder darein zurückversetzt werden. Dagegen ist die Vereinigung mit dem benachbarten Gemeindebezirk „durch freie Übereinkunft" jederzeit möglich.[11]) Die Richtung des geltenden Rechts geht also auf ein allmähliches Aussterbenlassen des Instituts. Die freie Übereinkunft der Beteiligten hat sich aber tatsächlich nicht sehr geneigt gezeigt, diese Entwicklung zu beschleunigen.

2. Der Gutsherr ist für den selbständigen Gutsbezirk, was die Gemeinde als selbstberechtigte Trägerin öffentlicher Verwaltung für den Gemeindebezirk. Der Gutsherr ist aber für seinen Gutsbezirk zugleich der Privatunternehmer, der seine Privatangelegenheiten darin wahrnimmt, und wenn diese fordern, daß alles in gutem Stande gehalten sei, so decken sie sich mit vielem, was die Gemeinde ihrerseits als öffentliches Gemeinwesen und in öffentlichem Interesse übernehmen und besorgen mag. Die hier notwendig werdende Unterscheidung geschieht nach dem Maßstabe, daß nur diejenigen Geschäfte von der Privatwirtschaft des Gutsherrn losgelöst gedacht werden, welche für eine Gemeinde an seiner Stelle „Pflichten und Leistungen" vorstellen würden, „die ihr

---

9) Die L.G.-Ord. von 1838 § 7 bestimmt noch: „Ortsobrigkeit in Gemeindesachen ist diejenige Behörde, welcher die Erbgerichtsbarkeit über die Gemeinde zusteht." Das Ges. vom 11. Aug. 1855 hat die Patrimonialgerichtsbarkeit aufgehoben, den Gutsbesitzern aber noch zahlreiche „Verwaltungs- und Polizeibefugnisse" in ihren alten Gemeinden belassen, wozu namentlich auch eine Mitwirkung bei der Gemeindeaufsicht gehörte; vgl. die dem Gesetze beigegebenen „Bestimmungen, die rechtlichen und politischen Verhältnisse der zeitherigen Gerichtsinhaber betreffend". Erst das Organis. Ges. vom 21. April 1873 hätte, durch Beseitigung auch dieser Rechte, Raum geschaffen für eine auf Gleichberechtigung gegründete Gemeinschaft.

10) Die Motive zum Entwurf einer L.G.-Ord. von 1833 hatten noch eine Reihe von Rechtseinrichtungen anführen können, welche die Vereinigung untunlich machten (Landt.-Akten 1833, 1. Abt. 1. Bd. S. 674, 675). Die Motive zur Rev. L.G.-Ord. von 1873 (Landt.-Akten 1871/73, Abt. 1, Kgl. Mitt. Bd. 2 S. 407) bemerken, daß durch die geänderte Gesetzgebung „ein großer Teil der Momente in Wegfall gekommen ist" — von den anno 1833 aufgezählten tatsächlich alle. Sie berufen sich auf die wirtschaftliche Ungleichheit, die „bei allen die Verteilung der Gemeindelasten betreffenden Fragen schwer ins Gewicht fällt", was aber ja bei der im Dorfe errichteten Fabrik noch in größerem Maße zutrifft, ohne als abhilfefordernde Unzuträglichkeit empfunden zu werden. Der wahre Grund liegt in dem beiläufig Bemerkten: „abgesehen von persönlichen Verhältnissen und gewohnten, in langbestandenem Zustande wurzelnden Anschauungen." Die Zähigkeit, mit welcher man an der Sonderstellung festhält, kommt von dem Gefühl, welches Montesquieu das „Prinzip" der damaligen Monarchie nennt und von dem er sagt: „La nature de l'honneur est de demander des préférences et des distinctions" (Esprit des lois L. III Ch. VII).

11) L.G.-Ord. § 82 Abs. 2. Die Genehmigung der Aufsichtsbehörde muß selbstverständlich dazu eingeholt werden: L.G.-Ord. § 97 b. — Die Praxis hat die Gründung oder wenigstens Erweiterung exemter Gebiete zugelassen für Kasernenanlagen und Schießplätze (Zeithain). Wenn es sich um leeres Land handelt, mag das angehen; ist eine „Ortschaft" in Frage, so verbietet es L.G.-Ord. § 1 ganz formell: „Gegenwärtiges Gesetz leidet auf alle nicht ausdrücklich als Städte anerkannten Ortschaften Anwendung." Demgegenüber sind die „Exemtionen" nach § 82 streng auszulegende Ausnahmen.

im öffentlichen Interesse *obliegen*" (oben IV Nr. 2), im Gegensatze also zu freiwillig übernommenen. Für diese Dinge allein übt er ein Stück *öffentlicher Verwaltung* und steht unter der Aufsichtsgewalt der Amtshauptmannschaft, wie die Gemeinde nach der L.G.-Ord.[12])

Hinter dieser Tätigkeit steht seine Privatwirtschaft und sein *Privatvermögen*, um die Deckungsmittel zu liefern. Es gibt kein Gutsbezirksvermögen, wie es ein Gemeindevermögen gibt. Es gibt Menschen, die im Gutsbezirke ihren Wohnsitz haben, Staatsangehörige und Fremde, und welchen die öffentliche Verwaltung, die hier zu führen ist, besonders zustatten kommt; aber es gibt *keine Gutsbezirks-Mitglieder*, weder um einen Anteil an seinen Angelegenheiten auszuüben, noch um, dem § 16 der L.G.-Ord. entsprechend, zu den Lasten verhältnismäßig beizutragen.[13])

3. Der Gutsherr ist für den selbständigen Gutsbezirk die *Obrigkeit*, entsprechend dem Gemeindevorstand. In dieser Eigenschaft heißt er *Gutsvorsteher* und übt alle dem Gemeindevorstande zustehenden behördlichen Befugnisse aus, eigenen wie übertragenen Wirkungskreises. Er tut das für ersteren kraft eigenen Rechts, für den letzteren vermöge Amtes und Dienstpflicht.[14]) Ist der Gutsherr eine juristische Person, eine Ehefrau, ein Minderjähriger oder Entmündigter, so stehen die entsprechenden gesetzlichen Vertreter an seiner Statt. Bei Miteigentümern wird der Berufene durch Wohnsitz, Alter oder Loos bestimmt.[15]) Voraussetzung der persönlichen Ausübung des Rechtes ist aber die Fähigkeit zu solcher obrigkeitlichen Tätigkeit. Der Gutsvorsteher muß diejenigen Eigenschaften besitzen, die ihn in einer Landgemeinde zum stimmberechtigten Gemeindemitglied machen würden. Es dürfen auch in seiner Person keine tatsächlichen Hinderungsgründe vorhanden sein, wie dauernde Abwesenheit vom Gutsbezirke, Kränklichkeit u. dergl. Liegt hier ein Mangel vor, so *muß* der Berufene sich einen *Stellvertreter* ernennen.

Auch wo solche Behinderungen und Unfähigkeiten in seiner Person nicht bestehen, *kann* er das tun. Der Stellvertreter ist für die ganze obrigkeitliche Tätigkeit Gutsvorsteher, wie sein Auftraggeber es wäre; nur steht er zugleich diesem gegenüber in dem nach den Grundsätzen des bürgerlichen Rechtes näher zu bestimmenden Rechtsverhältnisse.[16])

---

12) L.G.-Ord. § 84. Eine Gemeinde ist berechtigt, aber nicht verpflichtet, eine Gemeindesparkasse zu schaffen; dagegen gehört dergleichen nicht zu den Aufgaben eines Gutsbezirkes: Minist.-Entsch. vom 7. Jan. 1898 in Fischers Ztschft. XIX S. 185. — Zu obrigkeitlichen Verfügungen, bei denen das Privatinteresse des Gutsherrn beteiligt ist, muß die Genehmigung des Amtshauptmanns eingeholt werden (L.G.-Ord. § 84 Abs. 1 a. E.; diese Bestimmung auf Polizei*verordnungen* — „allgemeine Anordnungen" — einzuschränken, wie v. *Bosse*, Komment. S. 198 Note 2, will, dürfte weder ihrer Ausdrucksweise noch ihrem Zwecke entsprechen). Das gilt auch für den Fall, daß ein Stellvertreter die Verwaltung führt (Note zu § 84, Landt.-Akten 1871/73 Abt. 1 Kgl. Mitt. Bd. 2 S. 408). Bei der Gemeinde hat das kein Seitenstück.

13) Die Bewohner des selbständigen Gutsbezirks kommen in Betracht bei Bemessung der Beiträge des Gutsherrn für den Ortsarmenverband, den er mit der benachbarten Gemeinde bildet. Sie können aber von ihm nicht wieder in Form eines „Anlagenregulativs" zur Deckung herangezogen werden (Entsch. d. Min. d. Inn. vom 2. Juni 1892). Er ist auf „den Weg privatrechtlicher Abmachung", also des Vertrags, angewiesen (v. d. *Mosel*, Handwörterbuch Art. Armenanlagen).

14) Er wird dafür vereidigt durch den Amtshauptmann: L.G.-Ord. § 84 Abs. 2.

15) L.G.-Ord. § 85.

16) L.G.-Ord. § 86. Über diese Doppelstellung des Stellvertreters vgl. *Otto Mayer*, Deutsch. Verw.-R. II S. 215. — Wenn der Gutsherr da, wo er sollte, die Ernennung eines Stellvertreters vorzunehmen verabsäumt, kann der Amtshauptmann solches auf seine Kosten tun (L.G.-Ord. § 86 Abs. 3). Das würde dann ein bürgerlichrechtlicher Dienstvertrag mit dem Guts-

4. Die Verwaltungseinrichtungen des Gutsbezirks können sich leicht als unzulänglich erweisen. Die Abhilfe ergibt sich dann am einfachsten in Gestalt einer *Anlehnung an die entsprechende Ortsgemeinde*.

Das Gesetz hat das geradezu vorgeschrieben für die Aufstellung von Listen und Verzeichnissen für staatliche Zwecke (Steuern, Wahlen, Geschworene, Militärersatzgeschäft): die Bewohner des Gutsbezirks sind in die Gemeindeliste einfach mit aufzunehmen. Der Gutsherr entrichtet der Gemeinde eine angemessene Vergütung.[17])

Im übrigen ist es dem Übereinkommen zwischen dem Gutsherrn und der Gemeinde — mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde — freigestellt, alle Arten von Gutsvorstehergeschäften dem Gemeindevorstande zur Besorgung zu übertragen. Diese bleiben dann doch Gutsbezirkssachen; der Gutsherr hat dafür der Gemeinde eine angemessene Entschädigung zu leisten.[18])

II. Mehrere Gemeinden können zur Besorgung gemeinsamer Angelegenheiten vereinigt werden. Sie bilden dann eine rechtliche Einheit, in deren Namen diese Angelegenheiten zu verwalten sind. Den Gemeinden gleichgeachtet, können auch selbständige Gutsbezirke in solchen Gemeinschaften begriffen sein. Nach dem wichtigeren Bestandteil nennt man alle diese Gemeinschaften *Gemeindeverbände*. Im engeren Sinne sollen darunter nur die Vereinigungen *einzelner Gemeinden und Gutsbezirke* verstanden sein, wie sie unterhalb der Amtshauptmannschaft frei sich bilden mögen. Als höhere Stufe der nämlichen Rechtsform erscheint dann neben der Amtshauptmannschaft der *Bezirksverband*, und darüber hinaus, nach der räumlichen Ausdehnung wenigstens als umfassendster Verband, der der *Kreisstände*, Kreiskorporationen oder Provinzialstände.

1. Um die eine oder andere Angelegenheit örtlicher Verwaltung zweckmäßig und namentlich auch billig zu erledigen, kann es geboten sein, daß die Nachbargemeinden sich dafür zusammentun. Das wird naturgemäß vor allem der Fall sein können bei Gemeinden geringerer Art und selbständigen Gutsbezirken. Daher auch das ganze Verhältnis seine Regelung gefunden hat in der L.G.-Ord. Die städtischen Ordnungen verweisen nur auf entsprechende Anwendung.[19])

Gegenstand eines solchen *Gemeindeverbandes* können alle Arten von „Gemeindezwecken" werden, insbesondere ist auch die Polizeiverwaltung hervorgehoben, also der übertragene Wirkungskreis.[20])

Die Vereinigung wird begründet durch freiwilliges *Übereinkommen* der beteiligten Gemeinden und Genehmigung der Aufsichtsbehörde.[21]) Dabei ist ein Statut

---

herrn sein, abgeschlossen kraft öffentlichrechtlicher Zwangsersatzvornahme und verbunden mit gleichzeitiger Begründung der erforderlichen öffentlichrechtlichen Dienstpflicht gegenüber dem Staate.

17) L.G.-Ord. § 87.

18) L.G.-Ord. § 88.

19) L.G.-Ord. § 89—92; Rev. St.-Ord. § 7 Abs. 2. Zwischen selbständigen Gutsbezirken allein gibt es solche Verbände nicht. Ein richtiges Gemeinwesen muß immer dabei sein.

20) O.V.G. 18. Juni 1906 (Jahrb. IX S. 167) handelt von einem nicht ohne Schwierigkeiten fertig gewordenen Verband zwecks Anstellung eines gemeinsamen Schutzmannes.

21) L.G.-Ord. § 89 Abs. 1. Die Genehmigung erteilt der Bezirksausschuß als „zur Entscheidung berufenes Organ": Organis. Ges. § 11 A Ziff. 8; L.G.-Ord. § 94 Abs. 1; St.-Ord. f. mittl. u. kl. St. Art. VI. Ist eine Stadt mit Rev. St.-Ord. beteiligt, so entscheidet der Kreisausschuß (Org. Ges. § 27 A Ziff. 4).

zu errichten, welches die Verfassung des Verbandes nach Vorbild einer echten Gemeinde näher bestimmt, namentlich auch die Aufbringung der erforderlichen Mittel ordnet.[22])

Die Vereinigung kann auch zwangsweise erfolgen durch Anordnung der Kreishauptmannschaft bei Landgemeinden, des Ministeriums bei Städten. Vorher ist der Bezirksausschuß zu hören. Das Beitragsverhältnis zu den gemeinsamen Ausgaben ist auch hier dem freiwilligen Übereinkommen zu überlassen und nur, wenn ein solches nicht zustande kommt, wird durch die Aufsichtsbehörde das Nötige dafür festgesetzt.[23])

Die Wiederauflösung des Gemeindeverbandes bedarf in allen Fällen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.[24])

2. Für den Amtsbezirk jeder Amtshauptmannschaft ist ein Bezirksverband gebildet. Der Bezirksverband ist ein Selbstverwaltungskörper für bestimmte, als Bezirksangelegenheiten anerkannte Stücke der örtlichen Verwaltung.[25])

Sein Wirkungskreis ist gesetzlich begrenzt auf Einrichtungen zum Zwecke der Armenversorgung, der öffentlichen Krankenpflege, zur Beförderung des Kommunikationswegebaues und zur Abwehr eines allgemeinen Notstands.[26])

Alle diese Dinge bleiben zunächst Aufgaben der Gemeinden und selbständigen Gutsbezirke. Aber der Bezirksverband kann diese entlasten, indem er die eine oder andere Einrichtung dieser Art als seine eigene und dadurch ihre gemeinsame Angelegenheit übernimmt und durchführt.

Daraus ergibt sich das Verhältnis des Bezirksverbandes zu den unteren Selbstverwaltungen und seine Ähnlichkeit wie auch seine Verschiedenheit gegenüber den einfachen Gemeindeverbänden.[27])

Die Verfassung des Bezirksverbandes bestimmt das Gesetz wie folgt.[28])

An seiner Spitze steht die Bezirksversammlung und der Bezirksausschuß.

---

22) L.G.-Ord. § 90 Abs. 1.

23) L.G.-Ord. § 89 Abs. 2; Rev. St.-Ord. § 7 Abs. 2.

24) L.G.-Ord. § 92; vgl. oben Note 21.

25) Es handelt sich hier um eine Neuschöpfung des Gesetzes vom 21. April 1873, die Bildung von Bezirksverbänden und deren Vertretung betreffend. — Die wenig glückliche Art, wie in der sächsischen Behördenordnung die einzelnen Stellen ihre Bezeichnung bekommen haben, ist gerade hier sehr fühlbar geworden. Der Amtshauptmann, an den sich die Verbandsvertretung anschließt, hat natürlich seinen Amtsbezirk wie jede Behörde; bei ihm soll das „Amt" aber zugleich etwas besonderes bedeuten. Der Regierungsentwurf hatte demgemäß die „Bezirksversammlung" auf „Amtstagen" zusammentreten lassen (Landt.-Akten 1871/73 Abt. 1, Kgl. Mitt. Bd. 2 S. 470). Das wurde im Gesetz in „Bezirkstag" geändert (§ 3). Bei der Verhandlung kam aber mehrfach der Wunsch nach einer durchgehenden folgerichtigen Neubenennung all dieser Behörden und Vertretungen zum Ausdruck (Landt.-Akten 1871/73, II. Kammer Bd. 3 S. 2762, S. 2766).

26) Bez.-Verb.-Ges. § 21.

27) Mot. z. Bez.-Verb.-Ges. (Landt.-Akten 1871/73 Kgl. Mitt. Bd. 2 S. 478): „Der Bezirksverband verfolgt mit vereinten Kräften Zwecke, welche die einzelne Gemeinde, lediglich auf ihre eigenen Hilfsmittel angewiesen, nicht oder nicht in genügender Weise zu erreichen imstande ist. Die Bezirksvertretung wird sich daher naturgemäß zunächst aus Abgeordneten der im Bezirke gelegenen Gemeinden zusammensetzen." Es handelt sich also um einen richtigen Gemeindeverband. Von dem unter Nr. 1 betrachteten unterscheidet er sich dadurch, daß er notwendig überall und in gleichmäßiger Ordnung besteht. Jene umfassen auch gewöhnlich nur eine kleine Zahl von Gemeinden; unmöglich wäre es nicht, daß ein solcher freier Verband auch einmal für alle Gemeinden des Bezirks gegründet würde. Der in Minist.-Entsch. vom 22. März 1890 (Fischers Ztschft. XI S. 184) erwähnte „Bezirksarmenverein" ist kein Fall dieser Art: er umfaßte tatsächlich nur eine größere Anzahl von ländlichen Gemeinden und Gutsbezirken, nicht alle. Der Name war also zu anspruchsvoll.

28) Bez.-Verb.-Ges. §§ 5—19; Org. Ges. §§ 13—19.

Die Bezirksversammlung besteht aus dem Amtshauptmann als Vorsitzendem und mindestens 24 gewählten Mitgliedern. Von den letzteren wird ein Drittel gewählt durch die Höchstbesteuerten des Bezirks. Die anderen zwei Dritteile stellen die Städte und die Landgemeinden nach Verhältnis ihrer Bevölkerungszahl. Die auf die Städte treffenden Abgeordneten werden durch die Stadtgemeinderäte oder durch die vereinigten Stadträte und Stadtverordneten gewählt. Die ländlichen Abgeordneten wählen die Gemeindevorstände und Besitzer selbständiger Güter.

Der Bezirksausschuß besteht aus dem Amtshauptmann als Vorsitzendem und mindestens acht gewählten Mitgliedern. Die Wahl geschieht durch die Bezirksversammlung. Es müssen aber mindestens zwei Mitglieder aus den Kreisen der Höchstbesteuerten gewählt werden, ferner zwei aus der städtischen und zwei aus der ländlichen Bevölkerung.

Der Bezirksausschuß ist für den Bezirksverband, was der Stadtrat für die Stadt: er vertritt den Selbstverwaltungskörper „gegenüber den Bezirksangehörigen und nach außen," also schlechthin: er verwaltet die Bezirksanstalten und das Bezirksvermögen, stellt den Haushaltsplan und die Rechnungen auf; seine Mitglieder, auch soweit sie nicht Mitglieder der Bezirksversammlung sind, nehmen an deren Beratungen teil.[29])

Die Bezirksversammlung ist demgegenüber das Seitenstück der Volksvertretung in der Gemeinde, also des Stadtverordnetenkollegiums: sie vertritt den „Verband", d. h. die Gesamtheit der zu diesem Selbstverwaltungskörper vereinigten Verwaltungseinheiten, Städte, Landgemeinden und selbständige Gutsbezirke.[30]) Zu dem Zwecke sind ihr die üblichen Überwachungs- und Genehmigungsrechte zugeteilt und ist ihr die Beschlußfassung vorbehalten für die wichtigsten Dinge: Bestimmung der Bezirksangelegenheiten, Bemessung des Aufwandes dafür, Aufbringung der Mittel durch Anleihen oder Bezirkssteuern. Diese letzteren werden auf die einzelnen Gemeinden ausgeschlagen und aus den Gemeindekassen bezahlt. Die Besitzer selbständiger Güter und die sonst dort Wohnenden, sowie der Staatsfiskus werden verhältnismäßig herangezogen. Die Leistungen an direkten Staatssteuern geben den Maßstab.[31])

3. Die Markgrafschaften Ober- und Niederlausitz hatten beide ihre besonderen Landtage mitgebracht; nach 1815 bestand der Landtag der verbliebenen Oberlausitz neben dem erbländischen fort, um die Sonderangelegenheiten dieses Landes wahrzunehmen (vgl. oben § 3 S. 6). Die Erblande waren zwar längst in Kreise eingeteilt, aber der gemeinsame Landtag ließ hier ein selbständiges Provinzialwesen nicht recht aufkommen. Erst im 18. Jahrhundert wurden auch hier „Kreiskonvente" oder „Kreistage" üblich: Zusammenkünfte der dem Kreise angehörigen Landstände, Rittergutsbesitzer und Städteobrigkeiten. Noch durch Reskript vom 10. August 1821 wurde für diese Versammlungen eine „Allgemeine Kreis-Tags-Ordnung" erlassen, die im wesentlichen nur anerkannte, was in Übung stand.

29) Bez.-Verb.-Ges. § 24.

30) Bez.-Verb.-Ges. § 3, § 20. F. Wach, Komment. z. Org. Ges. S. 120, macht mit Recht darauf aufmerksam, daß das Wort „vertreten" im § 24 (Bez.-Ausschuß) und § 3 (Bez.-Versammlung) einen verschiedenen Sinn habe. Der Unterschied wird aber durch den von ihm betonten Gegensatz von „privatrechtlich" und „öffentlichrechtlich" nicht richtig zum Ausdruck gebracht. Die beiderseitigen Zuständigkeiten umfassen beiderlei Dinge.

31) Bez.-Verb.-Ges. § 20 Ziff. 1 Abs. 2.

Die bald nachher ergehende Verfassung stellte die volle Staatseinheit auch mit der Oberlausitz her. Wenn Verf.-Urk. § 61 neben der einheitlichen Ständeversammlung des ganzen Königreichs die Provinzial-Landtagsverfassung in der Oberlausitz und die Kreisverfassung in den alten Erblanden noch ferner fortbestehen läßt, so ist dabei doch die erstere eine Stufe heruntergestiegen. Reste der alten Sonderstellung geben dem Oberlausitzer Landtage immerhin noch etwas mehr Lebenskraft, als die Kreistage entwickeln.[32])

Beide stellen sie öffentlichrechtliche Verbände dar, berufen, öffentliche Verwaltung zu führen für die gemeinsamen Zwecke der in ihnen verbundenen unteren Selbstverwaltungen. Aber bezeichnend ist schon, daß man es nicht für nötig gehalten hat, ihren räumlichen Wirkungskreis in Einklang zu bringen mit den Amtsbereichen der danebenstehenden staatlichen Verwaltungsbehörde. Die Oberlausitz und die vier erbländischen Kreise haben hier ihre althergebrachten Abgrenzungen behalten und fallen keineswegs zusammen mit den nach Zweckmäßigkeitsrücksichten neuzeitlicher Verwaltung bestimmten Regierungsbezirken der fünf Kreishauptmannschaften.[33])

Die Stände eines jeden Kreises setzen sich zusammen aus einer ritterschaftlichen und einer städtischen Kurie. Die Provinzialstände der Oberlausitz zerfallen in den Landkreis (Prälaten und Herren, Ritterschaft und Vertreter der Landgemeinden und Landstädte) und die Vierstädte (Bautzen, Zittau, Kamenz und Löbau). Die Kreistage versammeln sich in den ersten Städten der Kreise (Dresden, Leipzig, Plauen und Chemnitz) auf jeweilige Anordnung der Regierung. Die Oberlausitzer Provinzialstände haben das Vorrecht, alljährlich bis zu drei „willkürliche Landtage" abzuhalten, je am Tage nach Okuli, Bartholomäi und Elisabeth. Die Regierung kann sie überdies zu außerordentlichen Landtagen berufen, was aber kaum noch vorkommt.[34])

Den Oberlausitzer Provinzialständen ist durch die „Urkunde, die durch Anwendung der Verfassung des Kgr. Sachsen auf die Oberlausitz bedingte Modifikation der Partikularverfassung dieser Provinz betr.," vom 17. Nov. 1834 eine staatsrechtliche Bedeutung gesichert (vgl. oben § 3 S. 8). Sie haben auch die Verwaltung gewisser Provinzialanstalten bewahrt (Lehrer-Seminar zu Bautzen, landständische Bank), üben ein Vorschlagsrecht für die in der Provinz zu besetzenden Amtshauptmannsstellen und besitzen ein nicht unbedeutendes Provinzialvermögen; die Ritterschaft verwaltet außerdem noch ein beson-

---

32) Bülau, Verf. u. Verw. I S. 114, meint schon 1833: „In der Tat dürfte es sich schwer absehen lassen, wie wenigstens den Kreistagen eine wahrhafte Wirksamkeit und ein höheres Leben einzuhauchen wäre."

33) Der Meißner Kreis, dessen Kern der Regierungsbezirk Dresden bildet, begreift eine große Anzahl von Rittergütern und mehrere Städte aus den Regierungsbezirken Leipzig und Bautzen. Der erzgebirgische und der vogtländische Kreis waren ursprünglich im Regierungsbezirk Zwickau vereinigt. Seit der Errichtung der Kreishauptmannschaft Chemnitz (1900) sind sie wieder annähernd in der allgemeinen Landeseinteilung zu erkennen; aber die Hauptstadt des neuen Regierungsbezirkes, der wesentlich den vogtländischen Kreis umfaßt, gehört zum erzgebirgischen. —

Das Gesetz über die Fürsorgeerziehung vom 1. Februar 1909 hat für jeden Regierungsbezirk einen „Fürsorgeverband" geschaffen mit einer „Verbandsversammlung", bestehend aus drei Abgeordneten jedes Bezirksverbandes und jeder exemten Stadt unter Vorsitz des Kreishauptmanns (§ 8) und einem daraus hervorgehenden „Fürsorgeausschuß" (§ 14). Hiermit ist der Anfang gemacht zu einem richtigen Selbstverwaltungskörper auch für diese Behördenstufe.

34) v. Römer, Staats-R. und Statistik III S. 59 ff.; Weiße, Staats-R. I S. 173; Hofmann, die Rittergüter S. 51 ff.; Leuthold, Staats-R. S. 178 ff.

deres Stiftungsvermögen. Die Erträgnisse werden zu gemeinnützigen Zwecken verwendet.[35])

Auch die Kreise besitzen mehr oder weniger Vermögen. Die Zuständigkeiten der Kreisstände erschöpfen sich in der Verwaltung dieses Vermögens und der Verwendung seiner Erträgnisse — soweit sie nicht einfach kapitalisieren — für gemeinnützige Zwecke.[36])

Es handelt sich hier überall nur um Zerfallserscheinungen des altständischen Wesens.

35) Urk. vom 17. Nov. 1834 § 10, §§ 45—48, § 52. — Die Schulden der Erblande und der Oberlausitz waren damals zusammengeworfen worden mit der Maßgabe, daß für Verzinsung und Tilgung zwischen beiden Teilen „ein eignes Quotalverhältnis" bestehen sollte (§ 37). Durch Vereinbarung vom 21. Dez. 1843 wurde die völlige Gleichstellung durchgeführt gegen eine von der Staatskasse an die Oberlausitz entrichtete Entschädigung von 500000 Talern. Darauf ist der Hauptteil des heutigen Provinzialvermögens zurückzuführen. — Wegen der Satzungen der Landständischen Bank vgl. Bekanntmachung vom 1. Aug. 1906 (Ges.- u. Verord.-Bl. S. 248 ff.). Für das landständische Seminar zu Bautzen besteht eine besondere Seminardeputation aus landständischen Deputierten und Mitgliedern der Regierungsbehörde (Ges. vom 22. Aug. 1876 § 67).

36) Die Kreistagsordnung vom 10. Aug. 1821 § 5 bestimmte das Betätigungsfeld der Kreisstände von vornherein in solcher Dürftigkeit: „Beratung und Bevorwortung" der allgemeinen Wohlfahrt im Kreise, Besorgung des Kassen- und Rechnungswesens, Wahlen zur I. Kammer (vgl. oben § 15, III; eine Verbandsangelegenheit ist das natürlich nicht) und „die Besorgung derjenigen Kreisangelegenheiten, welche Ihnen von Sr. Königl. Majestät aufgetragen und überlassen werden". Die letzteren sind ausgeblieben. Hofmann, die Rittergüter S. 53, weiß außer der Obliegenheit, das Kreisvermögen zu verwalten, nur noch zu erwähnen, daß die Kreisstände nie versäumt haben, „die Anteilnahme des Landes an Ereignissen des Königlichen Hauses zum Ausdruck zu bringen". — Das zu verwaltende Vermögen ist verschiedenen, manchmal nicht mehr ganz nachweisbaren Ursprungs. Das des vogtländischen Kreises hat zum Grundstock eine 1813 von den Franzosen auferlegte, aber wegen deren schleunigen Abzugs nicht mehr zu gebührender Ablieferung gelangte Kriegskontribution.

Anhang.

Verfassungsurkunde vom 4. September 1831.

(Die beigefügten Zahlen verweisen auf die Seiten des Buches, die kleingedruckten auf die Noten.)

WIR, Anton, von GOTTES Gnaden, König von Sachsen 2c. 2c. 2c.
und
Friedrich August, Herzog zu Sachsen 2c.

tun hiermit kund, daß Wir, infolge der von Unsern getreuen Ständen wiederholt ausgesprochenen Wünsche, und mit Rücksicht auf die in anderen Staaten des Deutschen Bundes bereits getroffenen und durch die Erfahrung bewährt gefundenen Bestimmungen, die Verfassung Unserer Lande, mit Beirat und Zustimmung der Stände, in nachfolgender Weise geordnet haben.

Erster Abschnitt.
Von dem Königreiche und dessen Regierung im allgemeinen.

1. Vom Königreiche. Einheit und Unteilbarkeit desselben. 11, 17,

§ 1. Das Königreich Sachsen ist ein unter Einer Verfassung vereinigter, unteilbarer Staat. 19, 65

Unveräußerlichkeit seiner Bestandteile und der Rechte der Krone.

§ 2. Kein Bestandteil des Königreichs oder Recht der Krone kann ohne Zustimmung der Stände auf irgend eine Weise veräußert werden. 17, 25

Grenzberichtigungen mit benachbarten Staaten sind hierunter nicht begriffen, wenn nicht dabei Untertanen abgetreten werden, welche unzweifelhaft zu dem Königreiche gehört haben. 20

Regierungsform.

§ 3. Die Regierungsform ist monarchisch und es besteht dabei eine landständische Verfassung. 13, 16

2. Vom Könige.

§ 4. Der König ist das souveräne Oberhaupt des Staats, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen aus. Seine Person ist heilig und unverletzlich. 13, 14 4, 16, 66, 67 62

§ 5. Der König kann, ohne Zustimmung der Stände, weder zugleich Oberhaupt eines andern Staats werden, Erbanfälle ausgenommen, noch seinen wesentlichen Aufenthalt außerhalb Landes nehmen. 24, 67 13, 66

Erbfolge des Sächsischen Fürstenhauses.

§ 6. Die Krone ist erblich in dem Mannsstamme des Sächsischen Fürstenhauses, nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge, vermöge Abstammung aus ebenbürtiger Ehe. 19, 48, 53, 60 29

Fernere Erbfolge.

§ 7. In Ermangelung eines durch Verwandtschaft oder Erbverbrüderung zur Nachfolge berechtigten Prinzen geht die Krone auf eine aus ebenbürtiger Ehe abstammende weibliche Linie, ohne Unterschied des Geschlechts, über. Hierbei entscheidet die Nähe der 55, 59

Verwandtschaft mit dem zuletzt regierenden Könige, bei gleicher Nähe das Alter der
62 Linie und in selbiger das Alter der Person. Nach dem Übergange gilt wieder der Vorzug des Mannsstamms in der Primogeniturordnung.

Volljährigkeit des Königs.

75 § 8. Der König wird volljährig, sobald er das achtzehnte Jahr zurückgelegt hat.

Regierungsverweſung.

§ 9. Eine Regierungsverweſung tritt ein

107, 108 während der Minderjährigkeit des Königs, oder wenn derſelbe an der Ausübung der Regierung auf längere Zeit verhindert iſt und für die Verwaltung des Landes nicht ſelbſt Vorſorge getroffen hat oder treffen kann.

108 In beiden Fällen wird die Regierungsverweſung von dem der Thronfolge nächſten volljährigen Agnaten geführt.

Sie beſteht nur auf ſo lange, als der König an der Ausübung der Regierung behindert iſt, und deren Eintritt und Schluß wird geſetzlich bekannt gemacht.

Anordnung derſelben durch den König für den Nachfolger.

109 § 10. Sollte ſich bei einem zunächſt nach dem Könige zur Thronfolge beſtimmten Familiengliede ein Hindernis zeigen, welches demſelben die eigene Verwaltung des Landes unmöglich machen würde, ſo iſt noch unter der Regierung des Königs durch ein Staatsgeſetz über den künftigen Eintritt der Regierungsverweſung zu entſcheiden.

Anordnung derſelben für den König.

62, 76 36, 109 § 11. Würde der König während ſeiner Regierung oder bei dem Anfalle der Thronfolge durch ein ſolches Hindernis von der eigenen Verwaltung des Landes abgehalten ſein, ohne daß früher die obenbeſtimmte Verfügung getroffen wäre, ſo ſoll längſtens binnen ſechs Monaten in einer von der oberſten Staatsbehörde (§ 41) zu veranlaſſenden Verſammlung ſämtlicher im Königreiche anweſenden, nach zurückgelegtem 21. Jahre volljährigen Prinzen des Königlichen Hauſes, mit Ausſchluſſe des zunächſt zur Regentſchaft berufenen Agnaten, auf vorgängiges Gutachten jener Behörde, über den Eintritt der Regierungsverweſung, nach abſoluter Stimmenmehrheit, ein Beſchluß gefaßt und ſolcher den verſammelten oder außerordentlich zuſammenzuberufenden Ständen zur Genehmigung vorgelegt werden.

109 Sind nicht mindeſtens drei Königliche Prinzen zu Faſſung eines diesfallſigen Beſchluſſes gegenwärtig, ſo werden die den Jahren nach älteſten regierenden Häupter der Erneſtiniſchen Linie bis zur Erfüllung dieſer Zahl zu der Verſammlung eingeladen.

Gewalt des Regierungsverweſers.

110 § 12. Der Regierungsverweſer übt die Staatsgewalt in dem Umfange, wie ſie dem Könige zuſteht, unter deſſen Namen verfaſſungsmäßig aus.

Veränderungen in der Verfaſſung dürfen von dem Regierungsverweſer weder in Antrag gebracht, noch, wenn ſie von den Ständen beantragt worden, genehmigt werden, als wenn
110 ſolches von ihm, unter Beirat des nach § 11 konſtituierten Familienrats, und infolge eines in der daſelbſt vorgeſchriebenen Maße gefaßten Beſchluſſes geſchieht. Dergleichen Veränderungen erhalten aber ſodann bleibende Gültigkeit.

Deſſen Aufenthalt und Aufwand.

110 § 13. Der Regierungsverweſer hat, inſofern er nicht ein auswärtiger Regent iſt, ſeinen weſentlichen Aufenthalt im Lande zu nehmen.

111 Der Aufwand desſelben wird von der Zivilliſte (§ 22) beſtritten.

Regentſchaftsrat.

76, 76 35 § 14. Die oberſte Staatsbehörde (§ 41) bildet den Regentſchaftsrat des Regierungsverweſers, und dieſer iſt verbunden, in allen wichtigen Angelegenheiten das Gutachten derſelben einzuholen.

Erziehung des minderjährigen Königs.

§ 15. In Ermangelung einer von dem Könige getroffenen Anordnung gebührt die
76, 110 Erziehung des minderjährigen Königs der Mutter, und wenn dieſe nicht mehr lebt, oder ſich anderweit vermählt, der Großmutter von väterlicher Seite; jedoch kann die Ernennung der Erzieher und Lehrer und die Feſtſetzung des Erziehungsplans nur nach Rückſprache mit dem Regierungsverweſer und dem Regentſchaftsrate geſchehen. Bei einer Verſchiedenheit der Anſichten hat der Regierungsverweſer mit dem Regentſchaftsrate die Entſcheidung:

auch liegt diesem, nach dem Absterben oder der anderweiten Vermählung der Mutter oder der Großmutter, die Sorge für die Erziehung des minderjährigen Königs allein ob.

Die diesfallsigen Beratungen des Regentschaftsrats werden unter dem Vorsitze des Regierungsverwesers gepflogen, welcher bei dem zu fassenden Beschlusse nur eine Stimme, jedoch, im Falle der Stimmengleichheit, die Entscheidung hat. 76

Zweiter Abschnitt.

Von dem Staatsgute, sowie von dem Vermögen und den Gebührnissen des Königlichen Hauses.

1. Staatsgut.

§ 16. Das Staatsgut besteht, als eine einzige unteilbare Gesamtmasse, aus dem, was die Krone an Territorien, Ämtern, Kammergütern, Domänen, den dazu gehörigen Fluren, Gebäuden und Inventarien, Grundstücken, Forsten und Mühlen, Berg- und Hüttenwerken, Kuxen, Regalien, Amtskapitalien, Einkünften, nutzbaren Rechten, öffentlichen Anstalten, Beständen, Außenständen und Vorräten jeder Art und sonst besitzt und erwirbt, und es geht dasselbe in seinem ganzen Umfange auf den jedesmaligen Thronfolger über. Neben demselben besteht das Fideikommiß des Königlichen Hauses. Von beiden ist das Privatvermögen des Königs und der Königlichen Familie zu unterscheiden. 78, 79 4, 80 6, 81 7, 83 12

§ 17. Das Staatsgut wird durch eine den Grundsätzen der Verfassung gemäß konstituierte Finanzbehörde verwaltet und lediglich zu Zwecken des Staats benutzt. Sein Ertrag bleibt den Staatskassen überlassen. 80, 81, 82, 82 9

Übrigens ist dem Könige unbenommen, eine oder die andere Domäne, gegen Abzug einer nach dem Durchschnittsertrage der letzten zehn Jahre bestimmten Summe von der Zivilliste (§ 22), auf Lebenszeit zu eigner Verwaltung und Benutzung zu übernehmen; auch bleiben die in der Beilage I verzeichneten Schlösser, Paläste, Hofgebäude, Gärten und Räume zu der freien Benutzung des Königs. 81, 90 26 81, 82

Solange der Lehnsverband zwischen dem Könige, als Oberlehnsherrn, und seinen Vasallen noch besteht, wachsen die heimfallenden Lehen dem Staatsgute zu; es bleibt aber dem Könige das Recht, Erbverwandelungen zu bewilligen, Lehnspardon zu erteilen auch alle andere aus der Oberlehnsherrlichkeit fließende Befugnisse auszuüben. Lehnsanwartschaften werden jedoch nicht erteilt werden.

§ 18. Das Staatsgut ist stets in seinen wesentlichen Bestandteilen zu erhalten und kann daher, ohne Einwilligung der Stände, weder durch Veräußerungen vermindert, noch mit Schulden oder andern Lasten beschwert werden. 80, 81, 83, 83 13

Unter dem Veräußerungsverbote sind jedoch diejenigen Veränderungen nicht begriffen, welche bei einzelnen Parzellen, zu Beförderung der Landeskultur, oder zu Entfernung wahrgenommener Nachteile durch Verkauf, Austausch oder Ablösung, sowie infolge eines gerichtlichen Urteils, oder zu Berichtigung zweifelhafter Grenzen nötig oder gut befunden werden sollten.

Die Kaufgelder sind, sobald sich eine vorteilhafte Gelegenheit findet, zu Erwerbung inländischen Grundeigentums anzuwenden, inzwischen aber auf andere zweckmäßige Weise werbend anzulegen.

Was durch eine solche Veräußerung an Grundeigentum, Rechten, Einkünften oder Kaufgeldern erlangt wird, nimmt die Eigenschaft des veräußerten Gegenstandes an und tritt an dessen Stelle.

Den Ständen ist bei jedem ordentlichen Landtage (§ 115) nachzuweisen, was seit dem letztvorherigen vom Staatsgute veräußert, warum die Veräußerung bewirkt, was dabei erlangt und in welchem Maße das erlangte Kaufgeld vorschriftsmäßig angewendet worden sei.

§ 19. Alle Bestände, Forderungen und Ansprüche des Königlichen Fiskus gehen auf die allgemeinen Staatskassen über. Dagegen werden die auf ersterm haftenden Schulden und Ansprüche aller Art von letztern zu alleiniger Vertretung übernommen. 79

Die Rechte der Gläubiger bleiben unverletzt.

2. Königliches Hausfideikommiß.

§ 20. Das Königliche Hausfideikommiß besteht:

a) aus allem dem, was zu der Einrichtung oder Zierde der in der Beilage unter I verzeichneten Königlichen Schlösser, Paläste, Hofgebäude und Gärten dient, 84

dem Mobiliar, welches der Aufsicht der Hofämter und Hofintendanten anvertraut und zum Bedarfe oder Glanze des Hofs bestimmt ist, den Ställen, an Pferden, Wagen und sonstigem Inventar, den Jagderfordernissen, den in dem grünen Gewölbe und anderen Königlichen Sammlungen befindlichen Kostbarkeiten, Gold- und Silbergeräten und Porzellan, der Gemäldegalerie, den Kupferstich-, Naturalien-, Münz- und anderen Kabinetten, der Bibliothek, der Kunst-, Rüst- und Gewehrkammer;

b) aus demjenigen, was demselben nach § 21 zuwächst.

Dasselbe ist Eigentum des Königlichen Hauses, dessen Besitz geht aber, nach der §§ 6 und und 7 für die Krone bestimmten Sukzessionsordnung und sonst, auf den jedesmaligen rechtmäßigen Regenten des Königreichs Sachsen über. Dasselbe ist von dem Lande un-
85 zertrennbar und unveräußerlich. Unter dem Veräußerungsverbote sind jedoch diejenigen Veränderungen nicht begriffen, welche durch Verkauf oder Austausch einzelner Gegenstände für gut befunden werden sollten. Was durch Veräußerung an Gegenstönden oder Kaufgeldern erlangt wird, nimmt die Eigenschaft des veräußerten Gegenstandes an und tritt an dessen Stelle.

Die Kaufgelder sind, sobald sich eine vorteilhafte Gelegenheit findet, zu Vermehrung des Hausfideikommisses anzuwenden. Auch steht dem jedesmaligen Regenten lediglich unter Zustimmung der Stände das Befugnis zu, die zu demselben gehörigen Kostbarkeiten bis zur Höhe einer Million Taler, in außerordentlichen Notfällen zu Staatszwecken zu verpfänden. Es ist jedoch der verpfändete Teil desselben, sobald als möglich, wieder einzulösen.

Nur in den § 105 erwähnten außerordentlichen dringenden Fällen, wo die Einberufung der Stände durch die Umstände unmöglich gemacht wird, kann eine Verpfändung desselben vom Könige, unter Verantwortlichkeit der ihn hierbei beratenden Minister, auch ohne Zustimmung der Stände, verfügt werden, und es treten alsdann die Bestimmungen des gedachten Paragraphen in Kraft.

3. Privateigentum des Königs.

§ 21. Privateigentum des Königs ist alles dasjenige, was derselbe vor der Gelangung zum Throne bereits besessen hat, sowie dasjenige Vermögen, was er während seiner Regie-
74, 85 rung aus Privatrechtstiteln erwirbt; es steht ihm darüber die freie Disposition unter den Lebenden und auf den Todesfall zu.

Hat der König über dieses Vermögen nicht disponiert, so wächst dasselbe bei seinem Ableben dem Hausfideikommisse zu.

Über Ersparnisse an der Zivilliste steht dem König die freie Disposition unter den
74 Lebenden zu, bei seinem Ableben aber fallen solche ebenfalls dem Hausfideikommisse anheim.

4. Zivilliste.

§ 22. Der König bezieht jährlich eine mit den Ständen, auf die Dauer seiner Regierung,
86 verabschiedete Summe aus den Staatskassen, als Zivilliste, zu seiner freien Disposition in monatlichen Raten im voraus zahlbar.

Diese Summe ist als Aquivalent für die den Staatskassen, auf die jedesmalige Dauer der Regierungszeit des Königs, überwiesenen Nutzungen des Königlichen Domänengutes zu betrachten und kann, während der Regierungszeit des Königs, weder ohne dessen Zu-
89 stimmung vermindert, noch ohne die Bewilligung der Stände vermehrt, auch, als wesentliches Bedürfnis zu Erhaltung der Würde der Krone, zu keiner Zeit und auf keine Weise mit Schulden belastet werden.

Diese Nutzungen sollen auch den Staatskassen so lange überwiesen bleiben, als eine
88 Zivilliste bewilligt wird, welche der jetzt mit

Fünfmalhundert Tausend Talern — —

verabschiedeten an Höhe wenigstens gleichkommt.

89 Die Zivilliste des mit Tode abgegangenen Königs besteht fort, bis die seines Nachfolgers verabschiedet ist, jedoch längstens nur bis zur Vereinigung über ein neues Budget.

Von selbiger werden bestritten: die Schatullengelder des Königs und seiner Gemahlin,
82, 90 die Unterhaltungs- und Erziehungskosten seiner Kinder, die Gehalte aller Königlichen Hofbeamten und Diener, die künftig auszusetzenden Pensionen derselben, sowie ihrer Witwen und Kinder, der gesamte Aufwand für die Hofhaltung, den Stall, die Hofjagd und die dazu gehörigen Inventarien, den katholischen und evangelischen Hofgottesdienst, für letztern,

nach der Höhe des zeitherigen Beitrags, die Hofkapelle und Hoftheater, die Unterhaltungskosten der nach § 17 dem Könige zur freien Benutzung bleibenden Schlösser, Paläste, Hofgebäude und Gärten, endlich alle hier nicht erwähnte ordentliche oder außerordentliche Hofausgaben, deren Bestreitung nicht ausdrücklich auf das Staatsbudget gewiesen ist.

5. Apanagen und andere Gebührnisse der Glieder des Königlichen Hauses.

§ 23. Die den dermaligen Gliedern des Königlichen Hauses ausgesetzten Apanagen, Wittümer und andern vertragsmäßigen Gebührnisse, Hand- und Garderobengelder, bleiben unter Beobachtung der wegen der Sekundogenitur bestehenden Bestimmungen, auf deren Lebenszeit unverändert und werden in das Budget aufgenommen.

Über die künftig, unter Anrechnung der Sekundogenitur, zu gewährenden Apanagen, Wittümer, Heiratsgüter und andere dergleichen Gebührnisse ist mit den Ständen eine feststehende Bestimmung zu verabschieden, welcher nachmals in jedem einzelnen Falle nachzugehen ist, und welche in das Hausgesetz aufgenommen werden soll. 92, 100

Ohne Einwilligung der Stände können diese Gebührnisse nicht verändert, und nie durch Überweisung von Grundstücken zur Benutzung gewährt werden. 100

Die Entrichtung derselben erfolgt aus den Staatskassen, ohne Zurechnung auf die Zivilliste.

Dritter Abschnitt.

Von den allgemeinen Rechten und Pflichten der Untertanen.

1. Rechtsverhältnis durch den Aufenthalt im Lande. 31, 163 18

§ 24. Der Aufenthalt innerhalb der Grenzen des Staats verpflichtet zu Beobachtung der Gesetze desselben und begründet dagegen den gesetzlichen Schutz. 17, 27

2. Heimats- und Staatsbürgerrecht.

§ 25. Die Bestimmungen über das Heimatsrecht und Staatsbürgerrecht bleiben einem besonderen Gesetze vorbehalten. 27, 162

3. Schutz der Rechte.

§ 26. Die Rechte der Landeseinwohner stehen für alle in gleichem Maße unter dem Schutze der Verfassung. 27, 31

4. Freiheit der Person und des Eigentums.

§ 27. Die Freiheit der Personen und die Gebarung mit dem Eigentume sind keiner Beschränkung unterworfen, als welche Gesetz und Recht vorschreiben. 31, 164 22

Wahl des Berufs.

§ 28. Jeder ist daher berechtigt, seinen Beruf und sein Gewerbe nach eigener Neigung zu wählen und sich dazu im In- oder Auslande auszubilden, soweit nicht hierbei ausdrückliche Gesetze oder Privatrechte beschränkend entgegenstehen. 31

Wegzug.

§ 29. Jedem Untertan steht der Wegzug aus dem Lande ohne Erlegung einer Nachsteuer frei, soweit nicht die Verpflichtung zum Kriegsdienste oder sonst Verbindlichkeiten gegen den Staat oder Privatpersonen entgegenstehen. 27, 31

Waffendienst.

§ 30. Die Verpflichtung zu Verteidigung des Vaterlandes und die Verbindlichkeit zum Waffendienste ist allgemein; es finden dabei keine andern, als die durch die Gesetze bestimmten Ausnahmen statt. 31

Abtretung von Privateigentum zu Staatszwecken.

§ 31. Niemand kann gezwungen werden, sein Eigentum oder sonstige Rechte und Gerechtigkeiten zu Staatszwecken abzutreten, als in den gesetzlich bestimmten, oder durch dringende Notwendigkeit gebotenen, von der obersten Staatsbehörde zu bestimmenden Fällen und gegen Entschädigung, welche ohne Anstand ermittelt und gewährt werden soll. 31

Entsteht ein Streit über die Summe der Entschädigung, und der Eigentümer oder der Berechtigte will sich bei der Entscheidung der Verwaltungsbehörde nicht beruhigen, so bleibt ihm unbenommen, die Sache im ordentlichen Rechtswege zur Erledigung zu bringen; es ist aber einstweilen die Abtretung zu bewirken und die von jener Behörde festgesetzte Summe ohne Verzug zu bezahlen.

5. Rechtsverhältnis in bezug auf den Glauben.

27, 31 **§ 32.** Jedem Landeseinwohner wird völlige Gewissensfreiheit und, in der bisherigen oder der künftig gesetzlich festzusetzenden Maße, Schutz in der Gottesverehrung seines Glaubens gewährt.

§ 33. Der Genuß der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte ist unabhängig von
31 dem religiösen Glaubensbekenntnisse.

Den bürgerlichen und staatsbürgerlichen Pflichten darf das religiöse Bekenntnis keinen Abbruch tun.

6. Rechtsgleichheit zum Staatsdienste.

31 **§ 34.** Die Verschiedenheit des Standes und der Geburt begründet keinen Unterschied in der Berufung zu irgend einer Stelle im Staatsdienste..

7. Presse und Buchhandel.

§ 35. Die Angelegenheiten der Presse und des Buchhandels werden durch ein Gesetz
31 geordnet werden, welches die Freiheit derselben, unter Berücksichtigung der Sicherung gegen Mißbrauch, als Grundsatz feststellen wird.

8. Recht der Beschwerde über Behörden.

§ 36. Jeder hat das Recht, über gesetz- oder ordnungswidriges Verfahren einer Behörde, oder Verzögerung der Entscheidung, bei der zunächst vorgesetzten, schriftliche Beschwerde zu führen.

Wird selbige von der vorgesetzten Behörde unbegründet gefunden, so ist diese verpflichtet, den Beschwerdeführer über die Gründe ihres Urteils zu belehren. Glaubt derselbe, sich auch bei der Entscheidung der obersten Staatsbehörde nicht beruhigen zu können,
150 so darf er die Beschwerde den Ständen, mit der Bitte um Verwendung, schriftlich vortragen, welche dann zu beurteilen haben, ob die Sache geeignet sei, von ihnen am Throne bevorwortet zu werden.

Übrigens bleibt auch jedem unbenommen, seine Wünsche und Beschwerden bei dem Regenten unmittelbar anzubringen.

9. Abgabenwesen.

§ 37. Kein Untertan soll mit Abgaben oder andern Leistungen beschwert werden,
27, 31 wozu er nicht vermöge der Gesetze, oder kraft besonderer Rechtstitel, verbunden ist.

27, 31 **§ 38.** Alle Untertanen haben zu den Staatslasten beizutragen.

§ 39. Es soll ein neues Abgabensystem festgestellt werden, wobei die Gegenstände
31, 162 der direkten und indirekten Besteuerung, nach möglichst richtigem Verhältnisse, werden zur Mitleidenschaft gezogen werden.

Die bisher bestandenen Realbefreiungen sollen, gegen angemessene Entschädigung, deren Modalität, unter Vernehmung mit den Ständen, durch die künftige Gesetzgebung näher zu bestimmen ist, aufgehoben werden.

31 **§ 40.** Neue bleibende Befreiungen von Staatslasten können in keiner Weise vergünstigt oder erworben werden.

Vierter Abschnitt.

Von dem Staatsdienste.

1. Ministerialdepartements, Gesamtministerium, Staatsrat.

251, 252 **§ 41.** Es bestehen die Ministerialdepartements der Justiz, der Finanzen, des Innern, des Kriegs, des Kultus und der auswärtigen Angelegenheiten, deren Vorstände den Ständen verantwortlich sind.

254 Diese Vorstände bilden das Gesamtministerium, als die oberste kollegiale Staatsbehörde.

Auf den Vorstand des Ministerii des Kultus, welcher stets der evangelischen Konfession
253 II zugetan sein muß, in Gemeinschaft mit wenigstens zwei andern Mitgliedern des Gesamtministerii derselben Konfession, geht der bisherige Auftrag in Evangelicis über. Zu seinem Wirkungskreise gehören die § 57 bezeichneten Angelegenheiten aller Konfessionen.

257 Es kann ein Staatsrat gebildet werden, zu welchem, außer den Vorständen der Ministerialdepartements, diejenigen Personen gezogen werden, welche der König geeignet findet.

2. Verantwortlichkeit der Staatsdiener.

238 **§ 42.** Alle Staatsdiener sind für ihre Dienstleistung verantwortlich.

Kontrasignatur der Königlichen unmittelbaren Verfügungen.

§ 43. Alle Verfügungen in Regierungsangelegenheiten, welche der König unterzeichnet, müssen von dem Vorstande eines Ministerialdepartements, welcher bei der Beschlußnahme wirksam gewesen ist, in der Reinschrift, zum Zeichen seiner Verantwortlichkeit für die Zweckmäßigkeit und Übereinstimmung derselben mit den Gesetzen und der Verfassung des Landes, kontrasigniert werden. 251

Eine solche mit der erforderlichen Kontrasignatur nicht bezeichnete Verfügung ist als erschlichen zu betrachten und daher unverbindlich. 251 4

3. Vorbehaltene Bestimmungen über die Verhältnisse der Staatsdiener.

§ 44. Die Verhältnisse der Staatsdiener, worunter jedoch der Hofdienst nicht mit begriffen ist, sollen durch ein besonderes Gesetz näher bestimmt werden, in welchem vorzüglich die nötige Unabhängigkeit des Richteramts berücksichtigt werden wird. 232

Fünfter Abschnitt.

Von der Rechtspflege.

1. Verwaltung der Gerichtsbarkeit.

§ 45. Die Gerichtsbarkeit wird in einer gesetzlich bestimmten Instanzenordnung verwaltet.

2. Angabe der Gründe der Rechtsentscheidungen.

§ 46. Alle Gerichtsstellen haben ihren Entscheidungen Gründe beizufügen.

3. Kompetenz.

§ 47. Sie sind bei Ausübung ihres richterlichen Amtes innerhalb der Grenzen ihrer Kompetenz von dem Einflusse der Regierung unabhängig.

Über Kompetenzzweifel zwischen den Justiz- und Verwaltungsbehörden entscheidet in letzter Instanz eine besondere Behörde, deren Organisation durch ein Gesetz bestimmt wird, und deren Mitglieder zur Hälfte aus Räten des obersten Justizhofes bestehen müssen. 162, 277

§ 48. Kein Untertan darf seinem ordentlichen Richter entzogen werden, außer in den von den Gesetzen vorausbestimmten Fällen. 27, 31

4. Rechtsweg in bezug auf Akte der Staatsverwaltung.

§ 49. Jedem, der sich durch einen Akt der Staatsverwaltung in seinen Rechten verletzt glaubt, steht der Rechtsweg offen. 31. 266

Ein besonderes Gesetz wird die nötigen Ausnahmen und Bestimmungen treffen, damit durch die Ausübung dieses Befugnisses der freie Fortgang der Verwaltung nicht gehemmt werde.

5. Gerichtsstand des Fiskus.

§ 50. Der Fiskus nimmt in allen ihn betreffenden Rechtsstreitigkeiten Recht vor den ordentlichen Landesgerichten. 15, 31

6. Gesetzliche Verfolgung.

§ 51. Niemand darf ohne gesetzlichen Grund verfolgt, verhaftet oder bestraft und über vierundzwanzig Stunden über die Ursache seiner Verhaftung in Ungewißheit gelassen werden. 31

7. Begnadigungsrecht.

§ 52. Der König hat in strafrechtlichen Fällen das Recht der Abolition, sowie der Verwandlung, Minderung oder des Erlasses der Strafe, kann aber zuerkannte Strafen nicht schärfen. 31, 99 17

8. Konfiskation.

§ 53. Die Konfiskation kann künftig nur bei einzelnen Sachen, welche als Gegenstand oder Werkzeug einer Vergehung gedient haben, stattfinden. 31

Eine allgemeine Vermögenskonfiskation tritt in keinem Falle ein.

9. Moratorien.

§ 54. Morationen dürfen von Staats wegen nicht erteilt werden. 32

10. Vorbehaltene Bestimmungen über die Einrichtung der Rechtspflege.

§ 55. Die Rechtspflege wird, auf eine der Gleichheit vor dem Gesetze entsprechende Weise, in der Maße eingerichtet werden, daß die privilegierten Gerichtsstände aufhören, soweit nicht einzelne, auf Verträgen oder besondern Verhältnissen beruhende Ausnahmen noch ferner notwendig bleiben. 31

Die nähern Bestimmungen hierüber werden durch ein Gesetz getroffen werden. 162

Sechster Abschnitt.

Von den Kirchen, Unterrichtsanstalten und milden Stiftungen.

1. Öffentliche Religionsübung.

§ 56. Nur den im Königreiche aufgenommenen oder künftig, mittels besondern Gesetzes, aufzunehmenden christlichen Konfessionen steht die freie öffentliche Religionsübung zu.

Es dürfen weder neue Klöster errichtet, noch Jesuiten, oder irgend ein anderer geistlicher Orden jemals im Lande aufgenommen werden.

2. Rechte des Königs über die Kirchen.

§ 57. Der König übt die Staatsgewalt über die Kirchen (jus circa sacra), die Aufsicht und das Schutzrecht über dieselben nach den diesfallsigen gesetzlichen Bestimmungen aus, und es sind daher namentlich auch die geistlichen Behörden aller Konfessionen der Oberaufsicht des Ministeriums des Kultus untergeordnet.

Die Anordnungen in Betreff der innern kirchlichen Angelegenheiten bleiben der besondern Kirchenverfassung einer jeden Konfession überlassen. Insbesondere wird die landesherrliche Kirchengewalt (jus episcopale) über die evangelischen Glaubensgenossen, solange der König einer andern Konfession zugetan ist, von der § 41 bezeichneten Ministerialbehörde ferner in der seitherigen Maße ausgeübt.

3. Beschwerden über Mißbrauch der kirchlichen Gewalt.

256 **§ 58.** Beschwerden über Mißbrauch der kirchlichen Gewalt können auch bis zu der obersten weltlichen Staatsbehörde gebracht werden.

4 Rechtsverhältnis der Diener der Kirchen.

§ 59. Die Kirchen und Schulen und deren Diener sind in ihren bürgerlichen Beziehungen und Handlungen den Gesetzen des Staats unterworfen.

5. Stiftungen.

§ 60. Alle Stiftungen ohne Ausnahme sie mögen für den Kultus, den Unterricht, oder die Wohltätigkeit bestimmt sein, stehen unter dem besondern Schutze des Staats,
161 13 und das Vermögen oder Einkommen derselben darf unter keinem Vorwande zum Staatsvermögen eingezogen, oder für andere, als die stiftungsmäßigen Zwecke verwendet werden. Nur in dem Falle, wo der stiftungsmäßige Zweck nicht mehr zu erreichen steht, darf eine Verwendung zu andern ähnlichen Zwecken, mit Zustimmung der Beteiligten und, insofern allgemeine Landesanstalten in Betracht kommen, mit Bewilligung der Stände erfolgen.

Siebenter Abschnitt.

Von den Ständen.

I. Organisation der Ständeversammlung.

1. Allgemeine Bestimmungen. Ständeversammlung in zwei Kammern. Ständische Provinzialverfassung.

137 **§ 61.** Für das ganze Königreich Sachsen besteht eine allgemeine, in zwei Kammern abgeteilte Ständeversammlung.

8 Neben selbiger wird die besondere Provinzial-Landtagsverfassung in der Oberlausitz und die Kreistagsverfassung in den alten Erblanden, vorbehältlich der in Rücksicht beider nötig werdeneden Modifikationen, noch ferner fortbestehen.

Rechtsgleichheit und Verbindung der beiden Kammern.

137, 146 **§ 62.** Beide Kammern sind in ihren Rechten und Befugnissen einander gleich.

146 Zeit und Ort der Sitzungen beider sind jederzeit dieselben.

2. Erste Kammer. Mitglieder derselben.

§ 63. Zu der ersten Kammer gehören folgende Mitglieder:

115 1. die volljährigen Prinzen des Königlichen Hauses;

115 2. das Hochstift Meißen, durch einen Deputierten seines Mittels;

37, 116 3. der Besitzer der Herrschaft Wildenfels;

42, 116 4. die Besitzer der fünf Schönburgischen Rezeßherrschaften, Glauchau, Waldenburg, Lichtenstein, Hartenstein und Stein, durch einen ihres Mittels;

5. ein Abgeordneter der Universität Leipzig, welcher von selbiger aus dem Mittel ihrer ordentlichen Professoren gewählt wird; 115
6. der Besitzer der Standesherrschaft Königsbrück; 36, 117
7. der Besitzer der Standesherrschaft Reibersdorf; 36, 117
8. der evangelische Oberhofprediger; 117
9. der Dekan des Domstifts St. Petri zu Budissin, zugleich in seiner Eigenschaft als höherer katholischer Geistlicher, und im Falle der Behinderung oder der Erledigung der Stelle, einer der drei Kapitularen des Stifts; 115, 116
10. der Superintendent zu Leipzig; 116
11. ein Abgeordneter des Kollegiatstifts zu Wurzen, aus dem Mittel des Kapitels; 115
12. die Besitzer der vier Schönburgischen Lehnsherrschaften, Rochsburg, Wechselburg, Penig und Remissen, durch einen ihres Mittels; 37, 117
13. zwölf auf Lebenszeit gewählte Abgeordnete der Besitzer von Rittergütern und anderen größeren ländlichen Gütern; 118
14. zehn vom Könige nach freier Wahl auf Lebenszeit ernannte Rittergutsbesitzer; 120
15. die erste Magistratsperson der Städte Dresden und Leipzig; 120
16. die erste Magistratsperson in sechs vom Könige, unter möglichster Berücksichtigung aller Teile des Landes, nach Gefallen zu bestimmenden Städten; 120
17. fünf vom Könige nach freier Wahl auf Lebenszeit ernannte Mitglieder. 121

Nähere Bestimmungen in Rücksicht der Herrschaftsbesitzer.

§ 64 Für die § 63 unter 3, 4, 6, 7 und 12 benannten Besitzer der Herrschaften kann im Falle der Minderjährigkeit, oder wenn sie aus Ursachen, welche die Kammer als statthaft anerkennt, an dem Landtage persönlich teil zu nehmen, nicht vermögen, derjenige nächste Nachfolger in die Kammer eintreten, welcher nach § 74 für die Person dazu geeignet ist. 117
Den Besitzern der Herrschaft Wildenfels und der Schönburgischen Rezeßherrschaften ist jederzeit nachgelassen, wegen ihrer erblichen Stimmen, Bevollmächtigte in die Kammer eintreten zu lassen, welche die nach § 74 erforderlichen Eigenschaften haben, und im Königreiche Sachsen mit einem Rittergute angesessen sind.

Nähere Bestimmungen in Rücksicht der Rittergutsbesitzer.

§ 65. Über die Wahl der § 63 unter 13 gedachten Abgeordneten enthält das Wahlgesetz die näheren Bestimmungen. 118
Wählbar sind nur diejenigen Grundbesitzer, denen im Königreiche Sachsen das Eigentum an einem oder mehreren Rittergütern, welche einschließlich der etwa damit verbundenen, auf demselben Grundbuchsfolium eingetragenen Beistücken mit wenigstens 4000 Steuereinheiten belegt sind, oder an einem anderen Gute des platten Landes, auf welchem wenigstens 4000 Steuereinheiten haften, zusteht. 119
Jedem der vom Könige nach § 63 unter 14 zu ernennenden 10 Rittergutsbesitzer muß das Eigentum an einem oder mehreren inländischen Rittergütern zustehen, welche einschließlich der etwa damit verbundenen, auf demselben Grundbuchsfolium eingetragenen Beistücken mit wenigstens 4000 Steuereinheiten belegt sind. 120
Der König kann übrigens bei deren Ernennung auf Besitzer Schönburgischer Rezeß- oder Lehnsherrschaften, soweit sie nicht nach § 63 unter 4 und 12 der Kammer bereits angehören, Rücksicht nehmen. Dagegen können Minister im aktiven Dinste und besoldete Hofbeamte nicht ernannt werden.
Die § 63 unter 14 und 17 bestimmte Zahl von Kammermitgliedern muß stets ernannt sein. 120, 121

Dauer der Funktion in der ersten Kammer.

§ 66. Diejenigen Mitglieder der ersten Kammer, welche vermöge ihres Amtes in selbiger eine Stelle haben, behalten solche so lange, als sie dieses Amt bekleiden. 122
Die Abgeordneten der Stifter und der Universität, sowie die Bevollmächtigten der Herrschaft Wildenfels und der Schönburgischen Rezeßherrschaften behalten ihre Stelle, bis sich ein Nachfolger legitimiert.
Die Abgeordneten der Grundbesitzer treten aus, wenn sie die Wählbarkeit verlieren, im Staatsdienste angestellt oder befördert werden oder ein besoldetes Hofamt annehmen; sie können aber in den zuletzt gedachten Fällen von neuem gewählt werden.
Die vom Könige ernannten Rittergutsbesitzer bleiben so lange Mitglieder der Kammer, als ihr Grundbesitz den für sie im § 65 vorgeschriebenen Erfordernissen entspricht.

Präsident und dessen Stellvertreter.

142 **§ 67.** Der Präsident der ersten Kammer wird von dem Könige, aus der Mitte der Herrschafts- oder Rittergutsbesitzer in selbiger, zu jedem Landtage besonders ernannt und darf nicht im Auslande wohnen.

Die Wahl eines oder mehrerer Vizepräsidenten steht der Kammer zu.

3. Zweite Kammer. Mitglieder derselben.

133 **§ 68.** Die zweite Kammer der Ständeversammlung wird aus 91 Abgeordneten gebildet, von denen 43 Abgeordnete in städtischen und 48 Abgeordnete in ländlichen Wahlkreisen gewählt werden.

Künftige Eingemeindungen oder Änderungen der Gemeindeverfassung einzelner Orte sind auf deren Zugehörigkeit zu den Wahlkreisen ohne Einfluß.

§ 69. (Aufgehoben.)

§ 70. (Aufgehoben.)

Dauer der Funktion in der zweiten Kammer.

130 **§ 71.** Die Abgeordneten der zweiten Kammer der Ständeversammlung werden auf 6 Jahre gewählt. Nach Ablauf der 6 Jahre wird die Kammer neu gewählt.

Scheidet ein Abgeordneter vor dem Ablaufe der sechsjährigen Wahlperiode aus der Kammer aus, so gilt die Ersatzwahl nur für den Rest der Wahlperiode.

Die Mitglieder hören auf, Mitglieder der Kammer zu sein, wenn

a) sie die Wählbarkeit verlieren,
b) sie im Staatsdienste angestellt oder in ein höheres Amt befördert werden oder in ein besoldetes Hofamt treten,
c) der König die Kammer auflöst oder
d) sie freiwillig aus der Kammer ausscheiden.

In den Fällen unter a bis d können sie sofort wieder gewählt werden.

Präsident und dessen Stellvertreter.

142 **§ 72.** Die zweite Kammer wählt ihren Präsidenten und einen oder mehrere Vizepräsidenten.

4. Bestimmungen in bezug auf beide Kammern. Alter zur Wahlberechtigung und Wählbarkeit.

131, 133 **§ 73.** Zur Teilnahme an einer auf die Ständeversammlung sich beziehenden Wahl wird das erfüllte 25., und zur Wählbarkeit das erfüllte 30. Altersjahr erfordert.

Hindernisse derselben.

§ 74. Über die Bedingungen der Stimmberechtigung und Wählbarkeit enthält das Wahlgesetz das weitere.

Diejenigen, welchen nach demselben das Stimmrecht im allgemeinen und ohne Unterschied der verschiedenen Ständeklassen entzogen ist, können auch nicht in Gemäßheit von 122 § 64 als Stellvertreter der § 63 unter 3, 4, 6, 7 und 12 benannten Herrschaftsbesitzer, noch in einer sonstigen Eigenschaft in die erste Kammer eintreten oder ihren Sitz in derselben behalten.

Wahl von Staatsdienern und andern Beamten.

136 25 **§ 75.** Wird ein Staatsdiener zum Abgeordneten oder Stellvertreter zu einer der beiden Kammern gewählt, so hat derselbe solches der vorgesetzten Dienstbehörde anzuzeigen, damit diese ermesse, ob die Annahme der Wahl genehmigt werden könne und, nötigenfalls wegen einstweiliger Versehung des Amtes Vorsorge treffe. Die Genehmigung kann ohne erhebliche, in dem Wesen des Amts beruhende und den Ständen zur Nachricht mitzuteilende Gründe nicht versagt werden.

Diese Bestimmung leidet auch auf alle andere Beamten, auf Geistliche und Lehrer, sowie auf Militärpersonen analoge Anwendung. Städtische Beamte haben die Zustimmung der Stadträte einzuholen, welche jedoch ebenfalls nur aus denselben Ursachen verweigert werden kann.

237 20 Über Reklamationen wegen verweigerter Genehmigung entscheidet die Regierung.

Sitzordnung.

114, 143 **§ 76.** Die Sitzordnung in der ersten Kammer richtet sich bei den § 63 unter 1 bis mit 12 benannten Mitgliedern nach der angegebenen Reihenfolge, bei den übrigen aber nach dem

Lose, welches bei jedesmaliger Eröffnung der Kammer gezogen wird. Für die hierbei noch nicht anwesenden Mitglieder zieht der Präsident die Lose.

Die Bevollmächtigten nehmen die Plätze derer, die sie vertreten, ein.

Bezugnahme auf das Wahlgesetz.

§ 77. Über das Wahlverfahren für beide Kammern und die Wahlberechtigung für die zweite Kammer enthält das Wahlgesetz die nähere Bestimmung. Dasselbe ist zwar 183
kein integrierender Teil der Verfassung, kann aber ohne ständische Zustimmung nicht verändert werden.

II. Wirksamkeit der Stände.

1. Beruf der Stände im allgemeinen.

§ 78. Die Stände sind das gesetzmäßige Organ der Gesamtheit der Staatsbürger und Unertanen, und als solches berufen, deren auf der Verfassung beruhende Rechte, in 16, 17 1
dem durch selbige bestimmten Verhältnisse zu der Staatsregierung, geltend zu machen und das unzertrennliche Wohl des Königs und des Landes, mit treuer Anhänglichkeit an die Grundsätze der Verfassung, möglichst zu befördern.

2. Kompetenz der Ständeversammlung.

§ 79. Die Angelegenheiten, welche vor die Ständeversammlung gehören, sind in dieser Verfassungsurkunde bestimmt vorgezeichnet.

Dergleichen Angelegenheiten können in keinem Falle zur Erledigung an ständische Ausschüsse, an die Kreisstände, oder an einzelne ständische Korporationen gebracht werden.

Die Ständeversammlung darf aber auch wieder ihrerseits sich nur mit diesen ihr zugewiesenen Angelegenheiten, oder den vom Könige besonders an sie gebrachten Gegenständen beschäftigen.

3. Vorzugsweise Förderung der von dem Könige an die Stände gebrachten Gegenstände.

§ 80. Die Stände sind verbunden, die von dem Könige an sie gebrachten Gegenstände vor allen übrigen in Beratung zu ziehen.

4. Persönliche Ausübung der ständischen Funktion.

§ 81. In beiden Kammern können die Mitglieder derselben, mit Ausnahme der § 64 in Rücksicht der Herrschaftsbesitzer bemerkten Fälle, nur persönlich erscheinen und dürfen niemanden beauftragen, in ihrem Namen zu stimmen. Die Abgeordneten haben eine Instruktion von ihren Kommittenten nicht anzunehmen, sondern nur ihrer eigenen Überzeugung zu folgen.

Übrigens bleibt jedem Mitgliede überlassen, die an selbiges für die Ständeversammlung gelangenden besondern Anliegen weiter zu befördern und, nach Befinden, zu bevorworten.

5. Eid der Stände.

§ 82. Jedes Mitglied der Ständeversammlung leistet, bei seinem ersten Eintritte 153
in die Kammer, folgenden Eid:

Ich schwöre zu Gott usw. die Staatsverfassung treu zu bewahren und in der Ständeversammlung das unzertrennliche Wohl des Königs und Vaterlandes, nach meinem besten Wissen und Gewissen, bei meinen Anträgen und Abstimmungen allenthalben zu beobachten.

So wahr mit Gott helfe usw.

Diesen Eid legen die Präsidenten beider Kammern in die Hände des Königs, und die übrigen Mitglieder der Kammer in der Versammlung an den Vorstand derselben ab.

Wenn ein gewesener Abgeordneter durch neue Wahl als solcher in eine Kammer eintritt, so leistet er die Pflicht bloß mittels Handschlags, unter Verweisung auf den früher abgelegten Eid.

§ 83. (Aufgehoben.)

7. Persönliche Unverletzlichkeit der Stände während des Landtags.

§ 84. Die Stände genießen, sowohl in ihrer Gesamtheit, als einzeln, völlige Unverletzlichkeit der Person während der Dauer des Landtags. Daher darf insbesondere, außer 154
dem Falle der Ergreifung auf frischer Tat bei einem begangenen peinlichen Verbrechen und dem Falle des Wechselverfahrens, kein Mitglied der Ständeversammlung während ihrer Dauer, ohne ausdrückliche Zustimmung der Kammer, der selbiges angehört, verhaftet werden.

8. Wirksamkeit der Kammern in der Gesetzgebung.

165 **§ 85.** Gesetzentwürfe können von dem Könige an die Kammern und von den Kammern an den König gebracht werden.

166 5 Die Kammern können aber auch auf Vorlage neuer Gesetze, sowie auf Abänderung oder Aufhebung bestehender antragen.

165 Jedem Gesetzentwurfe sind Motive beizufügen.

Ständische Zustimmung zu Gesetzen.

168 **§ 86.** Kein Gesetz kann ohne Zustimmung der Stände erlassen, abgeändert oder authentisch interpretiert werden.

Rechte des Königs in bezug auf Gesetze und Verordnungen, besonders auch in dringenden Fällen.

168, 174 177 **§ 87.** Der König erläßt und promulgiert die Gesetze, mit Bezug auf die erfolgte Zustimmung der Stände, und erteilt die zu deren Vollziehung und Handhabung erforderlichen, sowie die aus dem Aufsichts- und Verwaltungsrechte fließenden Verfügungen und Verordnungen.

182 **§ 88.** Der König erläßt auch solche, ihrer Natur nach der ständischen Zustimmung bedürfende, aber durch das Staatswohl dringend gebotene Verordnungen, deren vorübergehender Zweck durch Verzögerung vereitelt werden würde, mit Ausnahme aller und jeder Abänderungen in der Verfassung und dem Wahlgesetze.

183 Dafür, daß das Staatswohl die Eile geboten, sind sämtliche Minister verantwortlich. Sie haben deshalb insgesamt die Verordnungen zu kontrasignieren; auch müssen letztere den Ständen bei der nächsten Zusammenkunft zur Genehmigung vorgelegt werden.

Beschränkungen durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes.

§ 89. Das § 97 der Verfassungsurkunde vom 4. September 1831 gedachte Recht der Stände zur Beschlußfassung über den Staatsbedarf unterliegt den aus Artikel 2 und Artikel 70 der Verfassung des Norddeutschen Bundes sich ergebenden Beschränkungen.

Zurücknahme Königlicher Gesetzvorschläge.

§ 90. Der König kann einen an die Kammern gerichteten Gesetzvorschlag noch während
171 16 der ständischen Diskussion darüber zurücknehmen.

Verfahren, wenn die Kammern über einen Gesetzvorschlag geteilter Meinung sind.

167 **§ 91.** Wenn die Kammern über die Annahme eines Gesetzvorschlags geteilter Meinung sind, so haben sie, vor der Abgabe ihrer Erklärung, das § 131 vorgeschriebene Vereinigungsmittel zu versuchen.

Verwerfung eines Gesetzvorschlags.

167, 168 10 **§ 92.** Bleiben auch dann noch die Kuriatstimmen beider Kammern geteilt, so ist zu der Verwerfung des Gesetzvorschlags erforderlich, daß in einer der beiden Kammern wenigstens zwei Drittel der Anwesenden für die Verwerfung gestimmt haben.

Darlegung der Beweggründe zu Verwerfung oder Anderung eines Gesetzvorschlags.

§ 93. Die ständische Erklärung, wodurch entweder ein Gesetzvorschlag ganz abgelehnt wird, oder Veränderungen dabei beantragt werden, muß die Angabe der Beweggründe enthalten.

Verfahren, wenn ein von den Ständen mit Abänderungen angenommener Gesetzentwurf vom Könige nicht genehmigt wird.

171 **§ 94.** Wird ein von den Ständen mit Abänderungen angenommener Gesetzentwurf vom Könige nicht genehmigt, so kann selbiger entweder ganz zurückgenommen, oder vorher noch einmal, während desselben Landtags, mit Widerlegungsgründen in der vorigen Maße, oder auch mit von der Regierung selbst vorzuschlagenden Abänderungen, an die Stände gebracht werden. In beiden letzteren Fällen steht der Regierung frei, die unbedingte Erklärung über Annahme oder Ablehnung desselben zu verlangen.

Verfahren, wenn ein Gesetzentwurf von den Ständen ganz abgelehnt worden ist.

§ 95. Ein von den Ständen ganz abgelehnter Gesetzentwurf kann zwar bei einem
166 folgenden Landtage anderweit unverändert an sie gebracht werden, während desselben Landtags aber nur in verändertem Maße.

9. Wirksamkeit der Stände im Finanzwesen. Zustimmung derselben zu Veränderung und Erhebung der Abgaben.

§ 96. Mit Ausnahme der §§ 89, 103 und 105 bemerkten Fälle können und dürfen die bestehenden direkten und indirekten Landesabgaben ohne Zustimmung der Kammern weder verändert, noch ausgeschrieben oder erhoben werden. 204

Diejenigen Abgaben, welche zufolge der unter Zustimmung der Kammern mit andern Staaten abgeschlossenen Zoll-, Steuer- und Handelsverträge zu erheben sind, sowie die in Gemäßheit dieser Verträge zu bewirkende Erhöhung oder Herabsetzung derselben bedürfen keiner besonderen Bewilligung der Kammern. 192

Erörterung und Deckung des Staatsbedarfs durch die Stände.

§ 97. Die Stände haben die Verpflichtung, für Aufbringung des ordentlichen und außerordentlichen Staatsbedarfs durch Aussetzung der hierzu erforderlichen Deckungsmittel zu sorgen. Sie haben dagegen das Befugnis, hierbei die Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit und Höhe der Ansätze zu prüfen und deshalb Erinnerungen zu machen, auch sich sowohl wegen der Annahme der angesetzten Summen, als über die Art der Deckung, die Grundsätze und Verhältnisse, nach welchen die Abgaben und Leistungen auf Personen und Gegenstände zu legen und zu verteilen sind, sowie über die Dauer und Erhebungsweise zu entschließen. 194, 197

Staatshaushaltplan und Rechnungsablegung.

§ 98. Bei jedem ordentlichen Landtage (§ 115 der Verfassungsurkunde) wird den Ständen eine genaue Berechnung über Einnahme und Ausgabe in der vorletzten Finanzperiode und ein Voranschlag des Staatsbedarfs für die zwei nächstfolgenden Jahre nebst den Vorschlägen zu dessen Deckung möglichst bald nach Eröffnung des Landtags mitgeteilt. 194, 197, 203

Mitteilung von Erläuterungen und Rechnungen an die Stände.

§ 99. Um beides beurteilen zu können, werden ihnen sowohl von der obersten Staatsbehörde, als auch, auf ihren Antrag, von den betreffenden Departementschefs, die nötigen Erläuterungen gegeben, sowie Rechnungen und Belege mitgeteilt werden. 197

Ansätze für geheime Ausgaben können dabei nur insoweit vorkommen, als eine schriftliche, von mindestens drei verantwortlichen Ministerialvorständen kontrasignierte Versicherung des Königs bezeugt, daß die Verwendung zum wahren Besten des Landes stattgefunden habe, oder stattfinden werde. 198

Ständische Erklärung über den aufzubringenden Staatsbedarf.

§ 100. Nach pflichtmäßiger genauen Prüfung der gedachten Berechnungen, Übersichten und Unterlagen, haben die Stände über den danach aufzubringenden Bedarf ihre Erklärung an den König gelangen zu lassen. Insofern sie hierbei auf Verminderung der verlangten Summen antragen, muß dieses unter bestimmter und ausführlicher Nachweisung der Gründe dazu, sowie der Gegenstände, bei welchen, und der Art und Weise, wie, ohne Hintansetzung des Staatszwecks, Ersparnisse gemacht werden können, geschehen. 198

Verfahren, wenn die Kammern über die Bewilligung geteilt sind.

§ 101. Sind die beiden Kammern bei der Abstimmung über die Bewilligung geteilt, so tritt, zum Zwecke einer Vereinigung, das § 131 vorgeschriebene Verfahren ein. 198

Verbot, die Bewilligung an fremde Bedingungen zu knüpfen.

§ 102. Die ständische Bewilligung darf nicht an Bedingungen geknüpft werden, welche nicht das Wesen oder die Verwendung der Bewilligung unmittelbar betreffen. 198

Verfahren, wenn über die Bewilligung eine Vereinigung mit den Ständen nicht erfolgt.

§ 103. Die von den Ständen nach § 100 der Verfassungsurkunde an die Regierung gelangenden Anträge und die Gründe, auf welchen sie beruhen, werden auf das reiflichste erwogen, auch, soweit es nur mit dem Staatswohle vereinbar ist, jederzeit berücksichtigt werden.

In dem Falle aber, daß sie unannehmbar befunden würden, die Stände hingegen auf deshalb ihnen geschehene Eröffnung und anderweite Beratung die Bewilligung in der verlangten Maße wiederholt ablehnen wollten, nicht minder in dem Falle, wenn der Landtag noch vor erfolgter definitiver Erklärung über die Bewilligung aufgelöst wird, läßt der König die Auflagen für den notwendigen Staatsbedarf, insofern sie nicht ausdrücklich nur für einen vorübergehenden, bereits erreichten Zweck bestimmt sind, nach Ablauf der Be- 199, 206

willigungszeit durch die oberste Staatsbehörde mittels einer in das Gesetz- und Verordnungsblatt aufzunehmenden Verordnung auf ein Jahr ausschreiben und erheben.

In dem zu erlassenden Ausschreiben wird der besondern Natur desselben gedacht und Beziehung auf diesen Paragraphen des Gesetzes genommen.

Ein solches verlängertes Ausschreiben kann jedoch nur auf ein Jahr erlassen werden, weshalb der König längstens sechs Monate vor Ablauf dieser Frist einen anderweiten Landtag einberufen wird.

198 Die Bewilligung wird übrigens nur dann als abgelehnt betrachtet, wenn in einer der beiden Kammern mindestens zwei Dritteile der Anwesenden für die Ablehnung gestimmt haben.

Verfahren bei verspätigter oder verzögerter Bewilligung.

Geht die Bewilligungsfrist vor erfolgter neuer Bewilligung zu Ende, ohne daß einer der im § 5 des Gesetzes vom 5. Mai 1851 (Verf.-Urk. § 103 Abs. 1—5) vorgesehenen Fälle eingetreten und ohne daß von der Staatsregierung die Vorlage des Budgets gegen die Be-
207 stimmung § 3 des vorgedachten Gesetzes (Verf.-Urk. § 98) verzögert worden ist, so werden die bestehenden Steuern und Abgaben, insofern sie nicht ausdrücklich nur für einen vorübergehenden, bereits erreichten Zweck bestimmt sind, noch auf ein Jahr, vorbehältlich der Bewilligung des Ausgabebudgets, in der bisherigen Weise forterhoben.

Diese Forterhebung darf jedoch ohne ständische Zustimmung nur dann erfolgen, wenn außer den eben gedachten Voraussetzungen auch noch

a) der Landtag mindestens sieben Wochen vor Ablauf der Bewilligungsfrist einberufen und ihm alsbald nach seiner Eröffnung ein Gesetz über provisorische Forterhebung der Steuern vorgelegt, die Genehmigung dieses Gesetzes aber bis vierzehn Tage vor Ablauf der Bewilligungsfrist entweder verweigert worden oder doch nicht erfolgt ist,

oder aber

b) die Verhältnisse eine rechtzeitige Einberufung oder den Zusammentritt der Kammern durchaus unmöglich machen, welche Unmöglichkeit vor den Kammern nachträglich zu rechtfertigen ist.

Form der Ausschreiben.

§ 104. Mit Ausnahme der in den §§ 89, 96, 103 und 105 erwähnten Fälle soll in den
205 Ausschreiben, welche Landesabgaben betreffen, die Bewilligung der Kammern besonders erwähnt werden, ohne welche weder die Einnehmer zur Einforderung berechtigt, noch die Untertanen zur Entrichtung verbunden sind.

Verfahren, wenn schleunige finanzielle Maßregeln erforderlich sind.

160 13 **§ 105.** Ohne Zustimmung der Stände kann kein Anlehn gültig gemacht werden.

Wenn in außerordentlichen, dringenden und unvorhergesehenen Fällen schleunige finanzielle Maßregeln erfordert werden, zu welchen an sich die Zustimmung der Stände notwendig ist, so ist eine außerordentliche Ständeversammlung einzuberufen.

Sollten jedoch die Verhältnisse eine rechtzeitige Einberufung oder auch den Zusammentritt der Kammern durchaus unmöglich machen, so darf der König, unter Verantwortlichkeit der ihn hierbei beratenden Vorstände der Ministerialdepartements, das zu Deckung
208 des außerordentlichen Bedürfnisses unumgänglich Nötige provisorisch verfügen, auch erforderlichenfalls ausnahmsweise ein Anlehn aufnehmen; es sind aber die getroffenen Maßregeln sobald als irgend möglich der Ständeversammlung, und spätestens bei dem nächsten ordentlichen Landtage, vorzulegen, um deren verfassungsmäßige Genehmigung zu bewirken, auch ist selbiger über die Verwendung der erforderlich gewesenen Summen Nachweisung zu geben.

Reservefond.

§ 106. Um die Regierung für unvorhergesehene Ereignisse mit den erforderlichen außerordentlichen Hilfsmitteln zu versehen, ist ein Reservefond zu bilden, welcher in das
202 Budget aufgenommen und jedesmal bewilligt wird.

Staatsschuldenkasse.

210 **§ 107.** Zu Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden besteht eine besondere Staatsschuldenkasse, welche unter die Verwaltung der Stände gestellt ist.

Diese Verwaltung wird durch einen ständischen Ausschuß, mit Hilfe der von ihm er-
210 nannten und vom Könige bestätigten Beamten, geführt. Er hat auch bei erfolgender Auf-

lösung der zweiten Kammer seine Geschäfte bis zu Eröffnung der neuen Ständeversammlung und erfolgter Wahl eines neuen Ausschusses fortzusetzen.

Der Regierung steht vermöge des Oberaufsichtsrechts frei, von dem Zustande der Kasse 211
zu jeder Zeit Einsicht zu nehmen.

Die Jahresrechnungen über dieselben werden von der obersten Rechnungsbehörde geprüft und bei jedem ordentlichen Landtage (§ 115) den Ständen zur Erinnerung und 211
Justifikation vorgelegt. Nach erfolgter Justifikation wird das Resultat der Rechnungen im Namen der Stände durch den Druck bekannt gemacht.

10. Verhältnis der Stände in bezug auf das Staatsgut und auf das Fideikommiß des Königlichen Hauses.

§ 108. Die Stände sind verpflichtet und berechtigt, über die Erhaltung des Staatsguts und des Königlichen Hausfideikommisses in der §§ 18 und 20 angegebenen Maße zu wachen. 34

11. Petitionsrecht der Stände.

§ 109. Die Stände haben das Recht, in bezug auf alle zu ihrem Wirkungskreise ge- 148, 149
hörige Gegenstände, dem Könige ihre gemeinsamen Wünsche und Anträge in der geeigneten Form vorzulegen.

Hierzu gehören auch Anträge auf Abstellung wahrgenommener Gebrechen in der Landesverwaltung oder Rechtspflege.

Ebenso ist jedes einzelne Mitglied der Stände befugt, seine auf dergleichen Gegenstände sich beziehenden Wünsche und Anträge in seiner Kammer vorzubringen. Diese entscheidet ob und auf welche Weise selbige in nähere Erwägung gezogen werden sollen. Nimmt sie sich, infolge der geschehenen Erörterung, der Sache an, so hat sie den Beitritt der andern 149
Kammer zu veranlassen, indem selbige nur in Übereinstimmung beider Kammern an den König gebracht werden kann.

12. Deren Recht der Beschwerde.

§ 110. Beschwerden gegen die oberste Staatsbehörde und einzelne Vorstände von 148, 149
Ministerialdepartements (§ 41) über die Anwendung der Gesetze in der Landesverwaltung und Rechtspflege kann, insofern sich deshalb nicht beide Kammern zu vereingen vermögen, auch jede Kammer allein anbringen.

Zu Begründung solcher Beschwerden ist § 43 die Kontrasignatur aller Verordnungen 149 25
und andern Ausfertigungen in Regierungsangelegenheiten, welche der König eigenhändig unterzeichnet, angeordnet.

Unerlaubte Handlungen oder grobe Vernachlässigungen der den Ministerialdepartements untergeordneten Staatsdiener können nur dann Gegenstand ständischer Beschwerde werden, wenn der dadurch unmittelbare Verletzte bei dem betreffenden Departement 149
vergebens Klage geführt, oder sonst die gesetzlichen Vorschritte getan hat.

Recht der Stände, Beschwerden der Untertanen anzunehmen.

§ 111. Die Stände können schriftliche Beschwerden der Untertanen, nicht aber De- 150, 151
putationen von Körperschaften annehmen. Findet sich, daß eine solche Beschwerde noch nicht auf dem verfassungsmäßigen Wege bis zu dem betreffenden Ministerialdepartement gelangt und daselbst ohne Abhilfe geblieben sei, so bleibt sie unberücksichtigt. Im entgegengesetzten Falle, und wenn den Ständen die Beschwerde begründet erscheint, bleibt ihrem Ermessen überlassen, selbige entweder an das betreffende Departement oder die oberste Staatsbehörde abzugeben, oder zu ihrer eigenen Sache zu machen und, nach vorgängiger Diskussion in beiden Kammern, dem Könige zur geeigneten Berücksichtigung zu empfehlen. Die erfolgte Abstellung solcher Beschwerden, oder das Ergebnis der Erörterung wird ihnen eröffnet werden. 149

13. Königliche Sanktion der ständischen Beschlüsse in Landesangelegenheiten.

§ 112. Alle ständischen Beschlüsse, welche auf eine Angelegenheit des Landes Bezug 168 11, 198 16
haben, bedürfen, um wirksam zu werden, der ausdrücklichen Sanktion des Königs.

14. Königliche Resolutionen auf die ständischen Anträge.

§ 113. Auf jeden von den Ständen an den König gebrachten Antrag wird ihnen 149
eine Entschließung, und zwar im Ablehnungsfalle unter Angabe der Gründe, womöglich noch während der Ständeversammlung, erteilt werden. Dies gilt insbesondere auch, wenn der Antrag auf Erlassung, Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes gerichtet war.

15. Ständische Deputationen außer der Zeit des Landtags.

143 14 **§ 114.** Die Ständeversammlung darf, mit Königlicher Genehmigung, zu Vorbereitung bestimmt anzuzeigender Beratungsgegenstände und zu Ausführung von Beschlüssen in ständischen Angelegenheiten, welche die Königliche Sanktion erhalten haben, Deputationen ernennen, welche zu diesem Zwecke in der Zwischenzeit von einem Landtage zum andern, ingleichen während der Vertagung der Ständeversammlung zusammentreten und tätig sein können.

III. Landtag und Geschäftsbetrieb bei selbigem.

1. Landtag. Zeit und Ort des Landtags; Einberufung zu selbigen.

137, 140 **§ 115.** Der König wird längstens alle zwei Jahre einen ordentlichen Landtag einberufen, und außerordentliche, so oft es Gesetzgebungs- oder andere dringende Angelegenheiten erfordern.

65 9, 89 Eine außerordentliche Zusammenkunft der Stände ist jedesmal nötig, wenn ein Regierungswechsel eintritt; die Einberufung erfolgt dann binnen der nächsten vier Monate.

137 Der Ort des Königreichs, wo der Landtag gehalten werden soll, hängt von der jedesmaligen Bestimmung des Königs ab.

138 Zu jedem Landtage werden die Stände mittels einer von der obersten Staatsbehörde ausgehenden Bekanntmachung in der Gesetzsammlung und durch an jeden zu erlassende Missiven einberufen.

Schluß und Vertagung des Landtags; Auflösung der zweiten Kammer.

138, 140 **§ 116.** Der König ordnet den förmlichen Schluß der Ständeversammlung an, kann auch solche vertagen und die zweite Kammer auflösen, wodurch zugleich die erste für vertagt erklärt wird.

139 Die Vertagung darf ohne ausdrückliche ständische Zustimmung nicht über sechs Monate dauern.

140 Im Falle der Auflösung der zweiten Kammer soll die Wahl neuer Abgeordneten zu selbiger und die Einberufung der Stände ebenfalls innerhalb der nächsten sechs Monate erfolgen.

Eröffnung und Entlassung der Ständeversammlung.

138 **§ 117.** Der König eröffnet und entläßt die Ständeversammlung entweder in eigener Person, oder durch einen dazu bevollmächtigten Kommissar.

Verbot eigenmächtiger Versammlungen.

137 1 **§ 118.** Eigenmächtig dürfen die Kammern weder sich versammeln, noch nach dem Schlusse oder der Vertagung des Landtags, oder Auflösung der zweiten Kammer versammelt bleiben und beratschlagen.

Landtagsabschied.

138 **§ 119.** Die definitiven Resultate des Landtags werden in eine förmliche Urkunde, den Landtagsabschied, zusammengefaßt, welche die Königliche Erklärung über die Verhandlungen mit den Ständen enthält, von dem Könige eigenhändig vollzogen, den Ständen bei ihrer Entlassung urschriftlich ausgehändigt und in die Gesetzsammlung aufgenommen wird.

Tage- und Reisegelder der Kammermitglieder.

154 **§ 120.** Die Stände, mit Ausnahme der in § 63 unter 1 bis 7, 9, 11 und 12 aufgeführten Mitglieder der ersten Kammer, erhalten als Entschädigung für den erforderlichen außerordentlichen Aufwand Tage- und Reisegelder nach den Bestimmungen der Landtagsordnung.

2. Geschäftsbetrieb bei dem Landtage. Separate Verhandlung und Kuriatstimme jeder Kammer.

§ 121. Jede Kammer verhandelt getrennt von der andern und hat bei den an den König zu bringenden Erklärungen eine Kuriatstimme.

Königliche Mitteilungen an die Kammern.

166, 196, 160 12 **§ 122.** Von den Königlichen Mitteilungen an die Kammern ergehen diejenigen, welche auf Abgaben- und Bewilligungsgegenstände Bezug haben, zuerst an die zweite Kammer. Bei andern Gegenständen hängt es von dem Ermessen des Königs ab, an welche der beiden Kammern solche zuerst gelangen sollen.

§ 123. (Aufgehoben.)

§ 124. (Aufgehoben.)

§ 125. (Aufgehoben.)

§ 126. (Aufgehoben.)

Beratungen der Kammern.

§ 127. Beratungen der Kammern können nur bei der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der durch die Verfassung bestimmten Zahl der Mitglieder stattfinden. 144

Abstimmung und Beschlußfassung derselben.

§ 128. Beschlüsse können von den Kammern nur, wenn mindestens die Hälfte der verfassungsmäßigen Zahl der Mitglieder in der Sitzung anwesend ist, gefaßt werden. 144

Bei der Abstimmung hat jedes Mitglied, auch der Präsident, eine Stimme.

Die Beschlüsse werden, außer §§ 92, 103 und 152 bestimmten Fällen, nach absoluter Stimmenmehrheit gefaßt. 144

Wenn Gleichheit der Stimmen eintritt, so ist die Sache in einer folgenden Sitzung wieder zum Vortrage zu bringen. Würde auch in dieser Sitzung eine Stimmenmehrheit nicht erlangt, so gibt die Stimme des Präsidenten den Ausschlag. 145

Ist der Gegenstand der Beratung ein solcher, wo bloß ein Gutachten der Stände zu eröffnen ist, so kann letzterem auf Verlangen jede abweichende Meinung beigefügt werden. 146 18

§ 129. (Aufgehoben.)

Kommunikationen zwischen den beiden Kammern.

§ 130. Die von einer Kammer an die andere gebrachten Anträge, Gesetzentwürfe und Erklärungen können ersterer mit Verbesserungsvorschlägen, welche durch eine Deputation erörtert werden müssen, zurückgegeben werden.

Verhandlung zwischen beiden Kammern bei geteilter Ansicht. Verfahren, wenn ein Einverständnis nicht erlangt wird.

§ 131. Können sich beide Kammern, infolge der ersten Beratung, über den betreffenden Gegenstand nicht sogleich vereinigen, so haben sie aus ihrem beiderseitigen Mittel eine gemeinschaftliche Deputation zu ernennen, welche unter den beiden Vorständen der Kammern über die Vereinigung der geteilten Meinungen zu beratschlagen hat, und deren Mitglieder hierauf das Resultat ihrer Verhandlung den Kammern zu anderweiter Beratung vorzutragen haben. Dafern sich dieselben auch dann nicht vereinigen, so treten bei Gesetzgebungs- und Bewilligungsgegenständen die § 128 enthaltenen Vorschriften ein. Bei bloßen Beratungsgegenständen aber wird alsdann von jeder Kammer eine durch ihren Vorstand, im Namen derselben, unterzeichnete besondere Schrift bei der obersten Staatsbehörde eingereicht. 146, 146 18, 156, 147 19

Gemeinschaftliche ständische Schriften.

§ 132. Die Anträge und Beschlüsse, über welche beide Kammern sich vereinigt haben, werden in eine gemeinschaftliche ständische Schrift zusammengefaßt, welche, von den Vorständen beider Kammern im Namen der Ständeversammlung unterzeichnet, bei der obersten Staatsbehörde eingereicht wird. 148

Besondere ständische Schriften einzelner Kammern sind außer den in §§ 110 und 131 am Ende gedachten Fällen nur dann zulässig, wenn eine Kammer eine Adresse an den König zu richten wünscht. 147 19

Verhältnis der Stände zu der obersten Staatsbehörde.

§ 133. Nur die oberste Staatsbehörde ist zur Kommunikation zwischen der Regierung und den Ständen bestimmt; auch die einzelnen Kammern stehen nur mit dieser Staatsbehörde in unmittelbarer Geschäftsbeziehung. 148

§ 134. (Aufgehoben.)

Öffentlichkeit der Verhandlungen.

§ 135. Die Sitzungen beider Kammern sind öffentlich. Sie werden geheim auf den Antrag der Königlichen Kommissarien bei Eröffnungen, für welche sie die Geheimhaltung nötig achten, und auf das Begehren von drei Mitgliedern, denen, nach dem Abtritt der Zuhörer, wenigstens ein Viertel der Mitglieder der Kammer über die Notwendigkeit der geheimen Beratung beitreten muß. 144

§ 136. (Aufgehoben.)

Bezugnahme auf die Landtagsordnung.

§ 137. Die nähern Bestimmungen über den Landtag und den Geschäftsbetrieb bei selbigem enthält die Landtagsordnung.

Achter Abschnitt.

Gewähr der Verfassung.

1. Zusage des Königs und Regierungsverwesers bei dem Regierungsantritte.

§ 138. Der Thronfolger hat bei dem Antritte der Regierung, in Gegenwart des Gesamtministerii und der beiden Präsidenten der letzten Ständeversammlung, bei seinem Fürstlichen Worte zu versprechen, daß er die Verfassung des Landes, wie sie zwischen dem Könige und den Ständen verabschiedet worden ist, in allen ihren Bestimmungen während seiner Regierung beobachten, aufrecht erhalten und beschützen wolle.

Ein Gleiches ist auch von dem Regierungsverweser (§ 9) zu bewirken.

Die hierüber zu erteilende Urkunde, wovon ein Abdruck in die Gesetzsammlung aufgenommen wird, ist den beiden Präsidenten der Kammern auszuhändigen, welche sie der nächsten Ständeversammlung zu übergeben und inmittels im ständischen Archive beizulegen haben.

2. Eid auf die Verfassung.

§ 139. Der Untertanen-Eid und der Eid der Zivil-Staatsdiener und der Geistlichen aller christlichen Konfessionen ist, nächst dem Versprechen der Treue und des Gehorsams gegen den König und die Gesetze des Landes, auch auf die Beobachtung der Landesverfassung zu richten.

3. Beschwerden der Stände gegen Ministerien und andere Staatsbehörden, wegen Verletzung der Verfassung.

§ 140. Die Stände haben das Recht, Beschwerden über die durch die Königlichen Ministerien oder andere Staatsbehörden geschehene Verletzung der Verfassung in einem gemeinschaftlichen Antrage an den König zu bringen.

Dieser wird den Beschwerden sofort abhelfen, oder, wenn ein Zweifel dabei obwaltet, selbige, nach der Natur des Gegenstandes, durch die oberste Staatsbehörde oder die oberste Justizstelle erörtern lassen.

Wird die Erörterung der obersten Staatsbehörde übertragen, so hat diese ihr Gutachten dem Könige zur Entscheidung vorzulegen; wird selbige aber an die oberste Justizstelle verwiesen, so hat letztere zugleich die Sache zu entscheiden. Der Erfolg wird in beiden Fällen den Ständen eröffnet.

4. Diesfallsige Anklage der Stände gegen die Vorstände der Ministerien.

§ 141. Die Stände haben insbesondere auch das Recht, die Vorstände der Ministerien welche sich einer Verletzung der Verfassung schuldig machen, förmlich anzuklagen.

Finden sie sich durch ihre Pflichten aufgefordert, eine solche Anklage zu erheben, so sind die Anklagepunkte bestimmt zu zeichnen, und in jeder Kammer durch eine besondere Deputation zu prüfen.

Vereinigen sich hierauf beide Kammern in ihren Beschlüssen über die Anklage, so bringen sie dieselbe, mit ihren Belegen, an den nachstehend § 142 bezeichneten Staatsgerichtshof.

Staatsgerichtshof. Dessen Kompetenz.

§ 142. Zum gerichtlichen Schutze der Verfassung wird ein Staatsgerichtshof gegründet. Diese Behörde erkennt über Handlungen der Vorstände der Ministerien, welche auf den Umsturz der Verfassung gerichtet sind, oder die Verletzung einzelner Punkte der Verfassung betreffen.

Überdies kann auch noch in den §§ 83 und 153 bemerkten Fällen an selbige der Rekurs genommen werden.

Dessen Organisation.

§ 143. Der Staatsgerichtshof besteht aus einem Präsidenten, welcher von dem Könige aus den ersten Vorständen der höhern Gerichte ernannt wird, und aus zwölf Richtern, wovon der König sechs aus den Mitgliedern jener Gerichte, und jede Kammer drei, nebst zwei Stellvertretern, außerhalb der Mitte der Ständeversammlung gewählt. Unter den von den Ständen gewählten Mitgliedern müssen mindestens zwei Rechtsgelehrte sein,

welche auch, mit Vorbehalt der Einwilligung des Königs, aus den Staatsdienern gewählt werden können.

Die Stelle des Präsidenten vertritt im Verhinderungsfalle der erste der vom Könige bestellten Richter.

Die Ernennung der Mitglieder erfolgt für die Periode von einem ordentlichen Landtage zum andern, und zwar jederzeit am Schlusse desselben. Im Falle einer Vertagung des Landtags oder der Auflösung der zweiten Kammer bleibt der am Schlusse des vorigen ordentlichen Landtags bestellte Gerichtshof bis wieder zum Schlusse der nächsten Ständeversammlung fortbestehen.

§ 144. Der Präsident und sämtliche Richter werden für diesen ihren Beruf besonders verpflichtet, und in bezug auf selbigen ihres Untertanen- und sonstigen Diensteides entbunden. 217 7

Weder der König noch die Stände können die Ernennung der Mitglieder während der Zeit, auf welche sie ernannt sind, zurücknehmen. 217

Nimmt jedoch ein von den Ständen gewählter Richter ein Staatsamt an, so hört er dadurch auf, Mitglied des Staatsgerichtshofs zu sein, kann aber von der betreffenden Kammer sofort wieder gewählt werden. 217

Versammlung des Staatsgerichtshofs.

§ 145. Das Gericht versammelt sich auf Einberufung durch den Präsidenten, welche von diesem sogleich geschehen muß, wenn er dazu einen von dem Vorstande des Justizministerii kontrasignierten Befehl des Königs, oder eine von den Präsidenten beider Kammern unterzeichnete Aufforderung, mit Angabe des Gegenstandes, erhält. Die Funktion des Gerichts hört auf, wenn der Prozeß geendigt ist. 217

Der Präsident hat für die Vollziehung der Beschlüsse zu sorgen und im Falle eines Anstands das Gericht wieder zu versammeln. 220

Verfahren desselben.

§ 146. Der Präsident bestellt, zu Leitung der vom Staatsgerichtshofe zu führenden Untersuchung, ein vom Könige ernanntes und ein rechtskundiges von den Ständen gewähltes Mitglied. 219

Zu jeder hauptsächlichen Entscheidung werden von sämtlichen Mitgliedern, mit Einschlusse des Präsidenten, nach Stimmenmehrheit zwei Referenten gewählt.

Ist der erste Referent ein vom Könige ernanntes Mitglied, so muß der Korreferent ein von den Ständen gewähltes sein, und umgekehrt. Im Falle der Stimmengleichheit bei dieser Wahl entscheidet die Stimme des Präsidenten. 217

§ 147. Bei jedem Beschlusse muß eine gleiche Anzahl vom Könige bestellter und von den Ständen gewählter Mitglieder anwesend sein. 217

Sollte durch Zufall eine Ungleichheit der Zahl eintreten, welche nicht sogleich durch anderweite Ernennung, oder durch Eintritt eines Stellvertreters gehoben werden kann, so tritt das letzte Mitglied von der überzählenden Seite aus; doch darf die Zahl der Richter nie unter zehn sein. 217

Dem Präsidenten steht, außer den §§ 146 und 153 bemerkten Fällen, keine Stimme zu. 220

Im Falle der Stimmengleichheit entscheidet die für den Angeklagten günstigere Meinung. 220

Die Akten des Staatsgerichtshofs werden durch den Druck bekannt gemacht. 220

Strafbefugnis des Staatsgerichtshofs.

§ 148. Das Strafbefugnis des Staatsgerichtshofs erstreckt sich nur auf ausdrückliche Mißbilligung des Verfahrens oder Entfernung vom Amte. 220

Wenn selbiger die in seiner Kompetenz liegende Strafe erkannt hat, ohne eine weitere ausdrücklich auszuschließen, so bleibt nicht nur dem ordentlichen Richter vorbehalten, gegen den Verurteilten ein weiteres Verfahren von Amts wegen eintreten zu lassen, sondern der Staatsgerichtshof hat auch diesem Richter von dem Ausgange der verhandelten Anklage Nachricht zu geben. 220 21

Rechtsmittel gegen dessen Erkenntnis.

§ 149. Gegen den Ausspruch des Staatsgerichtshofs findet keine Appellation, wohl aber die Berufung auf ein anderweites Erkenntnis statt. In diesem Falle sind zwei andere Mitglieder als Referent und Korreferent dergestalt zu wählen, daß, wenn bei dem ersten Erkenntnisse der Referent ein vom König bestelltes Mitglied war, der nunmehrige Referent 220

ein von den Ständen gewähltes sein muß, und umgekehrt. Auch ist zu einem solchen anderweiten Verspruche der Gerichtshof noch um zwei Mitglieder zu vermehren und daher königlicherseits noch ein Mitglied eines höhern Gerichts außerordentlich zuzuordnen, ständischerseits aber einer der nach § 143 vorher bestimmten Stellvertreter einzuberufen.

Verfahren des Königs in Fällen der Anklage.

§ 150. Der König wird nicht nur die Untersuchung niemals hemmen, sondern auch
221 das ihm zustehende Begnadigungsrecht nie dahin ausdehnen, daß ein von dem Staatsgerichtshofe in die Entfernung vom Amte verurteilter Staatsdiener in seiner bisherigen Stelle gelassen, oder in einem andern Justiz- oder Staatsverwaltungsamte angestellt werde, dafern nicht in Rücksicht der Wiederanstellung das Erkenntnis einen ausdrücklichen Vorbehalt zugunsten des Verurteilten enthält.

Resignation des Angeklagten.

221 § 151. Die Resignation des Angeklagten hat auf das gegen ihn eingeleitete Verfahren und den Urteilsspruch keinen Einfluß.

5. Anträge auf Abänderung oder Erläuterung der Verfassungsurkunde, oder auf Zusätze zu selbiger.

164, 165 § 152. Anträge auf Abänderungen oder Erläuterungen in den Bestimmungen der Verfassungsurkunde, oder auf Zusätze zu derselben, können sowohl von dem Könige an die Stände, als von den Ständen an den König gebracht werden.

Zu einem gültigen Beschlusse in dieser Angelegenheit wird die Übereinstimmung beider Kammern, und in jeder Kammer die Anwesenheit von drei Vierteilen der verfassungsmäßigen Zahl der Mitglieder, sowie eine Stimmenmehrheit von zwei Dritteilen
168 der Anwesenden erfordert; auch kann von den Ständen ein solcher Antrag nicht eher an den König gebracht werden, als bis in zwei ordentlichen, unmittelbar aufeinander folgenden Ständeversammlungen deshalb übereinstimmende Beschlüsse gefaßt worden sind. Bei dem ersten nach Publikation der Verfassungsurkunde zu haltenden Landtage kann aber eine Abänderung oder Erläuterung der Verfassung, oder ein Zusatz zu selbiger in der Ständeversammlung weder beantragt, noch beschlossen werden.

6. Erledigung zweifelhafter Punkte in der Verfassungsurkunde.

§ 153. Wenn über die Auslegung einzelner Punkte der Verfassungsurkunde Zweifel
222 entsteht, und derselbe nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und den Ständen beseitigt werden kann, so sollen die für und wider streitenden Gründe sowohl von seiten der Regierung, als der Stände, dem Staatsgerichtshofe zur Entscheidung vorgelegt werden.

Zu diesem Behufe ist von jedem Teile eine Deduktion dem Gerichtshofe zu übergeben, solche gegenseitig mitzuteilen und in einer zweiten Schrift zu beantworten, so daß jedem Teile zwei Schriften freistehen. Bei der Entscheidung gibt im Falle der Stimmengleichheit die Stimme des Präsidenten den Ausschlag.

Der hierauf erteilte Ausspruch soll als authentische Interpretation angesehen und befolgt werden.

7. Aufhebung der mit der Verfassungsurkunde in Widerspruch stehenden Gesetze, Verordnungen und Observanzen.

§ 154. Alle Gesetze, Verordnungen und Observanzen, welche mit einer ausdrücklichen Bestimmung der gegenwärtigen Verfassungsurkunde im Widerspruche stehen, sind insoweit ungültig.

Indem Wir die vorstehenden Bestimmungen für das Staatsgrundgesetz Unseres Königreichs hiermit erklären, erteilen Wir zugleich, bei Unserm Fürstlichen Worte, die Versicherung, daß Wir nicht nur die darin enthaltenen Zusagen selbst genau erfüllen, sondern auch diese Verfassung gegen alle Eingriffe und Verletzungen kräftigst schützen wollen.

Zu dessen Urkund haben Wir gegenwärtiges Staatsgrundgesetz eigenhändig unterschrieben und mit Unserm Königlichen Siegel versehen lassen.

So geschehen und gegeben zu Dresden am Vierten September, im Jahre nach Christi, Unsers Erlösers und Seligmachers Geburt, Ein Tausend Acht Hundert und Ein und Dreißig.

Anton.

Friedrich August, H. z. S.

(L. S.)

Gottlob Adolf Ernst Nostitz und Jänckendorf.

D. Johann Daniel Merbach.

Sachregister.

(Die großgedruckten Ziffern bezeichnen die Seiten, die kleineren die Noten.)

A.

Abgabengesetze 166.
Abstimmungen der Kammern 145.
Abstriche an Ausgabeposten 198.
Abschied s. Landtagsabschied.
Abteilungen der Wähler nach Wahlges. v. 1896 127; der II. Kammer 142.
Abtretung von Gebiet 21.
Acceptationsdekret s. Akzeptationsdekret.
Adel 35; Adelsprädikate, Verleihung 70.
Administrativ-Justizsache 268.
Administratorische Gerichtsbarkeit 228.
Adresse an den König 147 19.
Agnaten 21 11, 53; Zustimmung zum Hausges. 94.
Agnat, nächster als Regierungsverweser 108.
Akzeptationsdekret 198.
Albrecht, Herzog 2, 3, 48, 95.
Allerhöchste Verordnung 184.
Allgemeine Städteordnung 279.
Alter, erforderliches, zu Stimmrecht für II. Kammer 131, bei Gemeindewahl 282, zu Eintritt in I. Kammer 121, in II. Kammer 133, zu Erwerb des Bürgerrechts 283.
Altersstimme 133.
Amt 224.
Ämter, landesherrliche 228.
Amtsassen 6.
Amtsgewalt überschrittene 267.
Amtshauptleute, Einsetzung 229.
Amtshauptmann 262, 263
Amtshauptmannschaft als Amtsbezirk 262.
Amtsunfähigkeit des verurteilten Ministers 221.
Amtsverschwiegenheit 237.
Anfechtungsklage 273.
Anleihe 195 5, 208.
Anmeldung der Landtagsmitglieder 142, 153.
Annahme des Staatshaushaltsplans durch den König 198.
Ansässigkeit 282, 283.
Anstellung im Staatsdienst 234; als Ausscheidungsgrund des Abgeordneten 130.
Anstellungsbehörde 235, 237, 240.
Anwendung, unrichtige, des bestehenden Rechts 275.
Anwesenheitsgelder 155.
Apanagen 100.
Appellationsgericht 226.
Armenunterstützung als Ausschlußgrund bei Wahlen 132.
Aufenthalt außer Landes, des Königs 67, der Mitglieder des Kgl. Hauses 97, Pensionsberechtigter 245.
Auflösung des Landtages 139, der Gemeindevertretung 290.
Aufsicht über Ortspolizei 293.
Aufsichtsbehörde 264, der Gemeinde 290
Aufsichtsbeschwerde 264 27.
Ausfertigung des Gesetzes 175 29.
Ausführungsverordnung 177.
Ausgaben, geheime 198, außeretatmäßige 203.
Ausgabebewilligung 197.
Ausgabetitel s. Etat.
Ausländer 32.
Ausschlagung der Krone 63.
Ausschlußgründe vom Stimmrecht zum Landtag 131, bei Gemeindewahlen 283, 284, vom Erwerb des Bürgerrechts 283, vom Eintritt in die I. Kammer 122.
Aussteuer der Prinzessinnen 101.
Austritt aus I. Kammer 122, aus II. Kammer 130.
Außerordentlicher Landtag 137.

B.

Bauerschaften 295.
Bauernstand in II. Kammer 124.
Bautzen, Kreishauptmannschaft 258, Versammlungsort der Provinzialstände 301, landständisches Seminar 302 35.
Beamte, kurfürstliche 229 15; Staatsbeamte, Unterschied vom Staatsdiener 233 8.
Beanstandungsrecht der Ortsobrigkeit gegen Gemeindebeschlüsse 289.
Bedingungen bei Ausgabebewilligung 198.
Beförderung eines Abgeordneten als Ausscheidungsgrund 130.
Begnadigung ausgeschlossen bei Ministeranklage 221.
Behörde 224.
Beiladung 271, 275.
Bergschiedsgericht 273 21.
Berufung zum O.V.G. 272.
Beschlußfähigkeit der Kammern 144.
Beschlußfassung der Kammern 144, 145.
Beschwerderecht der Stände 148, an die Stände 150.
Bestallungsdekret 235.
Bestätigung der Bürgermeister und Gemeindevorstände 290.
Bewilligungssachen 160.
Bezirksausschuß 263, 300.
Bezirksverband 299.
Bezirksversammlung 300.
Bildung als Maßstab des Mehrstimmenrechts 132.
Budget 194 2.
Budgetrecht 195.
Budgetperiode s. Finanzperiode.
Bundesbeschlüsse 191.
Bürgerliche Rechtsstreitigkeit 266 3.
Bürgermeister 286; in mittleren

und kleinen Städten 287, 289, Bestätigung 290.
Bürgerrecht, städtisches 283; Verlust 284.
Bureaudirektor, ständischer 152.
Bureaukratisch organisierte Behörde 224 1, s. Vorstandschaftsbehörde.

C.

Chemnitz, Kreishauptmannschaft 259, exemt 262 10, Polizeiamt 292, Versammlungsort des Kreistages 301.
Christliches Bekenntnis als Bedingung des Wahlrechts 124, beseitigt 126.
Civilliste s. Kronrente.
Collegialbehörde s. Gesamtbehörde.
Contrasignatur s. Gegenzeichnung.

D.

Dekan von St. Petri zu Bautzen 115.
Dekret, Königliches 148.
Delegation der Amtshauptmannschaft 262.
Deputationen 142, 143.
Dienstantritt 236, -befehl 237, -behörde 210, 236, 264, -gewalt 236, -genuß 240, -einkommen 240, -entlassung als Strafe 240, wegen Dienstuntauglichkeit 248, -vorschriften 237, -zuchtgewalt, -zuchtstrafe 238, 240.
Direkte Wahl 125, 126.
Direktorium der Kammern 142.
Disziplinarkammer, Disziplinarhof 240.
Disziplinarstrafe s. Dienstzuchtstrafe.
Disziplinarverfahren, Disziplinarvergehen 239.
Domänen, Rechte des Königs daran 83, Kronrente als Aquivalent der Nutzungen 86.
Drei-Klassen-Wahlrecht 127.
Dresden, Kreishauptmannschaft 258, exemt 262 10, Polizeidirektion 292, Versammlungsort der Stände 137, des Kreistages 301, Sitz des O.V.G. 272, in der I. Kammer 120.

E.

Ebenbürtigkeit 54, 60.
Ehefrau des Staatsdieners, Gewerbebetrieb 237.
Eheschließung der Mitglieder des Kgl. Hauses 97: Eheverträge 97.
Ehrenamt 258.
Ehrenhoheit 69.
Ehrenvorzüge des Königs 67.
Einberufung des Landtags 137.
Einbringen des Gesetzentwurfs 166.
Einkommen als Maßstab des Mehrstimmenrechts 132, 133.
Einnahmebewilligung 195 5.
Einnahmetitel s. Etat.
Einweisungskommission 142.
Enger Ausschuß 6.
Engere Wahl 136.
Enteignungsverordnung 185 24.
Enthebung vom Amte, vorläufige, s. Suspension.
Entlassung des Staatsdieners 246.
Entlastungserklärung der Stände 204.
Entschädigungsansprüche gegen den Staat 267.
Entschädigung der Kammermitglieder 154.
Erbhuldigung 66.
Erbgerichtsbarkeit 228 14.
Erblande 3.
Erbverbrüderung 55; mit den Ernestinern 51, 56; mit Hessen 56; mit Brandenburg 57.
Erhebung zur Stadt 280.
Erlaß des Gesetzes 168, Schriftform 173.
Ermächtigung zur Verordnung 178; durch Gesetz 179; durch Reichsgesetz 180; durch Erklärung der Stände 181.
Ermessensfragen bei Anfechtungsklage 275.
Eröffnung des Landtags 138.
Ersatzwahl 130.
Erste Kammer 114.
Erziehung des minderjährigen Königs 75, der Prinzen und Prinzessinnen 97.
Etablierung der Prinzen und Prinzessinnen 101.
Etablissementsgelder 103.
Etat, ordentlicher und außerordentlicher 196; der Überschüsse und Zuschüsse 196; Kapitel 196; Einnahmetitel und Ausgabetitel 196; Etatsüberschreitung 203.
Etatsmäßige Staatsdiener 241.

F.

Familiengut des Kgl. Hauses 78.
Familienrat bei Regierungsverweſung 109, 110.
Finanzgesetz 194, 204; Text 204 30, 206 32; Verhältnis zu Steuergesetzen 205.
Finanzkollegium, geheimes 225.
Finanzminister 254; Einspruchsrecht bei Staatshaushaltsplan 195.
Finanzperiode 194.
Fiskus 15, 79, als Rittergutsbesitzer 119 16; Verträge mit Zivilliste 82 9.
Formvorschriften, Nichtbeachtung, als Anfechtungsgrund 275.
Forensen 281, 282 12, 285 26.
Forterhebung der Steuern, provisorische 206.
Frauen, Gemeindemitgliedschaft 283, kein Zwang zum Erwerb des Bürgerrechts 283 19.
Fürsorgeverband 301 33.

G.

Gebiet 17; Gebietserwerb 23; Gebietshoheit 18; Gebietsveräußerung 19.
Gebührnisse der Mitglieder des Kgl. Hauses 98.
Gegenzeichnung 251; der Notverordnung 183.
Gehalt 241.
Geheime Ausgaben s. Ausgaben.
Geheimer Rat 227.
Geheime Sitzungen der Kammern 144, 153.
Gehorsamspflicht des Staatsdieners 238.
Geldstrafe als Ordnungsstrafe 239, als Dienstzuchtstrafe 240.
Gemeinde 279, -angelegenheiten 288, -älteste 287, -ausschußpersonen 287, -mitglieder 281, -versammlung 282, 288.
Gemeinderat 287, Zuständigkeit 289.
Gemeindeverbände 294, 298.
Gemeindevertretung 284, 288; Auflösung 290.
Gemeindevorstand 287; Zuständigkeit 289; berufsmäßiger 288; Bestätigung 290.
Genehmigung der Notverordnung 183; von Gemeindebeschlüssen 291.
Gerichtsbarkeit über Mitglieder des Kgl. Hauses 97.
Gesamtbehörde 224.
Gesamtministerium 255; bei Verfassungsbeschwerde 218.
Geschäftsgang des Landtages 140.
Geschäftsordnung 141.
Geschenke, dem Staatsdiener anzunehmen verboten 237.
Gesetz 157; Notwendigkeit eines solchen 161; Gesetz und Recht 164 22; verfassungänderndes 164; Erlaß 108, 173; Beurkundung 174; Veröffentlichung 174; in Kraft tretend 176.
Gesetzestext, redaktionelle Änderungen 173 21; Berichtigungen 176 30.

Gesetzesvorschlag 165; Zurücknahme 171.
Gesetzgebung 164.
Gesetz- und Verordnungsblatt 175.
Gesetz-Sammlung 175.
Gnadengenuß 244.
Grenze 18; Grenzberichtigung 20.
Grundbesitz als Maßstab des Mehrstimmenrechts 132, 133.
Gutsbezirke, selbständige 294.
Gutsherr 296.
Gutsvorsteher 297.

H.

Haus, Königliches 90; Mitglieder 95.
Hausfideikommiß 78, 84.
Hausgesetz, Königliches 91.
Hausgewalt, landesherrliche 91, 96.
Hausverträge 91.
Hinterbliebene des Staatsdieners 245.
Hofausgaben auf Kronrente lastend 90.
Hofbeamte 69.
Hofdienst, Eintritt des Abgeordneten 130.
Hofhaltung, Schlösser 81; Bedarf 87; Etat 87 21.
Hofrangordnung 69.
Hofrat, Errichtung 225.
Hofstaat 68; der Mitglieder des Kgl. Hauses 97.

I.

Immunität der Kammermitglieder 154.
Indigenat nach älterem Recht 27 2; gemeinsames 34.
Indirekte Wahl 125, 127.
Initiative 165.
Interpellation 148.
Irrung 266; über öffentlichrechtliche Verhältnisse 269.
Justizministerium 254, 277, 278.
Justiz und Verwaltung 265.

K.

Kabinett, geheimes 227; Kabinettsminister 228.
Kammergüter 77.
Kammerkreditkasse 209.
Kammerkollegium 226.
Kammermitglieder, Rechte und Pflichten 152.
Kanzler der Landesregierung 225, 227 11.
Kapitulation, Wittenberger 51.
Kirchenrat 226.
Kognaten 53.
Kollegialbehörde s. Gesamtbehörde.
Kompetenzgerichtshof 278.
Kompetenzstreitigkeit 277.
Konferenzminister 226.
König als Staatsoberhaupt 13; als Staatsangehöriger 27, 28; Unverletzlichkeit 67; Untertanenrecht nicht anwendbar 71; als Privatperson 73; unter dem Namen Zivilliste handelnd 73 30; Volljährigkeit 75; Fürsorge für den minderjährigen 75, 76; Entmündigung 76; Gerichtsstand 76; Abdankung 63; Rechte an den Domänen 81; Kronrente 86; Ernennungen zur I. Kammer 121; Empfang einer Deputation der Kammern 147; einer Adresse 147 19; als Gesetzgeber 168; Verordnungsrecht 177; Staatsverträge 187; Vereinbarung des Staatshaushaltsplans 198; Verhältnis zum Minister 253.
Königin, Schatullengelder 104.
Königin-Witwe, Gebührnisse 101, 103.
Königsbrück, Standesherrschaft 36, 117.
Kreis, obersächsischer 5.
Kreisausschuß 259; Zuständigkeit 261.
Kreisdirektionen 230, 257.
Kreise, erbländische, Wahlen der Rittergutsbesitzer 118; als öffentlichrechtliche Verbände 301.
Kreishauptmann 259; Einsetzung 229; Zuständigkeit 260; Aufsichtsbehörde für Städte Rev. St.-Ord. 290.
Kreishauptmannschaft, als Gesamtbehörde entscheidend 260; als Verwaltungsgericht 270.
Kreislande 4.
Kreissteueramt 273.
Kreistag 301.
Kreisvorsitzender 119.
Kronprinz, Apanage 101; Wittum der Witwe 101.
Kronrente 86: Festsetzung 87; Lasten 90; unveräußerlich 89.
Kriegsministerium 254.
Kriegsratskollegium, geheimes 226.
Kriegsverwaltungskammer 226.
Kündigungsvorbehalt bei Anstellung 247.
Kurwürde, erworben 2; Übergang auf die jüngere Linie 2.

L.

Landesälteste 119.
Landesregierung 225.
Landes-Ökonomie-Manufaktur- und Kommerzien-Deputation 226.
Landestrauer 70.
Landgemeinde 279; Mitgliedschaft 282; Verfassung 287.
Landgemeinde-Ordnung 279.
Landhaus zu Dresden 7, 77.
Landstände, erbländische 4; Klassen 6; Rechte 7; Vereinbarung der Verfassung 8.
Landtag 136, ordentlicher und außerordentlicher 137.
Landtagsabschied 138, 170 13, 172 19.
Landtagsordnung 140.
Landtagsausschuß zur Verwaltung der Staatsschulden 210; Verantwortlichkeit 212.
Lehensherrschaften, schönburgische 37, 117.
Lehensrechtliche Elemente der Thronfolgeordnung 49.
Lehensverband 5.
Lehrer und Verwaltungsbeamte höherer Unterrichtsanstalten 233.
Leipzig, exemt 262 20; in I. Kammer 120; Polizeiamt 292; Kreishauptmannschaft 258; Versammlung des Kreistages 301.

M.

Mehrstimmenrecht 129.
Meißen, Markgrafschaft 1.
— Hochstift, in I. Kammer 115.
Militärjustiz- und Militärverwaltungsbeamte 234.
Minister 227, 251; Einfügung in das Verfassungsrecht 230; Verantwortlichkeit 214, 251; im Staatsrat 257; ausgeschlossen von Wählbarkeit 133; Entlassung 253.
Ministeranklage 219.
Ministerial-Departement 251, 254.
Ministerium 254; Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten 255.
Missive 116, 138.
Mißbrauch der kirchlichen Gewalt 256.
Mitregent 113; Mitregentschaft des Prinzen Friedrich August 8, 113 23.

N.

Nachwahl 130.
Namentliche Abstimmung 145.
Nebenamt des Staatsdieners 237.
Nebengenuß 241; Nebenbezüge 242.
Nichtanwendung des bestehen-

den Rechtes als Anfechtungsgrund 275.
Nichtigkeitsbeschwerde 264 27.
Norddeutscher Bund, Gründung 9.
Notverordnung 182.

O.

Oberaufsicht über Staatsschuldenkasse 211; über Gemeinden 290.
Oberbürgermeister 285 31.
Oberhaupt des Staates 13.
Oberhauptmann 229.
Oberhofprediger in I. Kammer 116.
Oberkonsistorium 226.
Oberrechnungsdeputation 226.
Oberrechnungskammer 231 25; Bericht für die Stände 203 27; Verhältnis zum Gesamtministerium 256 18.
Oberste Staatsbehörde 230.
Obersteuerkollegium 226.
Oberverwaltungsgericht 272.
Offiziere, keine Staatsdiener 233.
Orden 70 21.
Ordentlicher Landtag 137.
Ordnungsstrafe gegen Staatsdiener 238.
Ortschaft 279 1.
Ortsgemeinde 279.
Ortsgesetze 293 73.
Ortsobrigkeit 284, 286, 289.
Ortspolizei 291; Entziehung 294.
Ortsstatut 280, 293 73.

P.

Parlamentarische Verantwortlichkeit 215.
Parteien 269, 271; Verfahren mit einer Partei 269, 275.
Parteistreitigkeiten des öffentlichen Rechts 269.
Patrimonialgerichtsbarkeit 228; Beseitigung 230.
Pension, Pensionierung 243.
Petitionsrecht 148, 150.
Pflichtehrenamt 258.
Plattes Land, Abgeordnete dafür 126.
Plauen, exemt 262 10; Versammlung des Kreistages 301.
Pluralsystem s. Mehrstimmenrecht.
Polizeiamt, Polizeidirektionen 292.
Polizeiverordnung 180 10, 293 73.
Polizeiverwaltung 264.
Prälaten im Landtag 6, 114.
Präsidenten der Kammern 65, 138, 142, 144, 217.
Prinzen des Kgl. Hauses, Apanage 100; Etablierung 101; Etablissementsgelder 103; Verehelichung 97; in I. Kammer 115, 143, 144.
Prinzessinnen des Kgl. Hauses, Apanage 100; Etablissementsgelder 103; Verehelichung 97; Aussteuer 103.
Privatrechtstitel 266.
Promulgation d. Gesetzes 169 11, 174, 175, 175 29.
Provinzialstände, Oberlausitzer 301.
Publikation s. Veröffentlichung.

Q.

Quieszierung 253, 266 3.

R.

Rechenschaftsbericht an die Stände 203.
Rechte, politische 33.
Rechte und Pflichten der Unterbeamten 163 18.
Rechtsanschauung, gebundene 276 32, 277 33.
Rechtskontrolle 270.
Rechtskraft 269, 271, 272 19; des Urteils auf Anfechtungsklage 276.
Rechtsstreitigkeiten, bürgerliche 265 3.
Rechtsweg 265, 277; für Ansprüche der Staatsdiener 245.
Redaktion des Gesetz- und Verordnungblattes 176.
reformatio in pejus 272 18.
Regentschaftsrat 110.
Regierungsantritt 65.
Regierungskommissar beim Landtag 147.
Regierungsstellvertreter 108.
Regierungsverweser 107; Endigung 111.
Regierungsverweser 108; Verfassungsgelöbnis 110 14; Rechtsstellung 110.
Reibersdorf, Standesherrschaft 36, 117.
Reichsvikariat 5.
Reich, Zustimmung zu Gebietsveräußerung 21, zu Gebietserwerb 23.
Reisekosten der Kammermitglieder 155.
Rekurs 265.
Repräsentanten der Handels-, Fabrik- und Manufaktur-Interessen in II. Kammer 124.
Reservefond im Staatshaushaltsplan 202.
Resignation des Ministers nach Anklage 221.
Restitutionsbrief 51, 52 10.
Revidierte Städteordnung 279; Revidierte Landgemeindeordnung 279.
Rezeßherrschaften, schönburgische 37, 117.
Rittergut 43; als selbständiger Gutsbezirk 294.
Rittergutsbesitzer in I. Kammer 118, 120; in II. Kammer 124.
Ritterschaft im alten Landtag 6.
Ruhestand, Ruhegehalt 243.

S.

Sachsen, Herzogtum 1.
Sächsisches Fürstenhaus 48.
Sammlungen des Kgl. Hausfideikommisses 85.
Sanktion des Gesetzes 168 11, 169 12, 173 23.
Schädenklage gegen den Staat 267 4.
Schatullengelder der Königin 104.
Schlösser, Kgl. 81; als selbständige Gutsbezirke 294.
Schluß des Landtages 138.
Schönburg, Haus 37; in I. Kammer 116.
Schrift, ständische 148.
Schutzverwandte 282 13.
Sekundogenitur 102.
Selbständigkeit 281.
Selbstverwaltung 279, 295; Selbstverwaltungskörper 279.
Sicherheitspolizei 292.
Sitzordnung 143.
Sitzungen der Kammern 143; geheime 144.
Sitzungspolizei 144.
Solms-Wildenfels, Haus 42; in I. Kammer 116.
Souveränität der Bundesstaaten 10, 11.
Staat als juristische Person 13.
Staatsanleihe s. Anleihe.
Staatsangehörigkeit 26; Voraussetzung der Mitgliedschaft in I. Kammer 121; des Stimmrechts und der Wählbarkeit zur II. Kammer 126, 131, 133; des Gemeindestimmrechts 282.
Staatsbedarf 194.
Staatsbehörde, oberste 230.
Staatsbürgerliche Rechte 33.
Staatsdiener 232; Staatsdienereid 236; Beilegung der Staatsdienereigenschaft 233 8.
Staatsfiskus 79.
Staatsgebiet 17.
Staatsgerichtshof 216.
Staatsgewalt 11, 62.
Staatsgut 77, 78; Veräußerung 83, 195 5, 208; Eigentümer 80 6.

Staatshaushaltplan, Aufstellung 195; Vorlage 195, 196; Gegenzeichnung 195; Beschlußfassung der Stände 197; Verabschiedung 200; kein Gesetz 200; kein Verwaltungsakt 200 20; Wirkung 201; Bedeutung für Gehaltsbewilligung 241, 242.
Staatsminister s. Minister.
Staatsrat 257.
Staatsschuldenkasse 209; Beamte 210.
Staatsschuldverschreibungen 211.
Staatssteuerentrichtung, Voraussetzung des Bürgerrechts 283.
Staatsvertrag 187; Abschluß durch Ministerialerklärung 187 3.
Stadt, Stadtrecht 280; Städte im alten Landtag 6; in I. Kammer 120; in II. Kammer 124.
Städtische Abgeordnete 126.
Städteordnung, Revidierte 279; für mittlere und kleine Städte 279.
Stadtgemeinde 279.
Stadtgemeinderat 287; Zuständigkeit 289.
Stadtrat 285; Zuständigkeit 288.
Stadtverordnete 285; Zwang zur Annahme der Wahl 285 29; Disziplin 285 30; Rechte 288, 289.
Stände 16; s. auch Landtag.
Ständehaus 152.
Standesvorrechte 35.
Ständische Schrift 148.
Sterbemonat 244.
Steuerkreditkasse 209.
Steuerärar 79 5.
Steuerbewilligung auf dem Haushaltplan 205 31, 206 37.
Steuergesetze und Finanzgesetz 205.
Steuerzuschläge 205.
Stimmrecht zu Rittergutsbesitzerwahlen 118; zu II. Kammer 131; zu Gemeindewahlen 282.
Stimmzettel 135.
St. Petri, Domstift 115.
Superintendent zu Leipzig in I. Kammer 116.
Suspension 244, 247.

T.

Tagegelder der Kammermitglieder 155.
Tatbestand, Nachprüfung bei Anfechtungsklage 275.
Teilung vor 1485 3.
Testament Herzog Albrechts 3.
Thronfolge 62; Thronfolgeordnung 47.
Thüringen, Landgrafschaft erworben 1.
Titel, privatrechtliche 285; besondere 268 5; Verleihung 70; des Staatsdieners 240, 243, 247, 249; des Staatshaushaltplanes 196.
Titulatur des Königs 68.
Trennung von Justiz und Verwaltung 230, 231.

U.

Übertragener Wirkungskreis 291.
Uniform 70 24.
Union 67.
Universität Leipzig in I. Kammer 115.
Untertanen, allgemeine Rechte und Pflichten 30.
Untertaneneid 30, 33.
Unverletzlichkeit des Königs 67, 71.
Urlaub 237.
Urteil 271.

V.

Verabschiedung des Gesetzes 172 19; des Staatshaushaltplanes 198 16; 200.
Verantwortlichkeit der Minister 214; des Landtagsausschusses zur Verwaltung der Staatsschulden 212; des Staatsdieners 238; des Regierungsverwesers 112.
Veräußerung von Staatsgut s. Staatsgut.
Vereinbarung des Gesetzes 170; des Staatshaushaltplanes 200.
Vereinigungsverfahren 146; über Gesetzesvorlagen 167; über Staatshaushaltplan 198.
Verleihung der Staatsangehörigkeit 29; der Staatsdienereigenschaft 233; von Titel, Orden und Adelsprädikaten 70; einer Staatsdienststelle 235.
Verfassung, Entstehung 7, 8; durch Notverordnung nicht zu berühren 183.
Verfassungsänderung 164, 168.
Verfassungsauslegung durch Staatsgerichtshof 222.
Verfassungsbeschwerde 217.
Verfassungsentwürfe 8.
Verfassungsgelöbnis des Königs 65; des Regierungsverwesers 110.
Verhältniswahl 129.
Verhandlungsmaxime 271.
Veröffentlichung des Gesetzes 174; der Verordnung 184.
Verordnung 176; besonders ermächtigte 178; unechte 185, 186 25; zu Vollzug eines Staatsvertrages 190.
Verordnungsrecht 177; selbständiges 186 26; ortspolizeiliches 292.
Verschwiegenheitspflicht der Kammermitglieder 153; der Staatsdiener 237.
Versetzung in Ruhestand 243; in ein anderes Amt 249.
Vertagung des Landtags 139.
Vertragsidee bei der Verfassung 7, 8; bei der Gesetzgebung 170 14, 171 16.
Verwaltungsgerichte 269, 270.
Verwaltungsministerium 277, 278.
Verwaltungsinstanzen 265.
Verwaltungsrechtspflege 269, 270.
Verwaltungsstreitsachen 270.
Verweis als Dienstzuchtstrafe 240.
Verzicht auf die Krone 63.
Volk 17.
Volksvertretung 16.
Völkerrechtl. Vertrag s. Staatsvertrag.
Vorsitzender des Kreis- oder Bezirksausschusses, Anfechtungsklage erhebend 275 31.
Vorstandschaftsbehörde 224.

W.

Wahl der Rittergutsbesitzer zur I. Kammer 118; Wahl zur II. Kammer 130.
Wählbarkeit zum Landtag 131; zum Stadtverordneten 285; zum Stadtrat 286.
Wahlbehörde 134.
Wahlbezirk 134.
Wahlkreis 133.
Wählerliste 134.
Wahlprotokoll 135.
Wahlprüfung 143 13.
Wahlrecht, Geschichte 123; als subjektives Recht 131.
Wahlvorstand 135; Wahlvorsteher 134, 135.
Wappen, Kgl. 68; Wappenfähigkeit der Gemeinden 280 4.
Weibliche Linie 59.
Widerrufliche Anstellung 246.
Wirkliche Geheime Räte 228.
Wirkungskreis, übertragener, der Gemeinde 291; Aufsicht darüber 293.

Wittum 101.
Witwenpension 245.
Wohlfahrtspolizei 292 68.
Wohnsitz, als Voraussetzung der Staatsangehörigkeit 26, 28; des Stimmrechts bei Landtagswahlen 131; der Wählbarkeit 133; der Gemeindemitgliedschaft 281; des Erwerbs des Bürgerrechts 282.
Wohnungsgeldzuschuß 243.
Wurzen, Kollegiatstift, in I. Kammer 115.

Z.

Zentralisation der Verwaltung 264.
Zivilliste als Bezeichnung des Königs 73; zugehörige Grundstücke 81; s. auch Kronrente.
Zollverein, Tarife durch Verordnung eingeführt 192.
Zulässigkeit des Rechtswegs 277.
Zurücknahme von Kammerbeschlüssen 145.
Zurückverweisung durch das Oberverwaltungsgericht 276.
Zwang zum Erwerb des Bürgerrechts 283.
Zwangsverbände 299.
Zweite Kammer 123.
Zwickau, exemt 262 10; Kreishauptmannschaft 258.
Zwischendeputation 143.

Das öffentliche Recht der Gegenwart.

In Verbindung mit einer grossen Anzahl hervorragender Schriftsteller des In- und Auslandes herausgegeben von

Georg Jellinek **Paul Laband** **Robert Piloty.**

Band VI:

Das Verfassungsrecht der französischen Republik.

Von

André Lebon,

ehem. Minister und Professor in Paris.

Unter der Presse.

Band VII:

Das Staatsrecht des Königreichs Belgien.

Von

Paul Errera,

Professor in Brüssel.

Unter der Presse.

Band VIII:

Das Staatsrecht des Königreichs Griechenland.

Von

Dr. **Nikolaus N. Saripolos,**

Privatdozent für Staatsrecht an der Universität Athen.

Lex. 8. 1909. M. 6.60. Geb. M. 8.60.

Bei Subskription auf das ganze Sammelwerk (Systematischer Teil und Jahrbuch) M. 6.—. Gebunden M. 8.—.

Band IX:

Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen.

Von

Dr. **Otto Mayer,**

Professor an der Universität Leipzig.

Band X:

Oesterreichisches Staatsrecht.

Von

Dr. **Jos. Ulbrich,**

Professor an der Universität Prag.

Unter der Presse.

Forts. n. S.

Das öffentliche Recht der Gegenwart.

In Verbindung mit einer grossen Anzahl hervorragender Schriftsteller des In- und Auslandes herausgegeben von

Georg Jellinek **Paul Laband** **Robert Piloty.**

Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts.

Band III. 1909. Unter der Presse.

Inhalt:

I. Abhandlungen:

Julius Hatschek, Konventionalregeln oder Ueber die Grenzen der naturwissenschaftlichen Begriffsbildung im öffentlichen Recht.

Edgar Löning, Die Unterhaltung der öffentl. Volksschulen und die Schulverbände in Preussen.

A. Mendelssohn-Bartholdy, Die Reform des englischen Oberhauses.

Robert Piloty, Das Recht des Staatsdienstes in Bayern.

K. Rothenbücher, Wandlungen in dem Verhältnis von Staat und Kirche in der neueren Zeit.

Nagy von Eötteveny, Ueber das staatsrechtl. Verhältnis Kroatiens zu Ungarn.

II. Berichte:

Paul Laband, Bericht über die Reichsgesetzgebung im Jahre 1908.

Franz Dochow, Deutsche Staatsverträge des Jahres 1908.

G. Anschütz, Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preussen im Jahre 1908.

R. Piloty und R. Grassmann, Bayern (Gemeinderechtsreform 1908 u. s. w.)

Brückner, Mecklenburgische Verfassungsvorlagen.

Ernst Freund, Neue amerikanische Gesetzgebung.

Paul Errera, Oeffentliches Recht in Belgien im Jahre 1908.

B. Morgenstierne, Die Dänisch-isländische Staatsverbindung nach dem Kommissions-Entwurf von 1908.

St. Sussmann, England unter dem liberalen Regime.

B. Morgenstierne, Die Fortbildung des ö. R. Norwegens seit der Auflösung der schwedisch-norwegischen Union.

E. Mischler, Der Haushalt der österreichischen Landschaften.

W. Gribowsky, Russische Gesetzgebung 1908.

W. Albrecht, Reformwerk der Türkei.

Verzeichnis der an der II. Friedenskonferenz vertretenen Staaten, welche die Konventionen, die Deklaration und die Schlussakte unterzeichnet haben.

Archiv für öffentliches Recht.

Herausgegeben von

Dr. **Georg Jellinek,** Professor der Rechte in Heidelberg
Dr. **Paul Laband,** Professor der Rechte in Strassburg i. E.
Dr. **Otto Mayer,** Professor der Rechte in Leipzig
und
Dr. **Robert Piloty,** Professor der Rechte in Würzburg.

Preis eines Bandes von 4 Heften M. 16.—.

Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im öffentlichen Recht.

Von Dr. **Otto Mayer,**
Professor an der Universität Leipzig.

Gross 8. 1908. M. 3.—.

(Aus den Staatsrechtlichen Abhandlungen. Festgabe für Paul Laband zum fünfzigsten Jahrestage der Doktor-Promotion.)

Schiffahrtsabgaben.

Kritische Bemerkungen zu der gleichnamigen Schrift des Wirklichen Geheimen Oberregierungsrats M. Peters, vortragender Rat im preussischen Ministerium der öffentlichen Arbeiten.

Von

Dr. **Otto Mayer,**
Professor an der Universität Leipzig.

8. 1906. M. 1.—.

Druck von H. Laupp jr. in Tübingen.